



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

В.Л. Кубышко,
кандидат педагогических наук

И.А. Калиниченко,
кандидат педагогических наук

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук

С.С. Жевлакович,
кандидат социологических наук,
доцент, Заслуженный работник
Высшей школы РФ

К.К. Гасанов,
доктор юридических наук, профессор

А.В. Ендольцева,
доктор юридических наук, профессор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ

С.С. Маилян,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук, доцент

Ю.А. Цыпкин,
доктор экономических наук, профессор

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

V.L. Kubyshko,
candidate of pedagogical sciences

I.A. Kalinichenko,
candidate of pedagogical sciences

N.V. Rumyantsev,
doctor of legal sciences

S.S. Zhevlakovich,
candidate of sociological sciences, associate
professor, Honored worker of higher school
of Russia

K.K. Gasanov,
doctor of legal sciences, professor

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

V.O. Luchin,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of science of Russia,
Honored lawyer of Russia

S.S. Mailyan,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

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

Yu.A. Tsypkin,
doctor of economic sciences, professor

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

EDITORIAL COUNCIL

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

С.В. Алексеев,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный работник науки и техники РФ, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ю.М. Антонян,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД РФ

А.В. Барков,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московской академии экономики и права

А.Р. Белкин,

доктор юридических наук, профессор, профессор Московского государственного университета приборостроения и информатики, академик РАЕН

Е.В. Богданов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Л.Д. Гаухман,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

О.Д. Жук,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник прокуратуры РФ, декан юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры РФ, академик РАЕН

О.Ю. Ильина,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права Тверского государственного университета

Н.Г. Кадников,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.А. Каламкарян,

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

LEGAL SCIENCES

S.V. Alekseev,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher professional education of Russia, Honorary worker of science and technology of Russia, professor of Kutafin Moscow State Law University

Yu.M. Antonyan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA of Russia

A.V. Barkov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law of Moscow Academy of Economics and Law

A.R. Belkin,

doctor of legal sciences, professor, professor of Moscow State University of instrument engineering and informatics, member of RANS

E.V. Bogdanov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law and procedure of Plekhanov Russian University of Economics

L.D. Gaukhan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, professor of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

O.D. Zhuk,

doctor of legal sciences, professor, Honorary prosecutor of Russia, dean of law faculty of Academy of the Prosecutor General of Russia, member of RANS

O.Yu. Ilyina,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of civil law of Tver State University

N.G. Kadnikov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.A. Kalamkaryan,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of human rights and international law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot



В.П. Камышанский,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой гражданского права Кубанского государственного аграрного университета

И.Б. Кардашова,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

Н.А. Колоколов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры судебной власти и организации правосудия Национального исследовательского университета Высшей школы экономики, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

И.И. Котляров,

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

С.Я. Лебедев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, начальник кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.Н. Левушкин,

доктор юридических наук, доцент, кафедра гражданского права и процесса юридического факультета Ульяновского государственного университета

Н.П. Майлис,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры оружейведения и трасологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

В.П. Малахов,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Г.Б. Мирзоев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата

Н.В. Михайлова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.С. Мулукаев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Академия управления МВД России, академик РАЕН

V.P. Kamyshanskiy,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher education of Russia, head of Department of civil law of Kuban State Agrarian University

I.B. Kardashova,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of administrative and financial law of Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia

N.A. Kolokolov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of judicial power and formation of justice of National research university of Higher School of Economics, judge of Supreme Court of Russia (resigned)

I.I. Kotlyarov,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, professor of Department of human rights and international law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

S.Ya. Lebedev,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, head of Department of criminology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.N. Levushkin,

doctor of legal sciences, associate professor, Department of civil law of law faculty of Ulyanovsk State University

N.P. Maylis,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, Honored worker of science of Russia, professor of Department of weaponology and trasology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.P. Malakhov,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of theory of state and law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

G.B. Mirzoev,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, rector of Russian Academy of advocacy and notary

N.V. Mikhaylova,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of history of state and law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.S. Mulukaev,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, Administration Academy of MIA of Russia, member of RANS

А.М. Осавелюк,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и финансового права Европейского института JUSTO

А.С. Прудников,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Ученый секретарь Ученого совета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.В. Симоненко,

доктор юридических наук, профессор, начальник Краснодарского университета МВД России

Л.В. Туманова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, декан юридического факультета Тверского государственного университета

Е.Н. Хазов,

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

О.В. Химичева,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Н.М. Чепурнова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

А.П. Шергин,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД России

A.M. Osavelyuk,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of constitutional, administrative and financial law of European Institute JUSTO

A.S. Prudnikov,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, Scientific Secretary of Scientific Council of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.V. Simonenko,

doctor of legal sciences, professor, chief of Krasnodar University of MIA of Russia

L.V. Tumanova,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, dean of law faculty of Tver State University

E.N. Khazov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of constitutional law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

O.V. Khimicheva,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of criminal procedure of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

N.M. Chepurnova,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, professor of Department of state and legal disciplines of Institute of state service and management of Russian Presidential Academy of national economy and public administration

A.P. Shergin,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA of Russia

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ**Ю.Т. Ахвледиани,**

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры страхования Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, академик РАЕН

Р.П. Булыга,

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой аудита и контроля Финансового университета при Правительстве РФ

Л.П. Дашков,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры коммерции и технологии торговли Российского университета кооперации, академик РАЕН

ECONOMIC SCIENCES**Yu.T. Akhvlediani,**

doctor of economic sciences, professor, professor of Department of insurance of Plekhanov Russian University of Economics, member of RANS

R.P. Bulyga,

doctor of economic sciences, professor, head of Department of audit and control of Financial University under the Government of Russia

L.P. Dashkov,

doctor of economic sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of commerce and technology of trade of Russian University of Cooperation, member of RANS



Р.В. Иплогина,

доктор экономических наук, профессор, профессор
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Г.М. Казиахмедов,

доктор экономических наук, профессор, профессор
кафедры экономической безопасности и экономики
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

В.Г. Когденко,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой финансового менеджмента НИЯУ МИФИ

М.А. Комаров,

доктор экономических наук, профессор

А.А. Крылов,

доктор экономических наук, профессор,
ВНИИ МВД России

Е.И. Кузнецова,

доктор экономических наук, профессор, профессор
кафедры финансов и экономического анализа Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Н.П. Купрешченко,

доктор экономических наук, профессор, начальник
кафедры экономической безопасности и экономики
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

И.А. Майбуров,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой финансового и налогового менеджмента
Уральского государственного технического университета

М.М. Максимцов,

доктор экономических наук, профессор, Почетный
работник высшего профессионального образования
РФ, заместитель заведующего кафедрой менеджмента
Финансового университета при Правительстве РФ

В.Б. Мантусов,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой мировой экономики Дипломатической
академии МИД России

В.С. Осипов,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
сектором государственного управления
и государственного частного партнерства РАН

Г.Б. Поляк,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный
деятель науки РФ, академик РАЕН

R.V. Ipyuhina,

doctor of economic sciences, professor,
professor of Moscow University of MIA
of Russia name V.Ya. Kikot

G.M. Kaziahmedov,

doctor of economic sciences, professor,
professor of Department of economic security
and economics of Moscow University
of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.G. Kogdenko,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of financial management of NRNU MEPhI

M.A. Komarov,

doctor of economic sciences, professor

A.A. Krylov,

doctor of economic sciences, professor, All-Union
Research Institute of MIA of Russia

E.I. Kuznetsova,

doctor of economic sciences, professor, professor
of Department of finance and economic analysis of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

N.P. Kupreshchenko,

doctor of economic sciences, professor,
head of Department of economic security
and economics of Moscow University of MIA of Russia
name V.Ya. Kikot

I.A. Mayburov,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of financial and tax management
of Ural State Technical University

M.M. Maksimtov,

doctor of economic sciences, professor, Honorary worker
of higher professional education of Russia, deputy head
of Department of management of Financial University
under the Government of Russia

V.B. Mantusov,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of world economics of Diplomatic
Academy of MFA of Russia

V.S. Osipov,

doctor of economic sciences, professor,
head of sector of state management and state private
partnership of RAS

G.B. Polyak,

doctor of economic sciences, professor, Honored worker
of science of Russia, member of RANS

С.Г. Симагина,

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры математических методов в экономике Самарского государственного аэрокосмического университета имени С.П. Королева

S.G. Simagina,

doctor of economic sciences, associate professor, professor of Department of mathematical methods in economics of Samara State Aerospace University name S.P. Korolev

**ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ
ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ****И.В. Грошев,**

доктор психологических наук, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, проректор по научной работе Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина

I.V. Groshev,

doctor of psychological sciences, doctor of economic sciences, professor, Honored worker of science of Russia, pro-rector on scientific work of Tambov State University name G.R. Derzhavin

Л.А. Казанцева,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры педагогики Казанского (Приволжского) федерального университета

L.A. Kazantseva,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of pedagogics of Kazan (Privolzhskiy) Federal University

А.Л. Ласкин,

доктор педагогических наук, доцент, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института образования и науки

A.L. Laskin,

doctor of pedagogical sciences, associate professor, senior researcher of Research Institute of education and science

Ю.Ф. Подлипняк,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры огневой подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Yu.F. Podlipnyak,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of weapons proficiency of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

А.А. Реан,

доктор психологических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, член-корреспондент РАО

A.A. Rean,

doctor of psychological sciences, professor, Honored worker of science of Russia, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot, corresponding member of RAE

В.Ф. Родин,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

V.F. Rodin,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

А.М. Столяренко,

доктор педагогических наук, доктор психологических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

A.M. Stolyarenko,

doctor of pedagogical sciences, doctor of psychological sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of psychology, pedagogics and personnel management of Administration Academy of MIA of Russia

С.Н. Федотов,

доктор психологических наук, профессор, начальник учебно-научного комплекса психологии служебной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

S.N. Fedotov,

doctor of psychological sciences, professor, head of training and scientific center of psychology of work activity of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

В.Л. Цветков,

доктор психологических наук, профессор, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

V.L. Tsvetkov,

doctor of psychological sciences, professor, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации

Начальник Московского
университета МВД России
генерал-майор полиции,
кандидат педагогических
наук, доцент
И.А. Калинин

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

Редактор
И.И. Кубарь
кандидат юридических наук

Ответственный секретарь
Д.Е. Барикаева

В подготовке номера
участвовали:

Л.С. Антоненко,
М.И. Никитин,
А.И. Антошина

Верстка номера
О.А. Головлева

Журнал зарегистрирован
Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
№ 77-14723
Индекс по каталогу Агентства
«Роспечать» — 84629

Адрес редакции:
109028, Москва,
Малый Ивановский пер., д. 2
Тел. 628-57-16
E-mail:
vestnik.mosu.mvd@mail.ru

ВЕСТНИК**МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ**

Содержание № 12 • 2014

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

БЕЛОНОВСКИЙ В.Н., ТУТХАНЫН Г.А. Формирование конституционных начал многопартийной политической системы современной России	11
ИВАНОВ А.А., МАТИЕНКО Т.Л. Вещное и обязательственное право в римском и российском праве	15
ИСАКОВ В.М. Формирование органов милиции Советского государства в условиях многоукладной экономики (1917—1930 гг.)	18
КАЛИНИН В.Н., КАЛЬГИНА А.А. Изменение требований при приеме в российское гражданство Федеральным законом РФ от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ, связанных с владением русским языком	25
КЛИМЕНКО А.И. Социально-экономическая природа правовой идеологии и ее функции	33
КУЛАКОВА Ю.Ю., ЧУВАЛЬНИКОВА А.С. Возможности использования синергетического подхода в исследовании права	40
МАЗАНЮК Ю.А. Нотариальный архив в Нидерландах	43
МАМОНТОВ А.Г. Проблема разграничения судебных и полицейских функций в ходе реформы предварительного следствия 1860 г. в России	48
ОКСАМЫТНЫЙ В.В. Интегративная компаративистика в системе правовых наук	52
ОПАЛЕВА А.А. Природа специальной личной неприкосновенности	56
ПАХОМОВ В.Г. Идеи национально-территориальной федерации в России в XIX в.	58
САЛТЫКОВ К.Г., КОВАЛЕНКО Е.А. Развитие правоинтерпретационной традиции в отечественной правовой науке	63
СТЕПАНОВ О.А. Перспективы государственно-правового строительства, связанные с реализацией эффективной модели государства	67
ШИНГАРЕВА Н.В. Временные правила о печати 1905—1906 гг. и роль Министерства внутренних дел в их реализации	68
БЕЛЯЕВА Ю.Г. Пределы законодательного ограничения прав государственных служащих в современной России	71
ДУБРОВСКИЙ В.Ю. Роль и значение органов местного самоуправления в охране общественного порядка на территории муниципальных образований и их взаимодействие с территориальными подразделениями полиции	75
КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА Т.В. Основополагающие принципы демократии и их реализация в условиях современного политического кризиса на Украине	78
МАЛАХОВ В.П. Ценностные и целевые установки конституционно-правового сознания	81
НЕРСЕСЯН К.Б. Конституционно-правовое регулирование системы органов местного самоуправления в Республике Армения	85
ОСАВЕЛЮК А.М., КОСИЦЫН С.Ю. Правовая основа регулирования образовательного процесса и методики обучения в современных образовательных организациях Российской Федерации	88
САУДАХАНОВ М.В., ГРОМОВ К.Э. Конституционные основы регулирования экономических отношений в Республике Аргентина	92
НИКОЛАЕВ Б.В., ЕМЕЛИН М.Ю., ХАЗОВ Е.Н. Основные тенденции развития правовой доктрины как источника права США	94
СТАРЦЕВ А.М. Особенности гражданско-правового режима оружия как объекта правоотношений (на примере гражданского оружия)	98
ЩЕРБАЧЕВА Л.В. Ответственность за нарушение патента в Российской Федерации и зарубежных странах	101
ЮЗЕФОВИЧ Ж.Ю., ПАВЛОВА А.А. Авторско-правовая охрана вредоносного программного обеспечения	106
ЧЕРЕПОВА И.С. Проблема законности в контексте эффективности правового регулирования финансово-экономического обеспечения системы образования	109
КИРИЛЛОВ С.И. Феномен маргинальности и преступное поведение	112
КАДНИКОВ Б.Н. К вопросу о понятиях «предпринимательская деятельность» и «предприниматель» в нормах уголовного закона	115
КАДНИКОВ Н.Г. Особенности уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий	120
СУСЛОВ Д.А., САЛЬНИКОВ К.Е. Проблемные вопросы использования результатов налоговых проверок при квалификации преступлений по статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за уклонение от уплаты налогов и сборов	126
БАЕВ М.О., ГАВЛО В.К. Спорные моменты в досудебном соглашении о сотрудничестве	131
ЕГОРОВА Е.В. О сущности осмотра и его месте в системе других следственных действий	134
ЖУК О.Д. Роль прокурора в обеспечении исполнения требований закона при представлении результатов оперативно-разыскной деятельности в суд	139
ШИШКОВ А.А. К вопросу о субъектах надзорной деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства	146
ЗАХВАТОВ И.Ю., МИСИРБИЕВ М.И. Проблемы взаимодействия территориальных органов МВД России с органами местного самоуправления в условиях Северо-Кавказского федерального округа	151
ИСАЕВ И.Х. Структура аналитического обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел	155

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

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

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

• При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов журнала «Вестник Московского университета МВД России» 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 искажается 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 ООО «Буки Веди»

Москва, Новорязанская, д. 38, стр. 1,

пом. 4

Тел. 8 (495) 926-63-96



ЛЯННОЙ В.А. Контрольно-надзорные полномочия ФМС России в сфере обеспечения миграционной безопасности	157
ВОЛЧЕНКОВ В.В. Организационно-тактические основы оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел по противодействию преступлениям террористической направленности	159
ДУБРОВИН С.В. Основы криминалистической ситуалогии	165
КАЗАНЦЕВ С.Я., ТУЗЛУКОВА М.В. Специфика причин совершения ятрогенных преступлений	168
ЧУЛАХОВ В.Н. Вариантность как свойство навыков и ее криминалистическое значение	171
КОМАХИН Б.Н., ХАЗОВ Е.Н., АГАФОНОВ С.И. Основные направления модернизации профессиональной деятельности служащих на основе административно-правового моделирования	173
МАРАЕВ Т.И. Французские полицейские органы и их роль в обеспечении охраны общественного порядка и безопасности при проведении крупных спортивных мероприятий	178
ПОТАПЕНКОВА И.В. Роль полиции в обеспечении транспортной безопасности Российской Федерации как одного из элементов системы национальной безопасности страны	182
ПРУДНИКОВ А.С., САЗОН К.Д. Дополнительные формы защиты лиц, не признанных беженцами, в государствах—участниках Содружества Независимых Государств (административно-правовой аспект)	186
ФЕДОРОВА И.В. Цели и задачи взаимодействия полиции с институтами гражданского общества	190
ВЕТРОВА О.А. Роль правосознания сотрудников органов внутренних дел в правоприменительной деятельности	196
КОНДРАТ Е.Н. Финансовая безопасность в документах G20	200
САПРЫКИН К.Н. Семейно-правовая ответственность законных представителей за нарушение прав и интересов ребенка	211
СТАРОВЕРОВА О.В. О соотношении терминов «гражданское право» и «гражданское законодательство» в Российской Федерации	217
КОБЫЛЕНКОВА А.И. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования как субъекты жилищных правоотношений	219

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

ГАПОНЕНКО В.Ф., МАРГИЕВ З.В., МАГОМЕДОВ А.А. Документально-ревизионная деятельность органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности страны	224
МУЗЫКАЕВ Б.А.-Х. К вопросу о механизмах обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов при реализации ими инвестиционных проектов	228
САРАДЖЕВА О.В., БОЯРСКАЯ И.В. Государственное регулирование эффективного экономического роста в промышленности	231
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., ТЕПМАН Л.Н. Управление инвестиционными рисками	237
ЯКОВЛЕВ А.А. Особенности проведения анализа внешней маркетинговой среды в условиях влияния фактора глобализации	241
ДЗГОЕВА М.Х. Формирование процентной маржи коммерческого банка	246
БОБОШКО Н.М. Тенденции развития государственного финансового контроля в условиях модернизации государственных финансов	252
БОБОШКО В.И. Разработка комплексных методов борьбы с коррупцией как элемент системы обеспечения экономической безопасности предприятий малого и среднего бизнеса на региональном уровне	257
ГОВОРИН А.А., ДАНЬКО Т.П. Потенциалы развития российских ИТ-компаний (экономический обзор)	260
НИКУЛИНА Н.Н., ШАШКИНА М.Е., ЭРИАШВИЛИ Н.Д. Особенности налогового контроля страховых организаций	265
ПОДЧИЩАЕВА О.В., НИКУЛИНА Н.Н. Некоторые модели управления запасами	277
СИМАГИНА С.Г., НИКУЛИН Л.Ф. Исследование гендерных особенностей управления и моделирование процесса поведения «М» и «Ж» менеджеров на его основе	283
ХОМЕРИКИ Г.В., КАРАСЕВА М.В. Правовое обеспечение маркетинговых коммуникаций	286
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., МАИЛЯН С.С. Государственное регулирование экономики	289

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ, ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ, СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

КАРАБАНОВА О.А. Дисгармоничность детско-родительских отношений как фактор риска девиантного поведения личности	295
КУЗЬМИН А.В. Воспитательный аспект профилактики экстремистского поведения несовершеннолетних	300
РЕАН А.А. Семья: агрессия и виктимность несовершеннолетних	304
ПЕКАРСКИЙ Ф.В. Ресурсы работоспособности в повседневной служебной деятельности	309
ОСОКИН Д.Б. Современный взгляд на понятие кризиса личности государственного служащего	312
НИКОЛАЕВА Ю.В. Особенности использования приемов психологического консультирования в практике психологов подразделений МВД России	317
ПЕШКОВА Ю.Н., ТВЕРДЫНИН Н.М. Отражение социальных процессов в германоязычной литературе: технофобия Ф. Кафки и технократизм Б. Келлермана	320
НАМРУЕВА Э.В. Диалог как важнейшее условие коммуникативного взаимодействия органов внутренних дел и общества	323

ЮБИЛЕИ

МИХАЙЛОВ В.А. 85-летие Заслуженного юриста Российской Федерации профессора Юрия Николаевича Белозерова	327
---	-----

FOUNDER:
Moscow University of the
Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation

*Head of the Moscow University
of the Ministry of Internal
Affairs of the Russian Federation,
major general of police,
candidate of pedagogical
sciences, associate professor*
I.A. Kalinichenko

*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, 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*

Editor
I.I. Kubar
candidate of law sciences

Executive secretary
D.E. Barikaeva

*In edition preparation
participated:*
L.S. Antonenko,
M.I. Nikitin,
A.I. Antoshina

Imposition
O.A. Golovleva

The journal is registered
by Ministry for Press,
Broadcasting and Mass
Communications of the Russian
Federation.

The certificate of registration
№ 77-14723
Zip Code at the List of the
Agency «Rospechat» — 84629

Editorial Staff adress:
109028, Moscow,
Mal'j Ivanovskij per., d. 2.
Tel. 628-57-16
E-mail:
vestnik.mosu.mvd@mail.ru

VESTNIK

MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII

Contents № 12 • 2014

JURISPRUDENCE

BELONOVSKY V.N., TUTKHANYAN G.A. Formation of constitutional fundamentals of multiparty political system of modern Russia	11
IVANOV A.A., MATIENKO T.L. Corporeal and liability law in the Roman and Russian law	15
ISAKOV V.M. Formation of the militia of the Soviet state in a mixed economy (1917—1930)	18
KALININ V.N., KALGINA A.A. Change of the requirements at reception in the Russian nationality by the Federal law of the Russian Federation of April 20, 2014 no. 71-fz connected with knowledge of Russian	25
KLIMENKO A.I. Social and economic character of legal ideology and its functions	33
KULAKOVA U.U., CHUVALNIKOVA A.S. The possibilities of using synergistic approach in the study of law	40
MAZANYUK YU.A. Notarial archive in the Netherlands	43
MAMONTOV A.G. Problem of differentiation of judicial and police functions within the reform of preliminary investigation of 1860 in Russia	48
OKSAMYTNIY V.V. Integrative comparativism in juridical sciences system	52
OPALEVA A.A. The special nature of privacy	56
PAKHOMOV V.G. The idea of national-territorial federation in Russia in the XIX century	58
SALTYKOV K.G., KOVALENKO E.A. Development of legal hermeneutic tradition in Russian legal science	63
STEPANOV O.A. The prospects of state and legal construction connected with the concept of the effective state	67
SHINGAREVA N.V. The temporary rules about printing in 1905—1906 and the role of the Ministry of Internal Affairs in their implementation	68
BELYAEVA JU.G. The limits of legislative restrictions of the rights of civil servants in modern Russia	71
DUBROVSKIY V.YU. The role and importance of local authorities in the protection of public order on the territory of municipalities and their interaction with the territorial units of the police	75
KIKOT-GLUKHODEDOVA T.V. The fundamental principles of democracy and their implementation in terms of contemporary political crisis in Ukraine	78
MALAKHOV V.P. Value and target settings of constitutional and legal consciousness	81
NERSESYAN K.B. Constitutional regulation of the system of local self government in the Republic of Armenia	85
OSAVELYUK A.M., KOSITSYN S.YU. Legal framework for the regulation of the educational process and teaching methods in modern educational institutions of the Russian Federation	88
SAUDAKHANOV M.V., GROMOV K.E. Constitutional fundamentals of regulation of economic relations in the Argentine Republic	92
NIKOLAEV B.V., EMELIN M.YU., KHAZOV E.N. Main trends in the development of legal doctrine as a source of law USA	94
STARTSEV A.M. Features of civil and legal regime of weapons as an object of legal relations (on example of civilian weapons)	98
SHCHERBACHEVA L.V. Responsibility for violation of the patent in the Russian Federation and foreign countries	101
YUZEFOVICH J.YU., PAVLOVA A.A. Copyright protection malicious software	106
CHEREPOVA I.S. The issue of legitimacy in the context of the effectiveness of legal regulation of financial support of the education system	109
KIRILLOV S.I. The phenomenon of marginality and criminal behavior	112
KADNIKOV B.N. To the question about the concepts of «business activities» and «entrepreneur» in the criminal law	115
KADNIKOV N.G. Peculiarities of criminal liability for abuse of official-governmental authority and abuse of power	120
SUSLOV D.A., SALNIKOV K.E. Problem issues of using the results of tax audit within qualification of crimes under articles of Criminal Code of the Russian Federation formulating responsibility for evasion from payment of taxes and fees	126
BAEV M.O., GAVLO V.K. Dubious issues in the pre-trial agreement on cooperation	131
EGOROVA E.V. About essence of examination and his place in the system of other inquisitional actions	134
ZHUK O.D. The prosecutor's role in enforcing the requirements of the law when presenting the results of operational-investigative activity in the court	139
SHISHKOV A.A. To the question of the subjects of surveillance activities in the pre-trial stages of criminal proceedings	146
ZAKHVATOV I.YU., MISIRBIEV M.I. The problems of interaction of territorial bodies of the Interior Ministry of Russia with local government in the borders of the North-Caucasus Federal District	151

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

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

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

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

- In accordance with the Law of the Russian Federation «About mass media» of 27 December 1991 № 2124-1, letters addressed to the editorial staff, may be used in messages and materials of mass media, if it does not distort the meaning of the letter. Editorial staff is not obliged to answer letters of citizens and to remit these letters to those bodies, the organizations and officials, whose competence includes their 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 batch — 300)

It is printed in Company

ООО «Buki Vedi»

Moscow, Novoryazanskaya street,

d. 38, str. 1, pom. 4

Ph. 8 (495) 926-63-96



ISAYEV I.H. Structure analysis support law enforcement of the interior	155
LYANNOY V.A. Control and supervisory powers of the federal migration service in security software migration	157
VOLCHENKOV V.V. Organizational and tactical fundamentals of operative-investigative activity of internal affairs bodies on counter-terrorist crime	159
DUBROVIN S.V. Basics of forensic situologiya	165
KAZANTSEV S.YA., TUZLUKOVA M.V. Specificity of iatrogenic causes of committing crimes	168
CHULAKHOV V.N. Variance as a property of the skills and its forensic value	171
KOMAKHIN B.N., KHAZOV E.N., AGAFONOV S.I. The main directions of modernization of professional activity of employees on the basis of administrative-legal modeling.	173
MARAEV T.I. The French police bodies and their role in prevention of mass riots during holding large sporting events.	178
POTAPENKOVA I.V. The role of the police in ensuring traffic security of the Russian Federation as one element of the system of national security of the country	182
PRUDNIKOV A.S., SAZON K.D. Complementary forms of protection to persons not recognized as refugees in the member states the Commonwealth of Independent States (administrative-legal aspect)	186
FEDOROVA I.V. Aims and objectives of cooperation between police forces and institutions of civil society	190
VETROVA O.A. The role of justice of the police in law enforcement	196
KONDRAT E.N. Financial security in the documents of the G20.	200
SAPRYKIN K.N. Family responsibility of legal representatives for the violation of the rights and interests of the child	211
STAROVEROVA O.V. On the relation between the terms «civil right» and «civil law» in the Russian Federation	217
KOBYLENKOVA A.I. The Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipal entities as subjects of housing legal relations.	219

ECONOMIC SCIENCES

GAPONENKO V.F., MARGIYEV Z.V., MAGOMEDOV A.A. Documentary-audit activities of internal affairs bodies in ensuring the economic security	224
MUZYKAEV B.A.-KH. On the mechanism of economic security of economic units in implementation of investment projects	228
SARADJEVA O.V., BOYARSKAYA I.V. State regulation of effective economic growth in the industry	231
ERIASHVILI N.D., TEPMAN L.N. The management of investment risk	237
YAKOVLEV A.A. Peculiarities of realization of analysis of external marketing environment in terms of influence of factor of globalization	241
DZGOEVA M.H. The formation of the interest margin of commercial Bank	246
BOBOSHKO N.M. Development trends of state financial control.	252
BOBOSHKO V.I. Development of complex methods of fighting corruption as an element of providing economic safety to small and medium businesses at the regional level.	257
GOVORIN A.A., DANKO T.P. The potential development of the Russian IT-companies (economic review)	260
NIKULINA N.N., SHASHKINA M.E., ERIASHVILI N.D. Tax control of insurance companies.	265
PODCHISCHAEVA O.V., NIKULINA N.N. Profit maximization under market price changes.	277
SIMAGINA S.G., NIKULIN L.F. Research of gender-specific control and simulation of the behavior of the «M» and «F» of managers on its basis	283
HOMERIKI G.V., KARASEVA M.V. Legal maintenance of marketing communications.	286
ERIASHVILI N.D., MAILYAN S.S. State regulation of economy.	289

PEDAGOGICAL, PSYCHOLOGICAL, SOCIOLOGICAL SCIENCES

KARABANOVA O.A. Disharmony of parent-child relationships as a factor of deviant behavior of a person	295
KUZMIN A.V. The educational aspect of the prevention of extremist behavior of minors	300
REAN A.A. Family: aggression and victimization of minors	304
PEKARSKY F.V. Resources performance in daily performance management	309
OSOKIN D.B. A modern view on concept of crisis of the identity of the public servant.	312
NIKOLAIEVA JU.V. Features of the use of techniques of psychological counseling in the practice of psychologists departments of the MIA of Russia.	317
PESHKOVA JU.N., TVERDYNIN N.M. Reflection of Social Processes in German-Speaking Literature: F. Kafka's Technophobia and B. Kellerman's technocracy.	320
NAMRUEVA E.V. The dialogue as an essential condition of communicative interaction between the bodies of internal affairs and the society	323

ANNIVERSARIES

MIKHAYLOV V.A. 85 anniversary of the Honored lawyer of the Russian Federation professor Yuri Nikolaevich Belozarov	327
---	-----



ФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НАЧАЛ МНОГОПАРТИЙНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ВЯЧЕСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ БЕЛОНОВСКИЙ,

профессор кафедры публичного права юридического факультета РГГУ;

ГЕОРГИЙ АРТУРОВИЧ ТУТХАНЯН,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научные специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве;

12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основании анализа конституционных положений о праве граждан на идеологическое и политическое многообразие исследуется процесс формирования мультипартийности в ходе становления политической системы Российской Федерации.

Ключевые слова: реформа избирательной системы; ст. 6 Конституции СССР; появление политических партий и объединений; Конституция РФ 1993 г.; свобода деятельности общественных объединений; выборы в Государственную Думу; реализация конституционных прав граждан на идеологическое и политическое многообразие.

Annotation. The authors analyse constitutional provisions of the rights of citizens to ideological and political diversity and explore the process of forming multiparty system during the formation of the political system of the Russian Federation.

Keywords: reform of the electoral system; Art. 6 of the Constitution of the USSR; the emergence of political parties and associations; the Constitution of the Russian Federation in 1993; freedom of association; elections to the State Duma; implementation of the constitutional rights of citizens to ideological and political diversity.

XIX партийная конференция 1988 г. приняла ряд принципиальных решений, направленных на обновление системы единой партийно-государственной власти, в которой правившая партия была непосредственно вмонтирована в структуру государственного управления, играя в ней роль руководящего центра. Одним из средств для этого была реформа избирательной системы. Согласно новому избирательному закону¹, помимо квот для КПСС, профсоюзов, комсомола, право выдвижения кандидатов предоставлялось и другим корпоративным организациям и гражданам по месту жительства. Несмотря на активные усилия партноменклатуры взять этот процесс под свой контроль, новые избирательные правила в большей степени, чем ожидалось, сумели пошатнуть устой однопартийности. Изменение избирательного законодательства имело следствием появление легальной оппозиции пока в неорганизованных, скрытых формах, но фактически являвшейся прообразом будущей многопартийности.

В марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР изменил редакцию ст. 6 Конституции СССР, изъяв из нее положение о КПСС как руководящей и направляющей силе общества и ядре политической си-

стемы. В новой редакции ст. 51 была закреплена возможность образования и других политических партий.

Рост многопартийности заставил разваливающуюся КПСС, государство принять меры к тому, чтобы как-то упорядочить процесс, поставить его в определенные рамки. В октябре 1990 г. принимается Закон СССР «Об общественных объединениях»².

С узаконением многопартийности возникла реальная возможность для институционализации различного рода неформальных объединений и реорганизации их в политические партии. В 1990—1991 гг. сформировались основные политические партии либерально-демократической направленности — Социал-демократическая, Демократическая, Республиканская, Крестьянская, Народная партия свободной России, Движение демократических реформ, Либе-

¹ Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9855-XI «О выборах народных депутатов СССР» // ВВС СССР. 1988. № 49. Ст. 729; Белонковский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010; Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. Васильева В.И. М., 1993; Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии; 2-е изд., испр. и доп. М., 2007.

² Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.



рально-демократическая партия Советского Союза и др. Одновременно шло интенсивное образование организаций национал-патриотической ориентации — Республиканской народной партии, движения «Русское национальное единство». На несколько течений и организаций распался Национально-патриотический фронт «Память». В тот же период были созданы объединения с «ретроспективной» идеологией — Конституционно-демократическая партия — партия народной свободы, Движение социалистов-народников, Союз русского народа, ряд монархических организаций.

Однако, с ростом оппозиции вызрела и новая революционная ситуация в СССР. Неудачи реформ в советском обществе, дальнейшее ухудшение жизни людей, кровавые конфликты в республиках, августовский путч в Москве, политические интриги лидеров — все это обострилось к концу 1991—1992 гг. и привело к развалу Советского государства. Указом Президента Б.Н. Ельцина от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР» были приостановлены и признаны незаконными деятельность КПСС и КП РСФСР на всей территории страны. В Указе, в частности, отмечалось, что «КПСС никогда не была партией. Это был особый механизм формирования и реализации политической власти путем сращивания с государственными структурами или их прямым подчинением КПСС. Руководящие структуры КПСС осуществляли свою собственную диктатуру, создавали за государственный счет имущественную основу для неограниченной власти. Деятельность структур партии в установленном порядке не зарегистрирована и осуществлялась с грубыми нарушениями закона»³.

В ходе новой демократической революции было разрушено то, на что опиралась КПСС. С введением частной собственности и появлением богатых и бедных произошла смена общественного строя. Новое российское демократическое государство, отвергая насилие и тоталитаризм, дало возможность многим партиям реформироваться и укрепиться, а также создало реальные условия для дальнейшего развития законодательства о политических партиях и общественных объединениях, развития демократии в стране.

Идейные и тактические разногласия самих коммунистов привели к образованию на левом фланге радикальных партий — Российской коммунистической рабочей партии, движения «Трудовая Россия» и др. и партий некоммунистического толка — КПРФ и Аграрной партии России, выступающих за созда-

ние умеренно-демократических партий парламентского типа.

Дальнейшее углубление и развитие законодательство об общественных объединениях получило в Конституции РФ 1993 г.⁴ В ней подтверждается право каждого на объединение, что служит юридической основой образования и деятельности этих общественных институтов, включая политические партии. Хотя о партиях в Конституции РФ специально не упоминается, но право на их создание вытекает из смысла ч. 3 ст. 13, признающей в России политическое многообразие и многопартийность. Кроме того, ч. 4 той же статьи закрепляет принцип равенства всех общественных объединений.

Согласно Основному закону право на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать либо не вступать в существующие общественные объединения, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Конституция РФ закрепляет в качестве одной из важнейших гарантий свободы объединений соблюдение принципа добровольности создания и деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден как к вступлению в какое-либо объединение, так и к пребыванию в нем. Одновременно Основной закон гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

В Конституции РФ гарантируется свобода деятельности общественных объединений. Они создаются гражданами по своему выбору без предварительного разрешения органов государственной власти и мест-

³ Указ Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149; Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1537.

⁴ Конституция РФ. Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1 (с изм. и попр. СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445).



ного самоуправления, могут регистрироваться в органах юстиции и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения таких прав. Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных организаций, равно как и вмешательство последних в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, за исключением предусмотренных законом случаев. Предусмотрено право граждан, их объединений обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем законы.

В декабре 1993 г. состоялись выборы в Государственную Думу Российской Федерации первого созыва. Еще 1 октября 1993 г. Президент Российской Федерации издал Указ «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти в переходный период». В нем был определен численный состав Государственной Думы в количестве 450 человек, одна половина которых избирается по пропорциональной системе по общефедеральным спискам избирательных объединений, а вторая половина — по мажоритарной системе в одномандатных округах с голосованием в один тур⁵.

В соответствии с Законом об общественных объединениях все представленные в Государственной Думе политические партии образовали самостоятельные фракции. С точки зрения обеспечения реальной многопартийности, формирование партийных фракций как специфического института парламентской демократии имело большое значение, так как они не только впервые в отечественной истории получили официальный юридический статус, но и стали полноправными участниками законодательного процесса. В развитие действующего законодательства Регламент Государственной Думы первого созыва предусматривал самые широкие полномочия партийных фракций: по партийно-политическому принципу формировались все руководящие органы палаты, ее комитетов и комиссий; через своих представителей фракции могли выступать с законодательными инициативами и проектами постановлений Государственной Думы, обра-

щаться с запросами к любому государственному органу или должностному лицу; им было предоставлено право организации парламентских слушаний, круглых столов, семинаров по проблемам законодательской деятельности, проведения пресс-конференций, встреч с избирателями. Тем самым политическим партиям были созданы все необходимые правовые и организационные возможности для реализации ими своей функции представительства общественных интересов на законодательном уровне.

Практика избирательных кампаний после 1993 г., массовое возникновение избирательных объединений и блоков потребовали внесения корректив в федеральное законодательство об общественных объединениях. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁶, ограничившись общим определением избирательного объединения как общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, этой задачи не решил. Более того, расширительное толкование понятия «избирательное объединение» в условиях почти полной неразвитости института политических партий и неясности их политико-юридического статуса привело к тому, что право участвовать в выборах получили блоки и общественные объединения, не являющиеся по существу политическими, что, в свою очередь, могло еще больше запутать избирателя.

Полностью не решил этой задачи и ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»⁷. Подтвердив действие норм аналогичного Закона 1993 г. в части, касающейся особенностей регистрации и деятельности политических партий, он разделил понятия «общественное объединение» и «общественная орга-

⁵ По итогам голосования из 13 избирательных объединений, принимавших участие в выборах по партийным спискам, только восемь преодолели установленный 5-процентный барьер: Либерально-демократическая партия России получила 24,6 голосов и соответственно 58 депутатских мест, блок «Выбор России» — 15% (40), Коммунистическая партия РФ — 11,2% (32), Аграрная партия России — 8% (21), блок «Явлинский — Болдырев — Лукин» (Яблоко) — 7,7% (20), Демократическая партия России — 5,6% (14), Партия российского единства и согласия — 5,8% (17), политическое движение «Женщины России» — 8,7% (21).

⁶ ФЗ РФ от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁷ ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930 (с изм. и доп. СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172).



низация» (как разновидности общественного объединения, основанного на членстве). Однако, Закон не внес соответствующих уточнений, касающихся особого статуса общественно-политических объединений. Более того, определив существование в уставе общественных объединений записи о праве на участие в выборах достаточным основанием для признания за ними права на выдвижение собственного списка кандидатов по общефедеральному округу, Закон фактически устранил различие прав участия в выборах между политическими партиями, общественно-политическими движениями и иными общественными объединениями и, тем самым, изменил содержание правосубъектности общественных объединений в избирательном процессе.

Эта новация стала причиной того, что на парламентских выборах 1995 г. количество потенциальных участников кампании выросло почти вдвое. Если в 1993 г. списки кандидатов в депутаты Государственной Думы первоначально выдвинули 35 общественных объединений, то в 1995 г. их стало уже 69, а заявили о желании выдвинуть кандидатов 111 партий и общественных объединений, из которых 43 были зарегистрированы ЦИК России для участия в выборах (на прошлых выборах (1993 г.) — 13).

Тем не менее, итоги избирательной кампании 1995 г. дают основание утверждать, что за два прошедших года демократическое Российское государство совершило серьезный шаг как в укреплении самих партий, так и в развитии политико-правовой культуры общества, сделав многопартийность устойчивой реальностью. Если на выборах 1993 г. 5-процентный барьер преодолели восемь избирательных объединений, то в 1995 г. это сумели сделать только четыре объединения. В новом составе Государственной Думы значительно большим по сравнению с 1993 г. оказалось количество депутатов, избранных непосредственно от различных партий, движений и блоков. Соответственно, почти в два раза (со 127 до 77) уменьшилось число депутатов, выдвигавшихся не от партий и движений, а от групп избирателей, и имевших статус независимых кандидатов.

Опыт проведения выборов в Государственную Думу второго созыва сделал очевидной необходимость более четкого определения статуса общественно-политических объединений, в частности, их права на участие в выборах в качестве избирательных объединений. Первый шаг в этом направлении был сделан в

1997 г. с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸. В нем содержится качественно новая правовая трактовка избирательного объединения как политическо-го общественного объединения (политическая партия, политическая организация, политическое движение), основными уставными целями которого являются участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления путем выдвижения кандидатов, участие в организации и деятельности этих органов. Таким образом, в основу законодательного определения политического общественного объединения был положен комплексный функциональный критерий, позволяющий отделить политические объединения от неполитических.

Следующим важным шагом в совершенствовании правового регулирования деятельности политических общественных объединений стал Федеральный закон 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях». Он ввел ряд конкретных ограничительных признаков политического общественного объединения, при наличии хотя бы одного из которых последнее не могло быть признано в качестве политического. К таковым не могли быть отнесены объединения, во-первых, зарегистрированные в качестве профсоюза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также общественного фонда, учреждения, органа общественной самодеятельности; во-вторых, уставом которых допускается членство иностранных граждан или предусматривается формирование объединения по профессиональному, национальному, расовому или конфессиональному признаку; в-третьих, преследующие цели извлечения прибыли посредством предпринимательской деятельности и распределения получаемой прибыли (имущества, собственности), а также созданные для реализации любительских и иных неполитических интересов.

Такая правовая конструкция общественного объединения как своеобразного родового понятия, охва-

⁸ ФЗ от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339 (с изм. и доп., внес. ФЗ от 30 марта 1999 // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653).



тывающего политические партии, непартийные политические объединения и политические движения, сыграла определенную позитивную роль на ближайших парламентских выборах. В избирательной кампании 1999 г. принимало участие 26 избирательных блоков и объединений, и только шесть из них сумели набрать предусмотренные законом для получения депутатских мандатов 5% голосов избирателей⁹.

Избранная в конце 1993 г. Государственная Дума первого созыва вновь вернулась к закону о политических партиях. Однако, его ожидала нелегкая судьба; закон трижды обсуждался в первом чтении, дважды — во втором и был принят в третьем чтении 8 декабря 1995 г. на последнем заседании палаты. Разработчики закона аргументировали необходимость его принятия тем, что он регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами своего конституционного права на идеологическое и политическое многообразие. С принятием Закона и появляется особая организационно-правовая форма «политическая партия», так как Закон «Об общественных объединениях» не рассматривает это понятие и отсылает к специальному законодательству. Закон о партиях, как отмечали его разработчики, закрепляет принципиальные

отличия политических партий от иных общественных объединений, прежде всего в возможности выдвигать кандидатов на выборные и иные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления, создает правовую основу для деятельности фракций политических партий в представительных органах всех уровней. В последующие годы линия на искусственное выращивание политических партий и формирование в стране многопартийной системы ограниченного типа с доминирующей «партией власти» во главе получила дальнейшее развитие.

⁹ Что касается дальнейшего развития законодательства об общественно-политических объединениях с точки зрения наиболее полной реализации конституционных прав граждан на идеологическое и политическое многообразие, то этот вопрос долгое время оставался дискуссионным. Споры, в основном, сводились к тому, нужен или не нужен специальный закон о политических партиях. Одни были убеждены, что принятие отдельного закона о партиях, фактически закрепляющего их монополию на участие в выборах, противоречило бы реально сложившейся в стране партийно-политической системе, в которой, наряду с партиями, все более активную роль играют и политические движения. Другие, наоборот, считали, что такой закон необходим, поскольку партии являются исторически вызревшим типом общественной организации, наиболее адекватно отвечающим потребностям политической деятельности, имеют сравнительно четкие идеологические ориентиры и организационную структуру, а потому легче поддаются контролю со стороны общества и государства.

ВЕЩНОЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННОЕ ПРАВО В РИМСКОМ И РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ИВАНОВ,

*доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: alex.iv25@yandex.ru;*

ТАТЬЯНА ЛЬВОВНА МАТИЕНКО,

*доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

*Научные специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве;
12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются особенности вещного и обязательственного права в римском и российском праве. Отмечается особый статус института права собственности в Древнем Риме и специфичность его развития и закрепления в советском и современном российском законодательстве. По аналогичной схеме освещается характерность обязательственного права.

Ключевые слова: гражданско-правовые отношения, вещное право, институт собственности, владение, римское право, Законы XII таблиц, посессия, доминий, обязательственное право, договорное и деликтное право.

Annotation. Deals with the features of a corporeal and liability law in the Roman and Russian law. The author considers the special status of the institute of property rights in ancient Rome and the specifics of its development and consolidation of the Soviet and modern Russian legislation. The similar scheme highlights the specificity of the law of obligations.

Keywords: civil relations, property law, the institution of property, possession, Roman law, Laws of XII Tables, possessiya, dominoes, liability law, contract and tort law.



Одной из ключевых проблем гражданско-правовых отношений во все времена были сферы вещного права (разд. II ГК РФ), в рамках которого особо выделяются отношения собственности (ст. 209, 212—215 ГК РФ) и обязательственного права (разд. III—IV ГК РФ). Институт собственности является одной из основ экономического строя Российской Федерации, так как «наличие института собственности является базисом нормального и эффективного функционирования рыночной экономики»¹.

Говоря об институте собственности, следует отметить, в римском праве на протяжении длительного времени специального четкого термина для обозначения самой собственности не было. Как не было и различения понятий «собственность» и «владение». К самой собственности как к явлению римляне относились чрезвычайно щепетильно. На ее охрану и защиту была мобилизована сила всей государственной машины, а малейшее посягательство на неприкосновенность государственной, а позднее и частной собственности рассматривалось как осквернение и нарушение сакральной основы существования римского права, его самой глубинной сущности — его справедливости.

Эта особенность обусловлена историческими перипетиями развития римского общества.

Первоначально институт частной собственности существовал в виде *dominium* или *proprietas* (и то и другое переводятся как «наличие», или «собственность»), но содержание этого фактического права в представленном виде было крайне противоречиво и запутано².

Самое главное из недвижимого имущества — земля, продолжительное время находилась в нераздельном общественном (коллективном) обладании. Поэтому вначале появилось понимание частной собственности только на движимое имущество — вещи («Частные вещи — это те, что принадлежат отдельным людям», Институции Гая).

Собственно право частной собственности сформировалось только ко II в. до н.э., в результате многолетних споров, кровопролитных схваток и жертв, принесенных ради ее признания³. Закон 111 г. до н.э. закрепил полномочия частного собственника в виде совокупности прав *uti, frui, habere, possidere* (пользования, извлечения доходов, обладания и владения)⁴. Однако, и гораздо позднее термина для обозначения частной собственности так и не появилось. Лишь в I в. до н.э. она стала именоваться доминиемом.

С этих пор началось постепенное «выдавливание» *possessio* (древнейшей формы господства над вещью) доминиемом. При этом отличия состояли в том, что *possessio* являлось фактическим исключительным правом обладания вещью, а *dominium* — юридически оформленным правом собственности. Именно последнее характеризовалось гораздо большей «стабильностью и гарантированностью».

Главной ценностью любой социально организованной структуры того времени была земля. Следовательно, важнейшим ее видом собственности должна была быть собственность на землю. Изначально единственно легитимной была общая квинитская собственность (*dominium ex iure Quiritium*). Право собственности в его самом полном и всеобъемлющем виде принадлежало римской родовой общине как таковой. Именно в ее рамках собственность на землю и рассматривалась как право римских граждан на владение ею, а также тех немногих неграждан, которые были наделены правом участия в коммерческом обороте (*ius commercii*). Но это была собственность всего римского (патрицианского) общества, частью которой (не более двух югеров, т.е. около 0,5 га) от его имени наделялись все соплеменники на праве законного владения (*iusta possessio*).

Именно в отношении общественной земли (*ager publicus*) неизменно разгорались жаркие споры. Кроме постоянных претензий друг к другу, в патрицианской среде присутствовало неизменное недовольство обделенных земель плебеев. О накале страстей вокруг *ager publicus* свидетельствует обвинение в стремлении к царской власти и казнь автора первого аграрного законопроекта Спурия Кассия в 486 до н.э.⁵ В Законах XII таблиц находит свое отражение появление се-

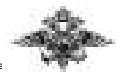
¹ Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. М., 2008. С. 42.

² Ерофеев С.И., Водкин М.Ю. Формирование правовых представлений о собственности в римском праве: *dominium* и *possessio* // Юридический аналитический журнал. 2003. № 3. С. 8—17.

³ Здесь можно вспомнить и первую сецессию плебеев, и казнь инициатора первых (неудавшихся) земельных реформ Спурия Кассия (486 до н.э.), и убийство братьев Гракхов и многие другие случаи.

⁴ Выделение личного владения обставлялось достаточно сложными процедурами с произнесением формулы: «*Privatus esto*» («Пусть будет частным (полем)»). Тем самым, лицо наделялось правами владения и распоряжения выделенным участком земли как только своей и ничьей более собственностью.

⁵ Спурий Кассий (консул 502, 493, 486 гг. до н.э.) предложил раздать часть только что завоеванных земель союзным латинам и плебеем, тем самым сгладить социальную напряженность в обществе.



мейной собственности, и проводится разделение на недвижимое (*familia*) и движимое имущество (*rescupidia*). Порядок отчуждения последнего был искусственно усложнен (обряд мандипации, определенные ограничения завещания земли и т.п.).

С течением веков свободной земли практически не осталось, в то время как сверхсостоятельных (и просто состоятельных) владельцев общинной италийской земли их статус временных держателей не устраивал все больше и больше. Именно с поисками какого-то компромисса в сфере земельных отношений и связаны многочисленные попытки реформ времен поздней республики (например, братьев Гракхов). Завершением споров стали законы Спурия Тория (118—111 гг. до н.э.), которые были направлены на прекращение и полный запрет в дальнейшем передела общинно-государственных земель. Это способствовало превращению владельцев участков италийской земли в их законных собственников и, по сути, привело к образованию института частной собственности на землю, получившего название доминиума (*dominium*, обладание, владение, господство).

Итак, право собственности (*proprietas*, собственность, имущество) определялось как исключительное право лица над вещью в виде идеальной совокупности прав владения/обладания (*possessio, ius possidendi*), пользования (*uti*) и распоряжения (*abuti*). Собственность — это право, свободное от ограничений по самому своему существу и абсолютное по своей защите.

В советском государстве сложилось два вида собственности: общественная социалистическая собственность в виде государственной (общенародной) собственности, собственности колхозов и иных кооперативных организаций и их объединений и собственность общественных организаций и отдельно личная собственность⁶. Это нашло свое отражение в первом советском Гражданском кодексе 1922 г., где право собственности явилось одним из составных элементов раздела «Вещное право», зато во втором законе от 1964 г. все вещное право было уже сведено к праву собственности.

В условиях рыночной экономики такое видовое деление собственности не могло отражать реальную картину гражданских правоотношений между равноправными сторонами их участников. Потребовалось создание единого универсального права собственности, что нашло свое отражение в действующем зако-

нодательстве. Сейчас оно как совокупность прав лица на владение, пользование и распоряжение имуществом закрепляется в виде частной, государственной, муниципальной и иных формах (ст. 8 Конституции РФ, ст. 209, 212—215 ГК РФ). При этом указанная совокупность прав собственника «является его фундаментальным правом и обеспечено всеми средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и стороны органов власти самого государства. Историческое развитие права собственности привело к формированию доктрины его священности и неприкосновенности, которая сводится к запрету лишения данного права иначе, как в строго установленном законом порядке»⁷.

Вещному праву и его важнейшему «представителю» — праву собственности противостоит обязательственное право. Если первое распространяется на всех и требования его абсолютны, то второе относится только к стороне обязанной — к должнику.

Основным элементом обязательственного права является обязанность или обязательство, понимаемые как обещание что-либо совершить в пользу другого лица или всего общества.

Таким образом, обязательство (*obligatio*, связанность, обязательство) можно определить как возникающее в силу определенных оснований особое правоотношение, содержание которого составляют, с одной стороны, юридическая обязанность одного лица (должника) совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие (например, передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги) либо воздержаться от какого-либо действия, а с другой, — право кредитора требовать от должника исполнения этой обязанности.

В римском праве еще в глубокой древности сложилась определенная совокупность специальных обычаев, правил и норм, направленных на регулирование отношений, связанных с возникновением и исполнением обязательств. Прежде всего, это основания их возникновения, содержание, порядок реализации, обеспечение исполнения; правила уступки требования и перевода долга; ответственность за нарушения и различные основания прекращения обязательств.

⁶ Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский; М., 1998. С. 228—232.

⁷ Мозолин В.П. Указ. соч. С. 42.



Постепенно возникла особая система обязательственного права как совокупность институтов и норм, которыми регулируется порядок отношений двух и более субъектов права по поводу возникающих между ними взаимных требований, связанных с реализацией их хозяйственных целей, а также иных личных интересов неполитического свойства; это также право, предоставляющее возможность требовать совершения определенного действия от другого лица или лиц.

Несмотря на то, что обязательственное право — это, прежде всего, договорное право, его источниками выступают как договора, так и обстоятельства внедоговорного характера — деликтного. Поэтому следует иметь в виду, что обязательственное право состоит из двух крупных блоков: договорного права и деликтного права.

Говоря о содержании обязательства, римский юрист II—III вв. н.э. Павел отмечал: «Сущность обязательства состоит не в том, чтобы сделать как-нибудь предмет нашим или какой-нибудь сервитут нашим, но чтобы связать другого перед нами, дабы он дал что-нибудь или сделал, или предоставил». Из этого положения современная наука сделала вывод о том, что стороны в обязательстве связаны между собой встречными отношениями, в основе которых находятся взаимобусловливающие друг друга право требования и обязанность исполнения, в целом составляющие фор-

мулу: «Дать, сделать, предоставить». Внутреннее наполнение этих составных компонентов обязательства выражается в следующем: «дать» (dare, гарантировать, продать) — обязанность лица (должника, дебитора) передать имущество, т.е. вещь определенного качества другому лицу (кредитору) в собственность или во владение; т.е. это перенос вещных прав с одного субъекта на другой; «сделать» (facere, обязательно сделать, исполнить, доставить) — обязанность одного лица осуществить в пользу другого действия, имеющие реальный физический смысл и приносящие ему какую-либо материальную выгоду или не предпринимать таковых (бездействие), будучи обязанным не препятствовать другому лицу в своих законных интересах пользоваться вещью; «предоставить/исполнить» (от praes stare) — обязанность лица что-то выполнить, возместить нечто, измеряемое в стоимостном (денежном) выражении.

Действующее российское гражданское законодательство традиционно определяет обязательственное право как обязанность одного лица (должника) совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие (передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п.) либо воздержаться от определенного действия, и право кредитора требовать от должника исполнения его обязанности (ст. 307 ГК РФ).

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МНОГОУКЛАДНОЙ ЭКОНОМИКИ (1917—1930 гг.)

ВЛАДИМИР МАРКОВИЧ ИСАКОВ,

старший научный сотрудник научно-исследовательского и редакционно-издательского отделения Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, профессор, доктор юридических наук
E-mail: ivm45@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 вопросы формирования милиции молодого Советского государства, подготовки кадров и комплектования ими органов милиции на начальном этапе развития государства в условиях многоукладной экономики.

Ключевые слова: создание милиции, комплектование милиции, профессиональная подготовка кадров милиции, НКВД РСФСР.

Annotation. Discussed the formation of the militia of the young Soviet state, training and recruitment of the police authorities at the initial stage of development of the state in a mixed economy.

Keywords: establishment of militia, recruitment of the police, professional training of the police, NKVD of RSFSR.



При рассмотрении Советского периода становления и развития профессиональной подготовки кадров милиции мы приняли периодизацию, учитывающую ряд системообразующих факторов: экономических, социальных, политических и идеологических. Исходя из этого, выделяют четыре ступени в историческом развитии милиции в Советский период, становлении и развитии системы подготовки кадров милиции:

1) создание и подготовка милиции Советского государства на начальном этапе ее формирования (1917—1930 гг.) в условиях многоукладной экономики;

2) реформирование милиции и подготовки кадров в предвоенные годы (1930—1941 гг.) в период перехода к одноукладной экономике;

3) милиция и ее задачи в условиях военного времени (1941—1945 гг.);

4) милиция в послевоенный период и организация системы профессиональной подготовки в МВД Советского Союза (1945—1991 гг.) в условиях единого уклада экономических основ развития государства.

Такая периодизация была предложена А.С. Барсенковым [1] и получила развитие в трудах В.М. Исакова [2]. Периодизация носит условный характер, а границы периодов совпадают с основными историческими периодами становления государства.

Создание нового советского государственного аппарата внутренних дел началось после вооруженного восстания в Петрограде (8 ноября 1917 г.), когда государственная власть перешла к Всероссийскому Съезду Советов рабочих и солдатских депутатов. Исполнительным органом Съезда являлся Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) при котором был создан Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР, состоявший из 13 комиссариатов (в том числе и внутренних дел).

Наркоматом, в основу которого была взята структура аппарата Министерства внутренних дел дореволюционной России, руководил народный комиссар внутренних дел с совещательным органом — коллегией. Наркомат, кроме основного направления своей деятельности — борьбы с контрреволюцией и преступностью — через соответствующие отделы занимался вопросами местного управления и хозяйства, воинских повинностей, беженцев, актами гражданского состояния, коммунального хозяйства, медициной и ветеринарией и другими направлениями.

10 ноября 1917 г. Наркоматом было принято постановление «О рабочей милиции» с комплектованием на добровольной и безвозмездной основе. Под этим подразумевались периодические привлечения добровольцев на суточные дежурства с сохранением зарплаты по месту работы. В декабре 1917 г. для борьбы с контрреволюцией создается Всероссийская чрезвычайная комиссия, наделенная особыми полномочиями.

Комплектование милиции на штатной основе начинается с 10 мая 1918 г. после реорганизации Наркомата и принятия соответствующего решения Коллегией. «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены» [3]. В тяжелейших условиях войны и небывало разросшейся преступности место царской полиции, расформированной в 1917 г., заняли революционные студенты и иные случайные люди из добровольцев, не имевшие каких-либо профессиональных навыков. Отделения милиции из отделов местных управлений НКВД реорганизуются в отделы милиции (с августа — в управления, с октября — в Главные управления). Начиная с конца 1918 г. и по середину 1920 г. создаются специализированные подразделения рабоче-крестьянской милиции: уголовный розыск, транспортная (железнодорожная, речная), следственно-разыскная, промышленная милиция. НКВД РСФСР передаются пожарные подразделения, происходит дальнейшая реорганизация отдельных отделов и управлений; изменение функций в плане их сужения, во избежание дублирования другими наркоматами. Декретом от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции» закрепляются организационно-правовые аспекты данных изменений [4, ст. 213].

Деятельность НКВД РСФСР все больше направляется на борьбу с преступностью, поддержание революционного общественного правопорядка, происходит изменение политики Царской России с карательной на политику перевоспитания осужденных. Постановлением ВЦИК от 6 февраля 1922 г. Всероссийская чрезвычайная комиссия реорганизовывается в Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР (на местах создаются Политические отделы при губисполкомах), на которые дополнительно возлагаются задачи по борьбе с контр-



революцией, бандитизмом, шпионажем, контрабандой; по охране путей сообщения и границ страны.

В начальный период формирования милиции на штатной основе остро возникает вопрос специальной подготовки сотрудников. Руководству НКВД РСФСР представлялось, что необходимо создавать сеть курсов, школ для подготовки милицейских кадров, в том числе инструкторов и дружинников. Эта работа начинается уже с 1918 г., когда появляются первые милицейские курсы и школы (Московская школа милиции затем инструкторов милиции, Владимирские курсы для начальствующего состава милиции, Петроградская школа дружинников, курсы ВЦИК для руководства милиции, с 1919 г. Петроградские курсы для женщин-милиционеров, Тульские курсы милиции, инструкторская школа милиции и отделение подготовки работников уголовного розыска при Петроградском рабоче-крестьянском университете [5] и др.).

Курсы комплектовались лицами из пролетарской среды с 18-летнего возраста и сроком обучения от нескольких недель до нескольких месяцев. Обучение проводилось на основе учебных программ и планов лицами, как правило, имеющими практический опыт. Необходимо отметить, что в программах основное внимание уделялось пролетарской подготовке, военной и, в меньшей степени, профессиональной. По окончании обучения выдавалось соответствующее свидетельство.

Однако, на вопросы комплектования милиции накладывались объективные обстоятельства, связанные с призывом в Красную Армию, в том числе и милиционеров (Постановление НКВД от 19 сентября 1918 г. «Об обязанности членов и служащих милиции являться к призыву при мобилизации» [4, ст. 734]). Текучесть кадров в этих условиях была огромной, практически за годы гражданской войны личный состав милиции обновлялся неоднократно и подготовить специалистов для милиции представляло огромную проблему.

Завершение Гражданской войны и отсутствие денежных средств на обучение заставило перейти к самостоятельной подготовке кадров на местах. Кроме того, денег не хватало даже на содержание милиции, из Центра выделялись только 50%, а остальное должны были доплачивать местные Советы. Подготовка кадров милиции проходила в общегосударственных рамках ликвидации безграмотности населения, подготовки населения к работе в любом направлении на-

родного хозяйства, когда основное внимание уделялось политической подготовке и лишь частично профессиональной. Такое положение дел не давало возможности руководству НКВД создать автономную систему профессиональной подготовки кадров милиции по примеру военной системы образования и к тому же оно не было в этом заинтересовано, так как не хватало средств. На создаваемых на местах курсах, которые носили разные названия, в программах в соответствии с руководящими документами [6], больше внимания уделялось военной подготовке (военным и строевым уставам). Только в некоторых губерниях программы были нацелены в большей степени на милицейское направление подготовки. Проблемы возникали и с отсутствием владеющих грамотой кандидатов. «К началу 1920 г. милиция России насчитывала 87 843 человека, а на курсах в среднем обучалось от 1500 до 2500 человек, следовательно, профессиональный уровень милиции улучшался крайне медленно и не отвечал требованиям времени» [7, с. 86].

В целом, усилия руководства НКВД и местных органов власти по подготовке сотрудников милиции на начальном этапе становления не имели эффекта, работа в этом направлении была стихийной, бессистемной и не была обеспечена подготовленными инструкторами и преподавателями.

В 1921 г. происходит переход государства к новой экономической политике, которая вводила капиталистические элементы ведения экономики. В таких условиях, временного отхода от провозглашенных принципов народного достояния на средства производства и народной собственности на все остальное, милиции приходилось работать в тяжелейших условиях. Кроме того, отсутствовала правовая база и нормативно закреплённый правовой статус сотрудников.

В этот период происходит важный этап в организации подготовки кадров для милиции, Главным управлением милиции НКВД РСФСР издается приказ № 69, вводящий Положение и программу курсов при губернских (областных) управлениях милиции для руководящего состава милиции [5].

В программах подготовки курсантов по введенным программам предусматривалась общая, политическая и специальная подготовка. Обращая внимание на направленность специальной подготовки, необходимо отметить, что наряду с изучением должностных обязанностей внимание уделялось взаимодействию с другими силовыми структурами и орга-



нами власти, военной подготовке и выполнению других обязанностей возложенных на милицию. Существующая система подготовки кадров милиции и ее «пропускная» способность не обеспечивали изменения в профессиональном плане в рядах милиции (в милиции обучалось примерно 2500 человек, в армии — 60 тыс.) [7, с. 94].

В этот же период приказом ГУМ НКВД РСФСР от 15 ноября 1922 г. создается Первая (Петроградская) и Вторая (Омская) школы среднего комсостава милиции на базе одноименных высших курсов, а в декабре — Ростовская [8]. Школы были центрального подчинения (республиканского) и ставили целью подготовку обучаемых на «замещение должностей начальников милиции районов, их помощников в уездах, начальников отделений милиции в городах, агентов уголовного розыска первого разряда» [7, с. 113]. Предусматривался двухлетний срок обучения, обучение приравнивалось к низшему гражданскому профессиональному образованию. Программа также предусматривала общеобразовательную, общеспециальную и узкоспециальную подготовку. Узкоспециальная подготовка предусматривала изучение порядка прохождения службы, изучения судебно-технических мероприятий, уголовно-процессуальных, регистрационных.

Таким образом, к началу 1923 г. сформировалась начальная база и необходимые условия для развития системы профессиональной подготовки милиции. Особое внимание уделялось ликвидации безграмотности. Начальный период включал первоначальную подготовку (первый уровень) в течение 6—8 месяцев на курсах (в губернских управлениях милиции), второй этап — подготовку в губернских милицеевских школах в течение восьми месяцев младшего комсостава, третий — в школах среднего комсостава со сроком обучения два года командного состава милиции городского и губернского уровня.

Важным рубежом в становлении системы органов внутренних дел было принятое Положение о Народном комиссариате внутренних дел (ВЦИК 24 мая 1922 г.), которое законодательно (юридически) закрепило организационную структуру органов внутренних дел, права и обязанности должностных лиц. Центральным органом управления милиции становилась Главное управление, на местах — губернские, уездные и районные управления милиции.

«По характеру выполняемых функций НКВД разделялось на: организационно-административное уп-

равление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, управление делами и Государственное политическое управление (до ноября 1923 г.)» [9]. Новая нормативная база, конечно, имела большое значение для подготовки кадров, но она не учитывала реалий складывающейся обстановки (в военной системе и гражданской) в сфере образования, не закладывались основы развития системы специального среднего и высшего милицеевского образования.

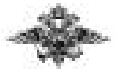
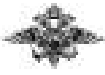
Главное управление милиции включало ряд отделов: 1-й отдел ведал административными, служебными, статистическими вопросами; 2-й — вопросами уголовного розыска, инспекции, учета преступлений; 3-й — материальными (тыловыми) вопросами.

Губернский административный отдел состоял из общего, милицеевского (строевая часть, кадры, адресный стол), уголовного розыска, подотделов. Подотдел милиции руководил всеми функциями милиции, осуществлял охрану общественных мест, обеспечивал порядок уличного движения, обеспечивал порядок в экстремальных ситуациях (стихийных бедствиях), пресекал социально опасные действия против населения, занимался паспортно-визовыми вопросами, контролем за хранением и использованием охотничьим оружием.

В областных, краевых и губернских центрах руководство работой милиции было возложено на начальников подотделов милиции административных отделов, в уездных и волостных центрах — на помощников начальников уездной или волостной милиции. В губернских городах (численностью населения более 50 тыс.) была организована городская милиция. Начальники губернской и уездной милиции назначались исполкомами и входили в состав коллегий уездного или губернского отделов управлений.

Волостная милиция включала начальника, старшего милиционера, младших милиционеров (одного на каждые 5 тыс. населения), сотрудника уголовного розыска (если население волости превышало 25 тыс. чел.), делопроизводителя.

Недостаточное нормативное регулирование деятельности милиции, вынуждает руководство НКВД осенью 1922 г. создать при Главном управлении милиции РСФСР особое совещание из профессионалов для разработки предложений по совершенствованию структуры и законодательной базы. Одновременно в



конце 1922 г. начинаются структурные изменения в НКВД — отдел уголовного розыска Главного управления милиции реорганизуется в Центральное управление уголовного розыска. Этой реорганизации способствовало резкое увеличение преступности.

В конце 1923 г. ВЦИК упраздняет отделы управления исполкомов губернских и уездных Советов, а их функции переходят к президиумам исполкомов Советов. Таким образом, работа НКВД сыграла значительную роль в упрочении системы Советов на местах и позволила найти оптимальные формы организации власти.

Милиция, уголовный розыск, часть государственного аппарата в сентябре 1923 г. переводятся на содержание за счет местного бюджета, упраздняется Главное управление милиции НКВД РСФСР и создается Центральное административное управление (ЦАУ) с целью уменьшения расходов. Происходит дальнейшее сокращение штатов, совершенствование структуры органов управления охраны общественного порядка. Реорганизация сократила (более чем наполовину) штаты этих органов, на 30% снизила расходы на содержание, устранила дублирование функций и уменьшила бумажную волокиту.

В период становления новой милиции пролетарского государства, 20—30-е гг. XX в., когда подготовка милиции сводилась, в основном, к военизированному направлению и ликвидации общей и юридической безграмотности, ряд ученых начинают работать над развитием теории подготовки кадров милиции, созданием программ и методичек для инструкторов и преподавателей курсов и школ милиции. Среди них можно выделить В.А. Спиридонова, создавшего общую систему защиты и нападения без оружия на основе уже существующих единоборств. Работу в указанном направлении продолжили ученые А.А. Харлампиев, И. Лебедев, И. Солоневич, Н.Н. Симкин, К.Т. Булочко А.А. Тарасов и др.

В конце 20-х начале 30-х гг. было издано «Временное руководство по рукопашному бою в РККА» (1929), «Временное руководство по штыковому бою» (1930), «Наставления по подготовке к рукопашному бою РККА» (1938), «Памятка инструктору самбо» (М., 1944), «Методические указания по рукопашному бою для разведывательных частей» (Л., 1943) Л. Красоткина и И. Васильева. Указанные работы также были использованы при подготовке милиционеров.

Разделы по обучению рукопашному бою в дальнейшем стали вводятся в наставления по физической подготовке всех силовых структур.

Одновременно многие ученые и профессионалы-стрелки занимались разработкой методик по совершенствованию применения табельного огнестрельного оружия (револьвера и пистолета), основ снайперского дела, материальной части (П.Д. Пономарев, В.М. Чулицкий, Л.М. Вайнштейн, А.А. Благонравов, Богданов И. Р., Груздина Н.Ф., Захваткин С. и др.).

С начала 1924 г. происходит изменение структуры НКВД. 27 марта 1927 г. ВЦИК и СНК РСФСР принимает новое «Положение о НКВД РСФСР», отражающее изменения в сфере руководства советским строительством; НКВД становится основным органом, ведающим административным надзором, охраной общественного порядка и общественной безопасности, местами заключения и коммунального хозяйства.

В завершение начального периода организации и становления милиции Советского государства и перехода к строительству нового социалистического хозяйства (конец 20-х гг.), происходит изменение стоящих перед НКВД функций и задач в плане расширения и усиления борьбы с экономическими, хозяйственными и государственными преступлениями. С этой целью происходит дальнейшая централизация и укрепление взаимодействия между различными структурами милиции как внутри республики, так и между республиками, объединение усилий аппаратов республик по раскрытию наиболее тяжких и резонансных преступлений.

Учитывая изложенное, необходимо отметить, что процесс профессиональной подготовки сотрудников милиции прошел путь от его отсутствия и ликвидации неграмотности (период примерно до 1922 г.) с одновременным созданием курсов (со сроком обучения три месяца) при губмилиции и большим количеством предметов, на которые требовалось значительно большее время и хорошая образовательная база курсантов. Однако, на деле на курсы принимались лица умеющие просто читать и писать. Переименование губернских курсов в школы мало что изменило в плане подготовки. В дальнейшем были организованы Высшие милицейские курсы для подготовки высшего состава милиции начиная с 1921 г., где приоритетом пользовались общеобразовательные, политические, военные предметы. Однако, в программе уже



больше времени отводилось на «специальные предметы: советское право, административное право, гражданское и финансовое право, уголовное право, уголовное и гражданское судопроизводство, служба в милиции, иппология — 16 часов (33,3%); на практическое изучение службы милиции — 11 часов (22,9%); гимнастику и спорт — 3 часа (6,2%); репетиции — 6 часов (12,6%)» [7, с. 101, 102].

В этот же период происходит некоторая профилизация курсов, когда часть мест отводится на подготовку специалистов определенного направления (уголовного розыска и др.) и увеличивается время обучения до пяти месяцев. Высшие курсы комсостава милиции переименовываются в школы с большими возможностями по подготовке. Таким образом, завершается начальный этап создания единой школьно-курсовой сети обучения сотрудников милиции, причем практически на всей территории России. Это: первоначальная подготовка на 6—8 недельных курсах; подготовка младшего командного состава в течение восьми месяцев; подготовка среднего командного состава в школах с 2-х годичным сроком обучения. Как видим, милицейская система профессиональной подготовки главным образом была ориентирована на восполнение недостатка кадров за счет ускоренного профессионального обучения на всех уровнях комплектования органов милиции и не давала необходимой общеобразовательной подготовки на уровне гражданской системы образования. В последующие годы (1924—1930 гг.) в основном меняются нормативно-правовые документы курсов, школ, программы, происходит улучшение подбора преподавательского состава милицейских дисциплин (с необходимым практическим стажем), вводятся выпускные экзамены. С 1921 г. централизованным руководством по формированию и развитию школьно-курсовой системы НКВД РСФСР занимается ЦАУ НКВД РСФСР (с 1924 г. — подраздел службы и подготовки в ЦАУ). Уже к концу 1924 г. были созданы и осуществляли подготовку сотрудников три школы среднего комсостава с двухгодичным сроком подготовки, девять губернских школ младшего комсостава с годичным сроком обучения и 23 — с 4-х месячным. Данное количество школ и курсов и их пропускная способность не позволяли быстро восполнить кадровый «голод» милиции, поэтому начиная с 1925 г. происходит дальнейшее их наращивание в количественном и качественном отношении; увеличивается их пропускная

способность. Уже в 1925 г. были созданы три школы подготовки младшего комсостава, которые были закреплены за определенными территориями (губерниями и областями), произошла централизация правил, программ, улучшилось финансирование за счет государства, были определены общие критерии набора в кадры милиции и в том числе было введено требование грамотности поступающего на службу. «Согласно правилам приема абитуриент должен был сдать экзамены по политграмоте, русскому языку, арифметике, иметь понятие о советском праве, должен уметь бегло и толково читать, написать диктант, уметь осуществлять четыре математических действия, знать проценты и меры измерения, кроме того, хорошо владеть военным делом: знать все о строе, положение о караульной службе, устройство оружия... степень их общего развития, культурный уровень» [7, с. 121]. В это же время, существовали 2-х месячные курсы подготовки волостных милиционеров, проводились повторно-инструкторские занятия, существовали курсы переподготовки (повышения квалификации).

Однако, принимаемые меры, все же, должного эффекта не принесли. На начало 1928 г. процент окончивших школы милиции увеличился незначительно и составил примерно 12,5%. Параллельно со школами существовала, для ликвидации правовой безграмотности, внешкольная учеба-образ современных занятий по служебно-боевой подготовке. Занятия проводились с определенными категориями сотрудников милиции по два часа в неделю на основе централизованных программ и расписаний.

Учитывая имеющиеся недостатки и нецелесообразность узкой специализации, НКВД РСФСР в мае 1928 г. преобразовывает три школы среднего и четыре младшего комсостава милиции в школы НКВД административно-милицейских работников по новой курсовой программе. Программа старшего курса включала теоретические и практические занятия по направлениям: общественно-политическому, правовому, милицейскому, военному (бюллетень НКВД РСФСР 1928 г. №4). Курсы делились по направлениям подготовки: младшее-милицейское, уголовного розыска, пенитенциарное; старшее-милицейское, уголовного розыска. Таким образом, уже тогда была заложена современная система специализации (цикловая и факультативная). Принимаются меры по введению стажировки для обучающихся и повышения ее эффективности за счет уменьшения количества направляемых



на стажировку и получения отзывов на каждого курсанта. Это позволило повысить эффективность и полезность стажировки в практической подготовке курсантов (см.: *Лебедев Н.А.* «О практике-стажировке в школах НКВД»).

Как видим, к концу 30-х гг. в НКВД РСФСР была создана централизованная система подготовки кадров, позволяющая осуществлять подготовку, начиная с первичных должностей рядовых до младшего начсостава, используя месячные подготовительные курсы, 3-х месячные курсы (или повторно-инструкторские), школы младшего начсостава (после года службы), школы среднего начсостава (после года учебы и года работы).

Недостатком этого периода системы подготовки кадров милиции было то что, несмотря на созданную в стране образовательную систему в виде вузов, техникумов, рабфаков, руководство НКВД (милиции) считало упрощенную общую профессиональную подготовку сотрудников низшего рядового звена и младшего начсостава милиции достаточной для выполнения служебных обязанностей и в этом плане подготовка милиции отставала от общегосударственного (военного) уровня и тормозила развитие структуры. Подготовка старшего начсостава милиции, особенно с высшим образованием, отсутствовала. Гражданская система образования в основном удовлетворяла нужды народного хозяйства. Поэтому подготовка старшего начсостава милиции по-прежнему проводилась на Объединенных курсах старшего начсостава административно-милицейских работников.

Для устранения пробела в подготовке милицейских кадров с высшим образованием НКВД СССР 8 июля 1930 г. создается Институт административного строительства [9] с тремя факультетами (административно-милицейской работы, научно-технической экспертизы, работы в исправительно-трудовых учреждениях). В институт могли поступить лица после девятилетки, рабфака, техникума и милицейских школ среднего начсостава со стажем не менее трех лет работы в НКВД и работники в особом порядке с большим стажем работы, партийные и с должностей не ниже областного или краевого уровня. Созданием этого института была сформирована система подготовки кадров всех уровней, однако ее пропускная

способность была недостаточной, особенно с высшим образованием.

Литература

1. *Барсенков А.С.* Обсуждение периодизации истории Советского общества // Вестник МГУ. 1988. № 5. С. 3—17.
2. *Исаков В.М.* Труд осужденных в исправительных учреждениях Советского государства (1917—1990 гг.): Моногр. М., 2000.
3. Органы войска МВД России (Краткий исторический очерк). М., 1996. С. 217.
4. СУ РСФСР. 1919. № 18.
5. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 10. Д. 14. Л. 115.
6. СУ РСФСР. 1918. № 33. Ст. 443; № 97. Ст. 990; Органы и войска МВД России (Краткий исторический очерк). С. 223.
7. *Кожевина М.А.* Милицейское образование в Советской России: организация и правовое регулирование (1918—1991 гг.). М., 2005.
8. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 31. Д. 331. Л. 642.
9. История развития МВД России: Учеб.-справоч. пособие в схемах и комментариях. М., 2002. С. 42.

References

1. *Barsenkov A.S.* Discussion periodization of the history of Soviet society // Bulletin of Moscow University. 1988. No. 5. P. 3—17.
2. *Isakov V.M.* Labor of the convicts in the penitentiary institutions of the Soviet state (1917—1990): Monograph. M., 2000.
3. Bodies of troops of the MIA of Russia (Brief historical sketch). M., 1996. P. 217.
4. SU RSFSR. 1919. No. 18.
5. SARF. F. 393. Op. 10. D. 14. L. 115.
6. SU RSFSR. 1918. No. 33. Art. 443; No. 97. Art. 990; The bodies and troops of the MIA of Russia (Brief historical sketch). P. 223.
7. *Kozhevina M.A.* Police education in Soviet Russia: the organization and regulation (1918—1991.). M., 2005.
8. SARF. F. 393. Op. 31. D. 331. HP 642.
9. The history of the development of the Russian Interior Ministry. Training and reference manual in the schemes and the comments. M., 2002. P. 42.



ИЗМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПРИ ПРИЕМЕ В РОССИЙСКОЕ ГРАЖДАНСТВО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ РФ ОТ 20 АПРЕЛЯ 2014 г. № 71-ФЗ, СВЯЗАННЫХ С ВЛАДЕНИЕМ РУССКИМ ЯЗЫКОМ

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КАЛИНИН,

*кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Института законовещения и управления Всероссийской полицейской ассоциации;*

АЛЕКСАНДРА АЛЕКСАНДРОВНА КАЛЬГИНА,

кандидат юридических наук, доцент Одинцовского гуманитарного института

E-mail: vladimirnk@yandex.ru

Научные специальности 12.00.01 — теория и история государства и права; история правовых и политических учений;

12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Прудников А.С.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются требования, установленные при приеме в гражданство, закрепленные как в законодательстве зарубежных стран, так и в Законе о гражданстве Российской Федерации. Изменения в закон о гражданстве, внесенные Федеральным законом РФ от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ, устанавливающие порядок признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, значительно упрощают для данной категории лиц процедуру приобретения российского гражданства.

Ключевые слова: гражданство, приобретение гражданства, Закон о гражданстве РФ, прием в гражданство в общем порядке, прием в гражданство в упрощенном порядке.

Annotation. Deals with the requirements established for admission to citizenship, as enshrined in the legislation of foreign countries, and in the Law on Citizenship of the Russian Federation. Changes in the law on citizenship, made by Federal law of April 20, 2014 № 71-FZ, establishing the procedure for recognition of a foreign citizen or stateless person a native Russian language, much easier for this category of persons the acquisition of Russian citizenship.

Keywords: citizenship, the acquisition of citizenship, the Law on Citizenship of the Russian Federation, the granting of citizenship to the general procedure, the granting of citizenship in a simplified manner.

Основное место в содержании права на гражданство занимают вопросы признания, приобретения, изменения, выбора и утраты гражданства. Право на гражданство не подразумевает безусловного принятия любого человека в гражданство любого государства, равно как и обязанности такого приема. В своем национальном законодательстве государства устанавливают различные ограничения реализации данного права.

В этом отношении предыдущий Закон «О гражданстве РСФСР» 1991 г. отличался уникальной либеральностью от аналогичных законов о гражданстве других бывших союзных республик, где достаточно сложная процедура приобретения предусматривает множество ограничительных цензов.

Декларацией прав и свобод человека и гражданина России от 22 ноября 1991 г. установлено, что каждый имеет право на приобретение и прекращение

гражданства Российской Федерации в соответствии с законом. Закреплено, что любое дееспособное лицо по достижении 18-летнего возраста может ходатайствовать о приеме в российское гражданство. При этом не принимаются во внимание такие обстоятельства, как социальное положение, происхождение, расовая и национальная принадлежность, пол, образование, язык, отношение к религии, политические и иные убеждения.

Установление (возникновение) гражданства охватывает как форму признания гражданства, т.е. констатации наличия гражданства у лица, так и форму приобретения гражданства. Критерием различия между признанием и приобретением гражданства служит наличие волеизъявления заинтересованного лица. Установление гражданства в форме признания определяется законом путем установления круга лиц, считающихся (являющихся) гражданами данного государства.



Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹ устанавливает, что гражданами Российской Федерации являются: а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу настоящего федерального закона; б) лица, которые приобрели российское гражданство в соответствии с настоящим Законом о гражданстве России.

Способы приобретения гражданства делятся на две группы. Первая группа охватывает способы приобретения гражданства в общем порядке, вторая — в исключительном.

К первой группе относится: а) приобретение гражданства в результате рождения; б) приобретение гражданства в результате натурализации (приема в гражданство); в) пожалование гражданства².

Приобретение гражданства в исключительном порядке охватывает следующие способы: а) групповое предоставление гражданства, или коллективная натурализация (частный случай — трансферт); б) оптация или выбор гражданства; в) реинтеграция (репатриация) или восстановление в гражданстве.

В Законе о гражданстве России 2002 г. предусмотрены следующие основания приобретения гражданства: а) по рождению; б) в результате приема в гражданство Российской Федерации; в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; г) по иным основаниям.

Политика государств по отношению к предоставлению гражданства в итоге сводится к двум основным направлениям: либо государство относительно свободно предоставляет свое гражданство; либо предоставление гражданства сопряжено с многочисленными требованиями (цензами) и предоставление гражданства может котироваться. Для законодательства большинства государств характерно то, что натурализации предшествует ассимиляция; гражданство предоставляется только легально прожившим определенный срок на территории страны лицам.

При натурализации (укоренении) как наиболее распространенном способе приобретения гражданства одного волеизъявления лица недостаточно.

Для этого оно должно отвечать определенным условиям:

- ◆ достижение совершеннолетия;
- ◆ письменное заявление;
- ◆ знание языка страны;
- ◆ наличие средств к существованию;

- ◆ лояльность;
- ◆ наличие источников материального обеспечения;
- ◆ установленный минимум проживания в стране (оседлость); «хорошая нравственность» и др.

Одним из условий натурализации во всех странах является лояльность по отношению к данному режиму. Например, чтобы получить гражданство США, иммигрант должен сдать экзамен по английскому языку, по американской истории и основам политического устройства. После сдачи экзамена суд может принять решение о натурализации, если иммиграционной службой США не будет установлено, что лицо совершило серьезные правонарушения или стало иммигрантом без достаточных оснований³.

Лица, претендующие на получение финского, норвежского гражданства (подданства) должны иметь источники материального обеспечения.

В Греции, Канаде, скандинавских странах от натурализующихся требуется ведение добропорядочного образа жизни. В Франции — хорошее здоровье.

В некоторых арабских странах (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и др.) в гражданство могут быть приняты только мусульмане, лица же других вероисповеданий, в том числе супруги, должны для приема в гражданство изменить свою религию⁴.

При столь существенных ограничениях оснований и порядка приема в гражданство этих стран никто не упрекает их за недостаток демократизма в собственном законодательстве о гражданстве.

Сложные требования предусмотрены законами о гражданстве стран—участников СНГ, где условия приема в гражданство носят либо политический, либо демографический характер.

Таковыми требованиями являются:

- ◆ непризнание двойного гражданства — Азербайджан, Таджикистан, Молдова;
- ◆ десятилетний по продолжительности ценз оседлости — Казахстан, Грузия, Молдова, семилетний — Беларусь и Туркменистан, пятилетний — Украина, Узбекистан, Киргизия;

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; Далее — Закон о гражданстве, если не сказано иное.

² Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М., 1995. С. 93, 94.

³ Так, посольство США в Москве не выдает до 20% запрошенных виз на въезд в США из-за подозрения, что те, кто их просят, собираются там остаться.

⁴ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1996. С. 272.

♦ отказ от иностранного гражданства — Украина, Молдова, Киргизия, Узбекистан;

♦ владение государственным языком страны — Беларусь, Украина, Молдова, Грузия, Туркмения;

♦ наличие законного источника существования, признание и исполнение Конституции и законов страны — Украина, Беларусь, Молдова, Грузия, Узбекистан, Туркмения, Киргизия;

♦ в Грузии дополнительно — знание истории и основ Конституции Грузии и наличие постоянного места работы или какого-либо недвижимого имущества в Грузии;

♦ в Молдове — доказать своим поведением и отношением преданность государству и народу Республики Молдова, принести клятву верности Республике Молдова⁵.

В Российской Федерации по Закону о гражданстве 1991 г. указанные цензы отсутствовали (за исключением ценза оседлости при приеме в гражданство). Это делало возможным приобретение российского гражданства лицами, не владеющими русским языком, не имеющими ни работы, ни легального источника существования, совершившими тяжкие преступления, признанными судом особо опасными рецидивистами. Указанные особенности российского законодательства о гражданстве, обусловленные распадом СССР, в сочетании с безвизовым режимом пересечения границ в рамках СНГ давали основания для упреков в том, что это способствовало превращению России в накопитель нелегальных мигрантов и лиц с криминальным прошлым.

Другой особенностью российского законодательства о гражданстве являлось то, что при приобретении российского гражданства не требовался в качестве условия его отказ от прежнего гражданства, хотя такая норма и содержалась в ч. 1 ст. 3 Закона «О гражданстве РСФСР» в первоначальной редакции от 28 ноября 1991 г., и была затем изменена Законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР» от 17 июня 1993 г.⁶ При предоставлении лицу, получившему российское гражданство, национальные паспорта у таких лиц не изымались. В случае сохранения прежнего гражданства возникала, тем самым, неконтролируемая ситуация фактического двойного гражданства.

Уникальная либеральность российского законодательства о гражданстве позволяла приобретать российское гражданство в расчете на беспрепятственное

передвижение на территории России, пользование всеми правами российских граждан, получение социальных пособий и льгот и т.д. Практика широкого предоставления второго российского гражданства оставшимся проживать после распада СССР в государствах «ближнего зарубежья» соотечественникам стала порождать возможность избирательной реализации статуса российского гражданина. Такие лица получили возможность пользоваться правами, но при этом не выполнять обязанности российских граждан.

Исключительно либеральные условия приобретения российского гражданства не способствовали решению проблемы слабо контролируемой массовой миграции в Россию с ее многоплановыми негативными последствиями для общества и государства. Отсутствие правовых оснований не позволяло воспрепятствовать приему в российское гражданство лиц, имеющих судимости, в том числе за совершение тяжких преступлений, членов преступных группировок, лиц, занимающихся незаконной коммерческой деятельностью, а в отдельных случаях и связанных со спецслужбами иностранных государств.

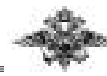
Уникальная либеральность российского закона о гражданстве 1991 г. объясняется тем, что он был рассчитан на действие в условиях переходного после распада СССР периода. Однако, очевидно, негативные правовые последствия распада СССР должны были быть преодолены в течение ближайшего времени, поскольку иное противоречит требованиям национальной безопасности страны. В сфере гражданства это выразилось в необходимости принятия нового закона о гражданстве Российской Федерации.

Основную задачу разработчики Закона о гражданстве 2002 г. усматривали в обеспечении четкого конституционного регулирования вопросов гражданства с учетом положений Концепции национальной безопасности России, баланса интересов личности, общества и государства, создания единого правового пространства, недискриминации, защиты прав и свобод человека и гражданина, стабилизации общественно-политической обстановки в стране.

В российском Законе о гражданстве 2002 г. изменилась сама концепция приобретения гражданства,

⁵ Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. М., 1996.

⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 29. Ст. 1112.



что, прежде всего, выражается в требовании отказа от имеющегося иностранного гражданства при приеме в российское гражданство, установление при этом ряда требований (цензов).

Так, при приеме в российское гражданство в общем порядке (ст. 13) требуется соблюдение следующих условий:

- ◆ совершеннолетие и дееспособность;
- ◆ проживание на территории Российской Федерации непосредственно перед обращением с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно;
- ◆ обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;
- ◆ наличие законного источника средств существования;
- ◆ отказ от иностранного гражданства.

Указанные требования, направленные на укрепление российской государственности, сближают новый закон о гражданстве России с законами о гражданстве развитых стран мира, а также стран СНГ и Балтии.

Наиболее распространенным способом приобретения гражданства является так называемое укоренение или приобретение гражданства в порядке натурализации. Этот термин общепризнан в международном праве, как и в законодательстве зарубежных стран, однако в российском законодательстве, он, на наш взгляд безосновательно, не используется. Натурализация представляет собой предоставление органами власти гражданства лицу, которое об этом просит. Натурализация осуществляется, как правило, на основе свободного волеизъявления заинтересованного лица и обычно влечет за собой утрату имеющегося гражданства по рождению⁷. Как уже было сказано выше, при натурализации, как правило, одного волеизъявления лица для приобретения гражданства недостаточно и это лицо должно отвечать определенным условиям (цензам), установленным для этого способа приема в гражданства.

Закон о гражданстве 2002 г. вводит новые понятия общего и упрощенного порядка рассмотрения вопросов гражданства, что значительно облегчает их понимание и применение.

В отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные Законом, применяется общий порядок приобретения или прекраще-

ния российского гражданства. Эти условия полностью соответствуют положениям Европейской конвенции о гражданстве.

Упрощенный порядок приобретения или прекращения российского гражданства и применяется в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные Законом.

В отличие от приема в российское гражданство в общем порядке, где рассмотрение заявлений и принятие решения осуществляется Президентом РФ в течение годичного срока, решения о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке принимаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, его территориальными органами, а также федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов.

Согласно ст. 13 Закона о гражданстве РФ приобрести гражданство России в общем порядке могут иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, в том случае, если они:

- а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства;
- б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство;
- в) имеют законный источник средств существования;
- г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного граж-

⁷ Сравнительное конституционное право. С. 271, 272.



данства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или настоящим Федеральным законом, либо, если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

д) владеют русским языком, порядок определения уровня знаний которого определяется Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

После внесения изменений в Закон о гражданстве от 17 октября 2003 г. пятилетний срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения общих условий приема в российское гражданство.

Относительно п. «а» ч. 2 ст. 13 Закона можно отметить, что в Российской Федерации высказывались критические замечания в адрес аналогичной политики других государств, предоставляющих свое гражданство в упрощенном порядке лицам, перечисленным в данном пункте и имеющим российское гражданство, в результате чего научный и технический потенциал России за последнее десятилетие понес колоссальный урон. Для достижения последовательности в вопросе «утечки умов» предлагалось исключить такого рода норму из перечня оснований, облегчающих порядок приема в российское гражданство, поскольку «это ставит Россию на один уровень с государствами, сменяющими специалистов из других стран и от действий которых в данном плане сама Россия уже испытала немалый ущерб»⁸.

На наш взгляд, критика в данном случае является не вполне обоснованной, поскольку политика «захвата мозгов» или «утечки умов» существует столько же, сколько существуют государства. Более того, «утечка умов», проблема перемещения рабочей силы во многом составляет суть проблемы приобре-

тения и прекращения гражданства. Целесообразнее поэтому не исключать имеющуюся рациональную норму, а предпринимать меры, предотвращающие утечку собственных «умов».

Изменениями и дополнениями к Закону о гражданстве от 17 октября 2003 г. ст. 13 была дополнена еще одной частью. Право на прием в гражданство в общем порядке получили граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах. Указанная категория лиц вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в общем порядке, но без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» ч. 1 ст. 14 Закона (требование о пятилетнем сроке проживания в России), и без представления вида на жительство.

Сущность приобретения российского гражданства в порядке регистрации заключается в упрощенном порядке его приобретения, поскольку в этом случае оно не связано с требованиями и сложными процедурами, имеющими место при приеме в гражданство в общем порядке.

Закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. установил упрощенный порядок приема в гражданство. Введение этой формы связано, прежде всего, со сложившейся после распада СССР ситуацией, когда многие лица — граждане СССР, считающие себя гражданами России, остались проживать на территории других союзных республик, ставших независимыми государствами. Вопрос об их гражданстве был решен в Законе о гражданстве Российской Федерации, исходя из их безусловного права на гражданство России. После внесения изменений в ст. 14 Закона о гражданстве, устанавливающей основания для упрощенного порядка приема в российское гражданство Федеральным законом от 17 октября 2003 г. № 151-ФЗ, перечень категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих основания на прием в российское гражданство в упрощенном порядке существенно расширился.

Упрощенный порядок приема в гражданство распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, достигших возраста 18 лет и обладающих дееспособностью, которые вправе обратиться с

⁸ Актуальные проблемы гражданства. С. 153.



заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условия, касающегося пятилетнего срока проживания на территории Российской Федерации при приеме в гражданство в общем порядке и без предоставления вида на жительство (п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве), если они:

а) имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях России после 1 июля 2002 г.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории России, вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона, если они:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, — в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах (п. «г» введен Федеральным законом от 28 июня 2009 г. № 127-ФЗ);

д) имеют сына или дочь, достигших возраста 18 лет, являющихся гражданами Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, — в случае, если другой родитель указанных граждан Российской Федерации, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную

силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах (п. «д» введен Федеральным законом от 28 июня 2009 г. № 127-ФЗ).

Без соблюдения условия о сроке проживания, установленного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона, и без предоставления вида на жительство вправе также обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. Данная норма в основном касается пенсионеров.

Существенным изменением, внесенным в ст. 14 Закона является расширение основания для упрощенного приема в российское гражданство для граждан бывшего СССР.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации, получили право приема в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» (пятилетний срок проживания), «в» (наличие законного источника средств к существованию) и «д» (владение русским языком) ч. 1 ст. 13 Закона, и без предоставления вида на жительство, если они до 1 января 2009 г. заявили о своем желании приобрести российское гражданство (ч. 4 ст. 14 Закона).

Ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» (пятилетний срок проживания), «в» (наличие законного источника средств к существованию), «г» (отказ от иного гражданства) и «д» (владение русским языком) ч. 1 ст. 13 Закона, и без предоставления вида на жительство.

В упрощенном порядке в российское гражданство принимаются без соблюдения условий приема, предусмотренных ч. 1, ст. 13 (всех условий при приеме в гражданство в общем порядке) Закона ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными



гражданами или лицами без гражданства в том случае, если:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации (за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»), — по заявлению опекуна или попечителя) — (п. «в» был введен Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 72-ФЗ);

г) ребенок, помещенный под надзор в российскую организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 155.1 Семейного кодекса РФ, — по заявлению руководителя российской организации, в которую помещен ребенок (п. «г» введен Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 72-ФЗ);

д) недееспособное лицо, помещенное под надзор в российскую образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную российскую организацию, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», — по заявлению руководителя российской организации, в которую помещено недееспособное лицо (п. «д» введен Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 72-ФЗ).

В случае, если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, они могут быть приняты в гражданство Российской Фе-

дерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» (пятилетний срок проживания), «в» (наличие законного источника средств к существованию) и «д» (владение русским языком) ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве (ч. 7 была введена Федеральным законом от 1 октября 2008 г. № 163-ФЗ, в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 169-ФЗ).

Упрощенный порядок приема в российское гражданство был дополнен посредством внесения изменений в Закон о гражданстве РФ Федеральным законом РФ от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ⁹, касающихся лиц, признанных носителями русского языка.

Так, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33-1 Закона о гражданстве, при условии отказа указанных иностранных граждан от имеющегося у них гражданства иностранного государства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «г» и «д» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, либо в случае, если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин (ч. 2-1 ст. 14 Закона о гражданстве).

Признание иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка осуществляется в соответствии со ст. 33-1 Закона о гражданстве.

Иностранец или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними специальной комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка (далее — комиссия), могут быть признаны носителями русского языка, т.е. лицами, владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Рос-

⁹ ФЗ РФ от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. 2014, 23 апреля.



сийской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации.

Комиссии формируются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами.

Заявление о признании временно пребывающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее 15 суток до истечения срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации.

Заявление о признании проживающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее чем за три месяца до истечения срока проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации.

По результатам собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства комиссия принимает решение о признании либо непризнании этого иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка.

Решение комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка выдается данному иностранному гражданину или лицу без гражданства для подачи заявления о выдаче вида на жительство или заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в соответствии с ч. 2-1 ст. 14 Закона о гражданстве, а в случае выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации для решения вопроса о последующем въезде данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российскую Федерацию.

Срок действия решения комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка не ограничен.

В случае признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, проведение повторного собеседования, указанного в части первой настоящей статьи, не допускается.

Иностранцы или лица без гражданства, которые не были признаны носителями рус-

ского языка, вправе вновь обратиться с заявлением о признании носителем русского языка не ранее чем по истечении одного года после принятия в отношении данного иностранного гражданина или лица без гражданства предыдущего решения о непризнании носителем русского языка.

Разработать поправки к Закону о гражданстве, значительно упрощающие процедуру получения российского гражданства носителям русского языка, родственники которых по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации и СССР, в конце апреля 2013 г. поручил Правительству РФ Президент РФ. Ранее, в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2012 г., Президентом РФ была отмечена необходимость ускорения порядка получения соотечественниками российского гражданства, который в настоящее время «затруднен и до безобразия бюрократизирован». Кроме того, распространение упрощенного порядка приобретения российского гражданства на соотечественников-носителей русского языка следует связать с массовым притоком русскоговорящих мигрантов с территории Украины и необходимостью их скорейшей интеграции в российское общество.

Кроме того, необходимо заметить, что поправки относительно упрощенных процедур для лиц без гражданства и иностранных граждан, желающих приобрести гражданство РФ, коснулись Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ». В соответствии с внесенными в данные законодательные акты изменениями, все те, кто желает получить российское гражданство в упрощенном порядке и имеет на это право, получили возможность упрощенного въезда на территорию России. Для этого требуется получение обыкновенной визы, которая выдается на срок до одного года при наличии решения о признании этого иностранного гражданина носителем русского языка.

Таким образом, принятие Федерального закона от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ, значительно упрощает возможность как легального въезда в Россию и последующего нахождения на ее территории, так и возможность приобретения российского гражданства для многих наших соотечественников.



СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ И ЕЕ ФУНКЦИИ

АЛЕКСЕЙ ИВАНОВИЧ КЛИМЕНКО,

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

E-mail: klimenko_law@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. Поставлена проблема социально экономической природы правовой идеологии. Правовая идеология рассматривается как ведущая идеология современных политически организованных обществ западного типа, наиболее эффективная для осуществления управления идеологической сферой современного капиталистического общества. При этом выявляется значение либеральных идей и представлений для формирования идейно-ценностного строя современной правовой идеологии.

Выявляются природные функции правовой идеологии, т.е. функции правовой идеологии, обусловленные ее социально-экономической природой. Дается общая характеристика этих функций. Отмечается, что они выступают как природные для идеологии и, соответственно, универсальные (т.е. характерны для любой идеологии), тем не менее, существует определенная специфика в характере осуществления этих функций.

Обосновывается связь капиталистического устройства политического общества и особо острой потребностью в правовом регулировании общественных отношений. Этим устройством во многом обусловлено и то, что именно в современном обществе правовая идеология выходит на первый план в идеологической сфере и наиболее функционально востребована.

Ключевые слова: правовая идеология, либерализм, идейная структура правовой идеологии, функциональные характеристики правовой идеологии, капиталистическое общество, дискурс, право, правовая идеология гражданского общества, юридическая идеология государства.

Annotation. Raised the problem of social and economic nature of legal ideology. Legal ideology is regarded as the leading ideology in modern politically organized societies of the Western type, it is the most effective for the management of the ideological sphere in the modern capitalist society. The author reveals the value of liberal ideas and concepts for the formation of ideological and value-system of modern legal ideology.

The natural functions of legal ideology are identified; which are connected with its social-and-economic nature; the author provides an overview of these functions. It is noted that they are natural for an ideology and therefore they are universal (they are present within any ideology) nevertheless there is some specificity in the realization of those functions.

Substantiated the connection of capitalist organization of the political society with particularly strong need in the legal regulation of social relations. This organization largely determines the situation when in today's society, legal ideology comes to the fore in the ideological sphere and this type of ideology is functionally in most demand.

Keywords: legal ideology, liberalism, the ideological structure of legal ideology, the functional characteristics of legal ideology, capitalist society, discourse, law, legal ideology of civil society, legal ideology of the state.

В контексте исследования природы правовой идеологии и соответствующих ей природных функций следует обратиться к ее социально-экономическим основаниям и социально-экономической природе¹.

Итак, без сомнения, экономическая действительность отражает ту или иную конфигурацию экономических интересов. Интерес всегда консервируется в идеологию и именно в качестве идеологии представлен на уровне политически организованного общества. Многие социально-экономические интересы, получая воплощение в идеологии, «маскируются», т.е. их социально-экономическая природа представляется не очевидной (к заслугам марксистских исследований следует отнести как раз демаскировку социально-экономических интересов, получивших идеологическое воплощение).

Здесь следует обратить внимание, прежде всего, на такое идеологическое течение как либерализм. Дело в том, что уже далеко не первое столетие либерализм, являясь (в тех или иных формах) своеобразным мейнстримом в «идеосфере» наиболее развитых современных государств, постулирует и идеологически освящает ценности капиталистического общества. Эти ценности носят классовый характер, что вовсе не умаляет их значимости и должно быть оценено в научном плане.

Либерализм выражает ценности экономически господствующего класса — буржуазии, в своей основе

¹ Клименко А.И. Правовая идеология как особая форма идеологии современного политически организованного общества: сущность и функциональные характеристики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 14—23.



именно экономические, обеспечивая этому классу господство. Вместе с тем, следует отметить, что наиболее адекватная форма либеральной идеологии — правовая идеология. Именно буржуазия нуждается в праве как «правилах игры», именно для нее выгоден тот минимализм и формализм, который свойственен правовой идеологии (в частности, в отличие от идеологии религиозной). Поскольку правовая идеология нами рассматривается как идеология современных государств, а также как самый на настоящий момент совершенный политический инструмент идеологического обеспечения существования и функционирования государства, следует признать не случайным то, что именно либеральные по своим идейно-ценностным основаниям государства оказываются наиболее успешными в сфере управления общественным сознанием и идеологического обеспечения своих нужд. Это ни в коем случае не следует понимать как «похвалу» либеральным ценностям, которые действительно «шагнули вперед» по отношению к ценностям феодального общества²; речь идет об инструментальной постановке вопроса в рамках функционального анализа. Именно современное капиталистическое общество во многом благодаря своему идеологическому ресурсу и легитимационному потенциалу права демонстрирует удивительную «живучесть» и способность к адаптации. Целое направление экономической научной мысли — «Экономике» строится на убеждении в том, что адаптивные возможности капитализма неиссякаемы, в противоположность марксистской политэкономии³.

О том, что правовая идеология наиболее адекватная и законченная форма правовой идеологии свидетельствует и то, что многие исследователи отождествляют правовые ценности с либерализмом. Так, знаменитый американский ученый Р. Дворкин, отстаивая свою оригинальную правовую теорию, касающуюся проблемы обоснования индивидуальных прав, неоднократно подчеркивает то, что его правовая концепция основана на ценностных положениях либеральной идеологии и в ином контексте немислима⁴.

Теперь обратимся к идейно-ценностному ряду, который в системе правовой идеологии обусловлен экономическими интересами господствующего класса. Важно понять экономические корни рассматриваемых идей, выражающих определенные ценности, хотя в правовой идеологии они могут быть представлены как политические, социальные, религиозные и т.д.

Прежде всего, следует указать на такую ценность капиталистического общества, как частная собственность; она является ключевой ценностью и зачастую упоминается как «священная» в конституциях современных капиталистических государств⁵. Идея частной собственности занимает почетное место в идеологии этих государств. Частная собственность защищается юридически, в том числе в уголовно-правовом порядке как одна из наиболее важных ценностей. Мы можем наблюдать такую ситуацию, в частности, в России. Частная собственность здесь предстает как своего рода продолжение человека, показатель его достоинства и основание оказания ему чести по его достоинству. При этом достоинство понимается как ценность человека для общества, а последняя измеряется его собственностью в широком смысле слова, а также качествами, которые могут в условиях капитализма быть достойно вознаграждены обществом. Следует отметить, что в рамках правовой идеологии интеллектуальная собственность выступает по сути именно как собственность — продолжение (атрибут) человека, не смотря на то, что в строго юридическом смысле слова интеллектуальная собственность не является собственностью с позиции гражданского права (собственность — вещное право). Таким образом, собственность предстает как то, что неотчуждаемо от человека и охраняется правом наряду с защитой самого человека. В принципе можно высказать спорное утверждение, которое может быть оценено как вероятностное: буржуазное право охраняет человека как собственника, реального или потенциального; человек взаимодействует в социальной среде через собственность и/или по поводу собственности. Разумеется, в зависимости от определенной культуры, как еще отмечал Д. Ллойд, содержание понятия собственности как в юридическом праве, так и в правовой идеологии может меняться⁶. Общим является представление о собственности как о системе трех правомочий: владения, пользования и распоряжения. Но эти правомочия не могут

² Иглтон Т. Почему Маркс был прав / Пер. с англ. П. Норвилло. М., 2012. С. 129—131.

³ Там же.

⁴ Дворкин Р. О правах всерьез. М., 2004; Dworkin R. Law's Empire. Oxford University press, 1998; Dworkin R. A Matter of Principle. Harvard University press, 1987; Dworkin R. Contemporary philosophy in focus. Edited by Arthur Ripstein. Cambridge, 2007.

⁵ Бетелл Т. Собственность и процветание. М., 2008.

⁶ Ллойд Д. Идея права. М., 2006.



быть безусловными, они всегда условно реализуемы, и как раз эти условия разнятся от правовой системы к правовой системе. Тем не менее, капитализм основан на частной собственности, которая будучи приведенной в движение обменом превращается в капитал. Правовая идеология активно защищает эту ценность и использует экономическую категорию «собственность», наделяя ее особым значением; так право собственности в системе правовой идеологии «перерождается» в концепцию «собственности» на права. В рамках этой концепции право также может быть «частным», не установленным «свыше», но проистекающим от свойств человека. Отсюда возникает и концепция прав человека, представление о праве как о привилегии, полученной за заслуги, представление о добытых правах, о борьбе за право, об индивидуальном праве.

Итак, собственность в системе социального обмена превращается в капитал, а капитал — «работающая», а, следовательно, социально значимая собственность. От этого понимания возникает необходимость обратить внимание на еще одну экономическую ценность правовой идеологии, которая и превращает собственность в «плоть и кровь» капиталистического общества — в капитал. Речь, конечно, идет о свободе предпринимательства. Ценность этой свободы для экономической сферы современного общества очевидна. Соответственно, свобода предпринимательства гарантирована юридическим правом, востребована людьми-собственниками (т.е. людьми, обладающими правом на собственность и собственными правами). Свобода предпринимательства также представлена в качестве одной из идей правовой идеологии. Она рассматривается как важнейшее условие самореализации человека в обществе, как основа получения им заслуг, в том числе в виде преумножения собственности. Если в античные времена собственность приносила свободу и возможность предаваться занятиям по интересам, в частности, заниматься политикой, т.е. собственность выступала как освобождение, то сегодня собственность, превращаясь в капитал, скорее обязывает, социально закрепощает. Вся идеология государства направлена на мысль о том, что собственность должна «работать», поэтому свобода предпринимательства как ценность и идея современной правовой идеологии имеет не меньшее значение. Свобода предпринимательства рассматривается в контексте правовой идеологии как фундаментальная часть свободы человека. На самом же деле мы видим, что в капиталистической

системе речь идет скорее о закреплении человека капиталом. Идеологически же внушается то, что свобода предпринимательства — основа конструктивной самореализации в правовом поле. Разумеется, эта свобода не является безграничной, и она, также как и право собственности, условна; и также как в случае с частной собственностью, условия реализации свободы предпринимательства носят правовой и только правовой характер. Эти две ценности и, соответственно, выражающие их идеи в системе правовой идеологии наиболее красноречиво свидетельствуют о ее экономической природе.

Идеологические представления о самоорганизующемся порядке и о минимизации государственного контроля (либеральная идея И. Канта) находят свое отражение в идеях рынка и рыночной экономики. Именно рыночная экономика, свободная и самоорганизующаяся, предстает как ценность в системе идеологии капиталистического общества. В системе правовой идеологии формируется представление о том, что только правовые и никакие другие ограничения экономической деятельности людей, причем ограничения минимальные и обоснованные, могут признаваться допустимыми. Здесь, разумеется, также могут вводиться легитимированные правовой идеологией формы регулирования «рыночной стихии». Например, антимонопольное законодательство парадоксально является примером вмешательства государства в рыночную экономику, но при этом осуществляется для сохранения позитивных характеристик рынка, таких как свободная конкуренция.

Следующей важной ценностью является ценность равенства. Однако, она не экономическая, а политическая. При этом в рамках идейной структуры либеральной идеологии равенство предстает как формальное равенство. Об этом было уже сказано выше: правовое равенство всегда равенство формальное. Вместе с тем, наличие в правовой идеологии ценности и идеи формального равенства играет важную роль: с одной стороны, оно создает иллюзию равенства возможностей, а с другой, — иллюзию справедливости. Формальное равенство в правовом контексте рассматривается как необходимое условие общего порядка, единого для всех, как условие реализации свободы индивидом, как то, что лежит в основе справедливости (иная справедливость не может иметь место в политически организованном обществе, так как она содержательна и ситуативна). Из признания равенства как



формального в контексте правовой идеологии вытекает ряд следствий, которые рождают новые смыслы, входящие в содержание правовой идеологии.

Важное следствие — признание реального неравенства экономических статусов справедливым, и, более того, — признание этого реального неравенства воплощением справедливости. Исходя из равенства возможностей, предполагается возложение всей полноты ответственности за использование этих возможностей на индивида. Однако, равенство возможностей здесь выступает в качестве фикции, так как не учитывается или полагается несущественным социальный и культурный контекст, случайные факторы и т.д. Таким образом, социально-экономический «старт» у людей существенно различается; иногда это может быть отчасти компенсировано человеческим потенциалом, а иногда — нет, однако это уже не вопрос справедливости, а скорее вопрос порядка, который мыслится как единственно возможный в современном обществе. Правовая идеология здесь через систему фиктивных представлений компенсирует нелегитимность этого порядка, экспозируя его как справедливый порядок.

Еще одним положением правовой идеологии, напрямую связанным с формальным равенством, является представление о равенстве перед законом и судом. Разумеется, здесь также не идет речи ни о каком реальном равенстве. Имущественное неравенство и привилегии богатства предполагают то, что богатейшие люди будут иметь более профессиональную юридическую помощь, более квалифицированное представительство своих интересов в суде. Однако, это важная фикция, позволяющая идеологически снять социальную напряженность, вызванную фактическим неравенством. Это положение правовой идеологии внушает мысль о том, что все члены общества независимо от своего положения «играют по одним правилам», которые общеизвестны. Однако, следует сказать, что и элита ограничена этими представлениями и должна быть лояльна праву. Это, безусловно, в целом идет на пользу обществу, так как произвол сильнейших его представителей, произвол представителей экономически господствующего класса становится «умеренным» правом и предсказуемым, право также может иметь механизмы его минимизации. При этом сам этот произвол, ограничиваясь, становится легитимным в том случае, если осуществляется в рамках юридических процедур.

Право с его формальными процедурами, публичными нормами и т.д. само по себе становится ценным и наиболее востребованным именно в условиях капиталистического общества. Формализованная правовая среда, законность и правопорядок — важнейшие ценности, за которыми стоят экономические интересы буржуазии (в этом смысле следует вспомнить критику буржуазной законности советскими юристами)⁷. Достаточно вспомнить, что при переходе от социалистической экономической модели к капиталистической, в России профессия юриста сразу стала крайне востребована. Причем наиболее ценным направлением до сих пор является цивилистика, обслуживающая непосредственно экономическую сферу жизни современного общества. Право рассматривается как ценность ввиду того, что именно право — прочная основа экономической деятельности. При наличии права экономические отношения становятся упорядоченными, поведение участников правоотношений — предсказуемым, а проблемы, такие, например, как неисполнение обязательств по договору, разрешимыми, обратимыми (через механизмы арбитража, суда, предусмотренных законом неустоек и т.д.). Так, очевидно, что уважение к праву и к правовым ценностям имеет и свои экономические корни. В той мере, в которой право рационально и обслуживает экономику, оно признается чуть ли не наиболее важным нормативным стандартом, и ему отдается приоритет, зачастую, перед соображениями морали, религиозными принципами и т.д. Для этого нужна развитая система правовой идеологии, где право рассматривается как основная ценность и как наиболее важная система нормативного регулирования общественных отношений.

Ряд политических ценностей, которые отражены в системе современной правовой идеологии, как мы показали выше, имеют экономические корни. К такому также относится ценность равного избирательного права. Буржуазия не случайно боролась за предоставление равного избирательного права. Равное избирательное право было призвано обеспечить уже экономически господствующему классу политическое господство в то время, когда у власти находились

⁷ Солуков А.А. Законность в советский и постсоветский периоды: сравнительное исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Солуков А.А. Многообразие подходов к пониманию законности // Право и образование. 2011. № 2. С. 89—94; Солуков А.А. Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7. С. 44—47.



представители аристократии, получившие свои права на основе привилегии рождения. Равное избирательное право открыло путь тому, что мы сейчас называем демократией. И равное избирательное право, и демократия как идеи представлены в правовой идеологии. Зачем равное избирательное право понадобилось экономически господствующему классу? Для того, чтобы представители этого класса имели привилегированный доступ к политическим институтам и, соответственно, к политической власти. Дело в том, что господство в экономической и информационно-идеологической сфере вполне способны обеспечить победу на равных и свободных выборах. Экономическое господство обеспечивает контроль над работниками и возможность реализовывать информационно-идеологическое господство через СМИ и другие не такие очевидные институты контроля социально-политического дискурса (школы, университеты и т.д.). Все это в условиях равного избирательного права обеспечивает политическое господство экономически господствующему классу, т.е. в руках этого класса оказываются инструменты контроля над активным избирательным правом, и он способен сформировать контролируемые им процедуры реализации пассивного избирательного права (где в ряде случаев существенны скрытые имущественные цензы в виде залога и т.д.). Таким образом, демократия фактически является политической формой господства капитала. Как раз это обстоятельство маскирует правовая идеология, представляя равное избирательное право как форму реализации ответственной свободы индивидом, а демократию — как справедливый порядок политического устройства общества. Следует сказать, что доля истины, конечно, в этом есть, однако экономические корни этих явлений остаются в тени (для этого и нужна идеология).

Теперь перейдем непосредственно к информационно-идеологической сфере жизни общества.

Важным постулатом либерализма является свобода совести. Идея о том, что человек свободен придерживаться любых убеждений и поступать в соответствии с ними представляется также экономически обусловленной. Во-первых, свобода действовать в соответствии со своими убеждениями ограничена требованиями права, которое в форме правовой идеологии выступает как своего рода универсальная метасистема убеждений. Во-вторых, сами убеждения контролируются и навязываются идеологическими средствами. Таким образом, свобода совести выгодна тем, кто

контролирует идеологическое производство — экономически господствующему классу. Вместе с тем, создается идеологическая иллюзия свободы, но это свобода поступать «правильно», т.е. так как надо.

Важным для такого контроля выступает еще одна свобода, отраженная в качестве идеи в правовой идеологии — свобода слова. Свобода слова обеспечивает возможность публично высказываться (разумеется, в пределах допустимых правом и правовой идеологией) всем участникам общественных отношений. Однако, кто наиболее эффективно может реализовать эту свободу? Разумеется, те категории населения, в руках которых сосредоточен капитал. Свобода слова — идеологическая основа капиталистического общества, она позволяет мобильно манипулировать массовым сознанием посредством идеологического дискурса.

Важной составляющей современной правовой идеологии является свобода вероисповедания. Эта ценность является результатом потребности господствующего в экономическом отношении класса убрать из идеологической сферы «конкурентов из прошлого», т.е. феодальные церковные институты. Свобода вероисповедания призвана закрепить секуляризацию идеологической сферы. Это своеобразный реванш «золотого тельца». В современном обществе влияние в идеологической сфере церкви минимизировано, а влияние капитала весьма ощутимо. Этим обусловлена «минимальность» правовой идеологии, которая оставляет значительные пространства духовной сферы индивиду, признавая свободу совести и вероисповедания.

Следует также обратить внимание на идею постоянного развития, которая коррелирует с политической идеей прогресса. В сфере экономики популярна концепция приращения богатства, экономического развития, повышения благосостояния. В современной правовой идеологии эти идеи находят выражение в представлении об устойчивом упорядоченном развитии, импульс которому придает экономика, а устойчивость и упорядоченность сообщается этому развитию правом.

Нельзя не обратить внимание и на идею договора, которая предполагает общение свободных «собственников» и заключение соглашения, взаимно обязывающее их на основе добровольности и предполагающее ответственное поведение (в том числе ответственность за неисполнение соглашения). Как правило, именно



эта идея легитимирует, например, неравные положения работника и работодателя. В данном случае работник, в принципе, не обязан, но обстоятельства экономического плана вынуждают его заключить соглашение (трудовой договор) с работодателем на условиях последнего. Он как бы добровольно обязывает себя. Здесь идеологически маскируется сама суть отношений эксплуатации. Работник работает на работодателя не как принуждаемый (раб), не служит ему в силу статуса (вассал), а реализует свою свободу, работая на другого человека, при этом всячески подчеркивается равенство статусов работника и работодателя, что совершенно не соответствует действительности. Тем не менее, равенство статусов в деловой среде в современном обществе подчеркивается даже символически (отсутствие существенных внешних публичных атрибутов власти у тех, кто ей обладает, демократизм во всем, кроме главного). Если за раба или вассала, соответственно, хозяин и сеньор хоть как-то отвечали, то современный работник капиталистического общества отвечает сам за себя, и его несвобода, как не парадоксально, есть результат его свободы и условие ее реализации. Таким образом, современная правовая идеология представляет отношения эксплуатации свободных и равных людей друг другом.

Следует обратить внимание и на экономическую природу механизма правовой идеологии, отчасти мы уже затрагивали косвенно этот вопрос, однако он нуждается в отдельном рассмотрении и разъяснении. Так, механизм идеологии как система приемов и алгоритмов ее действия, связаны в большей степени с ее магической, религиозной и эстетической природой, однако механизм идеологии включает себя также идеологические социальные структуры, такие как СМИ, университеты, образовательные учреждения в широком смысле слова, общественные объединения различного плана и т.д., все они выполняют идеологические задачи трансляции и ретрансляции содержания правовой идеологии, они имеют, зачастую, свой штат и свои бюджеты, поскольку многие эти структуры не являются самокупаемыми, имеют экономическую подпитку тех финансовых кругов, которые хотят оказывать влияние как на идеологическое производство, так и на трансляцию и ретрансляцию идеологии, и соответственно, используют свои капиталы и поддерживают идеологический аппарат. В условиях рынка государство не способно и не пытается само контролировать все идеологическое производство (как мы можем наблю-

дать при идеократии), оно лишь устанавливает общие правила такого производства, запрещая экстремистскую пропаганду и т.д. Таким образом, экономические круги, представители экономически господствующего класса и близкие им символические элиты оказывают существенное влияние на функционирование правовой идеологии через контроль над ее механизмами на уровне социальных структур, транслирующих и ретранслирующих содержание идеологии, т.е. на уровне идеологического аппарата.

Итак, обратимся к **функциям правовой идеологии, обусловленным ее социально-экономической природой.**

В отношении права правовая идеология выполняет функцию рационализации (социально-экономической телеологизации). Как мы уже отмечали, экономически господствующий класс нуждается в определенном порядке для осуществления своей экономической деятельности и сохранения своего положения. Для этого экономическая сфера должна быть максимально защищена от политической конъюнктуры посредством права, а правовая идеология призвана обосновать такое право, по возможности автономное, по отношению к государству. Право, с точки зрения экономических представлений, должно служить определенным целям и, прежде всего, обеспечивать экономические потребности общества, т.е. служить товарно-обменным процессам. При этом правовая идеология отражает не все экономические интересы, а лишь экономические интересы стратегического плана. Правовая идеология консервирует именно стратегические, а не ситуативные интересы. Таким образом, воздействуя на право сообразно своей экономической природе правовая идеология рационализирует его, что особенно хорошо видно на примере гражданского и торгового права. Она придает праву рационально-целевой характер. В ряде случаев правовая идеология добавляет в право вариативности через определенные, имеющие рациональный характер доктрины, что опять же заметно, прежде всего, на примере гражданского и торгового права. Следует подчеркнуть, что торговое право во всем мире и, в частности, на европейском континенте развивалось, прежде всего, через практику и различные доктрины, причем именно так, чтобы отвечать потребностям развития торгового оборота.

В отношении личности экономической функцией правовой идеологии представляется определение и обоснование социально-экономического статуса лич-



ности. Правовая идеология дает человеку понимание того, что он принципиально «формально» равен другим людям и тем частично снимает социальную напряженность, вместе с тем, не снимая проблемы неравенства. Однако, на уровне индивидуального мировоззрения правовая идеология поддерживает ощущения равенства возможностей, равного доступа к определенным наиболее важным благам, вуалируя статусные различия и, вместе с тем, внушая индивиду, что он как существо социальное с его социальным статусом есть результат реализации им же самим своей свободы, т.е. его социально-экономический статус зависит от него самого. Этот статус есть показатель его достоинства (стоимости для общества). Внушается идея о том, что человек, сам используя имеющиеся социальные каналы (механизмы), в том числе установленные законодательно, способен успешно реализовать себя через труд. В частности, это относится к предпринимательской деятельности. При этом человек представляется как свободный и ответственный, т.е. действующий на свой страх и риск и пожинающий плоды своей свободы в своем статусе, какими бы они не оказались.

В отношении общества правовая идеология выполняет функцию обоснования статусно-функционального соответствия и, в частности, оправдания социального неравенства; разумеется, эта функция теснейшим образом связана с предыдущей. Оправдание социального неравенства связано с провозглашением сверхценности порядка как такового, а также с либеральной идеей свободы людей, обладающих различными способностями. Однако, здесь возникает проблема статусно-функционального соответствия. Социальный порядок не может обойтись без признания консервативных социальных статусов, при этом статус далеко не всегда соответствует функциональной нагрузке его обладателя, и здесь наступает кризис легитимности, и, соответственно, необходим ресурс правовой идеологии. Правовая идеология, провозглашая ценность порядка, оправдывает различия в социальных функциях и статусах индивида в ущерб справедливости. Однако, в рамках идеологического дискурса это оправдывается, с одной стороны, через идею о заслугах обладателя статуса, который утратил функциональную нагрузку, обеспечивающую этот статус и, с другой стороны, через идею о том, что для того, чтобы приобрести определенный статус его надо «заслужить», т.е. не просто продемонстри-

ровать необходимые для этого статуса функции, но и последовательно демонстрировать их длительное время до тех пор, пока функциональным достоинствам будет воздана соответствующая честь, т.е. пока статус не будет признан. В целом следует сказать, что стабильные статусы, имеющие действительно важное значение в капиталистическом обществе, как правило, обусловлены концентрацией капитала, прежде всего речь идет о собственности, а уж затем — о символическом капитале⁸.

В отношении государства экономической функцией правовой идеологии выступает функция социализации. Это также важная функция правовой идеологии, которая выражается в попытке представить государство как «ночного сторожа», который выполняет определенные функции, полезные для всего общества. В этом представлении лежат корни концепции сервисного государства, которое оказывает услуги населению. Эта идея, в частности, отражена в ФЗ РФ «О полиции». В этом плане правовая идеология обосновывает именно те действия государства, которые рациональны в социально-экономическом плане. Сегодня экономический дискурс также является весьма влиятельным, и можно говорить о том, что многие спорные в ценностном отношении действия государственной власти легитимируются именно как направленные на решение какой-либо экономической проблемы. И действительно, мы сегодня видим, что государство весьма чутко реагирует на появление новых социальных проблем, и от государства ждут решения этих проблем. В западноевропейских государствах это видно особенно четко и выражается в том, что кандидат на выборную должность всегда должен демонстрировать понимание реальных потребностей и проблем населения, а также намерение их удовлетворить и решить соответственно. Корни этих проблем, как правило, лежат в экономической сфере, и решение этих проблем всегда имеет экономический аспект. Вместе с тем, социализация государства — это еще и его минимизация, превращение в инструмент для достижения своих целей и потребностей социальными силами. Господствующий класс заинтересован в существовании государства, обеспечивающего порядок и защищающего собственность, а не в качестве самостоятельной силы, диктующей свои правила поведения. Поэтому в основе

⁸ Бурдые П. Социология политики. М., 1993.



данной функции правовой идеологии лежит представление государства как оказывающего услуги населению, и в этом представлении нет места классовой теории или теории элит. Правящие группы — элита становится неразличимой, сливается с социумом, вместе с тем в самом обществе сохраняя влияние, имея и влияние на государство. Таким образом, с одной стороны, всячески экспонируется власть, олицетворяемая государством, которая всегда публична, ответственна и ограничена правом, а с другой — маскируется влияние, оказываемое на эту власть, которое осуществляется анонимной и безответственной элитой. Таким образом, правовая идеология как бы социализирует государство, превращая его в сервисное учреждение, которое по факту оказывает услуги не всему населению в равной степени. Правовая идеология способствует сохранению анонимности социальных экономических элит, тем самым усиливая их влияние и демонстрируя ответственность государственной власти, ставя ее в более зависимое положение по отношению к социальным элитам.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать определенные выводы и обобщения.

1. Правовая идеология выражает экономические интересы стратегического уровня и обусловлена интересами экономически господствующего класса. Она является либеральной по своему экономико-политическому характеру.

2. Для современной правовой идеологии характерны ценностно-идейные приоритеты, имеющие своей целью закрепить власть экономически господствующего класса: частная собственность, свобода предпринимательства, формальное равенство (равенство перед законом и судом), свобода совести, секуляризация, свобода вероисповедания, свобода слова, реальное неравенство экономических статусов как справедливость, самоорганизующийся порядок (идея рынка и рыночной экономики).

3. В отношении права правовая идеология выполняет функцию рационализации (социально-экономической телеологизации); в отношении личности — определение и обоснование социально-экономического статуса личности; в отношении общества — обоснование статусно-функциональных связей (в частности, — оправдание социального неравенства); в отношении государства — социализации.

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ ПРАВА

ЮЛИЯ ЮРЬЕВНА КУЛАКОВА,

*кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: kulakova_crede@mail.ru;

АННА СЕРГЕЕВНА ЧУВАЛЬНИКОВА,

*кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: anyachas@rambler.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются основные идеи синергетического подхода, а также наиболее адекватно развивающие их методологии, использование которых позволяет наиболее полно раскрыть сущностные качества права с точки зрения его синергетической детерминации.

Ключевые слова: синергетика, теория права, методология, детерминация, порядок, хаос, открытость, системность, правопонимание.

Annotation. Analysed the basic ideas of the synergistic approach and the most adequately developing their methodology, which allows most fully disclose the essential quality of the law in terms of its synergistic determination.

Keywords: synergetics, theory of law, methodology, determination, order, chaos, openness, consistency, interpretation of law.



На сегодняшний день юридической наукой накоплены знания о праве самого разного уровня и направлений, относящиеся к чрезвычайно широкому кругу типов понимания права, представлений о природе и сущности права, его социальной ценности и т.п. Вместе с тем, следует признать, что в настоящее время достаточно подробно право изучено преимущественно с точки зрения его юридического аспекта.

Теория права дает объемное и детальное представление о праве как о явлении юридическом. При этом выходящим за рамки собственно юридического понимания права вопросам уделяется значительно меньшее внимание и нередко они вообще объявляются выходящими за рамки предмета юридической науки как не носящие правового характера [3, с. 150].

Полагаем, что подобная ситуация в области исследования права отражает отсутствие методологической определенности в вопросе о том, с позиции какого подхода все те процессы, которые на первый взгляд не имеют непосредственного отношения к праву, могут быть исследованы юридической наукой, т.е. включены в ее предмет.

Для объективного познания закономерностей возникновения, развития и функционирования права, связанных с областью явлений и процессов, в которой сконцентрированы внутренние, неочевидные, скрытые от непосредственного наблюдения движущие механизмы права, необходима достаточно убедительная, адекватная методологическая основа, которая: во-первых, обосновала бы включение данных процессов и явлений в область предмета теории права, во-вторых, определила бы магистральные направления и конкретный методологический инструментарий их исследования.

Установление такого подхода и его использование в конкретных юридических исследованиях позволило бы существенно расширить систему знаний о праве и понять: почему изученная даже самым детальным образом юридическая характеристика права не позволяет еще проникать в суть происходящих в правовой сфере процессов и явлений, давать им целостную, всестороннюю оценку, эффективно их прогнозировать и адекватно на них реагировать.

На сегодняшний день обосновать необходимость включения в предмет юридических исследований на первый взгляд ситуативных, непосредственно не включенных в механизм правового регулирования, имеющих лишь косвенное отношение к праву процессов и

явлений позволяет лишь создать представление о праве как о сложной социальной системе, которая предполагает использование возможностей синергетического подхода в исследовании права.

Несмотря на то, что право достаточно часто констатируется в качестве сложной системы, это обычно связывается лишь с характеристикой внутренней структуры права, т.е. строения, определяемого его статичным состоянием. О присущих праву свойствах системы, ее сложности говорится, главным образом, в рамках рассмотрения самой системы права и в несколько более широком контексте — при рассмотрении правовой системы общества.

Но в условиях реальной общественной жизни статичное состояние, безусловно, не является для права естественным. При этом сложность и системность почти не рассматриваются как характеристики закономерностей динамики, т.е. собственно возникновения, развития и функционирования права, обнаруживая определенный пробел в изучении теорией права именно своего предмета.

На наш взгляд, наличие такого пробела в исследовании права объясняется недостаточным использованием возможностей синергетического подхода, который представлен в методологии современных юридических исследований преимущественно фрагментарно в виде заимствования отдельных идей, понятий или же терминологии теории сложных открытых неравновесных систем.

Однако, фрагментарность отражения идей синергетики применительно к области права, по нашему мнению, объясняется не трудной совместимостью синергетического подхода с предметной областью теории права, а недостаточной проработанностью методологии исследований, в основу которых заложен синергетический подход.

В данном случае речь идет о том, что достаточно полное использование возможностей синергетического подхода в исследовании права должно предполагать включение в методологию соответствующего исследования тех, назовем их образно «сопутствующих», методологий, которые позволяют развить основные идеи синергетики и наиболее полно раскрыть, таким образом, синергетическую детерминацию права.

Чтобы понять, какие именно методологии должны быть использованы в исследовании права с позиции синергетической парадигмы, необходимо соот-



нести их с идеями, составляющими основное содержание синергетического подхода.

Одна из наиболее важных идей синергетики связана с проникновением в суть происходящих в соответствующей области явлений и процессов с целью усмотрения в них сложноорганизованной системы, порядка, который, однако, не является каким-то раз и навсегда заданным, стабильным состоянием покоя соответствующей системы. Это состояние подвижное, внутренне детерминированное неустрашимым противоречием состояния порядка состоянию хаоса.

В этом отношении перспективы использования синергетического подхода к исследованию права определяются, главным образом, возможностью анализа права с позиции антиномии «порядок — хаос» или иначе «порядок — беспорядок», которая составляет основную проблему синергетики.

Поскольку в основу мировоззренческой рамы, которую очерчивает этой антиномией синергетический подход, оказывается заложено противоречие, возникающее между категориями порядка и хаоса, постольку справедливо полагать, что развить соответствующее рассматриваемой идее синергетики представление о праве как о сложноорганизованной упорядоченной системе можно только с опорой на диалектическую методологию. Именно диалектическая методология позволяет через противоречие выразить «сущность связей и процессов, взятых в их конкретности» [1, с. 24].

Следующая идея, имеющая принципиальное значение для синергетики — утверждение об открытом характере той системы, применительно к которой используется синергетический подход. Использование этой идеи в исследовании права предполагает постановку вопроса о праве как об открытой системе.

Рассмотрение права в качестве такого рода системы становится возможно только при условии признания его включенности в окружающее его социальное пространство. Открытость права, предполагающая его взаимный обмен с окружающей социальной средой, означает органичность включенности права в социальное пространство. В противном случае, речь шла бы не о взаимном обмене, а о случайных взаимодействиях, не носящих системного, закономерного характера.

Признание за правом свойства открытой системы, органично включенной в окружающее ее социальное пространство, предполагает использование

социологической методологии, которая дает возможность наиболее полно и адекватно раскрыть указанное свойство права.

Кроме того, возможности использования рассматриваемой идеи синергетического подхода в исследовании права определяются выявлением целого пласта внешних по отношению к праву явлений и процессов, оказывающих существенное влияние на его возникновение, развитие и функционирование — среды права [2, с. 19—22].

И, наконец, еще одной из наиболее важных, на наш взгляд, идей синергетического подхода является утверждение о системных свойствах тех явлений и процессов, которые становятся предметом соответствующего исследования.

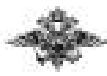
Системность в данном случае рассматривается как существенное качество права, что предполагает постановку вопроса о присущих праву как носителю (обладателю) этого качества свойствах самоорганизации, рассмотрение правовых явлений и процессов с точки зрения их участия в воспроизводстве права как целостной системы.

Развитию этой идеи синергетического подхода способствует включение в методологию исследования права системной методологии, располагающей для этого необходимым понятийным аппаратом.

Таким образом, наиболее полное использование возможностей синергетического подхода в исследовании права, по нашему мнению, предполагает обязательное включение в методологию его исследования, наряду с общими идеями синергетического подхода, методологического инструментария диалектической, социологической и системной методологии, позволяющего наиболее полно раскрыть и развить все своеобразие синергетического подхода к исследованию права, отразить синергетическую детерминацию права наиболее адекватными средствами и наиболее подходящим для этого языком.

Такая связь научного подхода (в данном случае — синергетического) с тремя другими самостоятельными методологиями (диалектической, социологической и системной) не является какой-то исключительной характеристикой методологии исследования права, в основу которой положен синергетический подход, как и не является показателем «неполноценности» синергетического подхода.

Напротив, указанная связь закономерна и лишь подтверждает находящуюся в современной науке все



больше сторонников точку зрения, согласно которой методология научного исследования не может рассматриваться как простая совокупность, набор, «калькуляция» безотносительных друг к другу методов, а является сложно структурированным, многоуровневым, целостным познавательным аппаратом.

Магистральной линией исследования права в контексте признания его синергетической детерминации должно стать приближение к реальности права и одновременно неизбежно возникающее при этом расширение круга тех явлений и процессов, которые должны быть включены в предметное поле исследования права.

Прежде всего, речь идет о необходимости включения в область исследования права процессов и явлений, которые носят самовоспроизводящийся, самоорганизующийся характер, что закономерно должно привести к очередной постановке вопроса о природе права. Это значит, что использование возможностей синергетического подхода в исследовании права неизбежно должно расставить свои акценты в проблеме правопонимания.

Таким образом, рассмотрение возможностей, которые дает использование синергетического подхода в исследовании права, закономерно приводит нас к выводу о том, что центральной проблемой теории права, которая определяет направления исследований конкретных государственно-правовых явлений и про-

цессов и которую всегда так или иначе затрагивает новый методологический подход, является проблема правопонимания. Поэтому выбор правопонимания не ограничивается рамками чисто научной, доктринальной дискуссии, но на самом деле обнаруживает весьма глубокую, не поверхностную, а потому и не всегда очевидную при первом взгляде на проблему, связь с решением задач юридической практики.

Литература

1. Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Моногр. М., 2011.
2. Сигалов К.Е. Синергетическая организация права: теория и реальность // История государства и права. 2011. № 19.
3. Шундигов К.В. Синергетический подход в правовой науке: проблемы адаптации // Правоведение. 2008. № 1.

References

1. Malakhov V.P. Eriashvili N.D. Methodological and philosophical problems of modern legal theory: Monograph. M., 2011.
2. Sigalov K.E. Synergistic organization of law: theory and reality // History of state and law. 2011. No. 19.
3. Shundikov K.V. Synergetic approach in legal science: problems of adaptation // Jurisprudence. 2008. No. 1.

НОТАРИАЛЬНЫЙ АРХИВ В НИДЕРЛАНДАХ

ЮЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА МАЗАНЮК,

соискатель кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: mazanyuky@yahoo.com

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Михайлова Н.В.

Рецензент: доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор Эриашвили Н.Д.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается развитие нотариального архива в Нидерландах в различные исторические периоды существования нотариата; затрагиваются вопросы появления, организации и ведения нотариального архива в Нидерландах.

Ключевые слова: нотариальный архив, плакат, нотариальный акт, присяга, нотариус, реестр.

Annotation. Considered development of the notarial archive in the Netherlands in the different historic periods of its development. Covers the emergence, organization and functioning of the notarial archive in the Netherlands.

Keywords: notarial archive, notarial act, oath, register, public notary.



Из плаката, изданного для Голландии в 1525 г. и относящегося к нему текста клятвы нотариуса, можно сделать вывод: плакат был нацелен на то, чтобы нотариусы завели архив и хранили в нем все проходящие через них акты¹. Плакат Карла V от 4 октября 1540 г. повторяет, ранее встречающееся в ст. 13 текста клятвы, обязанность нотариуса регистрировать все контракты, завещания и другие акты, которые ими будут составляться и приниматься в порядке, как они были получены или составлены под страхом увольнения с должности и судебного наказания². Однако, каким образом эти реестры следовало вести, и что с ними должно происходить после оставления нотариусом своих функций, было оставлено без ответа.

В 1670 г. власти провинции Голландия издали указ о передаче архивов умерших нотариусов в секретариаты городов и деревень. В Зеландии провинциальные власти этот вопрос вообще оставили без внимания. Даже если в этой провинции архивы и передавались на хранение в секретариаты городов и деревень, то происходило это лишь по указу местных властей³. В Голландии же власти руководствовались не желанием улучшить работу нотариата, а своими фискальными интересами, ведь в 1624 г. они ввели налог на «Малую печать» — налог на печать нотариуса применительно к каждому составленному акту. Для нотариата данный налог имел большое значение, поскольку после его введения все акты должны были составляться на гербовой бумаге по твердым тарифам. Для властей это стало постоянным источником доходов, и у них были все основания, чтобы строго контролировать выполнение нотариусами всех предписаний.

В 1663 г. Провинциальные штаты приняли решение о необходимости принять новый регламент относительно ведения нотариальных архивов. 10 декабря 1669 г. Провинциальные штаты принимают решение, что все архивы в минуты после смерти нотариусов должны быть переданы их наследниками секретарям по последнему месту жительства нотариуса. Наследники могли быть подвергнуты санкциям в случае невыполнения этого решения. На наследников умершего нотариуса налагался штраф в размере 100 Карловых гульденов в случае, если они не передавали архив в течение шести недель после его смерти⁴. Если передача не осуществлялась в течение трех месяцев, то штраф возрастал до 200 гульденов, но если архив не передавали в течение полугода, то в этом случае штраф достигал 1000 гульденов.

Чтобы заработать такие деньги тогда в среднем нужно было трудиться в течение года и даже больше. Такие большие штрафы объясняются тем фактом, что архивы представляли для нотариуса источник дохода. Он продавал их своему приемнику или третьим лицам. Если же нотариус имел практику в нескольких местах, то его архив передавался в секретариат по месту его последней нотариальной практики. Также если нотариус оставил практику и переехал жить за пределы провинции Голландия, то в этом случае его архив следовало передавать в секретариат по месту последней практики нотариуса в провинции Голландия⁵.

Города провинции Голландия, также как и другие города в Республике⁶, издавали свои нормативно-пра-

¹ Heersink W., Huijbrecht R., Scheffers S., Tukker H.J. Register Notariorum, De notarissen van het Hof van Holland 1525—1811. Algemeen Rijksarchief Publicatiereeks. 8. Den Haag, 1999. P. 13—15; В клятве, которую нотариусы приносили Большому Совету в Мехелене, предписывалось надлежащее ведение архива. *Lasonder L.W.A.M.* De archieven van het rechtbanken, weeskamers en notarissen, die over het tegenwoordig grondgebeid der provincie Zeeland gefungeerd hebben. De Zeeuwsche eilanden, 1456—1811 (1852). 's-Gravenhage, 1914. P. 86—87.

² *Lybreghts A.* Redenerend vertoog over 't notaris ambt. Bevattende eene duidelyke, nette en uitgebreide verklaring van deszelfs wezendlyke gronden, omtrent veelerlye gevallen in de practyq; mitsgaders eene nuttige en wyd uitgestrekte rechtsgeleerdheit van dagelyksche voorvallende burgerlyke zaken; alles volgens placaten, resolutien en costumen dezer lande, als mede door gewysdens van de Hoge Gerichtshoven, subalterne rechters, en advysen van voorname rechtsgeleerden bekrachtigt. 2. Delen. 4e druk. Amsterdam, 1758. P. 12.

³ *Lasonder L.W.A.M.* Op. cit. P. 16.

⁴ *Levy J.Ph.* La hierarchie des preuves dans le droit savant du moyen age. Parijs, 1939. P. 38.

⁵ Нотариус Винкелер первую свою практику открыл в г. Хилверсум, затем переехал в голландскую часть округа Лунен, однако скончался в части этого округа, которая принадлежала провинции Утрехт (пограничный округ между двумя провинциями). Документы из его архива, которые были составлены по праву провинции Голландия, должны были быть переданы в секретариат голландской части округа Лунен. *Gehlen A.Fl., Neve P.L.* Het notariaat in de Lage Landen (1250—1842): opstellen over de geschiedenis van het notariaat in de Lage Landen vanaf de oorsprong tot in de negentiende eeuw. Ars notariatus. Amsterdam, 2005. P. 180.

⁶ Официальное название: Республика Соединенных провинций. Становление началось в конце XVI в. при Вильгельме Оранском. Фактическая независимость с 1609 г. Государственная независимость окончательно была признана по Мюнстерскому миру от 1648 г., заключенному между Испанией и Соединенными провинциями. Мюнстерский мир стал составной частью договорной системы Вестфальского мира. Вестфальские договоры октября 1648 г. предоставляли международные гарантии независимости Соединенных провинций. Вестфальский мир положил конец периоду, который в современной нидерландской историографии, как правило, называется Восемидесятилетней войной 1568—1648 гг. Он характеризуется как восстание в Нидерландах против испанского абсолютизма, которое затем переходит в войну за независимость семи северных провинций. *Шатохина-Мордвинцева Г.А.* История Нидерландов: Учеб. пособие для вузов. М., 2007. С.147; В состав Республики Соединенных провинций вошли семь провинций: Гелдерн, Голландия

новые акты относительно порядка создания и ведения нотариальных архивов, их передачи. Члены магистрата⁷ Роттердама в 1690 г. постановили, что нотариусы должны впредь при составлении своих актов для архива использовать целые листы и качественную писчую бумагу и оформлять их как фолио с тем, чтобы в последствие их удобно было сшивать. Также нотариусам предписывалось, чтобы они в течение трех месяцев весь имеющийся уже у них архив, начиная со дня открытия практики и вплоть до 1 января 1670 г., переплели в обложку из кожи ягненка и в дальнейшем под страхом отстранения от должности именно подобным образом содержали свой архив. Члены городского секретариата получили право проводить инспекции⁸.

Надо отметить, что обязанность нотариуса хранить составленные им акты с давних времен является неотъемлемой частью его работы. Предписание относительно необходимости вести архив составленных актов включалось в качестве одной из обязанностей в присягу, которую приносил нотариус при вступлении в должность. В 1843 г. Управление департаментом Голландии по настоянию Совета Голландии заявило о необходимости модернизировать текст присяги, приносимой нотариусом, положение относительно необходимости вести архив было сохранено⁹. Текст новой присяги гласил, что нотариусу необходимо подписывать все составленные им акты, пронумеровывать, собирать вместе и хранить в своем архиве, также было предписание составлять четкие выписки из всех актов, указывать год и дату их совершения и добавлять их потом к архиву¹⁰.

Итак, мы видим здесь два предписания относительно ведения архива:

- 1) обязанность хранить все составленные акты;
- 2) обязанность составлять выписки из всех актов, т.е. реестр с подробным описанием содержания составленного акта¹¹.

Последнее уже и до этого применялось на практике, однако, не являлось до того времени предписанной законом обязанностью, поэтому можно говорить о некоторой новизне. Впрочем, установленные уже с давних времен предписания относительно необходимости ведения нотариального архива плохо соблюдались, хотя власти и проводили регулярные проверки. Надзор над деятельностью нотариата касался, впрочем, не только инспекции ведения архивов, а также соблюдения налогового законодательства нотариусом. Имеется ввиду соблюдение Закона на Малую печать,

который был введен властями с 1624 г., и положение которого предписывало, что все составляемые нотариусом акты, должны были быть написаны на гербовой бумаге, а также, что с каждого составленного нотариусом акта взимался налог, а в случае несоблюдения этого положения, документы становились недействительными, и налагался денежный штраф¹².

Налог на Малую печать был, несомненно, очень хорошим источником денежных поступлений¹³. Это нидерландское «изобретение» очень быстро распространилось сначала в других провинциях, а в дальнейшем и по всему миру. Обязанность следить за соблюдением права Малой печати, которая возлагалась на уполномоченных должностных лиц, была закреплена в регламенте Людовика Наполеона от 15 апреля 1808 г., также как и обязанность инспектировать ведение нотариальных архивов¹⁴. В случае, если нотариусы не вели архивы, или вели их не должным

Зеландия, Утрехт, Фрисландия, Оверэйссел и Гронинген, а также область Дренте, не имевшая представительства в Генеральных штатах. Десять провинций Южных Нидерландов оставались под властью Испании до начала XVIII в. (так называемые Испанские Нидерланды). По Раштадскому мирному договору, завершившему войну за испанское наследство (1701—1714), Южные Нидерланды стали владением австрийских Габсбургов (так называемые Австрийские Нидерланды). С 1795 г. они входили в состав Франции, в 1815—1830 гг. являлись частью Королевства Объединенных Нидерландов. В результате Бельгийской революции 1830 г. на их территории было создано самостоятельное государство Бельгия.

Высшим органом государственной власти в Республике Соединенных провинций были Генеральные штаты, которые с 1579 г. по Утрехтской унии на основе единогласия решали вопросы войны и мира, могли заключать договоры с другими странами. Число депутатов, «достопочтенных господ», не ограничивалось, но при этом каждая провинция имела один голос независимо от численного состава ее делегации, заседали в Гааге. Генеральные штаты издавали общие законы, вотивали налоги, контролировали деятельность высших административных и судебных учреждений, утверждали в высших должностях, управляли зависимыми от Республики землями, Заморскими территориями. *Шатохина-Мордвинцева Г.А.* Указ. соч. С. 166.

⁷ *Burgemeester* (нид.) — бургомистр, термин, который использовался вплоть до 1809 г. во всех провинциях Республики кроме Дренте для обозначения члена магистрата, который осуществлял практическое управление городом. В городском магистрате было четыре бургомистра, а также действовала коллегия советников.

⁸ *Wiersum E.* De archieven der notarissen, die op het tegenwoordig grondgebied der Rotterdam gefungeerd hebben 1585—1811. Rotterdam, 1919. P. 417.

⁹ *Duinkerken B.* Notariaat in overgangstijd 1796-1842. Amsterdam/Deventer, 1988. P. 18.

¹⁰ *Duinkerken B.* Op. cit. P. 18, 19.

¹¹ *Repertoire* (нид.) — реестр с подробным описанием содержания нотариального акта.

¹² *Moll A.* Beknopte handleiding tot de kennis der Zegel — en Registratiewetten. 2-e druk. Arnhem, 1887. P. 2.

¹³ *Smidt J.Th.* de. Vier eeuwen overdrachtsbelasting. Zutphen/Deventer, 1987. P. 158.

¹⁴ *Duinkerken B.* Op. cit. P. 117.



образом, после напоминания им об этой их обязанности подавался рапорт на имя министра юстиции и полиции¹⁵. Де факто ситуация ничем не отличалась от той, которая была во времена Средневековья, и о серьезных изменениях в области надзора за нотариальной деятельностью можно говорить только после того, как в Нидерландах были установлены французские законы в 1811 г. Необходимо отметить, порядок хранения нотариального архива во времена Батавской республики¹⁶, существенно не отличался от того, как это происходило в предыдущий исторический период; важным здесь является сосредоточить все внимание на тех изменениях, которые произошли в Нидерландах после введения в 1811 г. французского законодательства. Во время французского периода действовало предписание, согласно которому нотариальные акты, составленные умершим или оставившим свою практику нотариусом, должны были передаваться в секретариат коммуны (муниципалитета) того места, где этот нотариус имел свою практику¹⁷. Это означало, что нотариальный архив не рассматривался в качестве личной собственности нотариуса, хотя на практике часто происходило так, что вдовы нотариусов использовали архив их умерших мужей в качестве источника дохода¹⁸.

В свою очередь, и французский Закон о нотариате Вентоз от 1803 г. предписывал передачу нотариальных архивов. Согласно ст. 61 этого закона, архив умершего нотариуса опечатывался мировым судьей до момента, когда председатель окружного суда назначал лицо, ответственное за хранение этого архива. Примечательно, что, в соответствии с правилами, которые применялись в случаях замены нотариуса или же упразднении нотариальной должности (места), наследники этих нотариусов заключали с ответственным хранителем договор относительно получения еще не уплаченных гонораров. Кроме того, эти наследники имели право на определенную компенсацию в случае выдачи копий актов из архива умершего нотариуса¹⁹.

В 1878 г. в Закон о нотариате 1842 г. было внесено первое важное изменение.

Были расширены права нотариусов по распоряжению своим архивом. Если раньше нотариус мог рекомендовать окружному суду своего коллегу, который бы после смерти вышеназванного нотариуса выступал бы в качестве хранителя его архива, то сейчас это можно было делать также и в случае досрочного

почетного выхода на пенсию. Таким образом, стало значительно проще торговать своим архивом.

В 1904 г. было принято еще одно важное изменение, которое нанесло непосредственный удар по доходам нотариусов — упразднение любой возможности распоряжения нотариальным архивом. Торговле нотариальными архивами был положен конец. Запрет на торговлю нотариальными архивами лишил многих нотариусов средств к существованию после выхода на пенсию, и поэтому идея создания пенсионного фонда с того времени стала постоянным предметом обсуждения на всех общих собраниях членов Братства нотариусов²⁰.

В соответствии с Законом о нотариате 1999 г. нотариус предоставляет по следующим нотариальным актам, входящим в его протокол (архив)²¹: копии, вы-

¹⁵ *Duinkerken B.* Op. cit. P. 117.

¹⁶ Начавшаяся во Франции в 1789 г. революция фактически сразу же расколола нидерландскую нацию на ее сторонников и тех, кто негативно относился к революционным событиям. Армия Соединенных провинций, присоединившихся к антифранцузской коалиции, участвовала в боевых действиях, что было крайне непопулярно среди нидерландского населения. 1 февраля 1793 г. французский Конвент объявил войну республике Соединенных провинций как союзнику Англии. Впервые с конца XVI в. нидерландская территория была полностью оккупирована. В состав французской армии в Нидерланды пришел и так называемый Батавский легион, состоявший из нидерландских «патриотов» — эмигрантов. Прежняя политическая система страны исчезла навсегда. Батавский легион (официально он назывался «Добровольческий иностранный легион») был сформирован в 1792 г. Офицерами легиона были нидерландцы, швейцарцы и жители Южных Нидерландов. Практически все они входили в основанный в это время в Париже Батавский революционный комитет, созданный для осуществления руководства в ожидавшемся политическом перевороте в Нидерландах. После поражения в битве при Нервиндене (Южные Нидерланды) 18 марта 1793 г. Батавский легион был расформирован и вошел в состав французской армии, а Батавский революционный комитет распущен.

26 января 1795 г. сформированное «патриотами» правительство провозгласило Батавскую республику по французскому образцу, а девиз «Свобода, равенство, братство» украсил многие общественные здания. 16 мая 1795 г. был подписан союзный договор с Францией (так называемый Гаагский договор). Он гарантировал независимость Батавской республике, но обязывал ее участвовать в войнах, которая вела Франция. К тому же Республика теряла территорию Зеландской Фландрии, Маастрихт и Венло, должна была выплатить Франции контрибуцию в размере 100 млн гульденов, а также нести расходы по содержанию 25-тысячного французского оккупационного корпуса. Батавская республика просуществовала до июня 1806 г. *Шатохина-Мордвинцева Г.А.* Указ. соч. С. 241—243, 247.

¹⁷ *Pitlo A.* De Geschiedenis der notariële wetenschap. Amsterdam, 1956. P. 57, 58.

¹⁸ *Gehlen A.Fl., Neve P.L.* Op. cit. P. 256.

¹⁹ *Gehlen A.Fl., Neve P.L.* Op. cit. P. 257.

²⁰ *Lange C.J. de.* De geschiedenis van de Broederschap der Notarissen in Nederland gedurende de eerste honderd jaar van haar bestaan. Amsterdam, 1946. P. 61—66.

²¹ Protocol (нид). — записи, нотариальные удостоверения, отчеты, стенограммы, архивы, карты, каталоги и карточные системы, составленные нотариусом.



писки и гроссы сторонам в акте и тем, чьи права вытекают из закона. В п. «е» ст. 1 Закона о нотариате 1999 г. под протоколом подразумеваются: записи, нотариальные удостоверения, отчеты, стенограммы, архивы, карты, каталоги и карточные системы, составленные нотариусом. Выписка должна быть идентичной соответствующим частям акта. Она должна содержать шапку и заключение как у акта и в заключение содержать слова: Выпущено как дословно идентичная выписка.

Нотариус может каждой стороне акта выдать из него гросс²². Это должно быть озаглавлено словами: «Во имя короля», и в конце: «Выдано для первого гросса». При каждой выдаче гроссов нотариус делает пометку на акте, указывая дату выдачи, ранг гросса и указание стороны, которой он был выдан. Нотариус выдает при необходимости второй и последующие гроссы каждой стороне акта или их преемникам под общим названием. Гроссы не могут быть выданы из свидетельств о наследовании.

Законом о нотариате 1999 г. закреплено, что в каждом районе находится общее хранилище протоколов. Совет по надзору (ранее — Палата по надзору) в этом районе ведет надзор за общим хранилищем. Правление Королевской нотариальной ассоциации²³ указывает из числа нотариусов, зарегистрированных в районе, хранителя протоколов и заместителя хранителя протоколов. Это назначение действительно в течение пяти лет и может быть продлено каждый раз на этот же период. Однако, Министр юстиции является ответственным за находящиеся в общем хранилище архивные документы, если они не были переданы в королевское хранилище.

Если нотариус умирает, уходит в отставку или обосновывается за пределами района, в котором находится его контора, не забывая протокол, министр юстиции указывает, выслушав Королевскую нотариальную ассоциацию, нотариуса, который возьмет на себя протокол и любые другие, нотариально заверенные документы. Если эти документы должны быть переданы вновь назначенному нотариусу, его назначение на место может быть выполнено королевским указом.

Нотариус, который взял на себя протокол своего предшественника, через три месяца после этого отно-

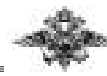
сит в общее хранилище записи, копии, регистры и производственные записи и, насколько это возможно, карточные системы, которые на первое января года принятия были старше, чем 30 лет. Нотариус имеет право часть протоколов, принадлежащих ему, которые старше 20 лет, передать в общее хранилище. Несмотря на ст. 12 Закон об архивах 1995 г., положено, что протоколы, которые старше 75 лет, за исключением завещательных актов и которые хранятся в общем хранилище, в течение временного промежутка в десять лет или в соответствии с законом о хранении предписано передать в хранилище королевского архива. Завещательные акты старше ста лет в течение временного промежутка в десять лет передаются в хранилище королевского архива. Министр юстиции и Министр Образования, Культуры и Науки совместно уполномочены устанавливать дальнейшие правила передачи протоколов из общего хранилища в предписанное законом хранилище королевского архива.

Также Нидерландский Закон о нотариате 1999 г. предусматривает возможность продажи нотариального архива другим нотариусам в случае сложения им полномочий, при переезде в другое место, смерти нотариуса.

Надо отметить, что обязанность нотариуса должным образом хранить составленные им акты с давних времен является неотъемлемой частью его работы. Предписание относительно необходимости вести архив составленных актов включалось в качестве одной из обязанностей в присягу, которую приносил нотариус при вступлении в должность. Также у нотариусов и у родственников нотариуса всегда была возможность получить дополнительный источник дохода, продавая нотариальный архив своему предшественнику, и только в 1904 г. был введен запрет на это, однако Закон о нотариате 1999 г. отменил эту норму.

²² Grosse (нид.) — (большой) первая копия (переписанный чисто черновик), выдаваемая на руки заинтересованным лицам, ее писали крупными буквами.

²³ Королевская нотариальная ассоциация — организация, созданная представителями нотариальной профессии в 1844 г. для отстаивания своих профессиональных интересов и интересов нотариата в целом. Ранее данная организация именовалась Братством нотариусов.



ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ СУДЕБНЫХ И ПОЛИЦЕЙСКИХ ФУНКЦИЙ В ХОДЕ РЕФОРМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ 1860 г. В РОССИИ

АЛЕКСАНДР ГРИГОРЬЕВИЧ МАМОНТОВ,

кандидат юридических наук, начальник кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: mamontov60@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 отечественный опыт реализации разграничения судебных и полицейских функций на досудебных стадиях уголовного процесса во второй половине XIX в. в России.

Ключевые слова: предварительное следствие, полиция, следователь, уголовный процесс, дознание, судебная власть.

Annotation. Discussed the implementation of the national experience of differentiation of judicial and police functions on pretrial stages of the criminal process in the second half of the XIX century in Russia.

Keywords: preliminary investigation, police, police investigator, criminal procedure, inquiry, judiciary.

Одной из центральных проблем, которую пытались разрешить отцы судебной реформы второй половины XIX в. в России, была проблема функционального согласования деятельности полиции и судов по обеспечению правосудия по уголовным делам.

Первым шагом в этом направлении была попытка теоретического и практического разделения функций полиции и судебных следователей, которые появились сначала в результате мер по облегчению функций исполнительной полиции накануне крестьянской реформы, а затем позиционировались как представители судебной власти. Решение этой проблемы, как нам представляется, остается актуальным и сегодня.

Применительно к реорганизации предварительного следствия различные проекты 1858 г. не предусматривали его полного отделения от полиции и придания независимости от полицейской власти. Так, административно-судебный проект Я.И. Ростовцева, составленный им в сентябре 1858 г., объяснял необходимость специализации чиновников полицейского аппарата таким образом: «Способности людей различны: так, из чинов местной полиции один может быть хороший сыщик, другой — хороший следователь, третий — ловкий распорядитель. Начальнику уезда гораздо удобнее употреблять заседателей на исполнение тех поручений, которые будут сообразнее с личными способностями каждого...»¹.

Идея отделения предварительного следствия от полиции возникла в связи с поиском средств и методов усиления исполнительной (административной) функции полиции. Примечательно, что 11 из 40 губернаторов, представивших отзывы о мерах по укреплению полиции накануне крестьянской реформы, высказались за отделение от предварительного следствия общей полиции. Объединяло их признание за следствием специфического характера, требующего специальной юридической подготовки и соответствующих навыков. Ни один из губернаторов не высказался за передачу следствия иному ведомству.

Министр юстиции В.Н. Панин полагал, что «следственную часть неудобно совершенно отделить от полиции.., для производства следствия должны быть учреждены особые чиновники, но в прямом подчинении полиции»². Разработчики проектов стояли перед сложной дилеммой: с одной стороны, отделение следственной части усиливало исполнительскую функцию полиции, но, с другой, — оно лишало ее важнейшего репрессивного инструмента, чем ослабляло власть в целом. Итак, поиск путей усиления админи-

¹ Крестьянский вопрос и Ростовцев // Колокол. 1859. № 42—43. С. 356. Дата составления проекта уточнена по: Колмаков Н.М. «Ответ на статью: Крестьянский вопрос и Ростовцев» // Колокол, 1959. № 46. С. 377.

² Соловьев Я.А. Записки сенатора Я.А. Соловьева о крестьянском деле // Русская Старина. 1882. № 3. С. 571.

стративной функции полиции привел разработчиков проекта к осознанию специфичности и сложности следственной работы и необходимости создания специальных чиновников и специальных подразделений полиции по производству предварительного следствия, т. е. организационному разделению общеадминистративной и следственной функции.

Высочайшим повелением от 25 марта 1859 г. были сформулированы те принципы, которыми должна была руководствоваться комиссия при подготовке окончательного проекта Главных начал. Эта правительственная программа предусматривала учреждение особых должностей следственных приставов (по два в каждом уезде), которые причислялись к Министерству юстиции, получая, таким образом, видимость обособления от полиции, но на этом их отличие от полицейских чиновников заканчивалось.

В октябре 1859 г. в состав комиссии был включен известный юрист того времени Н.И. Стояновский; с этого времени весь труд по разработке проектов отделения предварительного следствия от полиции был возложен на него³. Ему удалось принципиально изменить подход к этой проблеме.

В отличие от предшествовавших проектов, предусматривавших в целях усиления полиции механическое освобождение ее от следственной функции, Н.И. Стояновский на основе обобщения опыта западных стран (в большей степени Франции и Германии) рассматривал этот вопрос с точки зрения научно-теоретических положений. Он считал, что *следственная власть есть часть судебной власти*. По его мнению, полиция должна проводить по происшествиям первоначальное дознание, направленное на установление факта преступления, закрепление улик, розыск подозреваемого, а следователь — предварительное следствие, состоящее в сборе и оценке доказательств и предварительном решении вопроса о виновности лиц. Отсюда он делал вывод, что следственный аппарат должен находиться в судебном ведомстве. Причем этот тезис трактовался Н.И. Стояновским не только как организационное переподчинение следственного аппарата суду, но и как средство обеспечения независимости следственного аппарата от административной и, в первую очередь, полицейской власти.

Процессуальный контроль за направлением предварительного следствия также должен был принадлежать суду: «...никакая другая власть кроме суда, рассмотрению которого подлежит дело, не вправе оста-

навливать производство при прекращении его или направлять его ход»⁴. Назначение следственного пристава на должность предполагалось предоставить министру юстиции по представлению gubernского прокурора, увольнение — не иначе как с преданием его суду. С проектами Н.И. Стояновского были ознакомлены все члены комиссии, которые одобрили содержащиеся в них положения. Однако, каждый по своему мотивировал возможность (необходимость) передачи производства следствия суду.

Граф Блудов, на начальном этапе прохладно относившийся к реформам вообще, так описывал выгоды такого отделения: «Во Франции, во всех государствах немецких и в Царстве Польском, следствия производятся самими членами судебных мест. Их назначает к сему, когда нужно, Председатель Суда, смотря по способностям к делам сего рода. Сей порядок представляет дать важные выгоды. Во-первых, что Председатели, ответственю за выбор следователей, стараются избирать к тому людей наиболее благонадежных; во-вторых, что следователи переменяются, и что одни и те же лица не слишком обременяются обязанностями, которые по роду своему и трудностям весьма неприятны, и число следователей может быть во всякое время увеличиваемо или уменьшаемо по мере надобности»⁵. Именно такое объяснение удовлетворило Александра II, отметившего его одобрительной надписью «Очень хорошо»⁶.

К марту 1860 г. Н.И. Стояновский подготовил проект «Учреждение следственных судей», в котором, опираясь на процессуально-правовые доктрины европейских государств, явно выходя за рамки правительственной программы, сделал все, что можно было тогда сделать для обеспечения независимости следователей от административной власти.

3 апреля 1860 г. проекты нового устройства земского управления, в том числе и учреждение следственных судей, подготовленные комиссией, были направлены министром внутренних дел в Государственный совет.

³ По свидетельству Н.М. Колмакова (одного из участников комиссии) Н.И. Стояновский написал Наказ судебным следователям и вообще разработал вопрос об отделении следственной части от полиции. (Колмаков Н.М. Крестьянское дело в 1857—1860 гг. // Русская Старина. 1885. № 9. С. 480.)

⁴ Отдел рукописей Российской Государственной библиотеки (ОР РГБ). Ф. 290. К. 171. Ед. хр. 7. Л. 25.

⁵ РГИА. Ф. 1405. Оп. 57. Д. 6370а. Л. 20, 21.

⁶ Там же.



В соответствии с указаниями императора Особое присутствие соединенных департаментов Государственного совета в усиленном составе и членов Главного комитета по крестьянскому делу 19, 23—26 мая 1860 г. рассмотрело составленные в комиссии проекты Учреждения следственных судей, Наказ следственным судьям и Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступления или проступок. В Государственном совете проекты были приняты без существенных изменений и дополнений. Было изменено лишь название следственных чиновников со следующей мотивировкой: «Слова следственный судья могут дать неправильное понятие об учреждении, потому что этот судья не судит, а собирает только данные, представляемые им на разрешение суда; он производит следствие и потому должен именоваться «следователем», но так как ныне следствия из ведомства полиции переходят в ведомство судов, то всего соответственнее было бы называть его судебным следователем»⁷. Как видим, члены особого присутствия не признавали до конца за следователями судебного характера их деятельности, и слово «судебный» в наименовании новых чинов должно было обозначать лишь их ведомственную подчиненность.

«Учреждение судебных следователей» устанавливало правовое положение, компетенцию и порядок ответственности вновь создаваемых следственных должностей.

Пытаясь придать должности судебного следователя независимый от административной власти характер, разработчикам удалось провести ряд положений, подчеркивающих их принадлежность к судебному ведомству и соответственно этому установленный порядок их назначения, увольнения и перемещения из уезда в уезд министром юстиции⁸. Главным из них стало провозглашение следователя членом уездного суда: «Судебные следователи суть члены уездного суда...». Однако, законодательно провозглашенные судебный характер, независимость от административной власти и самостоятельность следователя в организационном плане были значительно ограничены.

Процессуальный порядок производства следствия, установленный «Наказом судебным следователям», в своей принципиальной основе оставался прежним. Наказ был призван адаптировать новоучрежденных чиновников в не изменившемся уголовно-процессу-

альном порядке. Это и объясняет наличие в нем множества ссылок на Свод законов.

Новое законодательство вынуждено было решать сложную проблему разграничения дознания и следствия. Это обстоятельство диктовалось необходимостью функционального разграничения участия в следствии полиции и судебных следователей. Однако, этот болезненный вопрос, хотя и находился на переднем плане реформы, так и остался до конца не решенным. Если в дореформенном законодательстве он носил чисто догматический характер и такое разграничение ввиду того, что обе части следствия производились полицией, не имело значительного практического смысла, то с введением судебных следователей он получил жизненно важное практическое значение. Отсутствие законодательного разрешения этой проблемы послужило основой многих нареканий и бед новой организации предварительного следствия.

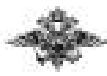
Таковы были основные черты реформенного законодательства, оформившего отделение следствия от полиции.

Первое, с чем столкнулся новый следственный аппарат, — это почти полное его неприятие всеми местными учреждениями, и, в первую очередь, полицией. С одной стороны, он был отделен от полиции, хотя его деятельность имела самое непосредственное отношение и постоянное соприкосновение с полицией, и потому требовала согласованных с ней действий. С другой, — судебные следователи, хотя и провозглашались членами уездного суда, но все-таки имели, в отличие от обычных членов суда, особую организацию, близкую к организации деятельности станковых приставов (участковая система). Суд же по отношению к ним имел контролирующие правомочия. В итоге ни полиция, ни суд не признавали их равноправными партнерами и относились с недоверием. Первый опыт деятельности судебных следователей показал, что их взаимодействие с полицией не было в достаточной степени согласовано с реальными условиями производства следствия. Неудачное законодательное разграничение участия в расследовании полиции и судебных следователей на практике привело к тому, что на самом важном первоначальном этапе

⁷ РГИА. Ф. 1405. Оп. 57. Д. 6370а. Л. 4.

⁸ Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. Ст. 2. (далее — Учреждение).

⁹ Головачев А.А. Десять лет реформе 1861—1867 гг. СПб., 1872. С. 178.



расследования возникали несогласованность, а чаще всевозможные пререкания между полицией и следователями. Известный исследователь реформ А.А. Головачев, указывая на непоследовательность законодательства в вопросе об отделении следствия от полиции, писал, что предположение о том, что полиции всегда раньше следователя становится известно о совершенном преступлении (из которого исходили работники, наделяя полицию правом производства следственных действий до прибытия судебного следователя), верно лишь для Санкт-Петербурга; в провинции осведомленность и станового пристава, и следователя одинакова. «На практике это приводило к тому, что сотские и другие сельские власти считают необходимым дать знать непременно становому приставу, которого может не быть дома. Судебный следователь же не спешит на место происшествия, так как первоначальное дознание лежит на полиции»⁹. Это вело к утрате доказательств и волоките. «Полиция недружелюбно относилась к судебным следователям, с учреждением которых прекратился источник незаконных поборов»¹⁰. Враждебность полиции к судебным следователям доходила до того, «что становые приставы и исправники ставили себе в заслугу неисполнение требований следователя»¹¹.

Практика показала неудачность опыта реформирования одного звена системы уголовного судопроизводства. Это было достаточно быстро осознано и признано многими видными юристами и государственными деятелями. В объяснительной записке к проекту Учреждения судебных установлений 1863 г., т.е. менее чем через три года после нововведений, отмечалось: «Прислоненное к старой судебной системе учреждение судебных следователей, созданное от части уже по новым требованиям и началам, было в противоречии с окружающей сферой, и опытом показано, что от всех тех властей судебных, полицейских и административных, с которыми судебные следователи были в ежедневном соприкосновении, они встречали не столько содействие, сколько бездействие или даже противодействие»¹².

Результаты функционирования нового следственного аппарата настолько разнились с ожидаемыми, что заставили сомневаться чиновников Министерства внутренних дел в принципах, на которых было произведено отделение предварительного следствия от

полиции. Наиболее серьезным недостатком в новой организации следствия М. Зарудный признавал неопределенность отношений, «существующих между полицией и следователем». Он писал, что было бы, «полезным разграничить круг деятельности следователей и полиции не на основании теоретического различия между дознанием и следствием, а на основании практического различия между важным или маловажным преступлением или проступком. Вместе с тем, в видах поддержания установленного Указом от 8 июня 1860 г. принципа отделения суда от полиции полицейские чины по производству следствий и дознаний должны быть в дисциплинарном порядке подчинены общим судебным местам с наложением взыскания по согласованию с непосредственным начальником сих чиновников»¹³.

Высказанные в этой записке мысли почти полностью перекликаются с мнением В.Я. Фукса, который получил за критику судебной реформы репутацию реакционера: «...чтобы преобразование суда и полиции достигали практической своей цели, необходимо, чтобы они были выражением не отвлеченных только доктрин, и еще менее односторонних политических теорий, но соответствовали, с одной стороны, законам историко-органического развития данной страны, а с другой, — современным ей нравственным и экономическим условиям»¹⁴.

Таким образом, практика функционирования нового следственного аппарата показала, что его перестройка, хотя и была основана на весьма солидных и логически трудно оспоримых теоретических положениях, не могла дать значительных положительных результатов, так как проводилась вне рамок комплексной административно-судебной реформы и без учета объективных обстоятельств, в которых предстояло действовать судебным следователям. Несмотря на это, исходные цели реформы были достигнуты. Исполнительная полиция была освобождена от производства следствия, что, соответственно, усиливало ее деятельность.

¹⁰ Костылев П.Н. Указ. соч. С. 296.

¹¹ Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. М., 1885. С. 99.

¹² Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест. СПб. 1863. С. 84.

¹³ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Л. 76—82.

¹⁴ Фукс В.Я. Суд и полиция. М., 1889. Ч. 1. С. 2.



ИНТЕГРАТИВНАЯ КОМПАРАТИВИСТИКА В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ НАУК

ВИТАЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ОКСАМЫТНЫЙ,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ,

руководитель Научного центра сравнительного правоведения Института международного права и экономики
им. А.С. Грибоедова, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ИМПЭ

E-mail: oksvv@list.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Юридическая компаративистика рассматривается как сфера интегрированных научных знаний и исследований на стыке взаимосвязей государства и права, соединяющая изучение сопоставимых форм и типов государственно организованного общества и соответствующих им правовых систем и законодательства.

Ключевые слова: юридическая компаративистика, сравнительное государственное право, сравнительное правоведение, сравнительное законоведение, правовая система, законодательство.

Annotation. Comparative jurisprudence is considered as a sphere of integrative scientific knowledge and research at the intersection of state and law relationships, commentary study of comparable shapes and types of public organized society and their respective legal systems and legislation.

Keywords: comparative jurisprudence, comparative state, comparative law, comparative legisprudence, legal system, legislation.

Интегративные процессы, происходящие в современном мире, не могут не коснуться сути, объема и структуры юридической науки, закономерно выходящей за национальные границы. И потому актуальным является ее расширяющееся обращение как к правовому наследию человечества, так и к сопоставлению государственно-правовых явлений и процессов. Нахождение государств в мировом юридическом сообществе вызывает необходимость исследований общего и особенного в правовых процессах стран, вступивших в новое тысячелетие, попыток преодоления различий, которые препятствуют сходному правовому регулированию, и в то же время поисков путей сохранения национально-специфического в собственном законодательстве.

Среди широкого круга приемов, форм и способов исследования государственно-правовых явлений в обществе, к которым прибегает юриспруденция для познания своего предмета, всегда находилось место для сравнения, с помощью которого сопоставляются государственные институты и правовые системы различных стран для определения общих свойств и специфических черт проявления. Компаративизм в юриспруденции предполагает исследование сопоставимых государственно-правовых объектов, существовавших в прошлом или действующих в настоящее время. Для сравнения могут быть избраны соизмеримые нормы и положения, более сложные компоненты на уровне

юридических явлений, институтов и процессов, а также государственные и правовые системы в целом. Сравнительно-юридическому анализу подвергаются субъекты сложносоставного государства, страны, входящие в однородные правовые семьи, и правовые системы различных правовых семей.

В процессе юридического образования все более востребованным является обеспечение слушателей всех форм обучения целенаправленной информацией о политико-правовых явлениях, происходящих не только в собственной стране, но и в других государственно-организованных образованиях и сообществах. Призвание правовых наук заключается и в том, чтобы научить будущих юристов сопоставлять исторические и современные виды государств, нормы и институты национального, иностранного и международного права, выделять рациональное и полезное из мирового опыта государственно-правового строительства.

Разделы о типологии и формах государств, правовых системах современности и законодательстве различных стран в их сравнительном аспекте входят в обязательный курс общей теории государства и права. Показательно, что сегодня становится не исключением, а правилом, достойным подражания, появление специальных дисциплин, посвященных компаративистским проблемам как отраслевых семей в праве¹, так и отдельных отраслей права².

И если даже в рамках историко-правовой науки ныне ратуют за «стык» истории государства и права со сравнительным правоведением, объявляя его новым направлением в юриспруденции (правда, под очень уж «неудобоваримым» названием «хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение», усложняющим его должное восприятие)³, а в иных сферах научных знаний компаративистские курсы признаны необходимыми⁴, то в отношении основополагающей юридической науки осуществить такую стыковку должно быть делом принципа.

В силу этого призыв к введению в учебный процесс высшей юридической школы обобщающего компаративистского курса⁵ становится повсеместным и в большей степени, чем еще несколько лет тому назад, реализуется практически.

В связи с указанным становится теоретически настоятельным дальнейшее развитие положения о **юридической компаративистике** как сфере научных исследований на стыке взаимосвязей государства и права, соединяющей изучение сопоставимых форм и типов государственности и соответствующих им видов и уровней правовых систем и законодательства. Обоснованно предполагается, что такое соединение дает возможность получить многофакторную картину современной юридической реальности, выделить и проанализировать то правовое многообразие, которое как отличает, так и сближает страны, их составные части и их сообщества.

Юридическая компаративистика, включаясь в систему юридических наук, использует их методологию, охватывающую разнообразные приемы, формы и способы познания государственно-правовой реальности⁶. В ней находят место общенаучные, междисциплинарные и собственно юридические методологические подходы. В то же время, особое место в системе методов юридической компаративистики занимают:

♦ сравнительно-правовой подход, включающий в себя средства и способы, с помощью которых сопоставляются государственно-правовые системы различных стран для определения общих свойств и специфических черт современного проявления. Сравнение может предполагать исследование сопоставимых характеристик государства, закона и законодательства, действующих в настоящее время в различных правовых семьях или отдельных правовых системах (синхронное сравнение). Для сравнения могут быть избраны соизмеримые законодательные акты (микро-

сравнение), более сложные компоненты и их объединения (институциональное, отраслевое и межотраслевое сравнение), а также правовые системы в целом (макросравнение). Сравнительно-юридическому анализу, в частности, подвергаются субъекты сложных унитарных и региональных государств, а также федераций

¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Сравнительное частное право: В 2 т. / Пер. с нем. М., 2010; Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение / Пер. с нем. М., 2003.

² Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие. М., 2011; Саидов А.Х. Сравнительное гражданское право как учебная дисциплина: Открытая лекция. К., Ивано-Франковск, 2010; Косарева И.А. Сравнительное брачное право России, Германии и Франции. Хабаровск, 2010; Клейменов И.М. Сравнительная криминология: криминализация, преступность, развитие уголовной политики в условиях глобализации. М., 2014; Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право: Учебник. М., 2005; Доронов В.Н. Сравнительное уголовное право: Учебник. М., 2009; Сравнительно-правовой анализ в исследованиях правовых институтов и явлений в отраслевом, страноведческом и временном аспектах / Ред. Т.А. Алексеева: Тр. ЛСПИ НИУ ВШЭ. СПб., 2011; Холт К.И. Сравнительное право компаний // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. Вып. 3.

³ Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // История государства и права. 2010. № 16.

⁴ Котенко В.П. Компаративистика — новое направление методологии анализа научной деятельности и развития науки // Современное состояние методологии научных исследований в области библиотекведения. Новосибирск, 2010; Компаративные исследования экономической истории: Сб. ст. / отв. ред. Ю.П. Бокарев. М., 2012; Литературоведческая компаративистика. Введение в практику анализа: Учеб. пособие / сост. И.С. Григорьева. Абакан, 2012; Жуков В.И. Социальное развитие России: историко-социологическая компаративистика. М., 2012; Русистика и компаративистика: Сб. науч. ст. Вып. 7. Кн. 1: Лингвистика / Отв. ред. Е. Ф. Киров, Г. Кундротас. М.: МГПУ, 2012.

⁵ Оксамытный В.В. Юридическая компаративистика: Учеб. курс. М., 2015; Тихомиров А.Д. Юридическая компаративистика в структуре высшего юридического образования // Межвуз. круглый стол «Сравнительное правоведение: опыт и проблемы преподавания». К., 2013; Современные парадигмы юридической компаративистики в аспекте развития национальных правовых систем: Сб. науч. ст. по мат. VII Междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д., 2012.

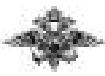
⁶ Оксамытный В.В. Общая теория государства и права: Учебник. М., 2013. С. 32—36.

⁷ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 1997; Чиркин В.Е. Сравнительное государствоведение: Учеб. пособие. М., 2011; Голубева Л.А., Черноков А.Э. Сравнительное государствоведение: Учебник. СПб., 2009; Оксамытный В.В. Сравнительное государствоведение: Учеб. пособие. Брянск, 2013; Желдыбина Т.А. Сравнительное правоведение и сравнительное государствоведение: проблемы взаимодействия и взаимосвязи // Право Украины. 2013. № 3—4.

⁸ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: Учебник. М., 2013; Саидов А.Х. Сравнительное правоведение: Краткий учеб. курс. М., 2014; Павлова Н.Г. Сравнительное правоведение (для магистров): Учеб.-метод. пособие. М., 2013; Пучков О.А. Сравнительное правоведение: Курс лекций. Екатеринбург, 2013; Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: Учебник для магистратуры. М., 2012.

⁹ Власенко Н.А., Мацкевич И.М. Проект паспорта номенклатуры научных специальностей по праву: подведены итоги // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 137, 138.

¹⁰ Оксамытный В.В. Сравнительная теория закона: Учеб. пособие. М., 2009; Его же. Сравнительное правоведение и законоведение: Учеб. пособие. Брянск, 2011.



(внутринациональное сравнение), страны, входящие в однородные правовые семьи (внутрисистемное сравнение), и правовые системы различных правовых семей (межсистемное сравнение);

♦ историко-сравнительный подход, дающий возможность исследования сопоставимых характеристик государственно организованных обществ, их правовых систем и законодательства, существовавших в прошлом (историческое или диахронное сравнение).

Юридическая компаративистика как наука и учебная дисциплина должна включать в себя:

♦ *общую часть*, в которой рассматриваются теория и история становления и развития юридической компаративистики, ее государствоведческие характеристики, так называемая правовая карта мира и сравнительная теория закона. В то же время, выбор проблем, выносимых в данный курс, определяется как степень их разработанности, так и общим назначением в учебном процессе. Настоящая дисциплина предвзвешивает последующее сравнительное изучение ведущих отраслей права и законодательства;

♦ *особенную часть*, которая включает в себя сравнительное конституционное, сравнительное гражданское, сравнительное уголовное, сравнительное трудовое, сравнительное процессуальное право, сравнительное семейное (брачное) право и иные компаративистские курсы по основным правовым отраслям.

Общая часть юридической компаративистики, учитывая складывающуюся в правовой теории логическую структуру данной правовой науки, конкретизирует круг проблем, выносимых в ее основу, и дополняет на базе современного видения многосоставного предмета юридической компаративистики. Юридическая компаративистика в качестве интегративной науки должна рассматриваться как соединение однопорядковых структур, обращенных к современным государствам и их праву на основе сопоставимости составляющих ее взаимосвязанных компонентов: сравнительного государствоведения, сравнительного правоведения и сравнительного законоведения.

Сравнительное государствоведение, открывающее учебный курс, ныне признается не только как составная часть юридической компаративистики или вспомогательная прикладная наука в рамках теории государства и права, но и как создаваемое коллективными усилиями специалистов ряда отраслей знания новое направление в исследовании государственности⁷.

Сравнительное государствоведение ставит целью:

♦ раскрытие комплекса общих государствоведческих проблем, рассматриваемых через призму сравнительно юридических подходов к сути, роли и назначению государства, его признакам и функциям, соотношению с иными социальными институтами и явлениями, формам практического выражения и т.п.;

♦ рассмотрение общего и особенного в политических режимах различных государств (демократических, переходных, авторитарных, тоталитарных), связанных с методами и средствами осуществления государственной власти, спецификой проявления властных приемов и способов управления делами государства при определенном режиме, уровне его признака и поддержки населением;

♦ изучение проблем, связанных с осуществлением принципа разделения властей и соотношения государственной и политической власти, системой сдержек и противовесов в современном государстве, исследование роли и места государства в политической системе общества, выявление взаимосвязей государства и гражданского общества и т.д.;

♦ исследование моделей государственности и различных институтов государственной власти с учетом *типологии* (исторической, идеологической, религиозной, формационной или цивилизационной) и *форм* государства (правления и государственного и межгосударственного устройства, в их числе), выделяемых в зависимости от способов организации, устройства и функционирования государственной власти на основе мирового опыта.

Сравнительное правоведение как составная часть юридической компаративистики представляет собой совокупность знаний о правовых явлениях современного мира на основе их сопоставления. Оно дает возможность получить поливекторную картину юридической реальности, увидеть и проанализировать то правовое многообразие, которое как отличает, так и сближает страны и регионы. Целью (назначением) сравнительного правоведения и становится получение целостной картины правового развития современного мира.

⁷ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 1997; Чиркин В.Е. Сравнительное государствоведение: Учеб. пособие. М., 2011; Голубева Л.А., Черноков А.Э. Сравнительное государствоведение: Учебник. СПб., 2009; Оксамытний В.В. Сравнительное государствоведение: Учеб. пособие. Брянск, 2013; Желдыбина Т.А. Сравнительное правоведение и сравнительное государствоведение: проблемы взаимодействия и взаимосвязи // Право Украины. 2013. № 3—4.



Сравнительное правоведение как понятие имеет, по крайней мере, тройное значение: как исторически сложившийся подход познания правовых явлений на основе их сопоставимости; как признанная юридическим сообществом правовая наука с собственной характеристикой и особенностями проявления; как учебная дисциплина, вошедшая в большинство программ обучения будущих юристов⁸. В настоящее время сравнительное правоведение все увереннее заявляет о себе не только как составная часть теории права или метод социально-правового познания реальности, но и как научная дисциплина в целом, как одно из важнейших направлений исследования общетеоретических проблем права⁹.

Предметом сравнительного правоведения являются общие и специфические закономерности возникновения, развития и функционирования правовых систем государственно-организованных обществ (сообществ) в их сравнительном познании.

Объектом сравнительного правоведения являются *правовые системы* государственно-организованных обществ (сообществ), раскрываемые через их сопоставимые компоненты (право, правопонимание, правотворчество, источники права, правовые учреждения, система права, механизм и результаты его действия). Современную правовую реальность весьма сложно отражать с помощью прежних, иногда довольно узких конструкций. И тогда приходит осознание необходимости введения в юриспруденцию комплексных категорий, вбирающих в себя подвижные и адекватные научные операции, ведущие к достижению более высоких уровней обобщения. Одной из них и является правовая система. Она позволяет анализировать и оценивать всю правовую реальность в целом, а не отдельные ее компоненты.

Сравнительное законоведение, заключающее положение общей части юридической компаративистики, конкретизирует важнейшие положения современной юридической науки в законодательном и законоприменительном аспектах, представляя собой совокупность знаний о становлении, оформлении и действии законов на основе мировых правовых традиций и опыта отдельных стран¹⁰.

Необходимость введения сравнительной теории закона обуславливается актуальностью тематики, связанной с возрастающей его ролью, сущностью и назначением как исходной формы права, местом в системах источников права современных государств, особенно в различных правовых системах.

В сравнительном законоведении на компаративистской основе раскрываются сущность и назначение закона как исходной формы права, рассматриваются взаимосвязи права и закона, излагается суть верховенства закона как важнейшего принципа права, а также освещаются зарождение и развитие закона как юридического феномена, его место и роль в системах источников права современных государств.

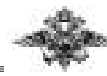
Аккумулятивная в изложенном суть сравнительной теории закона дает возможность сформулировать основные ее направления: сравнительное изучение закономерностей и процессов становления, оформления и функционирования законов в историческом и современном аспектах проявления; формирование понятийно-категориального аппарата, связанного с законом; обращение к законодательской технике, вбирающей в себя мировой опыт закрепления правил и способов оформления законодательного материала; исследование законодательства как совокупности нормативных правовых актов общегосударственного значения; изучение основных процессов реализации законов в реальной жизни, включая их толкование и эффективность действия.

Структурно сравнительное законоведение вбирает в себя: историко-правовую часть, исследующую зарождение закона и оформление его теории; обращение к его современному состоянию, роли и месту в системе источников права современного государства; исследование путей формирования закона в настоящее время; сравнительную характеристику законодательского процесса, законодательной техники и систематизации законодательства, сложившихся в различных правовых системах и семьях; сопоставимое изучение процедур действия и толкования закона; сравнительное исследование показателей результативности закона в процессе правового регулирования, воздействия на личность, общество и государство в целом.

⁸ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: Учебник. М., 2013; Саидов А.Х. Сравнительное правоведение: Краткий учеб. курс. М., 2014; Павлова Н.Г. Сравнительное правоведение (для магистров): Учеб.-метод. пособие. М., 2013; Пучков О.А. Сравнительное правоведение: Курс лекций. Екатеринбург, 2013; Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: Учебник для магистратуры. М., 2012.

⁹ Власенко Н.А., Мацкевич И.М. Проект паспорта номенклатуры научных специальностей по праву: подведены итоги // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 137, 138.

¹⁰ Оксамытний В.В. Сравнительная теория закона: Учеб. пособие. М., 2009; Его же. Сравнительное правоведение и законоведение: Учеб. пособие. Брянск, 2011.



ПРИРОДА СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИЧНОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ

АЛЛА АНАТОЛЬЕВНА ОПАЛЕВА,

*доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

E-mail: allaopaleva@yandex.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается специальная личная неприкосновенность как составная часть специального правового статуса, ставится вопрос о природе специальной личной неприкосновенности, т.е. о соотношении социальных и институциональных начал этого правового института.

Ключевые слова: личная неприкосновенность, право на личную неприкосновенность, специальная личная неприкосновенность, правовой статус гражданина.

Annotation. The paper considers a special personal integrity as an integral part of the special legal status, the question about the nature of special personal integrity, i.e. the ratio of the social and institutional started this legal Institute.

Keywords: privacy, the right to personal integrity, special personal integrity, the legal status of citizen.

Личная неприкосновенность как общий правовой институт в равной мере распространяется на всех лиц, независимо от их социального и правового статуса. Это гарантируемый государством всем гражданам объем неприкосновенности, от которого «отталкивается» специальная личная неприкосновенность, расширяющая или сужающая его в зависимости от тех или иных обстоятельств, связанных со специальным правовым статусом субъекта неприкосновенности.

Специальная личная неприкосновенность выступает составной частью специального правового статуса, различные аспекты которого довольно интенсивно разрабатываются в современной юридической литературе. Специальные правовые статусы включают специфические права и обязанности отдельных категорий лиц, выделенных по социальному, половому, возрастному, семейному, служебному и подобному положению. Специальный правовой статус основывается на общем правовом статусе гражданина, но содержит различные привилегии и ограничения.

Еще в 70-е гг. XX в. А.П. Горшенев и А.А. Безуглов именно в качестве такого вида личной неприкосновенности рассматривали депутатскую неприкосновенность¹. Чуть позже позиция указанных авторов была подвергнута критике Ф.М. Рудинским, исследовавшим на монографическом уровне конституцион-

ные права и свободы личности. В рамках этого исследования им было высказано мнение о том, что «нет оснований рассматривать депутатскую неприкосновенность в качестве «специальной неприкосновенности личности»².

Свою позицию автор обосновывал, по существу, двумя соображениями. Во-первых, отмечал он, в историческом плане депутатский иммунитет возник в Англии еще в конце VI в., во времена Этельберта, т.е. значительно раньше неприкосновенности личности. Во-вторых, право депутатской неприкосновенности имеет целью обеспечить бесперебойную и независимую работу парламента, а право неприкосновенности личности — безопасность отдельных лиц³.

Приведенные аргументы представляются недостаточными для отрицания существования специальной личной неприкосновенности в сфере позитивного права. Известно, что различные социальные цели, заключенные в правовых нормах, зачастую достигают-

¹ Горшенев А.П. Личные конституционные права советских граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1972. С. 88; Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971. С. 174, 175.

² Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. Волгоград, 1976. С. 69.

³ Там же.



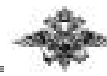
ся одинаковыми правовыми средствами. Например, содержащийся в Уголовном кодексе РФ правовой запрет тайно похищать чужое имущество (ст. 158 УК РФ) имеет целью защиту как государственной, так и частной, личной собственности, сохраняя при этом свою юридическую природу. Аналогичная ситуация складывается с обеспечением нормальной работы парламента и безопасности граждан, достигаемым законодательным закреплением соответствующих пределов личной неприкосновенности. Что же касается первого аргумента, используемого Ф.М. Рудинским для обоснования своей позиции, то он свидетельствует лишь о том, что первоначально личная неприкосновенность признавалась государством только за узким кругом субъектов, а уж затем была распространена на всех граждан. Известно, что в историческом плане аналогичная ситуация складывалась и со многими другими правовыми институтами, возникновение и субъектная распространенность которых обуславливалась цивилизационными процессами в основных сферах общественных отношений, признанием государствами существования естественных, неотъемлемых прав и свобод человека. Эти же процессы определяют и практику нормативного ограничения личной неприкосновенности современными государствами в целях обеспечения прав и свобод других граждан, общественной безопасности.

Высказанные соображения с необходимостью ставят вопрос о природе специальной личной неприкосновенности, т.е. о соотношении социальных и институциональных начал этого правового института. В современной юридической науке аксиоматичной является точка зрения о том, что все юридическое в основе своей имеет социальную природу. Это положение в полной мере относится и к нормам права, закрепляющим особый режим личной неприкосновенности для определенных категорий граждан. Существуют и специальные исследования, обосновывающие этот вывод. Так, Л.Я. Морозова, исследуя инсти-

тут ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов, убедительно раскрывает его социальную природу. В частности, отмечается, что законодательное ограничение политических прав и свобод работников правоохранительных органов является следствием формирования демократии, политического плюрализма, в условиях которого возникает объективная необходимость обеспечения политической независимости, беспристрастности государственных служащих, ориентации их деятельности на интересы всего общества⁴.

Объективной необходимостью, связанной с обеспечением стабильности политических отношений в целом и с обеспечением повышенной степени безопасности их участников в частности, обуславливается и принятие государством правовых норм, расширяющих или ограничивающих содержание права на личную неприкосновенность. Вместе с тем, в отличие от общей, специальная личная неприкосновенность носит не естественно-правовой, а государственно-правовой характер, поскольку вытекает исключительно из особенностей установленного государством правового статуса соответствующих категорий граждан данного государства. Это означает, что нормативное закрепление специальной личной неприкосновенности следует рассматривать не как обычное для демократических государств законодательное закрепление естественных прав человека, а как формирование специфической категории прав и свобод, которые по усмотрению государства могут включаться в правовой статус отдельных граждан или выводиться из его содержания. В этом смысле источником специальной личной неприкосновенности выступает государственная воля, выраженная в законодательстве.

⁴ Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 6, 7.



ИДЕИ НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИИ В XIX В.

ВИТАЛИЙ ГАВРИЛОВИЧ ПАХОМОВ,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права

Российского государственного социального университета, доктор юридических наук, профессор

E-mail: 203.019@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. Анализируются идеи Н.И. Костомарова, А.П. Шапова, М.П. Драгоманова, Б.Н. Чичерина и других о национально-территориальной федерации в России.

Ключевые слова: национально-территориальная федерация, Н.И. Костомаров, А.П. Шапов, М.П. Драгоманов, Б.Н. Чичерин.

Annotation. Analyzed the ideas of N.I. Kostomarov, A.P. Schapov, M. P. Dragomanov, B.N. Chicherin and other national-territorial Federation in Russia.

Keywords: national-territorial Federation, N.I. Kostomarov, A.P. Schapov, M.P. Dragomanov, B.N. Chicherin.

В XIX в. в России, наряду с другими, развивались идеи о возможности учреждения в России национально-территориальной федерации, в которой отдельным народам (не обязательно славянским) будет предоставлено право на самоопределение. Вслед за Герценом и Чернышевским эта идея была изложена в документах народнической революционной организации «Черный передел» (1879 г.)¹, где подчеркивалось, что «лишь федеративный принцип в политической организации освободившегося народа» может гарантировать нормальное развитие народной жизни. Чернопередельцы признавали право Малороссии, Белоруссии, Польши, Кавказа, Финляндии, Бессарабии на самобытность и автономное развитие².

Вопросы федерализма имели место в документах эсеров, кадетов и других партий России³. Эта проблема объемная и малоизученная, требует специального исследования. Укажем здесь лишь на основные моменты. В Программе партии социалистов-революционеров (1905 г.) поддерживалась идея национально-территориальной федерации. Эсеры провозглашали своей целью установление в России демократической республики «с широкой автономией областей, возможно более широкое применение федеративного начала между отдельными национальностями; признание за ними безусловного права на самоопределение». Народностям предоставлялось право входить в «общий союз народов на равных началах (на братских) или, как говорится, на федеративных началах»⁴.

Несколько шире идеи национально-территориальной федерации были изложены в программе трудовой партии, провозгласившей, что только на «федеративных началах должно быть построено демократическое государство»⁵. Кроме подтверждения положения о праве каждой национальности на свободное «политическое самоопределение», в документе уточнялся субъектный состав будущей федерации. Областные представительные учреждения наделялись правом принятия законов по местным вопросам. Так же, как у чернопередельцев и эсеров, документы трудовиков не содержали разъяснений о форме федерации, правовом положении ее субъектов, способе их участия в делах государства.

Планы учреждения национально-территориальной федерации разрабатывались литовскими социал-демократами, украинской федеративно-демократической партией, латышскими и закавказскими сторонниками федерализации России⁶.

¹ Пахомов В.Г. Идеи федерализма в истории политико-правовой мысли России (конец XVIII—XX вв.). М., 2003. С. 99—124.

² Калинин С.В. Группа «Черный передел» и проблемы федерализма в движении революционных народников: Дисс. ... канд. истор. наук. М., 1999.

³ Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

⁴ Программа партии социалистов-революционеров: Сб. док. и мат. по отечественной истории (конец XIX — начало XX вв.). М., 1995. С. 76, 79.

⁵ Пахомов В.Г. Указ. соч.

⁶ Национальная государственность союзных республик. М., 1968. С. 9.

Идеи «территориального федерализма» в постдекабристский период впервые появляются в программах тайных политических организаций и групп. Члены «Северного союза русских рабочих» (1878 г.) провозгласили одной из своих целей «учреждение свободной федерации общин, основанных на полной политической равноправности и с полным внутренним самоуправлением»⁷. Программа народнической организации «Народная воля» (1879 г.) также заявляла, что «государственное устройство должно быть основано на союзном договоре всех общин и каждая община в своих внутренних делах вполне независима и свободна». Организовать политические формы Российского государства на «федеративных началах» предлагали в своем проекте и члены группы Благоева (1883 г.)⁸, одной из первых социал-демократических групп, положивших начало распространению марксизма в России.

Среди политико-правовых теорий «территориального федерализма» особое место занимает «земский федерализм»⁹. В большинстве публикаций по федерализму он обычно не упоминается, вероятно, по причине сложившегося представления о земстве лишь как о форме местного самоуправления. Однако, анализ их политических программ, позволяет утверждать о стремлении земцев придать этому институту статус политической автономии с законодательными функциями и правом представительства в общероссийском законодательном собрании.

В науке утвердилось мнение, что институт земства с момента своего учреждения в 1864 г. представлял из себя «зародыш конституционного строя» и был несовместим с самодержавием¹⁰. Вероятно, поэтому неоднократные обращения земцев к императору Александру II, а позднее к Николаю II с предложениями принять конституцию¹¹, разрешить созыв земских съездов, расширить политические права земств и т.д. так и не получили необходимой поддержки, поскольку в «созыве земских съездов виделась угроза существующему образу правления»¹².

Зарождение идей земского федерализма логично связать с деятельностью нелегальной земской организации «Общество земского союза и самоуправления» («Земский союз»), созданной в 1878 г. и позднее легализованной в «Союз Освобождения». Первоначально члены организации разработали программу политических преобразований в России, в центре которой было создание двухпалатного парламента. Одна из

палат — союзная дума — должна была формироваться из представителей земских собраний, вследствие этого ей надлежало защищать интересы областей (национальностей)¹³. Завершенное политико-правовое обоснование «земский федерализм» получил в программе конституционно-демократической партии (кадетов), образованной в 1905 г. в основном из членов «Союза Освобождения».

Важно подчеркнуть, что членами партии кадетов были известные ученые-юристы П.И. Новгородцев, С.А. Котляревский, Ф.Ф. Кокошин, С.А. Муромцев¹⁴. Несмотря на то, что в программе партии не упоминались категории «федерация», «субъекты федерации», по содержанию программа была федеративной, поскольку в ней учитывались практически все характеристики, присущие федеративному государству. В частности, предполагалось учредить местную автономию и областные представительные собрания, обладающие правом издания законов.

Предметы ведения между областями и центральной властью в программе разграничивались таким образом, чтобы в ведении последней находились исключительно те отрасли управления, «которые в условиях современной государственной жизни необходимо должны быть сосредоточены в руках центральной власти»¹⁵. Назначаемые из центра представители должны были лишь надзирать за законностью деятельности на местах, при этом споры о компетенции между центральной и областными властями предполагалось разрешать только в судебном порядке. Одну из палат российского парламента (при учреждении двухпалатного парламента) предлагалось формировать из представителей областей, что обеспечивало их участие в принятии законодательных решений на общероссийском уровне.

⁷ Программа «Северного союза русских рабочих»: Программные документы политических партий и организаций // Хрестоматия для изучающих политическую историю XX в. М., 1990. С. 36.

⁸ Пахомов В.Г. Указ. соч. С. 142.

⁹ «Земский федерализм» не является общепринятой в политико-правовой науке правовой категорией и предлагается здесь исключительно в качестве рабочего понятия для характеристики политико-правовых теорий, основанных на стремлении земств в конце XIX — начале XX вв. приобрести статус политических автономий.

¹⁰ Леонтович В.В. Указ. соч. С. 309.

¹¹ С призывом (в форме «адресов») принять конституцию обращались Харьковское, Полтавское, Самарское и др. земства (Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 77.

¹² Лаптева Л.Е. Указ.соч. С. 76.

¹³ Гоголевский А.В. Указ.соч. С.61.

¹⁴ Там же. С. 140.

¹⁵ Пахомов В.Г. Указ. соч. С. 146.



Губернские представительные учреждения наделялись «правом вступать во временные и постоянные союзы между собой» (ст. 21). Позднее, в мае 1917 г. программа кадетов была дополнена положениями о праве центра «останавливать» действие местных законов, нарушающих конституцию, о возможности «слияния территориальных единиц в более обширные области» (ст. 25)¹⁶. С точки зрения правового положения субъектов федерация должна была быть асимметричной, так как признавалось особенное государственное положение Финляндии, имевшей конституцию.

Важно заметить, что в программе кадетов впервые отношения между центром и одним из субъектов (Финляндией) предполагалось урегулировать посредством «соглашения между законодательными органами Империи и Великого Княжества» (ст. 26). Некоторые программные положения партии кадетов впоследствии были включены в документы, которые разрабатывались Временным правительством для рассмотрения Учредительным собранием.

По мере роста национального самосознания народов Российской империи, идеи федерализма все активнее входили в общественно-политический обиход. Значительную роль в их распространении сыграли историки Н.И. Костомаров, А.П. Щапов и М.П. Драгоманов.

Для историко-политических воззрений Н.И. Костомарова характерна идея о борьбе двух начал: начала вечевой демократии, народной свободы и самоуправления и начала государственности и единодержавия. Эти начала коренились в глубинах психологии древнего славянского племени и привели к его распадению на две ветви — великоруссов и южноруссов¹⁷. Полагая, что древнерусские традиции вольности и вечевой свободы еще сохранились в Южной Руси, Костомаров считал возможным возвращение к утерянным федеративным началам. В современной России народно-федеративное устройство, в сочетании с разумными государственными и гражданскими понятиями, должно было гарантировать свободу от самодержавного и сословного произвола, права народов, веротерпимость. Умеренный федерализм зрелого Костомарова, подкрепленный его авторитетом ученого, оказал влияние на земско-либеральную общественность и, в еще большей степени, на представителей национальных движений.

Близкой к костомаровской была позиция А.П. Щапова, который называл себя демократом «во имя демократа-Христа» и «другом федеральной, союзной,

общинно-демократической конституции русской». В начале 1860-х гг. он сформулировал земско-областную теорию, которая обращала внимание на «начало провинциализма, областности». Это начало противопоставлялось государственной централизации.

Земско-областное строение русской земли Щапов представлял так: «Начиная с малых округов, внутренне самобытных и в себе законченных миров сельских, связуя их общинною, естественно-бытовою связью с мирами городскими, также внутренне самобытными и в себе законченными, и смыкая те и другие, по земле и по воде, вместе — в самостоятельные земские областные миры, посредством федеративной совокупности последних, естественно возрастает и расширяется, таким образом, во всенародный русский земский мир»¹⁸. Построения историка оказали воздействие на формирование анархических взглядов М.А. Бакунина, хотя Щапов вполне понимал историческую роль государства.

Ему рисовалась стройная картина сельского схода, который «возрастает» в волостной и городской сход, а те — в областной земский совет и, как «высшее цельное выражение», в общий федеральный союзный совет. Накануне празднования тысячелетия России он писал, что народ, собравшись на земский собор, должен «отречься от императора и централизации, дать автономию Польше, Украине, Великороссии, Сибири и всем провинциям и создать федеративную социально-демократическую конституцию, союзное, общинно-демократическое земское народовластие»¹⁹.

Анализ щаповской иерархии советов дает основание видеть в ней один из теоретических источников советской государственной системы.

М.П. Драгоманов был поборником федерации народов. Будущее украинского и других славянских народов он связывал с идеалами славянской федерации, которые восходили к Кирилло-Мефодиевскому обществу, к публицистике Костомарова и раннего Бакунина. С особым вниманием он исследовал историко-культурные и политические аспекты взаимоотношений русского, украинского и польского народов, подлинное равноправие и сотрудничество которых было воз-

¹⁶ Сб. док. и мат. по отечественной истории (конец XIX — начало XX вв.). М., 1992. С. 112.

¹⁷ Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древней Руси. ПГ., 1861; *Его же*: Две русские народности. ПГ., 1862; *Его же*: Черты народной южнорусской истории. ПГ., 1862.

¹⁸ Там же. С. 765.

¹⁹ Маджаров А.С. Афанасий Щапов. Иркутск, 1992. С. 261, 262, 266.



можно на федеративной основе. Вынужденный в 1879 г. эмигрировать, он выступал против панславистских стремлений к единению славян под эгидой самодержавия, утверждал, что «в XIX столетии украинцам... принадлежит самая видная роль в поднятии общего федеративного вопроса в Восточной Европе, который, конечно, приведет за собою потрясение основ России». С этой целью он считал необходимым «выработать широкую федеральную программу, независимую ни от каких исторических преданий и государственных претензий, вполне достойную освободительных идей новейшего времени и могущую действительно удовлетворить интересы всех племен Востока Европы»²⁰.

Вслед за Бакуниным он полагал, что идеи федерализма найдут многочисленных приверженцев в России и видел задачу украинского национального движения в том, чтобы «поднимать на Востоке Европы народно-федеральную идею... то знамя, которое держали в своих руках и великоруссы вроде Бакунина, но которое выпустили из рук их близорукие наследники. Идея эта — полное равноправие негосударственных наций с государственными». Против такого подхода будут выступать государственно-национальные партии, но украинцы «увидят рядом с собою федерально-социалистические партии — эстонскую, латышскую, литовскую, белорусскую, словацкую, словинскую, румынские, кавказские, кружки еврейские... а также здоровые от государственно-национальной заразы элементы партий великорусских, польских, немецких, венгерских. Некоторые признаки такого светлого будущего видны уже теперь»²¹.

М.П. Драгоманов полагал возможным сочетание на российской почве федеративных принципов, характерных для Швейцарии и США. Федерализм в его понимании есть административная децентрализация, широкое общественное самоуправление, основанное на исторических традициях и культуре каждого народа и каждой области. Драгоманов предлагал разделить Россию на 20 автономных областей (штатов), соединенных между собой федеральной связью. Во главе местного управления и законодательства должно стоять представительное собрание — областная дума и назначенная ею областная управа. Заведование делами, общими всему российскому государству союзу, и общегосударственное законодательство должно принадлежать двум думам: Государственной думе, избираемой всенародным голосованием, и союзной думе, избираемой областными думами. При этом депу-

таты Союзной думы должны снабжаться обязательными инструкциями дум областных и могли заменяться во всякое время другими представителями²².

Федеративное устройство славянских народов, по Драгоманову, не отличалось определенностью, но резко противопоставлялось современным формам государственного устройства: Российской, Германской, Австро-Венгерской империям²³. Выступая против отрыва Украины от России, Драгоманов развивал идеи национально-культурной автономии, достижение которой связывал с преобразованием государства на началах федерализма²⁴. Политические взгляды Драгоманова были противоречивой смесью либеральных, демократических и социалистических идей. Он был противником самодержавного и революционного насилия, надежды возлагал на земское движение²⁵.

Таким образом, федерализм выступает у Драгоманова как главное и единственное средство в решении национального вопроса. Драгомановские размышления о федерализме не выходили за пределы публицистических высказываний. В своей основе они выражали интересы национального партикуляризма и не отражали требования общего местного самоуправления. Эта теория не имела исторических последствий.

В конце XIX в., когда вопрос о федерации приобрел все большую общественную актуальность, своеобразный научный итог дискуссии попытался подвести известный историк права Б.Н. Чичерин. Идеи федерализма, по Чичерину, порождены римским правом и историческим опытом западноевропейских народов. Устройство государства на федеративных началах предполагает наличие договорных отношений между сюзереном и вассалами, между сословиями, общественными и территориальными союзами.

По мнению ученого, союзные или федеративные государства присущи республиканской, нежели монархической форме правления. Федерация — хорошая политическая форма для народов, которые не знали монархической традиции. Считая разумным создание федерации, построенной по территориальному признаку (США), Чичерин негативно оценивал возмож-

²⁰ Драгоманов М.П. Историческая Польша и Великорусская демократия. Женева, 1881. С. 104, 105.

²¹ Там же. С. 104, 105, 342—344.

²² Драгоманов М.П. Собрание политических сочинений. Париж, 1905. С. 281.

²³ Пахомов В.Г. Указ. соч. С. 146.

²⁴ Там же. С. 194, 195.

²⁵ Драгоманов М.П. Либерализм и земство в России. ПГ., 1889.



ность федерации даже родственных народов (славянская федерация), ибо державное положение субъектов федерации неизбежно ослабляет государственную власть. В случае, если один из членов федерации сильнее других, она сохраняется, но внутри накапливаются разрушающие ее стремления к самостоятельности народов. Если в федерацию входит враждебный народ, то это ведет к гибели государственного организма.

В самодержавной России, где движет верховная власть, нет условий для федеративных отношений. Торжество федерализма, по Чичерину, означало бы крушение исторической российской государственности²⁶.

Выводы ученого пришлись не ко времени. Правящие круги и связанные с ними правоведы увидели в них подтверждение невозможности реформирования имперской государственности на федеративных началах, русским народом «федерация уже была испытана и повела к татарскому игу»²⁷. Одновременно он отрицал всякую возможность создания славянской федерации, что противоречило давней традиции российского общества. Для радикальной общественности был, прежде всего, чужд чичеринский принцип исторической традиции и правопреемственности. Идеи федерализма стали для нее синонимом децентрализации, федеративное устройство противопоставлялось не только самодержавию, но и любой сильной центральной власти.

Господствующей, однако, была тенденция связывать федерализм с решением национального вопроса, когда идеал виделся в федерации народов. Здесь наблюдалось своего рода согласие самых разных общественных и политических направлений от панславистов, сторонников самодержавия и великой России, до революционных социалистов.

Идеи «территориального федерализма» были положены в основу проектов А.П. Щапова, М.П. Драгоманова, С.Ф. Шарапова. Проект Щапова предусматривал федеративное переустройство России. Известно, что он обратился с письмом к императору Александру II, в котором предлагал создать федерацию самоуправляющихся областей. Щапов абсолютизировал государственное устройство Новгородской республики. Он видел в «вечевом колоколе древнего города» символ новой «земско-областной и конституционной самобытности»²⁸. Основная идея Щапова — построение федерации по территориальному принципу; субъектами союза должны были стать области, в которых предполагалось сформировать земские советы — органы государственной власти территорий.

Территориальный принцип построения федерации в России предлагал в своем проекте «Вольный союз» (1886 г.) университета Драгоманова. В качестве субъектов федерации он видел 20 автономных областей. Правовой статус субъектов характеризовался наличием местного управления и законодательства через представительные собрания, которые формировали органы исполнительной власти субъектов — областные управы. Общегосударственное законодательство должны были осуществлять две Думы: Государственная Дума, избираемая всенародным голосованием, и Союзная Дума, избираемая областными думами, что обеспечивало участие субъектов в формировании федеральной политики. Для этого депутаты Союзной Думы должны были снабжаться инструкциями областных дум и могли быть заменены другими депутатами²⁹.

Проект Шарапова «Самодержавие и самоуправление» (1905 г.) предусматривал «создание национального, исторического русского земско-самодержавного строя». Шарапов предлагал вместо 50 губерний образовать 18 областей на основе географического, этнического и военно-административного деления. Предполагалось, что область будет управляться выборным народным земским собранием, председатель которого вместе с представителем императора — генерал-губернатором — будет иметь право личного доклада царю³⁰.

Из всех рассмотренных выше планов политической децентрализации России проекты, основанные на идеях партии кадетов и «земского федерализма» в наибольшей степени отвечали интересам самодержавия в период первой русской революции. Логично предположить, что в случае поддержки самодержавием земского движения, будущая Россия представляла бы из себя по форме правления республику или конституционную монархию, по форме политико-территориального устройства — территориальную, а не национально-территориальную федерацию.

Земская областная теория не оставила заметного следа в историко-правовой науке, но ее широкий и произвольно трактуемый федерализм был воспринят представителями многих политических течений. На ее основе сформировалось сибирское областничество.

²⁶ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1898. Ч. 3. С. 269—291.

²⁷ Быть ли России великой? // Новое время. 1911. 26 февр.

²⁸ Графский В.Г. Указ. соч. С. 187—190.

²⁹ Ященко А.С. Указ. соч. С. 758.

³⁰ Шарапов С.Ф. Самодержавие и самоуправление. СПб., 1905. С. 48.



РАЗВИТИЕ ПРАВОИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ТРАДИЦИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ

КОНСТАНТИН ГЕННАДЬЕВИЧ САЛТЫКОВ,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук;

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСЕЕВНА КОВАЛЕНКО,

научный сотрудник отдела научной информации научного центра

Академии управления МВД России, кандидат юридических наук

E-mail: Saltikov@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 развитие правоинтерпретационной традиции в контексте анализа свойственных отечественной правовой науке подходов к определению значения терминологии юридического языка.

Ключевые слова: понятийный комплекс права, толкование и применение закона, язык закона, технико-юридические процедуры, юридический термин, технико-лингвистические приемы.

Annotation. The paper considers the development of legal hermeneutic tradition in the terms of analysis of Russian-practice approaches designed to identify the meanings of terms of the language of law.

Keywords: conceptual complex of law, law interpretation and law enforcement, language of law, technical legal procedures, legal term, technical linguistic approaches.

Анализ развития правоинтерпретационной традиции в ее терминологическом аспекте, безусловно, не будет полным без учета основных событий отечественной истории правовой науки. Дореволюционные юристы в России не рассматривали применение закона в отрыве от его толкования, имплицитно содержащее это понятие¹, а иногда и вовсе предлагали синтетическое целое — «толкование и применение закона»². В то же время категория «интерпретация» не подвергалась должной аналитической обработке отечественными юристами XIX — начала XX вв.

Как известно, становление российской правовой школы проходило в условиях серьезного влияния германского юридического сообщества, унаследовавшего тысячелетние традиции римской юриспруденции, для которой была естественна интерпретационная основа взаимодействия закона и его применения, поскольку *regulae juris* и их элементы применялись путем прямого их толкования судьями, а также опосредованного толкования, которое давалось в разъяснениях опытных юристов. Древнеримское судопроизводство не допускало применения конкретного правила, минуя его толкование, привязывавшее универсальную формулировку закона к конкретному казусу. Язык римских законов не допускал применения со-

державшихся в них правил без интерпретации их терминологии в контексте реального правового спора.

Этот подход был заимствован и отечественной юриспруденцией XIX в. практически без адаптаций. Интерпретация юридической терминологии в описываемых исторических реалиях не имела статуса самостоятельного теоретического направления, будучи включенной в семантику смежных юридических концепций. Вероятнее всего, отсутствовала какая-либо необходимость в постановке в общетеоретическом масштабе отдельного вопроса о толковании терминологии, которая использовалась в значении, закрепленном в лексических и толковых словарях того времени.

Одну историческую эпоху расцвета российской юриспруденции смела другая, ознаменовавшаяся новым советским социалистическим типом права и правоведением. Столпами этого периода явились знания и опыт, полученные и накопленные учеными, вышедшими из самодержавной юриспруденции. Фактически тот багаж духовности и когнитивного мышления, с которым отечественные правоведы оказались на рубеже

¹ Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1972.

² Язык закона / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990. С. 14, 65, 459.



Октябрьской революции 1917 г. и которым успешно пользовались в последующие 30 лет, был обеспечен за счет научного потенциала царских — классических — историков, философов, теоретиков и энциклопедистов права³.

После коренной ломки социально-политического строя и экономического уклада, преодоления тягот войны и интервенции, произошедшими вслед за известными октябрьскими событиями в начале прошлого века, в юридической науке наблюдался спад в фундаментальных теоретических исследованиях. Лишь к концу 30-х гг. подготавливается первый советский учебник по теории государства и права, созданный профессорами С.А. Голунским и М.С. Строговичем. В этом учебнике, посвященном анализу основ права, значительное внимание уделялось общей проблеме толкования права, в меньшей степени толкованию норм, и опосредованно юридической терминологии⁴.

Формирование новой концепции советского социалистического права, которая была основана на философии марксизма-ленинизма⁵ и проникнута принципиальной идеей об исключительности и автономности системы советского права, обуславливало появление качественно нового подхода к традиционным правовым понятиям, средствам их выражения и интерпретации.

Научно-юридическая деятельность была приостановлена во время Великой Отечественной войны. После ее окончания вновь проявляется интерес к фундаментальным проблемам права.

Внимание отечественной юридической школы было нацелено на формирование понятийного комплекса права — одной из основополагающих проблем юриспруденции советского периода, соединяющей между собой общую теорию права и отраслевые науки о праве. Юристы-практики также испытывали насущную потребность в техническом истолковании законодательства, максимально упрощающем правоприменительную работу с ним.

Изучение проблем применения норм права в указанный период времени велось в русле доктрины общего правоприменения, сформированного как совокупность четырех частей: юридический анализ конкретных случаев, являющихся предметом спора; юридическая критика; толкование и логическое развитие норм права⁶.

Применение права воспринималось как имманентное свойство толкования законов и, наоборот,

толкование права расценивалось как одно из свойств правоприменения. Такой подход, по сути, стал продолжением предложенного еще в дореволюционный период подхода к общности логической основы толкования и применения закона, образующей парадигматическую связку «толкование права — применение права»⁷. Эта тенденция охватила юридическую сферу, состояние которой поступательно нормализовалось, приводя науку, законодательство и правоприменительную практику в устойчивую, ординарную фазу развития.

Одним из значительных явлений в российской юридической науке стала книга «Язык закона», написанная коллективом авторов под редакцией профессора А.С. Пиголкина, в которой была представлена научно обоснованная позиция по поводу необходимости выделения законодательного стиля в качестве самостоятельного и сформировавшегося стиля литературного языка. Он писал, что это обусловлено «особыми социальными задачами, стоящими перед правом, специфичным способом отображения предмета»; язык законодательства «характеризуется специальными композиционными и стилистическими средствами, особым словарным составом языка для выражения мысли законодателя»⁸.

А.С. Пиголкин выступил в качестве одного из основоположников разработки научного направления отечественной юриспруденции, связанного с исследованием языка законов и основанного на одновременном использовании законов грамматики и логики, способных привести к положительному результату при грамматическом толковании, полностью раскрывающих для интерпретатора смысл правовой нормы⁹.

³ Васильковский Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002.

⁴ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права: Учебник. М., 1940.

⁵ Васильковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов: Для начинающих юристов. М., 1913. С. 8, 67, 68; Пиголкин А.С. Нормы советского права и их толкование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1961. С. 269.

⁶ К. Маркс также обращался к проблеме выявления смысла правовой нормы в контексте соотношения законодательной воли и судейского усмотрения при применении закона (Маркс К., Энгельс Ф. Дебаты шестого Рейнского ландтага (статья первая): Дебаты о свободе печати и об опубликовании протоколов словесного собрания: Соч.; 2-е изд. В 50 т. Т. 1. М., 1955. С. 8.

⁷ Хвостов В.М. Общая теория права: Элементарный очерк. 6-е изд., испр. и доп. СПб., 1914. С. 86—121.

⁸ Язык закона. С. 14, 65, 459.

⁹ Пиголкин А.С. Нормы советского права и их толкование. С. 269.



В своих работах этот выдающийся ученый не раз обращал внимание на необходимость достижения высокого уровня теоретической разработки основ юридической системы, широкого развития правовой науки, проявления заботы о совершенствовании законодательства и укреплении законности, что приведет к дальнейшему совершенствованию юридической терминологии и повышению внимания к ее изучению.

В своей научно-исследовательской деятельности А.С. Пиголкин исходил из принципа, что «качество юридической терминологии, ее точность, степень разработанности олицетворяют уровень юридической культуры правотворчества в том или ином государстве, отношение к законности, заботу о совершенствовании права, об укреплении правопорядка»¹⁰.

Результатом последовательной научной работы стало определение юридического термина, сформулированное А.С. Пиголкиным: «Юридический термин — это слово (или словосочетание), которое употреблено в законодательстве, является обобщенным наименованием юридического понятия, имеющего точный и определенный смысл, и отличается смысловой однозначностью, функциональной устойчивостью»¹¹.

В настоящее время творческое наследие этого, во многом опередившего свое время, ученого, включающее результаты исследований в области формирования концептуальных основ интерпретации понятийного аппарата советского и российского законодательства, является бесценным источником юридической мысли не только российского, но и мирового масштаба.

Приведенный краткий обзор наиболее интересных, по нашему мнению, исторических периодов формирования теоретических предпосылок современной правоинтерпретационной традиции и подходов к ее пониманию показывает оживленный характер борьбы идей, происходившей в среде ученых правоведов по вопросам истолкования смысла юридических предписаний и их отдельных терминологических элементов. Дебаты велись по большей части в академических рамках, но интересы окружающей жизни также не были лишены влияния на постановку и разрешение проблем.

В целом за последние полтора века отечественная юридическая наука достигла тех гносеологических пределов теоретического и эмпирического уровней, которые детерминированы объективными возможностями познания, предоставленными человечеству на

данной конкретной ступени его развития. Реалии сегодняшнего дня позволяют говорить о наличии эмпирического, теоретического и метатеоретического уровней познания такого многоаспектного феномена, как интерпретация юридической терминологии.

Юридической наукой выработаны системные представления о понятии, структуре, принципах, целях и задачах, методологии, функциях и научно-полевых организации изучения понятийного аппарата российского права.

В настоящее время инициатива в исследовании закономерностей интерпретации юридической терминологии переходит от общеправовой науки к отраслевым юридическим дисциплинам. Имеется достаточно большой задел для выработки теоретического потенциала специального (конституционного, уголовного, гражданского, административного и т.д.) терминопотребления, постоянно насыщаемого обильной практикой применения норм разных отраслей законодательства.

Такое направление вектора развития научной мысли, безусловно, способствует развитию нормативной культуры общества, которая, в свою очередь, оказывает влияние на технико-лингвистические приемы и способы конструирования как отдельных положений законодательства, так и его институтов.

Следует помнить, что от качества и совершенства внутренней формы закона зависит и эффективность охраны прав граждан в сфере регулирования возникновения, развития и прекращения общественных отношений. При этом содержание нормативных предписаний проявляется в терминах, используемых законодателем в процессе правового регулирования, речевых оборотах, грамматике и имплицитных особенностях текста закона.

В связи с этим технико-юридические процедуры, составляющие процесс законотворчества, по своему составу, особенностям и содержанию определяются исходя, как правило, из двух аспектов. Первый связан с информационным обеспечением законотворческого процесса, второй лежит в области языковой семантики.

Характеризуя первый из двух аспектов проблемы отметим, что законотворчеству должно предшество-

¹⁰ Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР.

¹¹ Язык закона. С. 14, 65, 459.



вать изучение реального состояния общественной жизни и тенденций ее развития и т.д. Необходимым является учет соответствия законодательных нововведений устоявшимся основам ментальности населения, ее этнокультурным основам. Необходимость такого учета вызвана тем, что закон, направленный на регулирование тех или иных общественных отношений, не нашедший отражения в общественном правосознании, противоречащий содержащимся в нем взглядам и представлениям, заранее обречен на неэффективность. Из этого следует, что законодатель не должен создавать абстрактные модели поведения в области свободной реализации гражданами своих прав и исполнения обязанностей. К сожалению зачастую именно этот момент оказывается за пределами внимания законодателя.

Говоря о влиянии языковой семантики на правила конструирования законодательных понятий и терминов, обратим внимание на то, что язык и право могут рассматриваться в качестве явлений одного порядка, ибо они есть явления нормативные и, следовательно, структура языка влияет на дух закона.

Кроме того, функциональная особенность правовой системы оказывает существенное влияние на отбор логико-языковых феноменов, которые ею используются.

Проводя в рамках освещения терминологических особенностей развития правоинтерпретационной традиции анализ языка действующего отечественного законодательства представляется возможным указать на ряд его, несомненно, положительных сторон, но, вместе с тем, по ряду моментов его технико-лингвистические характеристики далеки от требуемого уровня.

Вызывает критические замечания использование в законодательстве таких слов, как «добросовестно», «аморальный»¹², не имеющих четкой терминологической определенности, и не всегда оправданное использование иностранных терминов, таких как, например, «инсайдер» т.е. физическое лицо, имеющее доступ к инсайдерской информации на основании трудовых и (или) гражданско-правовых договоров, заключенных с соответствующими лицами¹³.

Важно понимать, что при подборе терминологических единиц в процессе конструирования норм на-

ционального законодательства в настоящее время следует учитывать факт существования имплицитного (скрытого) содержания текста, не выраженного явно в букве закона, но улавливаемого правоприменителем в процессе реализации живого права, выраженного посредством государственного языка (языков).

Вместе с этим, между языковым бытием каждого нормативного правового акта как текста, подчиняющегося стилистическим и грамматическим правилам русского литературного языка, и объективацией норм права не существует и не может существовать тождества. Поэтому несомненной представляется необходимость привлечения для качественного уяснения реалий бытия правовой материи научных знаний в таких областях как психолингвистика, психосемантика и герменевтика.

Любая категория, используемая в современном российском законодательстве, не будет восприниматься правосознанием адресатов как терминологическая конструкция, если не будет соответствовать чему-либо реальному в психической деятельности человека.

Юридическая интерпретация, влияние обычая, роль идеи суверенитета в образовании права — все эти вопросы, помимо своей существенной юридической важности, имели и специальный интерес для людей, живших в обществе, которому приходилось постигать элементарные принципы правового и политического строя, в условиях перехода действующего права от хаотической неопределенности и слепой борьбы за существование к сознательному и продуманному применению.

Таким образом, научные положения, составляющие основу современного подхода к интерпретации правовых норм, возникли и развивались целенаправленно в системном аспекте, охватывающем универсальность общего и индивидуальность частных направлений анализа юридической терминологии.

¹² Статьи 81, 191 ТК РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

¹³ ФЗ 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» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.



ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА

ОЛЕГ АНАТОЛЬЕВИЧ СТЕПАНОВ,

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

E-mail: o_stepanov@hotmail.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 перспективы государственно-правового строительства, связанные с концепцией эффективного государства.

Ключевые слова: государственно-правовое строительство, эффективное государство.

Annotation. The prospects of state and legal construction connected with the concept of the effective state are considered.

Keywords: state and legal construction, effective state.

Масштабы происходящих в мире перемен, напрямую затрагивающих Россию, заставляют искать новые подходы для решения стоящих перед страной задач и проблем.

Глава Сбербанка России Г. Греф считает, что для преодоления кризисных явлений в российской экономике необходимо радикально повысить качество управления на государственном и корпоративном уровнях. «Нам нужно радикально повысить качество управления. У нас немыслимые общественные издержки в области государственного управления. Если мы посчитаем издержки на единицу эффективности, они будут гигантскими, и в эту гигантскую мельницу неэффективности сколько угодно не заправляя зерна — муки мы не получим», — отметил он во время выступления 1 октября 2014 г. на форуме «Россия зовет!»¹.

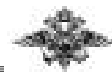
В качестве конкретного шага, определяющего дальнейшие перспективы государственно-правового строительства в российском обществе, вполне может рассматриваться идея эффективной государственности, исходным началом которой является принцип уважения прав личности, обеспечения ее свобод при учете интересов социума.

В рамках эффективной модели государственного строительства свобода человека выступает как его право при условии, что его действия не противоречат интересам общества. С учетом этого, эффективный тип государства может ассоциироваться с построением государственного механизма, в котором реали-

зуется идея управления по целям, определенным законодательством, закрепляющим как для личности, так и для органов государства такие рамки свободы, выход за которые недопустим.

Сам термин «эффективность» допустимо соотносить со свойством явлений, характеризующим способность обеспечивать необходимые результаты, с мерой целенаправленного воздействия чего-либо на что-либо. Применительно к государству следует говорить о степени реализации им своего предназначения, полезности для личности и общества, о его конкурентоспособности в мире. В социально-экономической сфере, в частности, эффективность государства должна оцениваться по способности соответствующих институтов влиять на долговременный экономический рост в целях повышения благосостояния народа. Эффективно действующее государство должно заботиться о том, чтобы экономический рост, повышение производительности труда и эффективности использования ресурсов в стране приводили к реальным улучшениям в сфере демографии, образования, здравоохранения, культуры, окружающей среды, безопасности, а также в таких сферах, как качество государственного управления, участие граждан в принятии решений, влияющих на их благосостояние и общественное положение.

¹ URL://<http://www.forbes.ru/news/269691-gref-otmetil-neobkhdimost-povysit-kachestvo-gosupravleniya>



Таким образом, концепция эффективного государства призвана строиться на потребности достижения определенной гармонии в отношениях личности и государства в рамках развития гражданского общества. Для формирования принципов деятельности такого государства как основополагающих идей, определяющих модель последнего, важен не только уровень развития информационных технологий и умение ими пользоваться, но и наличие справедливых правовых начал в функционировании государственного механизма. В концептуальном плане обеспечение таких начал должно рассматриваться в качестве важнейшей цели государственно-правовой деятельности.

Исходя из этого, для обеспечения эффективной государственной деятельности необходим приоритет права во всех сферах общественной жизни, который предполагает создание оптимальных условий свободного развития личности, охрану ее прав и интересов во всех направлениях деятельности государства.

Решение данной задачи обусловлено формированием в главных институтах власти понимания того, что причины негативных проявлений в отношении личности в значительной мере связаны с системой управления обществом в целом, качество которой опре-

деляется на законодательном уровне. При этом речь может идти о совершенствовании как формального контроля (деятельность правоохранительных органов), так и неформального (общественное мнение) контроля за действиями личности.

Следовательно, реализация идеи эффективного государства в России связана с дальнейшим прогрессом не только в государственно-правовых отношениях, но и с развитием культуры. В рамках функционирования такого государства должна формироваться культура не «подчинения», а «участия» в общественных процессах граждан, которые непосредственно вовлекаются в процесс выработки и принятия требований и решений, в том числе с помощью использования телекоммуникационных технологий.

Исходя из этого, важно выделить две базовые функции, которые должно выполнять государство, претендующее на статус эффективного: обеспечение действенных рычагов контроля общества над государством на основе выборных начал формирования структуры власти, форм и методов воздействия на деятельность правящих элит и гарантии социальной регуляции, обеспечивающей прозрачность механизмов власти; поступательное развитие экономики.

ВРЕМЕННЫЕ ПРАВИЛА О ПЕЧАТИ 1905—1906 гг. И РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА ШИНГАРЕВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: shingareva@list.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя **Мамонтов А.Г.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведенный в статье анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность печати в Российской империи в начале XX в., способствует уточнению современных представлений о месте и роли средств массовой информации в обществе, о пределах и возможностях государственного участия в информационных процессах, а также закономерностях развития отношений государства и средств массовой информации.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, полиция, свобода слова, свобода печати.

Annotation. The analysis of the normative legal acts regulating the printing activity in the Russian Empire in the early twentieth century contributes to the refinement of modern ideas about the place and the role of media in the society and the limits and possibilities of the state participation in the information processes, as well as the regularities of relations between the state and the media.

Keywords: the Ministry of Internal Affairs, police, freedom of speech, freedom of the press.



Средства массовой информации являются эффективным каналом взаимного информирования власти и общества, оперативно отражают мировые события и являются мощным средством воздействия на сознание людей. Их роль проявляется, практически, во всех значимых сферах нашей жизни. В России свобода слова впервые была провозглашена Манифестом 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»¹. В нем российским подданным были дарованы «незыблемые свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний, союзов». Манифест явился основой для выработки серии Временных правил о печати². Однако, надо заметить, что после обнародования Манифеста Главное управление по делам печати в своем циркуляре дало следующее разъяснение: «Впредь до издания нового закона все законоположения, определяющие деятельность учреждений и лиц цензурного ведомства, остаются в полной силе»³. Реальная уступка власти состояла в том, что были отменены циркуляры, изданные на основе ст. 140 Устава о цензуре и печати и воспрещавшие обсуждение в прессе того или иного вопроса⁴.

24 ноября 1905 г. Николай II, направляя в Сенат Высочайший указ о повременных изданиях, так комментировал этот документ: «Ныне, впредь до издания общего о печати закона, признали мы за благо преподать правила о повременных изданиях, выработанные Советом министров и рассмотренные в Государственном совете. Правилами этими устраняется применение в области периодической печати административного воздействия, с восстановлением порядка разрешения судам дел о совершенных путем печатного слова преступных деяний»⁵. В Указе провозглашалась отмена общей и духовной цензуры в городах; отмена постановлений об административных взысканиях, налагаемых на повременные издания; отмена права министра внутренних дел воспрещать обсуждение в печати вопросов государственной важности, а также устанавливался судебный порядок ответственности за преступления в области печати⁶. Определялись правила выпуска повременных изданий⁷. Отменив общую и духовную цензуру, Правила все же предусматривали контроль со стороны местных властей. Так, п.7 установил: «Каждый номер повременного издания, ...представляется издателем местному установлению или должностному лицу по делам печати...». Были детально регламентированы вопросы ответственности за различные нарушения правил о печати. Согласно п. 9 ст. 7, наложение ареста на

отдельные номера повременных изданий сочеталось с одновременным возбуждением судебного преследования против виновных. Суд, утверждая арест, мог «постановить о приостановлении повременного издания до судебного приговора»⁸.

Временные правила 24 ноября 1905 г. существенно усиливали ответственность: а) за выпуск в свет изданий до получения установленного свидетельства; б) за отказ представить экземпляры издания в соответствующие органы; в) за выпуск в свет издания без подписи ответственного редактора или без обозначения типографии; г) за набор или печатание издания в своей типографии без свидетельства (п. 1а ст. 8). Такого рода проступки наказывались штрафом до 300 руб. Гораздо строже, вплоть до заключения в тюрьму на срок от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев, каралось «возбуждение в повременном издании к устройству или продолжению стачки ... в таком предприятии, прекращение или приостановление деятельности которого угрожает безопасности Государства или создает возможность общественного бедствия» (п. 4 ст. 8). Строго, заключением в тюрьму на срок от двух до восьми месяцев или арестом на срок не свыше трех месяцев, каралось: а) возбуждение к устройству беспорядков скопичами; в) распространение посредством печати «заведомо ложных о деятельности правительственного установления сведений, возбуждающих в населении враждебное к ним отношение».

С введением Временных правил Министерство внутренних дел потребовало от своих представителей

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. № 26803.

² Михайлова Н.В., Феднева Н.Л. Концепция полицейского государства: формирование и отражение в законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 7. С. 102—106.

³ Законодательные акты переходного времени 1904—1906; 2-е изд. СПб., 1907.

⁴ Статью 140 Устава о цензуре и печати, предоставляющую министру внутренних дел право воспрещать оглашение или обсуждение в печати какого-либо вопроса государственной важности // Свод Законов. Т. XIV.

⁵ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. № 26962.

⁶ Михайлова Н.В. Традиции и инновации в постижении истории государства и права. М., 2009. С. 256.

⁷ Согласно п. 1 ст. 7 «каждый, желающий выпускать в свет повременное издание ...обязан подать местному губернатору или градоначальнику, по принадлежности, заявление, содержащее в себе означение: а) города, в котором издание будет выходить; б) наименование издания, его программы; в) имени, отчества, фамилии и места жительства издателя и ответственного редактора; г) типографии, в которой будет издание печататься».

⁸ Пункт 12 Временных правил гласил: «Судебное преследование по преступным деяниям, совершенным посредством печати, ...возбуждается: или по сообщениям установления и должностных лиц по делам печати, или по непосредственному предложению прокурорского надзора».



на местах самых решительных действий⁹. 26 ноября 1905 г. в телеграмме МВД предлагалось органам, осуществляющим надзор за местной печатью «неуклонно, под личную ответственность, наблюдать за этими изданиями и по всем обнаруженным ими нарушениям закона немедленно возбуждать судебное преследование, одновременно донося Главному управлению по делам печати»¹⁰. 15 декабря 1905 г. Министерство внутренних дел направило новый циркуляр губернаторам, в котором потребовало установить строгий контроль за деятельностью типографий и во всех случаях нарушения законов немедленно возбуждать против владельцев судебные преследования¹¹.

В этот период власти еще пребывали в растерянности и испуге, что хорошо отражает записка 1906 г. И.Л. Горемыкина к Николаю II: «Приемлю долг всеподданнейше доложить, что резкая революционная деятельность значительной части нашей периодической печати в столице и почти всей мелкой провинциальной печати чрезвычайно озабочивает меня и служила уже неоднократно предметом серьезного обсуждения с министром внутренних дел и другими членами Совета»¹². И.Л. Горемыкин отметил, что судебные преследования не достигают цели, так как приостановленные газеты почти сразу выходят под другими названиями. «Зло растет и в последние дни приняло нестерпимый анархический характер». «По соглашению моему с министром внутренних дел, — докладывает И.Л. Горемыкин, — будет ежедневно накладываем арест на следующие газеты: «Курьер», «Голос труда», «Россия», «Призыв», «Современная жизнь» и имеющаяся появиться на днях новую социал-демократическую газету». Последнее замечание председателя Совета министров особенно любопытно: издания еще нет, а его уже ждет кара¹³.

И власть шаг за шагом стала восстанавливать давший трещины цензурный режим в государстве. Правительство решило внести ряд поправок во Временные правила. Министерство внутренних дел подготовило проект поправок и представило на рассмотрение Государственного совета. Проект был настолько репрессивен по своему характеру, что даже часть членов Государственного совета высказала опасения, что «утверждение суровых, в изменение Указа 24 ноября 1905 г. мер относительно печати, несомненно, будет истолковано населением в смысле возвращения к приемам, осужденным манифестом 17 октября 1905 г.»¹⁴. Тем не менее, 18 марта 1906 г. законопроект

был обнародован в форме указа «Об изменении и дополнении Временных правил о повременной печати»¹⁵. Он расширял права местной администрации, которая получила право «немедленно наложить арест на все экземпляры, предназначенные к распространению номера ... когда в этом номере заключаются признаки преступного деяния». Одновременно можно было «возбудить в надлежащих случаях против виновных уголовное преследование».

Серию временных правил о печати завершает указ от 26 апреля 1906 г. «Временные правила для неповременной печати»¹⁶. В этом указе цензурные комитеты были переименованы в комитеты по делам печати, а цензоры — в инспекторов по делам печати. Однако, упразднение предварительной цензуры не означало полной свободы печати, так как закон устанавливал ограничения. Так, неповременные издания объемом более пяти печатных листов должны были представляться местному комитету по делам печати в законном числе экземпляров. Последний мог наложить арест на все экземпляры издания, если в нем были усмотрены признаки преступного деяния.

Несмотря на справедливую критику современниками ограничительных норм Временных правил, следует признать, что они стали важной вехой на пути проведения в жизнь свободы печати. Благодаря Временным правилам свобода печати была введена в правовое поле и являлась законодательно закрепленным правом российских подданных. Главное управление по делам печати Министерства внутренних дел проводило политику гибкого реагирования в области контроля над печатью, отдавая предпочтение запретительным мерам.

⁹ С 22 октября по 2 декабря 1905 г. в Петербурге и Москве было возбуждено уголовное преследование в 92 случаях за нарушение прессой законов. С 17 октября по 31 декабря 1905 г. были подвергнуты репрессиям 278 редакторов, издателей, журналистов, изданий, типографий; конфисковано 16 номеров газет и журналов; арестовано 26; закрыто, приостановлено 44. Темпы репрессий нарастали: с 15 декабря 1905 г. по 25 января 1906 г. (по данным газеты «Русь») было закрыто 78 изданий, арестовано 58 редакторов. С 17 октября 1905 г. по декабрь 1906 г.: были закрыты 370 изданий; конфискованы более 430; опечатаны 97 типографий; арестованы и оштрафованы 607 редакторов и издателей.

¹⁰ Яцкова А.П. Основные Государственные Законы Российской империи 23 апреля 1906 г. — первая российская конституция: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 160.

¹¹ Там же. С. 161.

¹² Жирков Г.В. История цензуры в России XIX—XX вв. М., 2001. С. 311.

¹³ Жирков Г.В. Указ. соч. С. 314.

¹⁴ Яцкова А.П. Указ. соч. С. 165.

¹⁵ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. № 26963.

¹⁶ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVI. № 27815.



ПРЕДЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ЮЛИЯ ГРИГОРЬЕВНА БЕЛЯЕВА,

адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин
Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: Julia18flash@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются признаки пределов законодательного ограничения прав государственных служащих в современной России. В соответствии с конституционными установлениями регламентируя правовой статус государственных служащих, порядок поступления и прохождения государственной службы, государство применительно к этой сфере может устанавливать пределы и ограничения прав служащих, с учетом обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов.

Ключевые слова: правовой статус; государственный служащий; запреты; требования; правовые пределы и ограничения прав государственных служащих.

Annotation. Analyzed the characteristics of the limits of legislative restrictions of the rights of civil servants in modern Russia. In accordance with the constitutional provisions regulating the legal status of civil servants, the procedure of admission and the civil service, the state in relation to this sphere can set the limits and restrictions of the rights of employees, to ensure the balance of the constitutional protected values and interests.

Keywords: legal status; a state official; prohibitions; requirements, legal limits and restrictions of the rights of civil servants.

Пределы законодательного ограничения государственно-властных субъектов это один из принципов организации их деятельности в границах правового государства и юридическое средство законодательного регулирования. Ограничение в праве как производное от правового ограничения являет собой сложный юридический феномен, системно включенный во все сферы жизнедеятельности отдельного человека и государства в целом. Его генезис характеризуется поступательным историко-правовым развитием как в науке, так и в практике — от специально-отраслевых интерпретаций до общей теоретико-правового доктринирования¹, от конституционного до конкретно-законодательного закрепления. Как и другие социальные регуляторы, правовые пределы и ограничения прав имеют особые признаки, зависящие от особенности самого законодательства, в котором они находят свое закрепление.

Анализируя пределы законодательного ограничения прав государственных служащих, классифицируем их по признакам.

1. Правовые пределы деятельности государственных служащих регламентируют определенные дозволения, которые выражены посредством прав, обязанностей и требований, составляющих статус государст-

венного служащего. Например, государственному служащему предписано «исполнять свои должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом:

- ♦ исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных российским законодательством;
- ♦ соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- ♦ соблюдать служебный распорядок государственного органа»².

Что касается прав, приведем пример дозволения для государственного служащего, который «вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов»³.

2. Правовые пределы определены в законодательстве Российской Федерации. Нормы, устанавливаю-

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 106.

² Статья 15 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации // Консультант Плюс.

³ Статья 14 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации // Консультант Плюс.



щие правовые пределы для государственных служащих, закреплены в Основном законе государства — Конституции РФ в форме основания и правовых принципов государственной власти, ее компетенции (функций и полномочий), определенных запретов, как средств ограничительного характера, а так и «в виде принципов права, которые должны определять содержание позитивного права и практики его реализации»⁴. Например, в ст. 10 Конституции РФ закреплено: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»⁵. А в п. 3 ст. 11 Конституции РФ установлено, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

В федеральных конституционных законах и в федеральных законах установлены правовые пределы, составляющие правовое положение непосредственно конкретных органов государственной власти. Например, согласно п. 6 ст. 29 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудник полиции не может находиться на службе в полиции, если имеет «близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с сотрудником полиции, а также если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому»⁶.

Акты Конституционного Суда РФ также имеют большое значение в регулировании правовых пределов деятельности органов государственной власти, так как именно Конституционному Суду РФ дано право конституционного контроля на предмет соответствия законодательства РФ Конституции РФ, а также толкования ее положений. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. сказано: «Законодатель, определяя правовой статус сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц. Граждане, добровольно

избирая такого рода деятельность, в свою очередь, соглашаются с ограничениями, которые обуславливаются приобретаемым ими правовым статусом, а потому установление особых правил прохождения государственной службы, включая правоохранительную службу, и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение закрепленных ч. 4 ст. 32 ч. 1 и ст. 37 Конституции РФ права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это, как указал Конституционный Суд РФ, находится в полном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ 1958 г. № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией»⁷.

3. Правовые пределы выступают в качестве инструмента системы права, так как воплощаются с помощью правовых средств «как позитивных, так и негативных»⁸.

В соответствии с Конституцией РФ государству предоставлено право использовать определенные юридические «позитивные» средства по организации государственной власти для целей, стоящих перед государством и обществом. Они оформляются посредством функций и властных полномочий, принципов органи-

⁴ Варламова Н.В. Доклад, представленный на первых философско-правовых чтениях памяти академика В.С. Нерсисянца // Право и политика. 2006. № 12. С. 37.

⁵ Конституция РФ 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ поправкам к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ и от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Консультант Плюс.

⁶ ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Российская газета. 2011, 10 февр.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П По делу о проверке конституционности положения п. 7 ч. 3 ст. 82 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина. URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160804/

⁸ Карташов В.Н. О системном и ситуационном подходах к проблеме ограничения прав человека. Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: Сб. науч. тр. / Под. ред. В.М. Баранова. Ч. 1. Н. Новгород, 1998. С. 43—47.



зации и деятельности органов государственной власти и их должностных лиц. Так, в своем Постановлении от 21 марта 2014 г. № 7-П Конституционный Суд РФ указывает, что «осуществляя в соответствии с п. «г», «м», «т» ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование отношений, связанных с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, в том числе устанавливая требования к сотрудникам, проходящим службу в органах внутренних дел, обусловленные возложением на них обязанностей правоохранительной деятельности, и последствия невыполнения этих требований, федеральный законодатель обязан обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая вытекающие из Конституции РФ принципы справедливости, равенства и соразмерности, а вводимые им нормы должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования; при этом ограничения прав и свобод во всяком случае не должны посягать на само существо права и приводить к утрате его основного содержания»⁹.

Так, в пп. 4 п. 3 ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» четко установлено, что «ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства»¹⁰.

Государству дано право применять и так называемые «негативные» юридические средства разрешительного правового регулирования, отличающимися такими свойствами, как упорядоченность, конкретизация, процессуально-процедурная форма закрепления, а также обеспеченность государственно-властным принуждением. В практическом применении данные правовые средства призваны обеспечить четкую организованность, дисциплину, порядок и регламент деятельности органов государственной власти и их должностных лиц.

4. Правовые пределы являются не только основой разрешительного правового регулирования, но и основой правового ограничения функционирования государственной власти.

Так, говоря о принципах правового государства уместно выделить два из них:

1) раскрывающий социальную сторону сущности правового государства — наиболее полное обеспечение прав человека и гражданина;

2) показывающий формально-юридическую сторону правового государства — последовательное связывание государственной власти правом и формирование для государственных органов режима правового ограничения.

Первый принцип четко зафиксирован в ст. 2 Конституции РФ: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», т.е. государство должно, следуя этому принципу, создать систему социальных средств, при которой конституционные права и свободы человека будут на первом месте, а осуществление функций государственной власти будет вторичным.

Что касается второго принципа, уместно привести высказывание А. Эсмена, который еще в начале XX в. писал: «Индивидуальные права представляют все одну общую черту: они ограничивают права государства. Государство должно воздерживаться от вмешательства в известные области, предоставляя известный простор личной деятельности...»¹¹.

Государство, каким бы оно не было, не может само себя ограничить. Государственную власть могут ограничить именно права и свободы человека, воля гражданского общества, составляющие главную часть права. «Кто защищает свое право, — писал Р. Иеринг — тот в узких пределах его защищает право вообще»¹². Так, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» говорится: «гражданский служащий обязан соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций»¹³.

Ко второму принципу правоограничений государственной власти можно отнести и принцип разделения властей, выдвинутый Дж. Локком и Ш. Монтескье, главное требование которого заключается в

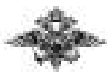
⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П.

¹⁰ ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 21 марта 2014 г.) «О службе в органах внутренних дел» // Консультант Плюс.

¹¹ Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1909. С. 398.

¹² Иеринг Р. Борьба за право. СПб., 1907. С. 44.

¹³ Пункт 1 ст. 15 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Консультант Плюс.



том, что законодательная, исполнительная и судебная ветви власти самостоятельны, взаимосдерживающие друг друга и свои функции осуществляют посредством особой системы органов государственной власти. В частности, данная система сдержек и противовесов установлена в Конституции РФ (ст. 10, 11) и в российском законодательстве посредством норм, закрепляющих правовые ограничения в отношении государственных органов вышеназванных ветвей власти.

5. Правовые пределы применительно к органам государственной власти и их должностным лицам, осуществляя правовое регулирование должны достигать социально полезные цели и задачи. Среди таких целей является ориентирование государственных служащих на выполнение государственно-служебных полномочий и исключение различных злоупотреблений со стороны служащих, а также предотвращение использования в своих личных целях служебного положения¹⁴. Для примера можно привести п. 4 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» где говорится, что «гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности».

6. Правовые пределы призваны выполнять регулятивную и охранительную функции.

Регулятивная функция осуществляется путем нормативного закрепления функций, обязанностей, запретов и на добровольной основе исполнения властных полномочий органами государственной власти и их должностными лицами для обеспечения устойчивости и стабильности социально-правовой системы. Например, «гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации»¹⁵.

В свою очередь, охранительная функция правовых пределов, как указывает С.С. Алексеев, «как бы

«растворена» во всех институтах права и основным средством ее проявления является принуждение лиц к юридической ответственности»¹⁶. Например, «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, — наказывается штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет»¹⁷.

7. Правовые пределы определяют статическое состояние правового статуса органов государственной власти и их должностных лиц. Так, статическое состояние компетенции органов государственной власти и их должностных лиц регулируется законодательством Российской Федерации, например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и многими другими законодательными актами.

Итак, правовые пределы установленные Конституцией РФ, являются первичными, а закрепленные в других нормативно-правовых актах — производные; материальные, с помощью которых государство осу-

¹⁴ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 175.

¹⁵ Статья 13 ФЗ от 27 июля 2004 № 79-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Консультант Плюс.

¹⁶ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1: Введение. Сущность социалистического права. С. 64—67.

¹⁷ Статья 285 УК РФ // Консультант Плюс.



ществляет воздействие посредством прямого правового регулирования и процессуальные, являющиеся юридической категорией и одновременно процессуальной формой выражения; в зависимости от направленности юридических средств правовые пределы могут быть как позитивные, так и негативные; разрешительные и ограничительные правовые пределы; в зависимости от функциональных начал — регулятивные и охранительные; правовые пределы, являющиеся частью правового статуса, могут быть конституционные, уголовные, административные и др.

Проведенный анализ показал, что правовые пределы организации и деятельности органов государственной власти и государственных служащих представляют собой установленные и закрепленные на законодательном уровне пределы и ограничения прав служащих, в которых определена юридическая фабула государственной власти.

Представляется, что специфика государственной службы как профессиональной деятельности, гарантирующей реализацию полномочий государственных органов, опосредуется специфическим правовым статусом государственных служащих. Исходя из этого, регламентируя правовой статус государственных служащих, порядок поступления и прохождения госу-

дарственной службы, государство применительно к этой сфере может устанавливать пределы и ограничения прав служащих, с учетом обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов.

Таким образом, следует сказать, что ключевыми положениями, регламентирующими включение ограничений прав государственных служащих в систему правоотношений, выступают установления ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, определяющие юридические пределы и фактические условия их применения. При этом косвенным подтверждением соблюдения принципов конституционного строя в данном вопросе выступает наличие в указанной норме закрытого перечня условий ограничения субъективных прав служащих, а также их непосредственная взаимосвязь с формально-юридической стороной вопроса — конституционной гарантией от злоупотребления в части определения таких ограничений непосредственно федеральным законом. Более того, как представляется, данное конституционное положение в последующем ориентирует законодателя на обязательное и четкое установление в федеральном законе конкретных условий и пределов ограничений, субъективных прав государственных служащих в соответствующей правовой ситуации, в чем также прослеживается правообеспечительный потенциал.

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПОЛИЦИИ

ВЛАДИСЛАВ ЮРЬЕВИЧ ДУБРОВСКИЙ,

адъюнкт ФППП и НК Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

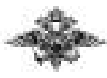
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается деятельность органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка, раскрывается роль органов местного самоуправления и их значение в современной России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, охрана общественного порядка, права человека, свободы человека, обязанности человека, полномочия органов местного самоуправления.

Annotation. Considered the mandates of the state authorities in the uniformed policing, revealed their role and importance of modern Russia, discussed the basic theoretical problems and the ways of their solution.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, protection of public order, human rights, human freedoms, duties of person, mandates of the state authorities.



Являясь составной частью охраны государственного правопорядка, поддержание общественного порядка выступает условием функционирования муниципальных образований, институтов местной демократии, реализации прав и законных интересов населения.

Необходимость научного осмысления понятия «охрана общественного порядка» обуславливает актуальность работы, поскольку в законодательстве РФ до сих пор отсутствует его официальное определение и толкование. Требуют специального научного внимания сохраняющиеся законодательные пробелы и коллизии по исследуемым вопросам.

Отдельные аспекты охраны общественного порядка привлекали к себе внимание ученых-теоретиков и практиков из различных отраслей права. В настоящее время наблюдается острый научный интерес представителей конституционной и муниципальной отраслей российской системы права, обращенный к исследованию роли и места органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. Данная тематика рассматривается учеными: С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, В.И. Васильев, В.В. Еремян, Н.А. Емельянов, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.В. Лагуткин, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет.

Защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ. При этом осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства РФ. Здесь можно отметить, что нередко в научной литературе функцию охраны общественного порядка характеризуют как первую, основную функцию исполнительных органов государственной власти. В то же время, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка — это функция органов местного самоуправления. Конституционное положение о том, что они вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка, развивается в ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем охрана общественного порядка названа вопросом местного значения и отнесена к ведению муниципальных образований¹.

Представляется, что интересы местного самоуправления в области охраны общественного порядка могут быть связаны, прежде всего, с возможностью реа-

лизации конкретных потребностей населения и обеспечения личной и имущественной безопасности, поддержания обстановки общественного спокойствия, создания благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. При таком подходе основное внимание государства будет направлено на разработку общегосударственных программ укрепления правопорядка в стране, создание правовых и экономических условий решения на местах задач охраны общественного порядка. Иными словами, в ведении государства должны быть сосредоточены вопросы стратегии, а в сфере местного самоуправления — вопросы тактики охраны общественного порядка².

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет выделить ряд полномочий органов местного самоуправления, в той или иной степени имеющих отношение к охране общественного порядка. В настоящее время органы местного самоуправления выполняют следующие функции:

- ♦ определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципального образования законов, правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина;
- ♦ формируют за счет собственных бюджетов дополнительную штатную численность полиции на территории местного самоуправления;
- ♦ заслушивают отчеты начальников городских, районных территориальных отделов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживаемой территории;
- ♦ создают необходимые условия для работы полиции на территории муниципального образования (предоставляют служебные помещения, средства связи, обеспечивают сотрудников полиции жилой площадью и др.);
- ♦ накладывают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;
- ♦ принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митин-

¹ ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 22 октября 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Парламентская газета». 2003. 8 окт.
² Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 2008. № 3. С. 15.



гов, уличных шествий, организацией спортивных, зрелищных, и др. массовых общественных мероприятий;

◆ участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения;

◆ осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей и т.д.;

◆ содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе по обеспечению законности на территории муниципального образования;

◆ привлекают граждан, общественные организации, предприятия и учреждения к решению вопросов охраны общественного порядка.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не только закрепляет за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью — органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных муниципальных правоохранительных формирований.

Таким образом, под муниципальными органами охраны общественного порядка следовало бы понимать правоохранительные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и контролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции на территориях обслуживаемых муниципальных образований жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных противоправных посягательств.

Муниципальные органы общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительным органам местного самоуправления и поэтому не должны входить в систему органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России. Их наименование, компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации³.

Контроль за соблюдением требований законов и подзаконных актов в пределах компетенции органов

местного самоуправления, имеют право и обязаны осуществлять те юридические и должностные лица, которые наделены правом издавать законы, акты административного управления либо отдавать приказы, приказание, распоряжение. Для того чтобы закон, приказ, приказание, распоряжение соблюдались, претворялись в жизнь, необходимо органам, вводящим их в действие, и лицам, их отдающим, помнить минимум о трех условиях: 1) наличии временных возможностей исполнить; 2) экономической, материальной обеспеченности; 3) возможности добиваться их неукоснительного исполнения⁴.

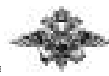
Игнорирование хотя бы одного из трех условий завершится либо ненадлежащим исполнением, либо полным неисполнением правопредписаний, распоряжений. Осуществление надлежащего повседневного контроля за исполнением законов и актов административного управления в пределах компетенции органов местного самоуправления — важное условие обеспечения законности правопорядка на конкретной местности.

Таким образом, охрана общественного порядка — это чрезвычайно важный объект социального управления, который является необходимой предпосылкой для нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур. Ослабление функции охраны общественного порядка приводит к росту административных проступков и преступлений, резко к понижению культуры человеческого общения, повреждению государственного имущества в общественных местах, нарушению санитарных и экологических правил. Правонарушения глубже других вступают в противоречие с общепринятыми правилами поведения людей, с нормами морали и нравственности и поэтому со стороны общества становятся все более нетерпимыми⁵. Успешно преодолеть эти антиобщественные проявления можно только путем четкой организации власти в центре и на местах, целенаправленного формирования ее органов, укрепления государственной дисциплины, надежного обеспечения правопорядка и безопасности. Именно поэтому в настоящее время деятельности органов местного самоуправления по поддержанию общественного порядка придается огромное значение.

³ Старцев В.М. Обеспечение правопорядка в деятельности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 44—48.

⁴ Лашманов П.Г. Механизм защиты прав граждан // Законность. 2007. № 10. С. 24—35.

⁵ Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право. 2007. № 12. С. 33—36.



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИИ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА УКРАИНЕ

ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА,

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

E-mail: kgtv@yandex.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается правовой анализ нарушений основополагающих принципов демократии со стороны современного политического руководства Украины и поддерживающих их политику стран Евросоюза и США.

Ключевые слова: естественно-правовая теория происхождения государства и права, принципы демократии, Декларация независимости США, Декларация прав и свобод человека и гражданина.

Annotation. Given a legal analysis of violations of fundamental principles of democracy on the part of modern Ukraine's political leadership and their supporting policies of the EU and the United States.

Keywords: natural law theory of the origin of the state and law, the principles of democracy, the United States Declaration of Independence, the Declaration of the rights and freedoms of man and citizen.

В любом правовом государстве по первому сигналу общества государственными органами незамедлительно должна даваться необходимая принципиальная правовая оценка любым проявлениям экстремизма и терроризма, неонацизма и расизма, коррупции и попыток антиконституционной узурпации власти вне зависимости от партийной принадлежности их идеологов и их представительства в парламенте страны.

Пример настоящего политического кризиса на Украине, где на протяжении всего постсоветского периода процветала коррупция и всемерно культивировался национализм, насаждалась неонацистская идеология, полностью реабилитирующая С. Бандеру и его последователей, а также разрешались военизированные сборы представителей радикальных молодежных группировок, впоследствии составивших основу откровенно неонацистских организаций запада страны «УНА-УНСО» и «Правый сектор», а затем при мощной финансовой и идеологической поддержке со стороны США и ряда ведущих стран Евросоюза оппозиционные правые партии осуществили вооруженный антиконституционный переворот и свергли законного, всенародно избранного президента страны, весьма характерен и показателен.

При этом страны так называемой «развитой демократии» — США, Великобритания, Франция и ФРГ (остальные страны Евросоюза, по сути, не имеют права голоса и молча одобрительно голосуют в ООН за уже принятые за них решения) не только не замечают вопиющих нарушений прав человека со стороны ими же приведенных к власти путем антиконституционного переворота нынешних руководителей Украины, но и пытаются путем беспрецедентного со времен окончания холодной войны неприкрытого силового давления на нашу страну, с помощью экономических санкций добиться односторонних уступок в ущерб жизненно важным интересам Российской Федерации.

Налицо попытка, используя цензуру в средствах массовой информации (при прямом запрете цензуры в конституциях и законодательстве всех перечисленных стран), сформировать против России общественное мнение и используя институты гражданского общества, оказать дополнительное воздействие на проводимую государственным руководством нашей страны политику защиты естественных и неотчуждаемых прав человека в соседней и братской для нас стране.

Практически без последствий для нынешнего государственного руководства Украины осталось мас-



совое убийство 2 мая 2014 г. граждан, мирно протестовавших против открытой дискриминации русского языка в Одессе, всячески поддерживается карательная операция регулярных вооруженных сил против своего же народа, от которой уже погибли тысячи мирных жителей на юго-востоке страны, а сотни тысяч стали беженцами и нашли приют и помощь только в России.

Как же эта политика стран «развитой демократии» — США, Великобритании, Франции и ФРГ — сочетается с основополагающими принципами демократии, закрепленными в естественно-правовой (договорной) теории происхождения государства и права, а также в Декларации независимости США и основном документе Великой французской революции — Декларации прав человека и гражданина?¹

Система научных взглядов, изложенная в работах классиков естественно-правовой теории происхождения государства и права (Т. Джефферсона, Б. Франклина, Д. Адамса, А. Гамильтона — в США, Ф. Вольтера, Ш. Монтескье, Д. Дидро, Ж.Ж. Руссо — во Франции) рассматривает государство как результат сознательного и добровольного объединения людей. Государственная власть, возникающая как продукт общественного договора, который придает обществу организованную политическую форму, основана на воле народа, который и является сувереном. Лишь нация есть истинный суверен; истинным законодателем может быть лишь народ, только воля народа является источником политической власти. По мнению авторов естественно-правовой теории происхождения государства и права (а это мнение общепризнанно в настоящее время во всем цивилизованном мире), кроме позитивного права, которое создается государством, существует общее для всех людей естественное право, стоящее над позитивным правом. Позитивное право основывается именно на требованиях естественного права (права на жизнь, свободное развитие, труд, участие в делах общества и государства). Понятие естественного права включает в себя представления о прирожденных и неотъемлемых правах человека и гражданина, которые являются обязательными для каждого государства.

Эти прекрасные, но чисто теоретические идеи об организации справедливой государственной власти наиболее ярких представителей договорной теории происхождения государства и права (в настоящее время они присутствуют в конституциях и законодатель-

стве всех стран мира с демократическим политическим режимом) впервые в мире нашли свое практическое воплощение в реальных политических документах, ставших классикой торжества принципов демократии: Декларации независимости США и французской Декларации прав человека и гражданина.

В Декларации независимости США следующим образом обосновывались естественные и неотчуждаемые права человека: «Мы считаем самоочевидными следующие истины: все люди созданы равными; они наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относится право на жизнь, свободу и стремление к счастью; для обеспечения этих прав люди создают правительства, берущие на себя отправление справедливой власти с согласия управляемых; если какая-либо форма правления разрушает эти принципы, то право народа состоит в том, чтобы изменить или упразднить ее и установить новую правительственную власть, закладывающую в свое основание такие принципы и организующую свои полномочия в такой форме, какие, по мнению народа, кажутся более всего подходящими для обеспечения его безопасности и счастья»².

В ст. 2 Декларации прав человека и гражданина записано: «Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению»³.

Почему же жители Луганской, Донецкой, да и многих других областей Украины лишаются этих неотъемлемых прав? Почему они должны выполнять требования антиконституционного правительства, пришедшего к власти вооруженным путем, т.е. незаконно, и не могут избрать ту власть, за которую они голосовали?

Почему они должны терпеть унижения от нефашистов, наследников С. Бандеры (который открыто

¹ Декларация независимости США была торжественно объявлена 4 июля 1776 г/ после единогласного одобрения всеми 13 штатами, первоначально вошедшими в новообразованное государство. Декларация является составной частью конституции страны, а день ее принятия — 4 июля национальный праздник. Декларация прав человека и гражданина принята 26 августа 1789 г. и является составной частью действующей конституции Французской Республики. (ТБК-Г).

² *Нерсесянц В.С., Мамут Л.С., Графский В.Г.* и др. История политических и правовых учений // Под общ. ред. члена-корреспондента РАН, докт. юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. М., 1997. С. 377.

³ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. М., 1996. С. 85.



сотрудничал с нацистами в довоенные годы и во время Великой отечественной войны) и не могут иметь государственным родной им русский язык? И это в стране, где более половины населения свободно им владеет? Почему внуки тех, кто победил фашизм, не могут носить георгиевскую ленточку — символ этой победы? Налицо прямое нарушение признанных во всем мире основополагающих принципов демократии. Каких именно?

Во-первых, права на жизнь. Массовое убийство 2 мая 2014 г. мирных жителей Одессы, протестовавших против невозможности реализовать свои права разговаривать на русском языке, и мирных жителей (в первую очередь, женщин и детей) Луганской и Донецкой областей, уничтожаемых в своих жилищах из мощнейших артиллерийских орудий, это прямое нарушение фундаментального и основополагающего права человека в любой цивилизованной стране — права на безопасное существование и свободное использование своей собственности.

Во-вторых, права на мирное выражение своего мнения, мирно протестовать, организовывать шествия и пикетирования с целью привлечь внимание государственных органов к конкретной проблеме.

Как это естественное право любого человека и гражданина было реализовано в Одессе, где заживо были сожжены более 40 человек и официальными властями делается все, чтобы спустить на тормозах следствие, не допустить привлечения к уголовной ответственности виновных, дабы общественности не стали известны факты прямого участия в этом преступлении киевских властей. Все это хорошо известно во всем мире, но мировая общественность молчит.

В-третьих, права на свободное распространение в средствах массовой информации правдивых сведений о происходящих событиях. Налицо тотальная цензура, крайне однобокая и тенденциозная подача информации о происходящих на Украине событиях в средствах массовой информации Украины, США и стран Евросоюза. Свобода слова отсутствует — ограничения в

работе журналистов, их похищения и даже убийства, к сожалению, норма в современной Украине.

В-четвертых, нарушение принципа многопартийности, плюрализма мнений и отсутствия обязательной государственной идеологии. Почему в парламенте Украины две партии, имеющие свои фракции в Верховной Раде, были попросту разогнаны в результате вооруженного государственного переворота? Почему об этом беззаконии не сказано ни слова осуждения официальными лицами в США, Великобритании, ФРГ и Франции?

В-пятых, нарушен основополагающий принцип функционирования любого правового государства — принцип разделения властей. Независимая судебная власть, которая функционирует на основе закона и подчиняется только закону, в современной Украине отсутствует — власть, пришедшая в результате вооруженного переворота к руководству страной, разогнала Конституционный суд Украины. Перечень вопиющего беззакония далеко не полный, о соблюдении каких принципов демократии можно говорить?

Можно ли представить, что граждан США или Франции, Великобритании или ФРГ, вышедших на мирные демонстрации протеста, сжигают живьем, как в Одессе, или уничтожают системами залпового огня в своих жилищах, как в Луганске или Донецке? Почему же это допустимо в Украине?

Законная попытка России защитить свои национальные интересы (спровоцированный извне вооруженный конфликт в Украине — в сопредельной стране, не может не задевать эти интересы — тысячи беженцев уже находятся на территории РФ) наталкивается на беспрецедентное со времен холодной войны неприкрытое давление на нашу страну — введение экономических санкций со стороны США и стран Евросоюза. Налицо попытка со стороны этих стран одностороннего диктата в отношении России и прямая поддержка грубых нарушений фундаментальных демократических основ функционирования государственной власти в суверенном государстве — Украине.



ЦЕННОСТНЫЕ И ЦЕЛЕВЫЕ УСТАНОВКИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ

ВАЛЕРИЙ ПЕТРОВИЧ МАЛАХОВ,

профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

E-mail: valery-malakhov@mail.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится характеристика особенностей конституционно-правового сознания, придаваемых собственными ему базовыми ценностными и целевыми установками, а также содержательными конкретизациями общих правовых ценностных и целевых установок современного права.

Ключевые слова: конституционно-правовое сознание, человек, порядок, законность, справедливость, гражданское общество, свобода.

Annotation. Described the features of the constitutional and legal awareness determined by its characteristic basic values, as well as informative specification of general legal value and target systems of modern law.

Keywords: constitutional and legal consciousness, person, order, rule of law, legacy, justice, civil society, freedom.

Ценностные установки — это определенные направления, ориентиры правосознания, помещаемые им в правовую реальность, а целевые установки — это то, что определяет непосредственные мотивы к правоначинательным действиям. Ценностные установки являются источником целевых установок. Целевые установки конкретизируют ценностные установки в каждом типе права и правосознания, они — своеобразные каналы связи ценностных установок с механизмами и средствами их осуществления.

Рассмотрим основные ценностные и целевые установки, характерные для конституционного правосознания.

Первостепенным является учет направленности конституционного правосознания на человека как важнейшую ценностную установку. Определить человека как ценность означает понять его предназначение в политико-правовом, социальном, культурном развитии, понять его правовую природу.

Человек в контексте конституционно-правового мышления — это, прежде всего, символ гражданского общества, определенный аккумулятор его развития. Формула «человек есть мера всех вещей» является максимой для конституционного права и правосознания, а, соответственно, и для гражданского общества. Данная установка позволяет сопоставить понятия

«общество» и «человек», признать свободу человека, т.е. его способность мыслить и поступать в соответствии со своими интересами, на основе понимания им чести, достоинства, равенства и справедливости¹.

Человек в современном обществе выступает активным субъектом социальных отношений, в той или иной мере творцом материальных, духовных и иных ценностей. В правосознании человек главным образом воспринимается в качестве не просто метафизической, абстрактной, абсолютной ценности, но ценности реальной, социальной, неразрывно связанной с вполне определенными средствами и механизмами ее осуществления.

Существование гражданского общества возможно лишь при условии социальной его ориентации, которая будет достигнута посредством обеспечения прав и свобод граждан и таких незыблемых основ современной общественной жизни, как свобода, конституционность, равенство, справедливость и закон. Соответственно, данные правовые понятия должны быть восприняты как ценности, посредством которых будут достигнуты и такие цели, как гражданское общество, правовое государство, реальная демократия.

¹ Орлова О.В. Право и самореализация личности в гражданском обществе: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 3, 4.



Далее. Установка на свободу, ее значимость для современной жизни — важная ценностная установка конституционного правосознания. Конституционное право практически, а конституционное правосознание — в идеальном плане определяют границы свободы личности. Именно в правовом смысле значимо утверждение о том, что свобода не может быть безграничной. «Каждый человек понимает, что его свобода не безгранична. Каждый человек примерно представляет, где проходит граница его внешней свободы, установленная в том обществе, в котором он живет. И, вместе с тем, мы знаем, как часто люди выходят за пределы своей свободы, переступают эту ощущаемую ими черту»².

Именно в правовом смысле свобода каждого участника социального общения ограничена такой же свободой других. При этом свобода воплощена в равенстве: «Человек имеет право на все действия и состояния, при которых свобода других людей по общему закону разума может быть сохранена»³. Равенство предполагает определенные границы для свободы, тогда как свобода может нарушить равенство.

Придерживаясь позиции В.С. Нерсесянца, считаем, что, с одной стороны, исходной и определяющей фигурой свободы в ее человеческом измерении является свободный индивид как необходимая основа гражданского общества; с другой стороны, эту свободу можно выразить лишь посредством равенства свободных индивидов в определенной сфере и форме их взаимоотношений⁴, т.е. все равны в своей свободе.

Но «свобода не означает освобождения от всех руководящих принципов. Она означает свободу расти и развиваться в соответствии с законами человеческой жизни (автономными ограничениями), что, в свою очередь, означает подчинение законам оптимального развития человека»⁵.

Проанализировав значение категории «свобода» в характеристике сущности конституционного правосознания, мы обратили внимание на равенство, которое также можно рассматривать в качестве ценностной установки конституционного правосознания. К уже сказанному следует добавить, что «правовое равенство есть равное обращение с разными людьми или применение одинакового масштаба к фактически неодинаковым субъектам. Если что-то запрещено по праву, то это запрещено в равной мере всем субъектам права; если некоему субъекту нечто дозволено по праву, то это дозволено всем остальным субъектам права»⁶.

Равенство определяет меру свободы и ответственности граждан, что позволяет всем индивидам чувствовать свою правоспособность. Оно является связующим звеном между свободой и справедливостью; формируясь в правовом сознании, оно позволяет обеспечивать права и свободы граждан, задает ориентир мотивов поведения и устанавливает меру ответственности индивида. Равенство сопоставимо с ответственностью.

Рассматривая ценностные установки конституционного правосознания, следует остановиться на социальной справедливости. Справедливость выражает сущность не только конституционного права, но именно в его рамках она наполняется наиболее адекватным правовым содержанием. Социальная справедливость выступает ценностной установкой именно конституционного правосознания, позволяющей оценивать действие права, правомерность и противоправность правовых явлений, она помогает принять правозначимое решение и понять связь между правосознанием, государством и обществом.

Справедливость — это самосознание, самовыражение и самооценка права, и потому, вместе с тем, она правовая оценка всего остального⁷. Как отмечает Т.В. Шипунова, социальная справедливость предопределяет установление определенного порядка жизнедеятельности, который способствует выживанию и развитию общества, обеспечивает интеграцию и достойное существование всех членов общества⁸. Воспринимая социальную справедливость в качестве ценностной установки, мы задаем ориентиры должного устройства общества, должного отношения к человеку, должного государственного правления, конституционного строя, равенства, социальной защищенности и др.⁹.

К центральным ценностным установкам конституционного правосознания следует отнести и установку на закон. Главное, для чего закон выделяется в

² Егоров С.Н. Аксиоматические основы теории права. СПб., 2001. С. 38.

³ Там же. С. 37.

⁴ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М., 2005. С. 26—28.

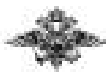
⁵ Фромм Э. Иметь или быть. 1997. С. 35, 36.

⁶ Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства. СПб., 2010. С. 49, 50.

⁷ Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 30, 31.

⁸ Шипунова Т.В. Социальная справедливость: понятие, виды, критерии оценки // Проблемы теоретической социологии. Вып. 5: Межвуз. сб. СПб., 2005. С. 8, 9.

⁹ Там же. С. 1—9.



качестве ценности, — это недопущение произвола в общественных отношениях, призванных обеспечивать функционирование гражданского общества и правового государства. Кроме того, как отметил Б. Фредерик, «предназначение закона — не допускать произвола неправосудия»¹⁰.

Важно подчеркнуть, что именно с помощью своих представлений о свободе и несвободе, о равенстве и неравенстве, о справедливом и несправедливом в правосознании формируется понятие закона. Когда между волей государства, в том числе органов государственной власти, обществом и конкретным человеком, на которого направлено действие права, встает правильно сформированное, осмысленное, направленное на понимание закона правосознание, тогда становится возможной реализация и соблюдение членами общества изданных правовых правил¹¹.

Конституционное правосознание должно служить созданию справедливых и действенных законов, принимать действующие законы как формальные обязательные правила поведения и адаптировать их к реальной жизни, что позволяет воспроизводить категорию «закон» в сознании каждого в качестве важнейшей ценностной установки.

Существенной установкой конституционного правосознания, на наш взгляд, выступает конституционность, прежде всего, в укреплении институциональных структур гражданского общества в Российской Федерации. Конституционность, составляя философию юридического мировоззрения, выражена в закреплении в Основном законе системы правовых ценностей, в обеспечении верховенства Конституции, ее приоритетности и реальности.

Особое значение конституционность как ценностная установка приобретает в обществе, правовая система которого стремится закрепить и признать общедемократические ценности, обеспечить реализацию и защиту прав и свобод граждан, основывается на познании и осознании необходимости прямого действия норм Конституции РФ в формировании правового государства и гражданского общества. В таком значении конституционность выступает синонимом демократического конституционного государства.

Воспроизводя в сознании конституционность в качестве важнейшей ценностной установки конституционного правосознания, мы, тем самым, вырабатываем определенные стереотипы реального соблюдения Конституции РФ, делая потенциально возможным

становление правового государства и гражданского общества в нашей стране.

Общеправовой характер ценностных установок конституционного правосознания определяет их связанность с ценностными установками уголовного, административного и гражданского типов правосознания.

Далее. Современная юридическая наука, изучая правосознание как сложное социально-правовое явление, призвана рассматривать не только внешние проявления характеристики правосознания, но и проникать в его глубинное, внутреннее содержание. Этому способствует, в частности, изучение целевых установок в качестве одного из ключевых параметров типологической характеристики конституционного правосознания. Надо полагать, целевая установка правосознания может быть представлена как то, ради чего и в контексте чего достигается осмысление социальных ситуаций, выражаются оценки, принимаются решения, приложение сил получает непосредственную мотивацию.

Чтобы определить целевые особенности правосознания, возникающие в конституционно-правовой сфере, следует, прежде всего, выявить роль порядка. От правильного его понимания зависит объяснение роли и особенностей конституционно-правового сознания в общественной и правовой жизни общества, его проявлений в типологических свойствах конституционного правосознания.

Целевые установки конституционного правосознания соответствуют конечным целям конституционного права, а это, прежде всего, защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции. Все это определило наличие такой целевой установки, как гражданский правопорядок.

На наш взгляд, полнота содержания понятия «правопорядок» не может быть выражена вне связи данной категории с понятием гражданского общества, поскольку правопорядок отражает действительное правовое состояние гражданского общества.

Гражданский правопорядок, как и любая целеустановка правосознания, — цель, желаемый резуль-

¹⁰ Бастия Ф. Что видно и чего не видно. М., 2006. С. 82.

¹¹ Нестерук Е.С. Справедливость в современном российском правосознании: Автореф. дис. ... канд. философ. наук. С. 16.



тат, желаемое состояние общества. Вследствие этого правопорядок характеризует целостность общества, причем, данная целостность может быть выражена в непосредственном участии граждан в обеспечении правопорядка, что представляет одну из форм проявления гражданского состояния членов общества и связана с массовым правомерным поведением. Впрочем, в отличие от законопослушного поведения, правонарушение — посягательство на гражданский правопорядок, которое, в конечном счете, негативно влияет на устои гражданского общества.

В настоящее время гражданский правопорядок может быть понят и существовать как феномен конституционного правосознания, как целеустановка правосознания. При этом само правосознание определяет правопорядок и гражданское состояние общества.

Однако, гражданский порядок как целеустановка недостаточно полно позволяет охарактеризовать конституционное правосознание. Наиболее точному изучению его типологических свойств способствует выделение в качестве целевой установки законности, которая, в определенной мере, и порождает правопорядок во всех его формах.

В контексте конституционно-правового сознания законность должна быть понята как «защита от нарушения конституционных прав и свобод». Адекватное восприятие этой целевой установки конституционного типа правового сознания определено, в первую очередь, тем обстоятельством, что защита прав и свобод граждан современного российского общества выступает обязанностью государства, которая объективно выражает зрелость и действительность конституционного правосознания¹².

Как представляется, конституционные права и свободы являются главным элементом конституционного правоотношения, в котором участвуют государство и граждане. Для гражданина смысл такого правоотношения состоит в получении защиты своих прав, а для государства — в обязанности предоставить эту защиту.

Но для того, чтобы права и свободы человека и гражданина не носили декларативный характер, необходимо создание эффективного механизма их защиты. Одним из таких механизмов может выступать

конституционное правосознание, направленное на восприятие «защиты от нарушения конституционных прав и свобод» в качестве целевой установки.

Принимая во внимание положения «Основ государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», актуальным является формирование высокого уровня правосознания граждан, должностных лиц, без которого не может быть в полной мере реализована защищенность прав и свобод граждан в условиях развития правового государства, формирования гражданского общества и укрепления национального согласия¹³, — задача очевидно насущная, но, тем не менее, осуществляемая очень непросто и длительно. Для строительства такого государства необходимо понимание сути проблемы защиты от нарушений прав и свобод. Каждый член общества должен формировать свои собственные убеждения, отношения, мотивы и цели для достижения результата.

Особое значение в этой связи приобретает необходимость знания гражданами, государственными органами и должностными лицами конституционных положений, в первую очередь, определяющих качество законодательной и правоприменительной деятельности, работы государственного аппарата, всех должностных лиц, что расширит возможность защиты от нарушения конституционных прав и свобод граждан, а также способствует повышению уровня как обще-массового, так и профессионального правосознания¹⁴.

Таким образом, «защита от нарушения конституционных прав и свобод» как целевая установка конституционного правосознания во многом определяет осмысление правовых явлений, способствует правильному восприятию защиты прав и свобод граждан и оказывает существенное влияние на стабильное состояние законности и правопорядка.

¹² Злобина Н.Н., Боков Ю.А. Конституционные основы защиты прав человека // Тенденции развития современного государства и права. Новосибирск, 2012. С. 74.

¹³ Российская газета. 2011. 14 июля.

¹⁴ Ходарева Т.В. Правовая культура как фактор эффективности защиты прав человека // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 1 (20). С. 18.



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

КОНСТАНТИН БОРИСОВИЧ НЕРСЕСЯН,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права ЧУООВО «Институт социальных наук»

E-mail: Artem19-89@mail.ru

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

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент,

доцент кафедры конституционного и муниципального права РУДН Чихладзе Л.Т.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На современном этапе развития общества ощущается острая необходимость в развитии самостоятельного, конституционно-правового института — местного самоуправления и в исследовании его с точки зрения публичного права. Противоречиво, складывающиеся взаимоотношения местного самоуправления с органами государственной власти с трудом укладываются в традиционные теоретические конструкции. Подмена полномочий органов местного самоуправления полномочиями органов государственного управления не способствует развитию самоуправленческих начал и демократии.

В этой связи в современных условиях большое значение приобретает качество действующей нормативной базы местного самоуправления.

Предлагаемая статья посвящена вопросам национального правового регулирования местного самоуправления в Республике Армения.

Ключевые слова: самоуправление, правовое регулирование, правовые основы, муниципальные правовые акты, отраслевые законы, нормативно-правовой акт, постановление, местный референдум, официальное опубликование, индивидуальные правовые акты, Республика Армения.

Annotation. At the present stage of evolution of society there is a pressing need in development of local self government as an autonomous and constitutional institute. Contradictory relationships between the bodies of local self government and the bodies of state authorities do not combine with traditional theoretical constructions. Substitution of local and federal powers does not facilitate the development of self governance principals and democracy.

In this regard under current circumstances the quality of applicable legislation on local self government gains great significance.

The proposed article is devoted to the issues of national legal regulation of local self government in the Republic of Armenia.

Keywords: self government; legal regulation; legal framework; municipal legal acts; sectoral laws; legal act; resolution; local referendum; official publication; individual legal acts; the Republic of Armenia.

События, связанные с распадом Советского Союза и образованием на постсоветском пространстве суверенных государств из числа бывших республик СССР, привело к возрождению различных форм и институтов самоуправления, что обусловило необходимость принятия специальных законов об основах местного самоуправления.

В этой связи уместно привести мнение российского исследователя муниципальных институтов С.Г. Соловьева, который считает, что «в современных условиях большое значение приобретает качество действующей нормативной базы местного самоуправления, ее способность служить надежной основой сложных процессов, происходящих в правовом регулировании местного самоуправления и характерных для современного этапа его развития» [11].

Содержащиеся в Конституции Республики Армения и Законе РА «О местном самоуправлении» нормы

свидетельствуют о том, что национальное правовое регулирование местного самоуправления в Республике Армения осуществляется на двух уровнях — республиканском и самих муниципальных образований.

27 ноября 2005 г. на всенародном референдуме были приняты существенные поправки в Конституцию Республики Армения от 5 июля 1995 г.

Принципиальная и основополагающая норма о независимости местного самоуправления заложена в ст. 11.2 Основного Закона, в соответствии с которой Республика Армения гарантирует местное самоуправление.

Базовым законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в Республике Армения, стал Закон «О местном самоуправлении» от 7 мая 2002 г., который закрепил основы местного самоуправления. Законом установлена единая для Армении схема органов местного самоуправления, дифференцирован-



ная по уровням; закреплён принцип разделения власти на муниципальном уровне.

26 декабря 2008 г. был принят Закон «О местном самоуправлении в г. Ереване», регламентирующий особенности организации местного самоуправления в столице республики.

Анализ правовых основ местного самоуправления позволяет определенным образом систематизировать нормативно-правовые акты в сфере местного самоуправления, разбив их на следующие группы:

1) нормативно-правовые акты общегосударственного значения, предметом регулирования которых является исключительно местное самоуправление;

2) отраслевые законы, содержащие отдельные нормы муниципального права;

3) нормативно-правовые акты по вопросам местного значения и осуществления отдельных переданных государством полномочий (муниципальные правовые акты).

К первой группе нормативных актов относятся Конституция Республики Армения 1995 г., Законы РА: от 1995 г. «Об административно-территориальном делении Республики Армения»; от 1996 г. «О выборах органов местного самоуправления»; от 2002 г. «О местном самоуправлении»; «О муниципальной службе»; от 2008 г. «О местном самоуправлении в г. Ереване»; Избирательный кодекс Республики Армения от 2011 г. и другие законы, детально регулирующие вопросы местного самоуправления.

К этой же группе следует отнести Постановления Правительства Республики Армения, постановления Конституционного Суда Республики Армения, постановления Национального Собрания и Указы Президента Республики Армения, напрямую затрагивающие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Ко второй группе относятся нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные аспекты организации местного самоуправления.

К этой группе относятся Законы РА: «О приватизации государственного, общественного и муниципального жилищного фонда Республики Армения» 1993 г.; «О кондоминиумах» 1995 г.; «О бюджетной системе Республики Армения» 1997 г.; «О приватизации государственного имущества» 1997 г.; «О государственной пошлине» 1997 г.; «О фиксированных платежах» 1998 г.; «О финансовом выравнивании» 1998 г.; «О налоге на имущество» 2002 г. и др.

В частности, в Законе РА «О бюджетной системе Республики Армения», регулирующий вопросы в сфере бюджетных отношений, гл. 5 «Муниципальные бюджеты Республики Армения» исключительно посвящена принципам формирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального бюджета, а также регулирует налогово-бюджетные взаимоотношения между различными уровнями управления, определяет виды доходов и расходов муниципалитетов.

Процесс выделения отчислений (дотаций) из государственного бюджета в муниципальные бюджеты регулируется законом РА от 24 ноября 1998 г. «О финансовом выравнивании», в котором утверждены виды финансового выравнивания и порядок их расчета.

Законами РА от 14 февраля 1994 г. «О земельном налоге» и от 26 декабря 2002 г. «О налоге на имущество» зафиксированы параметры взаимоотношений налогоплательщиков и местного бюджета.

Земельным Кодексом РА определены, в том числе, принципы земельного зонирования и ведения земельного кадастра.

Законами РА «О градостроительстве» и «О транспорте» разграничены полномочия органов местного самоуправления и исполнительных органов по вопросам градостроительства и транспорта.

К третьей группе относятся нормативно-правовые акты по вопросам местного значения и осуществления отдельных переданных государством полномочий (муниципальные правовые акты).

Пункт 2 ст. 2 Закона РА от 3 апреля 2003 г. «О правовых актах» подразделяет правовые акты, принимаемые, в том числе, органами местного самоуправления, на нормативные и индивидуальные (ненормативные).

Под нормативным правовым актом понимается принятый органом местного самоуправления в установленных Конституцией Республики Армения, законом случаях и порядке, в пределах его полномочий, предусмотренный законом официальный письменный документ, который направлен на установление, изменение или прекращение действий правовой нормы или правовых норм. Правовой акт считается нормативным, если в нем содержится хотя бы одна правовая норма. К этой категории правовых актов относятся также правовой акт, предусматривающий изменения или дополнения в нормативном правовом акте, а также прекращающий действие нормативного правового



акта или его части, даже в случае отсутствия в этих изменениях или дополнениях правовой нормы.

Представительный орган местного самоуправления (муниципальный совет) принимает правовые акты (решения либо постановления), которые не могут противоречить законодательству и подлежат обязательному исполнению на муниципальной территории (ст. 107 Конституции Республики Армения). К ним относятся решения об утверждении регламента муниципального совета, акты, регламентирующие вопросы формирования, изменения и исполнения бюджета, создания, реорганизации либо ликвидации муниципальных учреждений и организаций, утверждение муниципальных правил деятельности в сфере торговли, общественного питания и обслуживания, определение ставок местных пошлин и сборов и т.д.

Решения муниципальным советом принимаются коллегиально.

Руководитель исполнительного органа местного самоуправления (глава муниципалитета) издает постановления, имеющие нормативное содержание, и распоряжения.

К нормативным правовым актам также относятся обладающие высшей юридической силой решения, принятые на местном референдуме (п. 3 ст. 20 Закона РА «О правовых актах»).

Нормативные правовые акты устанавливают общие положения, адресованные широкому кругу лиц, регламентируют наиболее важные общественные отношения на местном уровне, применяются неоднократно и действуют достаточно продолжительное время.

Важным нормативным правовым актом, входящим в правовую основу местного самоуправления, является Устав аппарата руководителя муниципалитета.

К индивидуальным (правоприменительным) актам Закон относит принятый органом местного самоуправления в пределах его полномочий правовой акт, который имеет временный или постоянный характер, предусмотрен для единичного или многократного применения, не содержит правовой нормы и устанавливает правило поведения только для непосредственно указанных в нем персонально физических или юридических лиц.

К таковым относятся приказы о назначении и перемещении по должности муниципальных служащих, об их наказании или поощрении, по иным вопросам кадровой политики.

Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, носят публично-властный характер, поскольку исходят от муниципальной власти.

Исходя из анализа ст. 6 Конституции Республики Армения, правовые акты органов местного самоуправления являются нормами прямого (непосредственного) действия на территории соответствующего муниципалитета.

Одним из условий вступления правового акта в силу является его официальное опубликование.

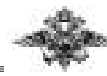
Закон РА «О местном самоуправлении» не содержит норм, напрямую регулирующих вопросы о порядке опубликования правовых актов органов местного самоуправления. В то же время, по общему правилу, установленному ст. 56 Закона РА «О правовых актах», нормативные правовые акты органов местного самоуправления подлежат обязательному официальному опубликованию и вступают в силу на десятый день после их опубликования, если этими правовыми актами не предусмотрен более поздний срок. Исключение составляют решения органа местного самоуправления, принятые местным референдумом. В соответствии со ст. 36 Закона РА «О местном референдуме» они вступают в силу в пятидневный срок после опубликования решения областной комиссии о результатах референдума, если в суд не представлено заявление по спорам, связанным с итогами референдума. При наличии судебного спора решение местного референдума вступает в силу с момента опубликования решения суда, если этим решением не предусмотрено иное.

Индивидуальные правовые акты органов местного самоуправления не подлежат обязательному официальному опубликованию и вступают в силу в порядке, предусмотренном ст. 60 Закона РА «О правовых актах».

С учетом изложенного, по порядку вступления в силу акты местного самоуправления можно разделить на:

- ◆ требующие обязательного официального опубликования;
- ◆ не требующие официального опубликования.

Таким образом, можно констатировать, что к актам местного самоуправления (применительно к Армении) относятся официальные письменные акты, принятые населением муниципалитета на референдуме, органом местного самоуправления в пределах собственных полномочий.



Литература

1. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» от 24 июля 1997 г.
2. Закон Республики Армения «О выборах органов местного самоуправления» от 1996 г.
3. Закон Республики Армения «О земельном налоге» от 14 февраля 1994 г.
4. Закон Республики Армения «О местном самоуправлении» от 7 мая 2002 г.
5. Закон Республики Армения «О местном самоуправлении в городе Ереване» от 26 декабря 2008 г.
6. Закон Республики Армения «О налоге на имущество» от 26 декабря 2002 г.
7. Закон Республики Армения «О правовых актах» от 3 апреля 2003 г.
8. Закон Республики Армения «О финансовом выравнивании» от 24 ноября 1998 г.
9. Закон Республики Армения «Об административно-территориальном делении» от 7 ноября 1995 г.
10. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г.
11. *Соловьев С.Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. М., 2003.

References

1. The law of the Republic of Armenia from July 21, 1997 of № ZR-137 «About budget system of the Republic of Armenia».
2. The law of the Republic of Armenia from 1996 «About elections of bodies of the local self government».
3. The law of the Republic of Armenia from April 27, 1994 of № S-1005-1-ZR-101 «About land tax».
4. The law of the Republic of Armenia from June 5, 2002 of № ZR-337 «About local self government».
5. The law of the Republic of Armenia from 2008 «About local government in the city of Yerevan».
6. The law of the Republic of Armenia from December 30, 2002 of № ZR-491 «About the property tax».
7. The law of the Republic of Armenia from April 29, 2002 of № ZR-320 «About legal acts».
8. The law of the Republic of Armenia from 1998 «About financial equalization».
9. The law of the Republic of Armenia from December 1, 1995 of № S-062-1-ZR-18 «About administrative territorial division in the Republic of Armenia».
10. The Constitution of the Republic of Armenia from July 5, 1995.
11. *Solovyov S.G.* The municipal institutions of local self government of the Russian Federation. M., 2003.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И МЕТОДИКИ ОБУЧЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ОСАВЕЛЮК,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и финансового права Европейского института JUSTO;

СТАНИСЛАВ ЮРЬЕВИЧ КОСИЦЫН,

научный сотрудник Научно-исследовательского института образования и науки

E-mail: office@unity-dana.ru

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

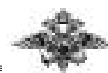
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрыты правовые основы, определяющие способы воздействия государства на построение образовательного процесса и методики обучения в высших профессиональных образовательных организациях современной России, их роль в совершенствовании образования.

Ключевые слова: Конституция, конституционные принципы, правовые основы, методика преподавания, методика обучения, образовательные организации, обучающиеся, преподаватели.

Annotation. Showed the legislative framework governing the means of influence by the state to build the educational process and teaching methods in higher professional education institutions of modern Russia, their role in improving education.

Keywords: the Constitution, the constitutional principles, legal bases, teaching technique, the training technique, the educational organizations, trained, teachers.



Под *правовой основой* регулирования образовательного процесса и методики обучения в современных образовательных организациях Российской Федерации мы понимаем взаимосвязанную совокупность нормативно закрепленных государством принципов и системы источников права в указанной сфере социальных отношений.

Ведущее положение в этом дуэте занимают принципы — конституционные (законодательные) руководящие начала, идеи, которые составляют фундамент формирования, организации и деятельности государственного аппарата, осуществляющего соответствующие полномочия в сфере образования¹. Они подразделяются на системообразующие, устанавливающие порядок формирования государственного аппарата в целом, его структуру и взаимосвязь структурных элементов, и производные, которые определяют порядок осуществления полномочий отдельными органами, а также классификацию государственных органов.

Одним из принципов, на которых базируется высшее образование (включая юридическое) и преподавательская деятельность в Российской Федерации, является закрепленный в ст. 13 Конституции РФ *принцип идеологического многообразия*. В соответствии с ним в Российской Федерации не только признается свободная конкуренция разных идеологий и их многообразие, но и устанавливается конституционное требование, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Данный принцип в сфере образования дает возможность преподавателям и обучающимся свободно выбирать те или иные научные школы и концепции, идеи и высказывать свои суждения по различным научным концепциям, приводить соответствующие аргументы, подтверждающие высказываемое мнение и т.д.

Вместе с тем, по соображениям нравственности, гуманизма и педагогического воспитания подрастающего поколения Конституция РФ запрещает применять в образовательном процессе такую идеологию и научные концепции, которые направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13).

Принцип законности. Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции и законодательстве

РФ принципа законности. Он имеет наиболее общий, всеобъемлющий характер. Содержание принципа законности выражается в требовании строгого и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права. Так, ст. 15 Конституции РФ устанавливает высшую юридическую силу и прямое действие положений Конституции на всей территории Российской Федерации. В п. 2 ст. 15 закрепляется также, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Принцип законности нашел закрепление и в других нормах Конституции РФ, устанавливающей систему органов государственной власти, принципы их организации и деятельности. Обеспечивая реализацию норм права, указанный принцип одновременно содействует воплощению в практике правового регулирования других общих правовых принципов: справедливости, социальной свободы, гуманизма.

Непосредственное отношение к преподавательской деятельности и методике преподавания имеет другой конституционный принцип *академических свобод*, закрепленный в ч. 1 ст. 44 Конституции РФ. В соответствии с ним каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания². В соответствии с указанным принципом для охраны и дальнейшего развития научных открытий и достижений в педагогической деятельности Конституция и законодательство Российской Федерации установили охрану интеллектуальной собственности.

Мы согласны с Е.Л. Болотовой в том, что «содержание конституционно-правового регулирования

¹ Роль правового фундамента (основы) принципы могут выполнять потому, что по сравнению с иными нормами права они имеют императивный характер, универсальное содержание и наивысшую юридическую силу. Императивный характер принципа означает, что его предписание должно быть исполнено только таким образом, как это установлено соответствующей нормой Конституции. Универсальное содержание означает, что требования принципа распространяют свое руководящее воздействие на всех субъектов правоотношений, на все виды правоотношений и действуют на всей территории государства. Наивысшая юридическая сила принципа позволяет с помощью юридических средств (конституционного контроля, судебного решения и т.п.) добиваться реализации его предписаний в том случае, когда имеется противоречие с любой другой нормой права. Другими словами, в случае таких противоречий всегда будет действовать норма принципа.

² Принципа свободы творчества и преподавания закреплен также конституциями Федеративной Республики Германия (ст. 5), Королевства Испания (ст. 20), Республики Польша (ст. 73) и др.



свободы преподавания заключается в защите носителей этой свободы и их прав, которые возникают при ее реализации. Осуществление учебного процесса на высоком профессиональном уровне невозможно в условиях ограничения доступа к информационным источникам, повсеместной цензуры, постоянного вмешательства в интеллектуальную деятельность педагога, отсутствия базы для научной и педагогической деятельности»³.

Вместе с тем, мы бы не стали, в отличие от указанного в предыдущем абзаце автора, слишком преувеличивать влияние международного права на содержание свободы преподавания как составной части принципа академических свобод, так и самого принципа академических свобод. Во-первых, потому, что сама Е.Л. Болотова признает тот факт, что свобода преподавания имеет множество измерений и характеристик, одним из которых является ее трактовка культурного права: «1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на:

- а) участие в культурной жизни;
- б) пользование результатами научного прогресса и их практического применения;
- в) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно, необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях» (ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)⁴.

Во-вторых, потому, что Конституция РФ и закрепленный ею принцип академических свобод (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ) по-прежнему имеют высшую юридическую силу; содержание указанного принципа детально раскрывается на основании положений Конституции РФ российским законодательством, а международные договоры, включая и процитированные

положения Пакта на территории РФ непосредственно не действуют, а требуют ратификации.

В-третьих, потому, что конституции и законодательство зарубежных государств по-разному регулируют указанный вопрос. Например, в одних государствах принцип академической свободы выражен через свободу творчества, науки, научно-технического творчества. Так ст. 51 Конституции Республики Азербайджан установила, что каждый обладает свободой творчества. Свободное осуществление литературно-художественного, научно-технического и других видов творчества гарантируется государством. В соответствии с положениями ст. 40 Конституции Республики Армения каждый имеет право на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, пользование научными достижениями и участие в культурной жизни общества.

В других конституциях указанный принцип сформулирован по-другому, как государственная гарантия. В частности, в ст. 23 Конституции Республики Болгария установлено, что государство создает условия для свободного развития науки, образования и искусств и оказывает им помощь. Оно заботится об охране национального, исторического и культурного наследия.

Статья 16 Конституции Греции гарантиям придала иное содержание: искусство и наука, исследование и преподавание свободны; их развитие и распространение являются обязанностью государства. Академические свободы и свобода преподавания не освобождают от долга подчинения Конституции. Образование является важнейшей задачей государства и имеет целью моральное, духовное, профессиональное и физическое воспитание греков, развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан. Высшее образование дается исключительно учебными заведениями, имеющими статус юридических лиц публичного права и полностью самоуправляемыми. Эти учебные заведения находятся под надзором государства, имеют право на финансовую поддержку с его стороны и функционируют на основе законов об этих за-

³ Болотова Е.Л. Конституционно-правовое регулирование свободы преподавания // Теория и практика российского конституционализма: Сб. докладов науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 331.

⁴ Международное право: Сб. док. // Сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. М., 2009. С. 78—86.



ведениях. Слияние и разделение высших учебных заведений может иметь место и вопреки любым противоречащим положениям, как это определено законом. Профессора высших учебных заведений являются государственными чиновниками. Остальной преподавательский персонал вузов также исполняет публичные функции в соответствии с условиями, определенными законом.

Статья 54 Конституции Украины провозглашает указанный принцип с сохранением своих особенностей, в соответствии с которыми гражданам гарантируется свобода литературного, художественного, научного и технического творчества, защита интеллектуальной собственности, их авторских прав, моральных и материальных интересов, возникающих в связи с различными видами интеллектуальной деятельности.

Важное значение для преподавания юриспруденции в высшей школе имеет принцип светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (ст. 4 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» с изм. по состоянию на 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ)⁵. Данный принцип вытекает из конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства: «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14).

Для обеспечения реализации положений указанного принципа на практике ст. 48 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации»⁶ запретила педагогическим работникам использовать образовательную деятельность для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений либо отказу от них, для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения обучающихся к действиям, противоречащим Конституции РФ⁷.

При этом в соответствии со ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» каждый имеет право на получение религиозного образования по своему выбору индивидуально или совместно с другими. Для обеспечения реализации этого права религиозные организации вправе, в соответствии со своими уставами и с законодательством Российской Федерации, создавать образовательные организации.

Существенную роль в реализации образовательной деятельности в Российской Федерации играет закрепленный в ст. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принцип гарантированности высшего (в том числе и юридического) образования. В соответствии с указанным принципом право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Кроме того, в Российской Федерации гарантируются бесплатность на конкурсной основе высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Таким образом, принципы регулирования образовательного процесса в совокупности образуют правовую основу, которая с одной стороны, позволяет принимать другие нормативные правовые акты (например, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ), на основе предписаний принципов и нормативных актов, составляющих правовую основу, посредством конкретизации и детализации положений Конституции РФ и законодательства, а с другой стороны, позволяет гражданам и другим субъектам социальных отношений в сфере образования, ссылаясь на положения правовых основ, — защищать свои права на образование, добиваться признания не соответствующими Конституции РФ положений других нормативных правовых актов и реализовывать права на свободу получения образования, выбора формы обучения, его бесплатность (в установленных законодательством случаях), и др.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 53. (Ч. 1). Ст. 7598.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 53. (Ч. 1). Ст. 7598.

⁷ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.



КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ АРГЕНТИНА

МАРАТ ВИЛЬДАНОВИЧ САУДАХАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин КФ
Российской правовой академии Минюста России;

КАРЕН ЭДУАРДОВИЧ ГРОМОВ,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены конституционные основы регулирования экономических отношений в Республике Аргентина; проведен анализ и сделаны выводы.

Ключевые слова: Конституция, основы, экономические отношения, Республика Аргентина.

Annotation. Explored constitutional fundamentals of regulation of economic relations in the Argentine Republic. The author makes the analysis and gives the conclusions.

Keywords: Constitution, fundamentals, economic relations, Argentine Republic.

Принято считать, что годом принятия Конституции Аргентины является 1853 г. Однако, существуют и иные мнения относительно вступления основного закона этой латиноамериканской страны в законную силу. Например, аргентинский ученый-юрист Герман Бидарт Кампос, выражая позицию целой группы ученых, предлагает употреблять в данном контексте следующее словосочетание: «Конституция Аргентины 1853—1860 гг.».

«Оригинальный текст нашей Конституции возносится к 1853 г. Одна (Буэнос Айрес) из 14 провинций, существовавших до учреждения Федерального государства Аргентина, была создана как раз в этом году. Однако, Буэнос Айрес в последний момент не присоединился к новой Федерации, несмотря на то, что Закон предусматривал такую интеграцию и продолжал свое действие в неизменном виде вплоть до присоединения Буэнос Айреса в 1860 г. Таким образом, можно предположить, что реализация нормы, предусматривающей объединение первых 14 провинций, происходила в течение семилетнего периода, что позволяет говорить о корректном использовании словосочетания «Конституция Аргентины 1853—1860 гг.», хотя официально все же считается, что основной закон действует с 1 мая 1853 г.»¹.

Необходимо отметить, что действующая Конституция Аргентины (ред. от 22 августа 1994 г.) не содержит глав, специально посвященных регулированию экономических отношений. Бидарт Кампос пишет: «Подобное «молчание» Конституции не должно пониматься как нейтралитет или безразличие по отношению ко всем возможным экономическим системам, но также оно не должно пониматься и как принятие или «поддержка» какой-либо одной»².

Глава 1 разд. 1 Конституции Аргентины «Декларации, права и гарантии» содержит ряд статей, имеющих отношение к внешней и внутренней торговле.

Так, ст. 9 гласит: «На территории государства не будет иных таможен, кроме национальных, которые применяют тарифы, утвержденные Конгрессом»³.

Статья 10: «Внутри территории Республики не облагаются пошлинами оборот продуктов национального производства, а также торговля товарами любого рода, поступившими из-за границы через таможни»⁴.

¹ Bidart Campos, German: «El sistema constitucional argentino» en: Los sistemas constitucionales iberoamericanos. Editorial Dykinson. Madrid 1995, P. 38.

² Там же. P. 54.

³ URL://http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo1

⁴ Там же.

Статья 11 продолжает: «Товары национального или иностранного производства, а также скот любых пород, который следует из одной провинции в другую, свободны от пошлин за транзит; также свободны от них повозки, суда или животные, которые используются для транспортировки; впредь не могут быть установлены никакие другие транзитные пошлины, каким бы ни было их наименование»⁵.

В дополнение к этому ст. 12 гласит: «Суда, следующие из одной провинции в другую, не могут быть принуждены зайти в порт, бросить якорь и уплатить пошлину за транзит; законами или торговыми регламентами не могут устанавливаться преференции для одного порта перед другим»⁶.

Кроме того, ст. 14 Конституции Аргентины среди прочих закрепляет право граждан трудиться и создавать на законных условиях промышленное производство, а также осуществлять судоходство и торговлю.

Другой очень важной нормой, затрагивающей отношения частной собственности, является ст. 17: «Собственность неприкосновенна. Ни один житель Республики не может быть лишен ее иначе как по решению суда, принятому в соответствии с законом. Экспроприация для общественных нужд должна быть санкционирована законом с предварительной компенсацией. Только Конгресс вправе устанавливать налоги, которые указаны в ст. 4. Никакая личная услуга не может требоваться иначе как в силу закона или основанного на законе судебного решения. Всякий автор или изобретатель обладает исключительными правами на свое произведение, изобретение или открытие на срок, который устанавливает закон. Конфискация имущества навсегда исключается из аргентинского Уголовного Кодекса. Ни одно воинское подразделение не может производить реквизиции либо требовать оказания помощи какого-либо рода»⁷.

Отдельного упоминания заслуживает ст. 41, посвященная окружающей среде: «Все жители страны имеют право на благоприятную и сбалансированную окружающую среду, необходимую для развития человека и для того, чтобы продуктивная деятельность обеспечивала его потребности без ущерба для будущих поколений. Граждане обязаны охранять окружающую среду. Вред, нанесенный окружающей среде, должен быть незамедлительно устранен в порядке, установленном законом.

Органы власти обеспечивают защиту указанного права, рациональное использование природных ре-

сурсов, охрану природного и культурного наследия, биологического многообразия, развитие экологического образования и распространение информации об окружающей среде.

К ведению Республики относится принятие норм, устанавливающих минимальные экологические бюджеты, а к ведению провинций — принятие к ним необходимых дополнений, чтобы при этом не нарушалась местная юрисдикция.

Запрещается ввоз на национальную территорию отходов, которые представляют или потенциально могут представлять опасность, а также радиоактивных отходов»⁸.

Кроме того, проблеме защиты прав потребителя посвящена ст. 42: «Потребители товаров и услуг имеют право на защиту своего здоровья, экономических интересов, на обеспечение своей безопасности, на адекватную и правдивую информацию, свободу выбора, равноправные и достойные условия торговли.

Органы власти обеспечивают защиту этих прав, просвещение в сфере потребления, защиту конкуренции от любых форм монополизации рынков, контроль за естественными и установленными законом монополиями, за качеством и эффективностью услуг коммунального хозяйства, а также создание ассоциаций потребителей.

Законодательство устанавливает действенные процедуры предупреждения и разрешения споров, правовые основы деятельности предприятий коммунального хозяйства, находящихся в ведении федерации, предусмотрев обязательное участие ассоциаций потребителей и заинтересованных провинций в деятельности соответствующих контрольных органов»⁹.

Таким образом, на основе вышесказанного можно сделать вывод о том, что Конституция Аргентины не ограничивает полностью или чрезмерно свободу и частную инициативу субъектов в экономической сфере. Однако в то же время неверным было бы и утверждение о том, что Республика учреждает «гостеприимный» режим для всех участников рынка, где последние могли бы беспрепятственно, свободно и без участия государства как регулятора осуществлять свою деятельность.

⁵ URL://<http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo1>

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.



ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ КАК ИСТОЧНИКА ПРАВА США

БОРИС ВИКТОРОВИЧ НИКОЛАЕВ,

кандидат исторических наук, доцент Пензенского государственного университета;

МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ ЕМЕЛИН,

аспирант кафедры правовых дисциплин Пензенского государственного университета;

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: nikolboris@yandex.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится анализ основных тенденций и перспектив правовой доктрины как источника права США; анализируются основные внутренние процессы и факторы, влияющие на развитие и место правовой доктрины. Правовая доктрина рассматривается в тесной взаимосвязи с другими элементами правовой системы США как явление, отражающее основные процессы, происходящие в праве.

Ключевые слова: правовая доктрина, право США, основные тенденции.

Annotation. This paper analyzes the key trends and prospects of legal doctrine as a source of U.S. law, analyzes the major internal processes and factors affecting the development and place of legal doctrine. Legal doctrine in this case is considered in close relationship with other elements of the U.S. legal system as a phenomenon reflecting the basic processes occurring in the law.

Keywords: legal doctrine, U.S. law, key trends.

Общие процессы и характерные черты правовой системы государства неизбежно отражаются на всех ее составляющих элементах. В этом плане правовая доктрина не является исключением. Поэтому основные тенденции, связанные с существованием правовой доктрины как источника права, обусловлены специфическими признаками американской правовой системы и процессами, происходящими внутри нее.

Прежде всего, необходимо определить те признаки правовой системы, которые, в конечном счете, оказывают воздействие на состояние правовой доктрины. Среди них: параллельное правовое развитие на уровнях федерации и штатов; особая главенствующая роль федеральной Конституции; введение судебного контроля за конституционностью законов как дополнение принципа разделения властей; интенсивное развитие отраслевого законодательства с одновременным сохранением приоритетной роли судебной практики; отличия в юридической терминологии между правовыми системами Англии и США; судебный прецедент более подвижен по сравнению с английским правом¹.

Эти признаки составляют отправные точки, некий фундамент для происходящих процессов в американ-

ском праве. Одним из таких процессов стало стремление к систематизации американского права. В частности, это проявилось в рамках уголовного права в форме принятия Модельного уголовного кодекса.

Исследователи, характеризую современные тенденции в американском уголовном праве, указывают на следующее: «По существу это означало первую общую тенденцию, имеющую два основных аспекта: 1) Кодекс привнес определенное единообразие «в хаос общего права и в его развитие» в США и 2) Кодекс «дал юристам в масштабе всей страны общий язык и единое понимание» уголовно-правовых вопросов»².

Возрастание значения законодательства, появление масштабной кодификационной работы — объективная и одна из наиболее ощутимых тенденций в американском праве, несмотря на различные ее оценки.

При этом умалить роль прецедента и говорить о падении его роли не следует.

¹ Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник. М., 2003.

² Козочкин И.Д. Некоторые основные тенденции развития американского уголовного права (источники, институты учения о преступлении) // Государство и право. 2011. № 10. С. 66.

«Тот факт, что американские судьи в своих решениях все чаще ссылаются на законы, а не на судебные прецеденты, свидетельствует не столько о падении роли последних, сколько о совершенствовании правовой системы США в целом. Постоянное усложнение и расширение круга социально-экономических и политических проблем, ранее не попадавших в поле зрения судей, заставляет их обращаться к законам, в которых более совершенно урегулированы общественные отношения. Однако, позже суды уже могут сослаться и на закон, и на судебный прецедент или только на судебный прецедент. И также как и прежде, закон становится действующим, только если на него опираются суды. В противном случае его нормы будут мертвы»³.

Эту тенденцию американские ученые оценивают по-разному. Многие приписывают ей характер организованного движения. «Действительно, историки стремились произвольно объединить требования самых разных и зачастую противоречивых групп в единое движение за реформирование законодательства, а затем представить «кодификацию» в качестве центрального элемента программы этого движения»⁴.

Другие, напротив, не видят какой-либо организованности в данном процессе, утверждая, что кодификация никогда не выходила на первый план у продвигавших ее течений. «Политически организованные движения по реформе законодательства действительно существовали, и многие из их усилий оказали существенное влияние на правовую систему, но «кодификация» никогда не была важной в их повестке дня»⁵.

Формирование американской системы права под воздействием двух различных правовых традиций придало правовой доктрине особый характер, наделив ее функциями, свойственными обеим системам, синтезируя принципы ее применения и расширяя сферу использования. Увеличение удельного веса законодательства и кодификации смещает и вектор, а точнее, образует второе направление ее приложения, связанное с законотворческой и систематизирующей функцией. Доктрина при этом приобретает черты, не встречающиеся в традиционном общем праве.

При этом правовая доктрина претерпевает и внутренние изменения, поскольку снижается роль ее практической составляющей, направленности на решение конкретных ситуаций. Доктрина постепенно приобретает теоретизированный, абстрагированный характер, связанный с необходимостью обобщения и

построения законодательных конструкций. Данный подход характерен для стран романо-германской правовой семьи.

Подобная тенденция говорит об изменении качественных свойств правовой доктрины, которые происходят внутри нее: изменение количества журналов; изменение продуктивности авторов; изменения в тематике; изменения в размещении моделей по тематике.

При этом не следует считать, что правовая доктрина США отошла от традиционной для общего права задачи. Судебное правоприменение, разрешение конкретных ситуаций — по-прежнему ее доминирующая функция. Задача правовой доктрины в судебном правотворчестве претерпела не столь значительные изменения, хотя мнения высказываются диаметрально противоположные.

Действующий председатель Верховного суда США Джон Робертс в своем интервью заявил: «Точнее наука (academy) занимается, насколько я могу судить..., в значительной степени не имеет пользы или интереса для людей, которые на самом деле практикуют право»⁶.

Судья Робертс далеко не единственный практик, заявляющий об отсутствии пользы от юридической науки для практиков⁷. Споры разгораются, прежде всего, вокруг многочисленных академических журналов и обзоров по праву (legal scholarship). И, конечно, далеко не все судьи разделяют мнение председателя Верховного суда.

Статистика при этом противоречит мнению председателя суда: «За последние 61 год, Верховный суд использовал правовую науку (legal scholarship) в 32,21% своих решений»⁸. Речь идет, прежде всего, об академических журналах и обзорах по праву.

Говоря языком цифр, и не принимая во внимание конкретную роль доктринальных источников в каждом решении, из 7730 решений (1949—2009 гг.) правовая наука использовалась Верховным судом в 2490 решениях, а общее количество цитирований статей по

³ Саидов А.Х. Указ. соч. С. 273.

⁴ Gordon Robert W. The American Codification Movement (1983). Faculty Scholarship Series. Paper 1370. P. 432.

⁵ Ibid. P. 434.

⁶ Petherbridge L., Schwartz D.L. Articles an empirical assessment of the Supreme Court's use of legal scholarship // Northwestern University Law Review. Vol. 106. № 3. P. 996.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. P. 998.



праву составило 8152 раза (без учета повторяющихся ссылок в одном и том же решении)⁹.

Данная статистика охватывает, прежде всего, цитирование статей научных журналов в решениях Верховного суда США. Утверждать, что подобная динамика прослеживается для всех доктринальных источников необоснованно.

«Мы используем фразу «правовая наука» (legal scholarship) чтобы обозначить правовые обзоры (law review) и статьи правовых журналов. Мы даем широкое понятие обзорам права и журнальным статьям по праву, чтобы охватить все обзоры права и журналы, в том числе специализированные журналы. Мы не ограничиваем наше исследование только «элитными» журналами. Наше определение исключает другие работы, которые могут быть охарактеризованы как правовая наука, такие как трактаты, учебники и научные книги»¹⁰.

Следует в то же время иметь в виду, что такая академическая наука выступает одним из существенных и самым объемным элементом всей правовой доктрины США. Не стоит забывать, что именно деятельность по написанию статей по праву позволяет оформить взгляды студентов — будущих юристов практиков. А компетентные мнения профессоров, изложенные в подобных изданиях, имеют большой авторитет и влияние.

В среде академической науки между правовыми журналами существует серьезная конкуренция в борьбе за частоту цитирования. Согласно одному из исследований в 1996—1998 гг. частота судебного цитирования для изданий Йеля, Стэнфорда и Гарварда составила 39,5% и 21,9% для изданий Нотр Дамы и Иллинойса¹¹.

Все это свидетельствует, что правовая доктрина в современном мире востребована не в меньшей мере, чем 50 лет назад.

Цели, с которыми суды прибегают к доктринальным источникам, по-прежнему разнообразны, но в целом стремятся к тому, чтобы придать большую убедительность и научную обоснованность (и компетентность) судебному решению.

«Как правило, суды делают ссылку в своих решениях на доктринальные источники для усиления эффекта обосновываемой правовой позиции. Это свидетельствует о взвешенном решении, принимаемом по делу, на основе истолковываемой нормы права, ее ответственности как буквальному смыслу, заложенному в законе, так и доктринальному толкованию»¹².

Влияние правовой доктрины на практиков и законодателя еще больше усилилось; это связано, в первую очередь, с процессом подготовки и обучения юристов.

«Это правда, что судьи и практики не узнают о праве, особенно, когда они впервые начинают свое обучение и, следовательно, наиболее впечатлительны, просто читая дела и законодательство. Они узнают о законе также, если не в первую очередь, читая произведения, написанные учеными (и слушая профессоров), которые пытаются обобщить и навести порядок в обширном и несколько бессистемном массиве норм, находящихся в законах и судебных решениях. Тот факт, что наука опосредует связь между судьями и практиками, с одной стороны, и правовыми нормами, с другой стороны, может привести некоторых к выводу, что правовая наука является одним из наиболее влиятельных источников права»¹³.

Эту роль правовой доктрины не стоит, в то же время, и преувеличивать, поскольку имеются существенные аргументы, способные опровергнуть ее фундаментальное значение.

«Теперь я должен обратиться к другой крайности, а именно, принижению важности правовой науки. Есть, по крайней мере, два способа, которыми важность правовой науки может быть сведена к минимуму. Первый способ состоит в возрастании сомнений в самой возможности, что юридическая наука может служить в качестве источника права. Другой способ признает статус науки как факультативного (permissive) источника права, но принижает важность факультативных источников в целом»¹⁴.

С главенствующей ролью Конституции США связана еще одна тенденция правовой доктрины. Ее существование в определенном смысле ограничивает как законодательство, так и судебное правотворчество, что связано с функционированием института судебного контроля. Поэтому огромное значение приобретает толкование конституции, а также разработка

⁹ Petherbridge L., Schwartz D.L. Articles an empirical assessment of the Supreme Court's use of legal scholarship // Northwestern University Law Review. Vol. 106. № 3. P. 1006.

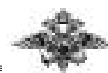
¹⁰ Ibid. P. 999.

¹¹ Crespi G.S. Judicial and Law Review Citation Frequencies for Articles Published in Different Tiers of Law Journals: An Empirical Analysis Empirical Analysis // 44 Santa Clara L. Rev. 897 (2004). P. 909.

¹² Бычков А. Правовая доктрина в судебной практике // Юрист. 2013. № 39. С. 1, 8.

¹³ Shecaira F.P. Legal Scholarship as a Source of Law (2012) / Open Access Dissertations and Theses. Paper 6842. P. 75.

¹⁴ Ibid. С. 77.



различных инструментов толкования, приемов лингвистического, исторического анализа текста. Это с неизбежностью проецируется на правовую доктрину, ее содержание, предмет и цели. Значение вспомогательных ресурсов: исторических работ, научных исследований, словарей и т.д., способствующих раскрытию логики и содержания конструкций, заложенных в Конституции, возрастает.

Принимая во внимание сдержанность формулировок Конституции США, доктринальное подтверждение намерений и смысла, которые вкладывались в положения при ее создании, Конституция приобретает существенно значение — вплоть до дополнения конституционных положений.

При этом правовая доктрина продолжает быть ориентированной на разрешение конкретных судебных ситуаций. Об этом свидетельствует то внимание, которое представители научного сообщества уделяют обращению судов США к работам их коллег.

К примеру, на сайте *George Mason Law Review* следующее поздравление было адресовано авторам работ, опубликованных в одном из номеров обзора: «Поздравляем Клейтона Е. Крамера, Николаса Дж. Джонсона, и Джорджа А. Моксари, чье эссе недавно было процитировано Верховным судом США в деле *McDonald v. City of Chicago, Ill.* Их эссе детализирует общественное понимание «права хранения и ношения оружия» в период, предшествующий принятию Четырнадцатой поправки. Дело *McDonald* породило большую общественную дискуссию, с того момента как оно было принято 28 июня, и мы рады, что публикация выдающихся ученых в *George Mason Law Review* способствовала решению Суда»¹⁵.

Еще одна тенденция в правовой доктрине связана с процессами информационного общества, а именно с появлением электронных источников и различных вспомогательных справочно-информационных систем.

С 1975 г. в правовом исследовании обозначился новый этап, связанный с широким использованием электронных правовых источников, исследований и методов¹⁶. В США это, прежде всего, такие правовые системы как *LexisNexis* и *Westlaw*. Несмотря на то, что это справочные системы, облегчающие поиск правовой информации для обоснования позиций, они вносят существенный вклад в работу юристов и судей.

Все чаще в последнее время отмечаются в решениях судов ссылки на отдельные веб-сайты.

«Ссылаться на сайты стало обычной практикой для судей Верховного Суда, но это началось всего лишь со струйки цитат. Судья Соутер был первым судьей, сославшимся на Интернет в решении 1996 г., когда он предоставил два URL-адреса для источников, на которые он опирался в части его совпадающего мнения. Затем, в 1998 г., судья Гинзбург использовала интернет-источники, чтобы продемонстрировать различные значения слова «носить» в несовпадающем мнении. В последующие годы другие судьи присоединились к тенденции цитирования веб-сайтов и, в конце концов, начали включать их в мнения большинства»¹⁷.

Такая практика обозначилась с середины 1990-х гг. с распространением Интернет. «Мы обнаружили, что в течение периода времени, который мы рассмотрели (1996—2010), 114 решений большинства Верховного суда включали интернет ссылки (*links*). С тех пор, как эти ссылки были использованы, некоторые из дел с использованными ссылками были вытеснены или изменены, например, дело *Хамди против Рамсфельда*»¹⁸.

Такая практика, в то же время, сталкивается с проблемами информационного характера; так как содержание интернет источников постоянно меняется, ссылки на них со временем теряют актуальность и перестают соответствовать действительности.

Таким образом, правовая доктрина претерпевает существенные изменения как внешнего, так и внутреннего качества. В след за процессами, происходящими в правовой системе США, отдельные аспекты ее выходят на передний план, другие же, напротив, утрачивают былое значение. Следует отметить значительную роль правовой доктрины как средства систематизации североамериканского права. Другой тенденцией становится все более активное использование Верховным судом в практике рассмотрения дел ссылок на научные статьи и обзоры американских юристов в ведущих юридических изданиях. Новейшей тенденцией стало все более частое использование интернет ресурсов в деятельности судебных органов США, в том числе цитирование материалов соответствующих ресурсов.

¹⁵ URL://<http://www.georgemasonlawreview.org/george-mason-law-review-quoted-in-u-s-supreme-court-opinion>

¹⁶ *Cohen M.L.* Researching Legal History in the Digital Age // 99 *Law Library Journal* 377 (2007). P. 377.

¹⁷ *Liebler Raizel and Liebert, June (2013) Something rotten in the state of legal citation: the life span of a United State Supreme Court citation containing an internet link (1996—2010) // Yale Journal of Law and Technology: Vol. 15: Iss. 2, Arti. 2. P. 279.*

¹⁸ *Ibid.* P. 280.



ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОРУЖИЯ КАК ОБЪЕКТА ПРАВООТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ГРАЖДАНСКОГО ОРУЖИЯ)

АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ СТАРЦЕВ,

*начальник кафедры специальной тактики учебно-научного комплекса специальной подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции*

E-mail: aleks10s@yandex.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы и проблемы правового режима оружия, порядка и механизмов оборотоспособности, приобретения, хранения, ношения, применения.

Ключевые слова: оружие, гражданское оружие, оборот, оборотоспособность, хранение, правовой режим, охотничье оружие, собственник оружия.

Annotation. Considered the issues and challenges of the legal regime of weapons, the way of turnover mechanisms, characteristics of the acquisition, storage, carrying and usage.

Keywords: weapons, civilian weapons, tradability, turnover, storage, legal regime, hunting weapons, owner of weapons.

Гражданское законодательство предусматривает в качестве одного из юридических свойств имущества — оборотоспособность. В большинстве своем (особенно в рыночных экономических условиях) вещи (имущество) свободно обращаются в гражданском обороте. Однако, такая ситуация возможна только в тех случаях, когда затрагиваются интересы частных лиц и вмешательства государства не требуется. Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте (п. 1 ст. 129 ГК РФ). Однако, если оборот имущества затрагивает и публичные интересы, государство посредством законодательных предписаний ограничивает оборотоспособность такого имущества. Ограничения в обороте могут быть установлены по соображениям государственной и общественной безопасности, охраны социальных, экономических интересов государства, обеспечения здоровья населения и другие. Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности, могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота, либо совер-

шение сделок с которыми допускается по специальному разрешению (п. 2 ст. 129 ГК РФ).

К числу таких вещей, ограниченных в гражданском обороте, относится оружие, количество которого все возрастает, а собственниками все больше становятся физические лица.

По данным Росстата на начало 2014 г. граждане России имели в собственности около 5,269 млн единиц гражданского оружия, в том числе 1,2 млн газового. При этом по оценкам экспертов, в начале 2000-х гг. в России насчитывалось около 10 млн единиц нелегального оружия, а ежемесячный прирост его количества достигал 1,4%. Необходимо отметить, что в России число преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, уменьшается. На сегодняшний день по данным МВД России, на руках граждан имеется свыше 5 млн единиц зарегистрированного огнестрельного оружия. Кроме того, продано около 2 млн травматических пистолетов и револьверов. Однако, наблюдается тенденция к увеличению количества правонарушений с применением огнестрельного оружия ограниченного поражения в различных ситуациях, не связанных с самообороной и защитой родных и близких от преступных посягательств. Так, в Москве количество преступлений с применением огнестрельного оружия выросло на 108%.



На начало 2014 г. действие некоторых законов в области регулирования оборота оружия на территории Российской Федерации существенно изменилось, что поставило перед правоохранителями новые задачи и приоритеты в области защиты граждан страны. Этому способствовал ряд возникших угроз и опасностей, указывающих на принципиально новые проблемы уязвимости личности. В частности, общая социальная напряженность возникла в связи с экстремистки настроенными группами, террористической активностью преступных элементов, наркомафией, контрбандой, преступными группировками, прибывшими из ближнего зарубежья, стран СНГ, и другие факторы, посягающие на права и свободы человека.

Серьезные изменения претерпевает стратегия в области обеспечения безопасности граждан, что влечет установление в значительной степени высоких требований к применению оружия самообороны. Защита права и свобод человека установлена Конституцией РФ, соответствует общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод человека, из которой необходимо выделить гл. 2 — права и свободы человека и гражданина. Следует отметить ч. 3 ст. 17, где декларируется принцип уважения чужих прав и свобод (в частности, права на жизнь — ч. 1 ст. 20; достоинство — ч. 1 ст. 21; свободу — ч. 1 ст. 22; личную неприкосновенность — ч. 1 ст. 22; неприкосновенность частной жизни, защита своей чести и доброго имени — ч. 1 ст. 23). Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами, говорится в ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, в том числе и путем применения оружия самообороны. Осуществление прав самозащиты закреплено в ч. 1 ст. 24 ФЗ «Об оружии»: граждане Российской Федерации могут применять имеющееся у них на законных основаниях оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Этим условиям отвечает защита прав и интересов собственными силами при противоправных действиях нарушителя. Такие действия не признаются противоправными, если они совершены в состоянии необходимой обороны. Предотвращение и пресечение правонарушений, защита индивидуальных прав и законных интересов осуществляется при соблюдении законности и в определенном порядке.

В ст. 6 ФЗ «Об оружии» детально изложен перечень гражданского оружия, являющегося запрещенным к обороту на территории РФ:

1) газовое оружие, снаряженное нервно-паралитическими, отравляющими, а также другими веществами, не разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

2) оружие и патроны к нему, имеющие технические характеристики, не соответствующие криминалистическим требованиям;

3) электрошоковые устройства и искровые разрядники, имеющие выходные параметры, превышающие величины, установленные государственными стандартами Российской Федерации, а также указанные виды оружия, произведенные за пределами территории Российской Федерации;

4) гражданское огнестрельное оружие ограниченного поражения с дульной энергией свыше 91 Дж, а дульная энергия при выстреле из гражданского огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия патронами травматического действия не должна превышать 150 Дж.

Кроме того, закон запрещает пересылку гражданского оружия (например, покупку через интернет-магазины с последующей доставкой почтой)¹, данное оружие изымается сотрудниками органов внутренних дел и уничтожается в установленном порядке соответствующими организациями. Кроме этого, запрещено ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий — п. 5 ст. 6 Федерального закона. Еще один запрет приведен в п. 6 ст. 6 Федерального закона — на ношение гражданами в целях самообороны огнестрельного длинноствольного оружия и холодного оружия, за исключением случаев перевозки или транспортирования указанного оружия, т.е. владелец огнестрельного длинноствольного охотничьего оружия, имеющий разрешение на хранение, имеет право применять его в целях самообороны только по месту жительства.

Хранение и сбережение оружия является правовой обязанностью собственника оружия, в первую очередь необходимо соблюдать требования ч. 6 ст. 22 Феде-

¹ Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1239 «Об утверждении правил оказания услуг почтовой связи»; пункт 1 ст. 20.12 КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; статья 22 ФЗ «О почтовой связи» от 12 апреля 2011 г.



рального закона «Об оружии», где указано, что гражданское оружие должно храниться в условиях, обеспечивающих его сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к нему посторонних лиц. Следует отметить, что «посторонним лицом» в данном случае признаются все иные лица, кроме собственника (владельца) оружия. Любое гражданское оружие хранится по месту постоянного проживания, в сейфе, с защитой от свободного доступа и возможности смещения, выноса². Необходимо помнить о нарушении условий хранения оружия со всеми вытекающими отсюда уголовными последствиями³; за халатное, небрежное и беспечное отношение, в результате чего произошел несчастный случай, сотрудники ОВД имеют право аннулировать лицензию (разрешение), а оружие и боеприпасы изъять⁴. В случае транспортирования оружия авиатранспортом следует знать ряд особенных правил, установленных в гражданской авиации: перевозка огнестрельного оружия осуществляется в чехле и в разряженном состоянии при наличии разрешения ОВД на его хранение и ношение; прием оружия к перевозке, оформление соответствующих документов, доставку на борт воздушного судна гражданской авиации в аэропорту отправления и выдачу оружия в аэропорту назначения осуществляют уполномоченные сотрудники Службы авиационной безопасности аэропорта; при посадке (высадке) пассажиров на посадочных площадках и аэропортах (аэродромах), где отсутствуют службы авиационной безопасности, прием оружия к перевозке, оформление соответствующих документов, доставку на борт воздушного судна и выдачу оружия осуществляет член экипажа воздушного судна, назначенный командиром воздушного судна ответственным за сохранность и перевозку оружия; оружие пассажиров, имеющих право на его хранение и ношение, в обязательном порядке передается уполномоченному лицу для временного хранения на период полета в аэропорту отправления и выдается владельцам по окончании полета в аэропорту назначения; акт приема оружия на период полета воздушного судна составляется в трех экземплярах, которые подписываются уполномоченным лицом и владельцем оружия.

Федеральный закон «Об оружии» (ст. 3) определяет виды оружия, предназначенные для использования гражданами РФ в целях самообороны. Гражданское огнестрельное оружие должно исключать ведение огня очередями и иметь емкость магазина (барабана) не более десяти патронов. При использовании граждан-

ского огнестрельного оружия ограниченного поражения должна быть исключена возможность выстрела из него патронами, в том числе метаемым снаряжением, используемыми для стрельбы из боевого ручного стрелкового оружия, служебного нарезного оружия и гладкоствольного огнестрельного оружия, гражданского нарезного оружия и гладкоствольного длинноствольного огнестрельного оружия.

К гражданскому оружию относится:

1) огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие с патронами к нему, в том числе с патронами травматического действия;

2) огнестрельное оружие ограниченного поражения (пистолет, револьвер, огнестрельное бесствольное устройство отечественного производства) с патронами травматического действия, патронами газового действия и патронами светозвукового действия;

3) газовое оружие: газовые пистолеты и револьверы, в том числе патроны к ним, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

4) электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании⁵.

Согласно ст. 8 ФЗ «Об оружии» официальным сборником, содержащим систематизированные сведения о гражданском и служебном оружии и патронах к нему, разрешенных к обороту на территории Российской Федерации, является Государственный кадастр гражданского и служебного оружия и патронов к нему (далее — Кадастр). Кадастр издается на основании перечня моделей гражданского и служебного оружия и патронов к нему, сведения о которых вно-

² Приказ МВД РФ от 12 апреля 1999 г. № 288 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814».

³ Статья 224 УК РФ.

⁴ Часть 1 ст. 27 ФЗ «Об оружии».

⁵ В ред. ФЗ от 31 мая 2010 г. № 111-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ, от 10 июля 2012 г. № 113-ФЗ.



сятся в Кадастр и исключаются из Кадастра, утверждаемого ежеквартально Правительством РФ⁶. В перечень включается оружие отечественного и иностранного производства, прошедшее сертификацию в Госстандарте России⁷ и экспертно-криминалистическую экспертизу, в соответствии с требованиями ФЗ «О техническом регулировании»⁸. Предварительно с этим утверждается согласованный с МВД России и Миноборонпромом перечень служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему⁹.

Граждане Российской Федерации, являющиеся владельцами гражданского огнестрельного оружия, гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения, газовых пистолетов, револьверов обязаны не реже одного раза в пять лет представлять в ОВД медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием, связанных с нарушением

зрения, психическим заболеванием, алкоголизмом или наркоманией.

Таким образом, посредством тщательного императивного правового регулирования вопросов приобретения, хранения, владения, использования оружия (применительно к данной статье — гражданского оружия) защищаются публичные интересы.

⁶ Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (с изм. от 5 июня 2000 г.).

⁷ В настоящее время Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (с 2005 г.).

⁸ ФЗ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 1207-Р «Утвердить представленный Госстандартом России согласованный с МВД России и Миноборонпромом перечень служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему, вносимый в Государственный кадастр служебного и гражданского оружия».

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПАТЕНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА ЩЕРБАЧЕВА,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обосновывается, что патентная формула является кратким изложением технической сущности изобретения или полезной модели и устанавливает пределы патентной монополии; право на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак (знак обслуживания) возникает при условии получения патента (регистрации). На этом основании сделан вывод, что ввиду невозможности достоверной проверки патентоспособности запатентованных решений, патентное законодательство допускает признание патента недействительным в течение всего срока его действия, в частности, в случае несоответствия запатентованных изобретений или полезной модели условиям патентоспособности.

Ключевые слова: произведения науки; результаты интеллектуальной деятельности; патентное право; изобретения; товарные знаки; промышленные образцы; патент.

Annotation. Locates that the patent formula is a summary of technical essence of the invention or useful model and sets limits of patent monopoly; the right for the invention, useful model, an industrial sample, the trademark (service mark) arises on condition of obtaining the patent (registration). On this basis the conclusion is drawn that in view of impossibility of reliable check of patentability of the patented decisions, the patent legislation allows recognition of the patent invalid during all term of its action, in particular, in case of discrepancy patented the invention or useful model to patentability conditions.

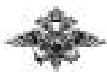
Keywords: works of science; results of intellectual activity; patent law; inventions; trademarks; industrial samples; patent.

Объем правовой охраны определяется формулой изобретения, полезной модели и совокупности существенных признаков промышленного образца, представленных на изображении изделия¹.

Патентная формула является кратким изложением технической сущности изобретения или полез-

ной модели и устанавливает пределы патентной монополии. В мире, в зависимости от системы изложения содержания, различают немецкую, американскую

¹ Бромберг Г.В. Интеллектуальная собственность: Практикум. Ч. 2. М., 2012. С. 20.



и английскую патентные формулы. Как правило, выдвигается требование соблюдения четко определенной формулы при подаче заявки, однако некоторые страны разрешают заявителю самостоятельно выбрать один из указанных видов формулы².

Немецкую патентную формулу считают логичной, поскольку ее особенность заключается в том, что известные признаки, описывающие ближайший прототип изобретения, расположены в ограничительной части, а новые — в различительной³.

Американская патентная формула строится без выделения новых признаков в отдельную часть. Она состоит из большого количества пунктов, которые являются независимыми. Объясняется это тем, что каждый пункт такой формулы начинается с повтора тех признаков, которые уже были изложены в предыдущих пунктах, в которых имеется один или несколько новых элементов. При таком построении признания недействительным любого пункта не влечет недействительности других пунктов, а использование признаков, изложенных в любом пункте формулы, является нарушением прав патентообладателя⁴.

Английская патентная формула является симбиозом предыдущих двух. Как и в немецком, первый пункт является основным и наиболее широким по содержанию. За ним устанавливается объем правовой охраны, а другие пункты — зависимыми. Однако, как и в американской формуле, новые признаки не выделяются в различительную часть, а перечисляются наряду с известными, в удобной последовательности⁵.

Российское право предусматривает, что за нарушение исключительного права на объекты промышленной собственности наступает гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данная общая норма конкретизируется нормами ст. 147 и 180 УК РФ. При наличии ряда квалифицирующих признаков (организованная группа, соответствующий ущерб) данные преступления отнесены к разряду тяжких, так как соответствующая максимальная санкция предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до шести лет. Для примера можно отметить, что причинение смерти по неосторожности карается российским уголовным законом лишением свободы на срок до двух лет, а умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (например, повлекшее инвалидность I группы) — лишением свободы на срок от двух до восьми лет. Сопоставив

санкции, можно оценить, насколько тяжким грехом, с точки зрения законодателя, является использование чужого патента или товарного знака.

Случаи осуждения к реальным срокам лишения свободы за нарушения патентных прав достаточно редки, за незаконное использование товарного знака более часты. В последние годы законодатель ужесточил санкции за нарушение патентных прав и прав на товарные знаки. Также по нарастающей шла борьба правоохранительных органов с распространением контрафактной продукции. Вместе с тем, специалистам хорошо известна практика злоупотребления исключительными правами (в широком смысле). Эффективная защита прав на результаты интеллектуальной деятельности предполагает сбалансированный подход, чтобы не навредить интересам добросовестных лиц. Это чрезвычайно актуально при применении уголовной ответственности и особенно санкции, связанной с лишением свободы.

С учетом правовой природы исключительных прав на объекты промышленной собственности внимательного изучения заслуживают возможность и пределы уголовной ответственности (включая характер уголовного наказания) за нарушение прав на объекты промышленной собственности. Какие составляющие природы исключительного права на объекты промышленной собственности и особенности толкования факта использования влияют на возможность и пределы уголовного преследования за его нарушение? В качестве основных особенностей отметим следующие: право на изобретение, полезная модель, промышленный образец, товарный знак (знак обслуживания). Право на них возникает при условии получения патента (регистрации). В этом, например, принципиальное отличие от объектов авторских прав, когда охрана возникает с момента создания произведения.

Выдача патента (регистрация товарного знака) обусловлена результатами проверки (экспертизы) за-

² Хохлов В.А. Авторское право: законодательство, теория, практика. М., 2012. С. 177.

³ Федорова Ю.А., Иванова Д.В. Основы управления интеллектуальной собственностью: ответы на вопросы к зачету: Пособие. Мн., 2011. С. 144.

⁴ Интеллектуальная собственность. Контрафакт. Актуальные проблемы теории и практики: Сб. науч. тр. Т. 2 / Ред. В.Н. Лопатин. М., 2011. С. 181.

⁵ Петров Е.Н., Мысловский Е.Н., Мысловский С.Е. и др. Уголовно-правовая защита интеллектуальной собственности в электронной информационной среде: Науч.-практ. пособие М., 2011. С. 156.

явленного объекта на соответствие определенным условиям (патентоспособности, охраноспособности). В такой экспертизе всегда присутствует элемент объективной и субъективной неопределенности (в абсолютной степени для полезной модели и в значительной степени для изобретения и товарного знака). Объективная неопределенность связана с принципиальной невозможностью охватить, при патентном поиске, весь уровень техники, включая факты открытого использования (патентная экспертиза) или весь фактический состав, включая обстоятельства возможного введения потребителя в заблуждение (экспертиза заявленного обозначения), а также с ограничениями в пределах экспертизы (отсутствие проверки ряда оснований); т.е. всегда есть объективные (полностью и принципиально неустраняемые) сомнения в правомерности выдачи патента.

Существует установленная законом возможность оспаривания правомерности выдачи патента и регистрации товарного знака в течение всего срока действия права. При этом факт признания патента (предоставление правовой охраны товарному знаку) недействительным означает аннулирование решения о выдаче патента и записи в государственном реестре; т.е. юридический факт признания патента недействительным порождает ретроактивные последствия (данного патента никогда юридически не существовало, за исключением принятой законодателем фикции его действительности в отношении исполненных лицензионных договоров).

Вопросы использования патента всегда решаются с учетом теории эквивалентов, причем полностью отсутствует какое-либо нормативное регулирование ее применения. Фактически это означает значительный момент субъективизма в установлении факта использования патента.

Вопросы сходства до степени смешения товарных знаков (да и однородности товаров и услуг) также решаются со значительной степенью судейского (экспертного) усмотрения.

До сих пор не полностью (либо спорным образом) разрешены вопросы, влияющие на квалификацию деяния по неправомерному использованию объектов промышленной собственности:

1) *о преждепользовании как обстоятельстве, исключающем ответственность, особенно в части применения теории эквивалентов при определении использования (до даты приоритета «нарушаемого па-*

тента» ответчиком добросовестно использовалось техническое решение, включающее не тождественные, но эквивалентные признаки);

2) *о дате возникновения исключительного права (известны теории «ограниченного исключительного права», якобы действующего с даты подачи заявки и/или с даты публикации заявки, суть которых — временная правовая охрана изобретения);*

3) *о возможной ответственности лица, добросовестно использующего обозначение до даты приоритета свидетельства на товарный знак (известная проблема так называемых «советских брендов»);*

4) *об ответственности лицензиата в случае использования объекта промышленной собственности за рамками лицензионного договора. Это может быть спор, возникший в результате расхождений в толковании договора, но (по мнению суда) в этом случае наступает не договорная ответственность, а ответственность за нарушение исключительного права, включая, надо полагать, уголовную ответственность.*

С учетом указанных обстоятельств, представляется возможным обосновать следующие тезисы:

1) *уголовная санкция в виде лишения свободы за нарушение исключительных прав на объекты промышленной собственности противоречит Конституции Российской Федерации;*

2) *уголовная ответственность (за нарушение исключительных прав на объекты промышленной собственности) как таковая возможна только при отсутствии гражданско-правового либо административного спора между сторонами;*

3) *уголовно-правовая защита не должна предоставляться патентным правам в отношении полезной модели;*

4) *состав преступления по ст. 147 и 180 УК РФ должен быть ограничен (конкретизирован) по объективной стороне (копирование или имитация чужого товарного знака, использование каждого признака независимого пункта формулы патента на изобретение) и по субъективной стороне (вина в форме прямого умысла на нарушение).*

А теперь краткое обоснование сказанного.

Ст. 49 Конституции РФ гласит: «1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.



2. *Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.*

3. *Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.*

Принципиально неустранимые сомнения в действительности выданного патента существуют в течение всего срока его действия. Это аксиома патентной системы, базирующаяся на очевидном факте физической невозможности достоверно проверить все факты открытого использования в мире какого-то технического решения при экспертизе заявки на выдачу патента.

Патент на изобретение действителен (изобретению предоставляется правовая охрана), если изобретение является новым, имеет изобретательский уровень и промышленно применимо. Изобретение является новым, если оно неизвестно из уровня техники. При этом уровень техники включает любые сведения, ставшие общедоступными в мире до даты приоритета изобретения. Патентное законодательство предусматривает проведение экспертизы на соответствие условиям патентоспособности («новизна», «изобретательский уровень» и «промышленная применимость») в отношении заявленного изобретения. При экспертизе заявленного изобретения проводится поиск релевантных решений по определенным базам данных (фонд патентной информации и специализированные российские научно-технические издания), с которыми сравнивается заявленное изобретение. Факты открытого применения в России, а тем более за рубежом не проверяются и принципиально достоверно проверяться не могут.

Именно из-за невозможности абсолютно достоверно проверить патентоспособность запатентованных решений патентное законодательство предусматривает возможность признания патента недействительным в течение всего срока его действия, в частности, в случае несоответствия запатентованных изобретения или полезной модели условиям патентоспособности. При этом недействительность патента означает не простое прекращение его действия на будущее время, а его недействительность с момента выдачи, т.е. такой патент не порождает правовых последствий.

В настоящее время дела о недействительности патента как не соответствующего условиям патентоспособности рассматривает Палата по патентным спорам. Оспаривание выданного патента как не соответствующего условиям патентоспособности в судебном порядке невозможно. Палата по патентным спорам

не принимает в качестве доказательств фактов открытого использования технических решений свидетельские показания, даже закрепленные в установленном законом порядке обеспечения доказательств (ст. 102 Основ законодательства о нотариате и ст. 6 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). Возможность обжалования в судебном порядке решения Палаты по патентным спорам не изменяет данную ситуацию, так как суду не подведомственны споры о недействительности патента. Суд не может вынести решение о недействительности патента даже при отмене неправомочного решения Палаты.

По данным Роспатента (например, отчет за 2004 г.), в Палату по патентным спорам было подано 251 возражение против выдачи патентов на изобретения и полезные модели. В результате их рассмотрения 98 патентов были признаны недействительными. При этом в силу сложности (высоких затрат по уплате пошлины и оплате услуг патентных поверенных) оспариваются, как правило, только те патенты, по которым предъявлены претензии об их нарушении (данные претензии обычно разрешаются в порядке гражданского судопроизводства).

Более того, известно, что по ряду впоследствии признанных недействительными патентов имелось вступившее в законную силу решение суда по гражданскому делу об их «нарушении». По некоторым делам есть постановления о возбуждении уголовного дела. Например, 18 марта 2008 г. вступило в силу решение Палаты по патентным спорам о признании недействительным патента РФ № 2172460 на изобретение «Оружие самообороны», о нарушении которого имелось вступившее в законную силу решение Арбитражного суда г. Москвы, подтвержденное решением Девятого арбитражного апелляционного суда в отношении «нарушителя» — ФГУП «Ижевский механический завод».

В случае возбуждения уголовного дела вместо гражданского в качестве приговоренного к заключению преступника мог бы оказаться директор старейшего российского предприятия, причем «преступление» состояло в нарушении недействительного патента. За каждым из 98 недействительных патентов в случае возбуждения уголовного дела и вынесения приговора может стоять невинно осужденный человек. Вероятна ситуация, когда осужденный исполнил наказание в виде лишения свободы за нарушение па-



тента, а данный патент впоследствии в соответствии с законом признан недействительным, т.е. юридически не существовавшим.

Также нельзя принципиально полностью исключить ошибку при проведении экспертизы заявленного обозначения и ошибочной регистрации товарного знака. Известный пример, когда обозначение «ТАН» было зарегистрировано для молочных продуктов (с последовавшей попыткой «правообладателя» привлечь к уголовной ответственности производителей традиционного кисломолочного напитка), показывает, что ошибка может касаться не только относительных, но и абсолютных оснований для отказа. При этом, если в примере с товарным знаком «ТАН» можно вести речь об ошибке экспертизы, то в ряде случаев у экспертизы не будет возможности отказать в регистрации неохраноспособного обозначения. Например, существование «более ранних» коммерческих обозначений и иностранных фирменных наименований (даже используемых в России) принципиально не поддается учету при проведении экспертизы в компетентном ведомстве.

Согласно ч. 2 ст. 49 Конституции РФ обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Вину доказывают следственные органы. Вина должна быть доказана так, чтобы не осталось сомнений в ее наличии. А в силу специфики прав промышленной собственности такие сомнения есть всегда.

Изучение законодательства ряда зарубежных стран (США, Великобритании, Германии, Канады) показало, что в них не существует уголовной ответственности за нарушение патента. Как представляется, подобный подход обусловлен именно правовой природой патентного права. При этом эффективным средством пресечения нарушения патентных прав в этих странах являются гражданские суды, использующие, в частности, институт предварительного обеспечения иска в виде запрета совершения действий, предполагаемых в нарушении патента. Защита патентных прав может быть эффективно осуществлена правообладателем в рамках гражданского судебного процесса, основанного на принципе состязательности. При этом у ответчика есть право обратиться в компетентный государственный орган для проверки дей-

ствительности патента (в США и Великобритании это возможно посредством подачи встречного иска в тот же суд, в Германии — в федеральный патентный суд).

Конституционный принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 1; ст. 2; ч. 1 ст. 45 Конституции РФ).

Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой и прямым действием (ч. 1 ст. 15), закрепляет основные начала взаимоотношений государства и личности, в том числе в уголовно-правовой сфере (ст. 18, 49, 50, 51 и 54), при соблюдении которых государство вправе устанавливать уголовную ответственность за общественно опасные деяния, которые в силу своей распространенности причиняют существенный вред и не могут быть предотвращены с помощью иных правовых средств⁶.

Патент на полезную модель в соответствии с законом вообще выдается без проверки «новизны» заявленной полезной модели. Все без исключения патенты на полезную модель в РФ представляют собой ни на чем не основанное допущение охраноспособности полезной модели. При этом уголовная ответственность по ст. 147 УК РФ одинаковая за незаконное использование изобретения и полезной модели⁷.

Конституционный суд Российской Федерации до настоящего момента не принял к рассмотрению ряд жалоб, ссылаясь на отсутствие вступившего в законную силу приговора суда о лишении свободы за нарушение патентных прав. Остается надеяться, что после получения приговора заключенный обратится из мест, не столь отдаленных, в Конституционный суд Российской Федерации с соответствующей жалобой⁸.

⁶ Асаул А.Н., Старинский В.Н., Кныш М.И. и др. Оценка собственности. Оценка нематериальных активов и интеллектуальной собственности: Учебник для вузов. СПб., 2011. С. 139.

⁷ Петров Е.Н., Мысловский Е.Н., Мысловский С.Е. и др. Уголовно-правовая защита интеллектуальной собственности в электронной информационной среде: Науч.-практ. пособие, 2011. С. 158.

⁸ Федорова Ю.А., Иванова Д.В. Указ. соч. С. 148.



АВТОРСКО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВРЕДОНОСНОГО ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЖАННА ЮРЬЕВНА ЮЗЕФОВИЧ,

заместитель начальника кафедры гражданского права и процесса

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

АННА АРТЕМОВНА ПАВЛОВА,

слушатель международно-правового факультета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: ps.wizard@yandex.ru

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право;

семейное право; международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается проблема признания авторско-правовой охраны за вредоносными программами для ЭВМ. В ней рассматриваются. Освещаются вопросы о том, при каких условиях такая программа может быть отнесена к объектам авторского права, в каком случае в правовой охране может быть отказано. Уделено внимание особенностям осуществления автором своих прав в отношении такого произведения, в частности права на обнародование и исключительного права.

Ключевые слова: интеллектуальные права, объекты авторских прав программы для ЭВМ, вредоносное программное обеспечение, критерии охраноспособности.

Annotation. Deals with the problem of recognition of copyright protection for malicious computer programs. Discussed under what conditions such a program can be attributed to the objects of copyright, in which case, legal protection may be denied. Also attention is paid to peculiarities of implementation by the author of their rights in relation to such works, in particular the right to disclosure and exclusive rights.

Keywords: intellectual property rights, copyright protection of computer programs, malware, criteria for eligibility.

Программы для ЭВМ являются одним из объектов авторских прав, приравненным по своей охране к произведениям литературы. Создатель программы в полной мере пользуется такими неимущественными правами, как право авторства, право автора на имя, право на неприкосновенность произведения, право на обнародование произведения, а также исключительным правом¹.

Однако, в науке гражданского права является дискуссионным вопрос о признании вредоносного программного обеспечения объектом авторского права, и соответственно, признании за автором такой программы интеллектуальных прав.

Критериями охраноспособности произведения являются творческий характер, новизна и объективная форма его представления. Это, в частности, следует из самого определения программы для ЭВМ, данного в Гражданском кодексе². При этом ряд ученых высказывали мнение, что авторско-правовой защите должны подлежать лишь общественнополезные произведения³. Другие отмечали, что критерии «ценности», «полезности» должны находиться вне правового регулирования. Так, Д. Липщик писал: «ценность — это вопрос вкуса, и оценку дают публика и критики, но не право»⁴. Однако, требование «общественной полезности»

отсутствовало в прежнем законодательстве, ныне действующее законодательство его также не содержит.

Исходя из этого, формально вредоносные программы могут соответствовать критериям охраноспособности, но вопрос осложняет тот факт, что создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ является уголовно наказуемым деянием.

Уголовный кодекс РФ в ч. 1 ст. 273⁵ указывает, что вредоносной следует считать такую программу, которая заведомо предназначена для несанкционированного уничтожения, блокирования, модификации, копирования компьютерной информации или нейтрализации средств защиты компьютерной информации. Данный состав является формальным, т.е. ответственность наступает при наличии факта создания, использования или распространения программы вне зависимости от наличия ущерба.

¹ Статья 1255, 1259, 1261 ГК РФ (ч. 4) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

² Статья 1261 ГК РФ (ч. 4) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

³ Кабатов В.А. Советское авторское право на произведения изобразительного искусства. М., 1954. С. 7.

⁴ Липщик Д. Авторское право и смежные права / пер. с фр. М., 2002. С. 59.

⁵ ФЗ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.



УК РФ выделяет такие признаки как заведомость деструктивного действия программы и несанкционированность такого действия. При этом под несанкционированностью понимается достижение результата без разрешения владельца ЭВМ или иного законного пользователя⁶, а под заведомостью — знание лица о характере действия программы, сложившееся на основании известных ему объективных признаков.

При квалификации создания вредоносной программы как преступления необходимо учитывать не только предназначение и свойства самой программы, но и цель ее создания. Часть подобных программ создается как специалистами в области информационной безопасности, так и людьми, именующими себя «хакерами», с целью тестирования операционных систем и иного программного обеспечения на уязвимость, совершенствования антивирусных программ, выявления уязвимостей в локальных сетях крупных компаний, банковских организаций и государственных учреждений. Таким образом, данное деяние нельзя квалифицировать как общественно опасное, что означает отсутствие одного из признаков преступления⁷. Если вредоносная программа соответствует критериям охраноспособности, она в полной мере может считаться объектом авторского права. Следует согласиться с В.А. Корнеевым, что в случае если программа создавалась с целью причинения вреда, в правовой охране данного произведения может быть отказано, поскольку в соответствии со ст. 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу⁸.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос осуществления автором вредоносной программы некоторых интеллектуальных прав, а именно права на обнародование и исключительного права.

Право на обнародование представляет собой право автора осуществить действие или дать согласие на осуществление действия, которое впервые делает произведение доступным для всеобщего сведения путем его опубликования, публичного показа, публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю либо любым другим способом⁹.

В соответствии с исключительным правом автор может использовать произведение самостоятельно, а также осуществлять распространение произведения путем продажи или иного отчуждения его оригинала или экземпляров. Автор также в праве распорядиться исключительным правом на произведение¹⁰.

В случае использования произведения Гражданский кодекс четко оговаривает, что оно может осуществляться только не противоречащими закону способами¹¹. Таким образом, в отношении исключительного права уже предусмотрен механизм ограничения его использования во избежание нарушения прав и законных интересов общества, государства и третьих лиц, а также причинения им вреда.

В случае права на обнародование и отчуждения исключительного права все не так однозначно. По нашему мнению, данные права должны быть законодательно ограничены, поскольку такое произведение изначально носит потенциальную опасность и переход исключительного права на него другому лицу или попадание в широкие массы в результате обнародования может привести к значительному ущербу. Здесь стоит отметить, что международное законодательство не устанавливает каких-либо препятствий для ограничения права на обнародование произведения. Так, ст. 17 Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений гласит: «Положения настоящей Конвенции не могут ни в чем затрагивать право правительства каждой из стран Союза разрешать, контролировать или запрещать в законодательном или административном порядке распространение, исполнение или показ любого произведения или постановки, в отношении которых компетентный орган признает необходимым осуществить это право»¹². Таким образом, положения об ограничении прав на обнародование и передачу исключительных прав на произведение могут быть внесены в законодательство РФ. Тем более, что данные действия подпадают под содержание ст. 273 УК РФ в части распространения вредоносных программ. В отличие от самого факта создания вредоносной программы, они уже могут носить не только потенциальную, но и реальную опасность.

Исходя из вышесказанного, несмотря на то, что создание вредоносных программ является уголовно-

⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации; 7-е изд. / Под ред. А.И. Рапога. М., 2011. С. 472—474.

⁷ Статья 14 УК РФ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁸ Корнеев В.А. Программы для ЭВМ, базы данных и топологии интегральных микросхем как объекты интеллектуальных прав: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 55, 56.

⁹ Статья 1268 ГК РФ (ч. 4) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

¹⁰ Статья 1270 ГК РФ (ч. 4) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

¹¹ Там же.

¹² Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.



наказуемым деянием, они, как и другие программы, могут являться объектом авторского права, если соответствуют критериям охраноспособности, и создавались в общественно полезных целях. Если данные программы изначально создавались с целью причинения вреда, в авторско-правовой охране может быть отказано на основании ст. 10 ГК РФ. При этом осуществление автором своих исключительных прав в виде их отчуждения или обнародования произведения должны быть законодательно ограничены, поскольку подпадают под действие ст. 273 УК РФ как распространение вредоносных программ.

Литература

1. Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.
2. ГК РФ (ч. 4) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.
3. ФЗ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации; 7-е изд. / Под ред. А.И. Рарога. М., 2011.
5. Кабатов В.А. Советское авторское право на произведения изобразительного искусства. М., 1954.
6. Корнеев В.А. Программы для ЭВМ, базы данных и топологии интегральных микросхем как объ-

екты интеллектуальных прав: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

7. Липшиц Д. Авторское право и смежные права / пер. с фр. М., 2002.

References

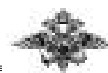
1. The Berne Convention for the protection of literary and artistic works of 1886 // Bulletin of international treaties. 2003. № 9.
2. Civil of the Russian Federation part IV: Feder. law of 18 December 2006 No. 230-FZ // Collection of laws of the Russian Federation. 2006. No. 52 (1 o'clock). Art. 5496.
3. The criminal code of the Russian Federation: Feder. law of 13 June 1996 No. 63-FZ // Collection of laws of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.
4. Commentary on the Criminal code of the Russian Federation. Ed. 7. Edited Rarog A. I. M., 2011.
5. Kabatov V.A. Soviet copyright in works of fine art. Abstract of PhD thesis. M., 1954.
6. Korneev V.A. Computer Programs, databases and topographies of integrated circuits as objects of intellectual property rights: Diss. ... cand. of legal Sciences. 12.00.03. M., 2010.
7. Liptsic D. Copyright and related rights / translated from French. M., 2002.



Актуальные проблемы гражданского права: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.М. Коршунова, Ю.Н. Андреева, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

Рассмотрены институты гражданского права, имеющие неоднозначное толкование на практике. Освещены вопросы приобретательной давности, право собственности крестьянских фермерских хозяйств, проблемы ограничения права пользования жилыми помещениями собственников жилья, вопросы, касающиеся субсидиарной ответственности и ее видов.

Для студентов, преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля, юристов-практиков, а также для всех интересующихся спорными вопросами гражданского права.



ПРОБЛЕМА ЗАКОННОСТИ В КОНТЕКСТЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

ИРИНА СЕРГЕЕВНА ЧЕРЕПОВА,

*преподаватель кафедры общих правовых дисциплин и политологии факультета гуманитарных и социальных наук
Оренбургского государственного университета*

E-mail: cherepova312@mail

Научная специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Черногор Н.Н.

Рецензент: доктор юридических наук, доцент Емельянов А.С.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается один из аспектов проблемы социального действия финансового права. Изложенные в статье выводы, сформулированные на основании результатов проведенного масштабного исследования, носят концептуальный характер и отражают оригинальную авторскую точку зрения на теоретические и прикладные проблемы определения понятия и содержания законности в сфере публичных финансов и, в частности, в области финансово-экономического обеспечения системы образования, ее требований, принципов и условий, а также взаимосвязи с механизмом обеспечения эффективности правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: законность, образование, право, правовое регулирование, финансы, эффективность.

Annotation. Considered one of the aspects of the problem of social action financial law. Set forth in article the conclusions based on the results of large-scale studies are conceptual in nature and reflect the original author's point of view on theoretical and applied problems of definition and maintenance of legality in the sphere of public finance and, in particular, in the field of financial and economic support of the education system, its requirements, principles and conditions, as well as the relationship with the mechanism to ensure the effectiveness of legal regulation in this sphere.

Keywords: rule of law, education, law, right regulation, finance, efficiency.

Требования законности распространяются не только на процесс реализации законов, но и на законотворчество. В сфере публичных финансов законность — это не только и не столько «...неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями» [6, с. 101]. Реализация рассматриваемого принципа в сфере публичных финансов предполагает соответствие самих законов уровню развития общества и государства их реальным финансовым ресурсам и предполагает такое распределение доходов и расходов между различными уровнями власти, которое бы позволяло обеспечить надлежащее исполнение всеми органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них полномочий.

Еще в самом начале завершающейся в настоящее время бюджетной реформы Президент РФ В.В. Путин в своем Бюджетном послании к Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 г.» отмечал, что «...создание системы четкого и стабиль-

ного разграничения доходных и расходных полномочий является необходимым условием приведения государственных и муниципальных обязательств в соответствие с реально имеющимися ресурсами для их исполнения. В итоге более эффективным станет выполнение органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций, возрастет самостоятельность этих органов при проведении бюджетной политики, усилится их ответственность за ее результаты, повысится качество и доступность бюджетных услуг, возникнут новые условия для устойчивого экономического роста...» [2].

Действие принципа законности распространяются и на все стороны законодательного процесса: 1) установление верховенства закона в правовой системе; 2) последовательное соподчинение правовых актов по их юридической силе и сфере реализации; 3) своевременность принятия новых нормативных правовых актов, изменение, уточнение и отмена действующих и т.п. Реализация принципа законности в сфере публичных финансов неразрывно связана с другими принципами:



разумности, целесообразности, обоснованности и эффективности. Так, в п. 2 ст. 15 Конституции РФ устанавливается, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и принятые в соответствии с ней законы. Приведенное конституционное положение позволило некоторым ученым сделать вывод о том, что «...органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы ...соблюдение Конституции и законов и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству составляют сущность законности» [1, с. 430].

Применительно к сфере публичных финансов требования законности состоят в следующем: 1) неукоснительное соблюдение Конституции РФ, принятых на ее основе законов и иных правовых актов всеми без исключения органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами и организациями; 2) совершение финансовых актов лишь уполномоченными органами и лицами в соответствии с их компетенцией; 3) совершение финансовых актов в строго определенных формах, установленных в соответствии с действующим законодательством; 4) установление строгой иерархии нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения, предполагающей верховенство закона; 5) соблюдение указанной иерархии, не допускающей противоречия нижестоящих правовых актов вышестоящим; 6) следование правотворческой процедуре и правилам законодательной техники, учет при разработке и принятии правовых актов экономических законов и финансовой целесообразности; 7) своевременность принятия, изменения и отмены нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов; 8) обеспечение устойчивости и стабильности нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов; 9) своевременное соблюдение, исполнение и применение нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов; 10) точное и единообразное применение нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов в полном соответствии с их смыслом и соблюдением установленных

законодательством организационных форм; 11) исполнение нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов в том объеме и значении, которые предусмотрены в них; 12) обеспечение реализации нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов всеми необходимыми материальными, организационными и идеологическими средствами; 13) осуществление постоянного надзора и контроля за исполнением, соблюдением и применением нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичных финансов государственными органами, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, их должностными лицами.

Содержание понятия «законность» не ограничивается только описанным выше принципом правового воздействия. Оно включает в себя также общий правовой режим, предполагающий строгое, неукоснительное соблюдение, исполнение правовых норм всеми участниками общественных отношений [5, с. 297]. При анализе данного аспекта законности применительно к публичным финансам следует акцентировать внимание на следующих его характерных чертах, состоящих в том, что: 1) данный общий правовой режим выражается в совокупности описанных выше требований, составляющих содержание принципа законности; 2) следование данным требованиям обеспечивается юридической ответственностью.

О действительности принципа законности и ответственности одноименного правового режима можно говорить только при наличии следующих условий [4, с. 467; с. 30—302]: 1) единство законности, т.е. единая направленность правотворчества и правореализации в территориальном, временном и субъектном плане; 2) целесообразность законности, т.е. необходимость выбора строго в рамках закона наиболее оптимального, отвечающего целям и задачам общества варианта осуществления правотворческой и правореализующей деятельности (при этом является недопустимым противопоставление законности целесообразности); 3) реальность законности, предполагающая достижение действительного исполнения правовых предписаний во всех видах деятельности, а также неотвратимость ответственности за любые правонарушения.

Еще одним аспектом рассматриваемого понятия законности выступает метод руководства публичными финансами, который предполагает, что свои функ-



ции в сфере публичных финансов государство и местное самоуправление осуществляют только правовыми средствами: принятие нормативных правовых актов и обеспечение их неукоснительного исполнения. В то же время, этой стороной законности предполагается, что государство и местное самоуправление, а также их органы и должностные лица связаны нормами права и действуют в их пределах.

С нашей точки зрения, не следует ограничить рассмотрение законности в сфере публичных финансов исключительно требованием точного и неуклонного соблюдения действующего законодательства. Данный подход, хотя и имеет под собой основание, в целом освещает рассматриваемое явление только с одной стороны, объясняет его не в полной мере. Законность в контексте социального действия финансового права — это, в первую очередь, конкретно-историческое состояние правомерности, поддерживаемое в сфере публичных финансов, как в самом законодательном материале, так и при его реализации. Таким образом, ключевой в понятии законности становится категория правомерности, которая может быть описана как сообразность субъективных прав, отраженных и закрепленных в действующем финансовом законодательстве, с самими правилами и принципами функционирования публичных финансов.

Значение законности возрастает в периоды преобразования различных сторон общественной жизни, в том числе и применительно к реформированию образования, которое является основным контекстом настоящего исследования. Законность органически связана с законотворчеством и законодательством, а также правопорядком и дисциплиной, в том числе финансовой. Такая взаимосвязанность представляется настолько тесной и глубокой, что в правовой литературе сложно уловить их смысловое отличие друг от друга [3, с. 495].

Обеспечение законности в сфере публичных финансов, в том числе при финансово-экономическом обеспечении системы образования, имеет особое значение. С одной стороны, законность придает рыночной экономике и финансовой системе определенную стабильность, что в свою очередь, делает прогнозируемой ситуацию, которая является необходимым условием поступательного развития общества. С другой стороны, обеспечение законности в этой сфере создает чувство защищенности для всех субъектов публичных финансов.

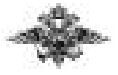
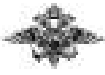
Таким образом, актуальным становится создание механизма самосовершенствования законодательства, в том числе в сфере публичных финансов и образования, так как некачественный нормативный акт не выполняет свою задачу и, как правило, создает неблагоприятные условия для участников общественных отношений. Финансовый контроль позволяет обеспечить обратную связь в рамках такого механизма, являясь эффективным источником информации для совершенствования правового обеспечения этой сферы, так как результаты контроля служат своеобразной оценкой нормы в правореализационном процессе. Все это улучшает нормативную правовую базу, обеспечивая стабильное функционирование публичных финансов и образования. Использование результатов такого контроля с целью совершенствования самой нормативной правовой базы должно быть перспективным направлением в науке.

Литература

1. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999.
2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 г.» от 30 мая 2003 г. URL://<http://www.asdg.ru/asdghtml/-bull/2003/6/prilog/91558.doc>
3. Керимов Д.А. Методология права. М., 2000.
4. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001.
5. Теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева; 2-е изд. переаб. и доп. М., 1996.
6. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.

References

1. Administrative law: Textbook / Ed. by Y.M. Kozlova, L.L. Popov. M., 1999.
2. Budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation «On budget policy in 2004,» dated may 30, 2003. URL://<http://www.asdg.ru/asdghtml/bull/2003/6/prilog/91558.doc>
3. Kerimov D.A. Methodology of law. M., 2000.
4. Problems of the General theory of state and law / Ed. by C.S. Nersesyants. M., 2001.
5. Theory of state and law / Ed. by centuries Lazarev. Ed. 2nd Perea. and supplementary M., 1996.
6. Legal dictionary. M., 1984.



ФЕНОМЕН МАРГИНАЛЬНОСТИ И ПРЕСТУПНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

СТАНИСЛАВ ИВАНОВИЧ КИРИЛЛОВ,

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

доктор юридических наук, профессор

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Феномен маргинальности исследуется с позиции преступного поведения; выделены признаки и свойства наиболее типичных маргиналов; дается характеристика преступлений, совершаемых маргиналами.

Ключевые слова: маргинальность, преступность, поведение, преступление.

Annotation. The phenomenon of marginality is considered from the perspective of criminal behavior, the selected features and characteristics of the most typical marginals and characteristics of crimes committed by outsiders.

Keywords: marginality, crime, behavior, crime.

Феномен маргинальности признают многие ученые. Маргинальность, прежде всего, социологическое понятие, означающее промежуточность, пограничность человека между какими-либо социальными группами, заметно отличающимися друг от друга, что накладывает определенный отпечаток на психику личности маргинала и, следовательно, на его поведение.

Маргинальность (в пер. с лат. — «находящийся на краю») как понятие введено в научный оборот американским социологом Р. Парком. Он полагал, что маргинальная личность обладает рядом отличительных черт: агрессивностью, честолюбием, стесненностью, эгоцентричностью. В результате беспорядочных перемещений, зачастую вынужденных, маргиналы оказываются в психологическом дискомфорте. Вместе с тем, маргинал маргиналу рознь. Одно дело испытывать неудобство, другое — ущербность. Многие зависят от традиций, обычаев, от самого человека. Одни, проявляя усердие и трудолюбие, волю, ищут выход из положения, другие же компенсируют свою ущербность проявлением агрессии, злобы, жестокости, совершают различные правонарушения, в том числе и преступления. Последнее более всего характерно для маргиналов и закрепляется в их образе жизни.

По мнению К. Мяло, маргинализация — это вторжение одной этнической культуры на территорию другой, когда массы людей выбрасываются из привычной экологической и социально-культурной среды, не вписываясь при этом в другую, претендуя, однако, на то, что они не хуже «других» и способны жить в любых условиях¹. И как они живут? Конечно же, все по-разному, но большинство совершает преступления.

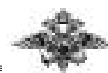
Среди маргиналов, для которых характерны упо-

мянутые выше черты, особо выделяются типичные маргиналы. Им свойственна большая рождаемость, что связано с частыми разводами и созданием новых семей. От поколения к поколению передаются соответствующие традиции и обычаи. Формируется пронизанный маргинальностью образ жизни. Отличаются особенностями стереотипы поведения. Происходит становление специфического типа личности. Создается новая субкультура. Негативная социальная среда маргиналов усугубляется.

Маргиналами совершается большинство общеуголовных корыстных и насильственных преступлений. Они характерны не только для сферы быта и досуга, но и для типичного улично-подъездного образа жизни. Около 90% бытовых, досуговых и уличных убийств и причинений вреда здоровью различной степени тяжести приходится на маргиналов, ими совершается примерно столько же хулиганств, 85% краж, 78% грабежей и разбоев, 70% изнасилований. Из числа побоев и истязаний примерно 80% приходится на маргиналов. Совершаемые ими деяния, как правило, сопровождаются глумлением над людьми, садизмом и жестокостью.

При этом повышается интенсивность виктимизации представителей данного маргинального слоя, порой трудно бывает увидеть разницу между преступником и жертвой, если они оба из маргинальной среды. В таких ситуациях только случай определяет, кто станет преступником, кто — потерпевшим. Давно уже

¹ Садков Е.В. Маргинальность и проблемы раннего предупреждения антиобщественного поведения: Сб. ст. адъюнктов и соискателей. М., 1994. С. 85—87.



доказано: криминализация (становление преступника) и виктимизация (становление жертвы преступника) должны анализироваться не только как статические величины, но и как процессы социального взаимодействия. Потерпевший и преступник фигурируют в социальных процессах возникновения преступности и контроля за преступностью как субъекты, которые взаимно определяют и интерпретируют себя и свои действия. Именно в этом смысле нас интересуют взаимоотношения действующего преступника и терпящей урон жертвы преступника. Такие взаимоотношения относительно маргинальной среды в литературе определяются как «взаимодополняющее партнерство»².

Среда «обитания» как преступников, так и потерпевших из числа маргиналов однотипна, у них, в целом, одинаковые социальные условия (убогий быт и угрюмый досуг, уродливые обычаи, схожие с преступными, искаженные формы проведения свободного времени). Окружение маргиналов — такие же маргиналы. Отсюда их единство и солидарность.

Маргиналы — особый тип людей, категория лиц, которым свойственен определенный образ жизни. Для них характерна не просто негативная социальная среда, они находятся в особой социальной плоскости, в стороне от цивилизованных общественных отношений, живут в ином интеллектуальном измерении. Окружающая маргиналов среда, как и они сами, агрессивна. Действия их импульсивны, что часто связано с нервно-психическими расстройствами. Они неадекватно реагируют на внешние «раздражители» в виде замечаний. Для них характерна интеллектуальная и нравственная нищета. Это проявляется почти во всех совершаемых ими преступлениях, как правило, уголовных насильственных и корыстных.

Маргинализм — социальный феномен, проявляемый на различных уровнях в общем, особенном и единичном. В целом, между маргиналами как специфической категорией лиц и интеллектуальными членами общества как особой категорией существует отчетливая грань. Интеллигентность — это социальное благо, а маргинализм — искаженные и даже извращенные общественные отношения, обостренные противоречиями, негативными последствиями которых являются социальные конфликты, социальные деформации и т.п. В свою очередь, это тесно связано с такими социально уродливыми явлениями, весьма опасными для общества, как пьянство, алкоголизм, наркомания, тунеядство, попрошайничество. Данные опасные яв-

ления, благодаря именно маргинализму, становятся традициями, закрепляются в быту, переходя от поколения к поколению. Маргиналы не изолированы от других членов общества, общаются с ними, навязывают им свою мораль и психологию, нередко «заражая» их своей «болезнью» — маргинализмом. Может наступить момент, когда в обществе будут господствовать маргиналы; соответствующая тенденция наблюдается.

Маргинализм — общественное бедствие, своеобразный порок общественного развития; это сложнейшее явление. В его основе лежат исторически обусловленная, социально-генетическая, передаваемая из поколения в поколение люмпенизированность и низкий уровень интеллекта. Это является базой лениности, лживости, зависти, озлобленности, индивидуализма и эгоизма, отчуждения от интересов общества. Невозможность интеллектуального развития «замешана» на комплексах и способах избавления от них. Отсюда подсознательное стремление к различным видам криминальной деятельности, которая является основным способом избавления от комплексов и методом компенсации ущербности.

Можно предположить, что мотивы криминальной деятельности маргиналов, а также их потребности часто связаны с инстинктами. Образуются люмпенизированные маргинальные слои, лишенные социально значимых для здорового образа жизни ориентиров, а потому идущие на конфликт с нравственностью и законом. Отсюда преступный образ жизни маргиналов, самые различные конфликты, перерастающие в преступления. Это порочная социальная среда, именуемая также неустойчивой, негативной.

Для маргинализации характерна массовость. Однако, что касается преступности, то ее невозможно объяснить только поведением маргиналов. Среди них есть и такие, которые, несмотря на низкий уровень интеллектуального развития, образования, воспитания и культуры, люмпенизированность, ведут нормальный образ жизни, трудятся, по мере возможности создают для себя благоприятный быт, спокойный досуг. Это не «элита» маргиналов, а их законопослушная часть. Вполне ясно, что преступления совершают и другие категории лиц: квалифицированные рабочие, представители трудового крестьянства, инженеры,

² Шнайдер Г. Криминология / пер. с нем. М., 1994. С. 250.



врачи, учителя, военные, работники правоохранительных органов и даже представители искусства, интеллигенция. Но дело в том, что до 80% всех общеуголовных насильственных и корыстных преступлений совершается именно такими лицами, признаки и свойства которых соответствуют признакам и свойствам маргиналов. Остальные 20% общеуголовных насильственных и корыстных преступлений приходится на иные категории лиц, чьи признаки и свойства совершенно не совпадают с признаками и свойствами маргиналов. Эти данные, однако, относятся к впервые судимым. Среда рецидивистов-маргиналов больше, причем, чем больше число судимостей, тем значительнее доля маргиналов: среди судимых к лишению свободы два раза — 84% маргиналов, три раза — 88%, четыре раза — 91%, пять раз и более — 95%. Правда, стойкое преступное поведение само по себе «превращает» человека в маргинала.

Можно выделить следующие признаки и свойства наиболее типичных маргиналов: люмпенизированность; низкий уровень интеллекта и социально-генетическая невозможность (ограниченность) интеллектуального развития; стигмизированность (внешние признаки нарушения внутриутробного развития), которая генетически обусловлена алкоголизмом; резидуально-органические нарушения центральной нервной системы, с чем часто связано возникновение олигофрении различной степени (дебильности, имбецильности, идиотии), а также различных вариантов сексуальных расстройств. К числу признаков и свойств типичных маргиналов относятся: стесненность, честолюбие, эгоцентричность, агрессивность. Нельзя не на-

звать также озлобленность, жестокость, жадность и алчность, мстительность, импульсивность, вспыльчивость, истеричность, неадекватную реакцию на поступки других лиц, грубость, а также сквернословие и откровенное хамство. Типичным маргиналам присущи индивидуализм и эгоизм, потеря чувства стыда и совести, ответственности. Они лживы и завистливы. Нетрудно заметить, что указанные признаки и свойства типичных маргиналов обусловлены не только социально, но и генетически. Алкоголизм, наркомания, проституция, тунеядство, бродяжничество, беспризорность, попрошайничество тоже являются признаками и свойствами типичных маргиналов. Нельзя не сказать и об отсутствии образования, воспитания и культуры. Внешне у типичных маргиналов ярко проявляются развязанность и неопрятность. Налицо социальное уродство, которое во многом обусловлено генетически. Конечно, нужно признать, в целом, проблема социальная.

Говоря о преступлениях, совершаемых маргиналами, мы даем обобщающие оценки; здесь все подчинено закону больших чисел. На уровне же малых статистических величин всегда есть исключения, выходящие за пределы общего правила, а потому вызывающие противоречивые суждения и даже острые противоречия. Что касается признаков и свойств маргиналов, то это общее правило. Общим является и то, что для подавляющего их большинства характерно преступное поведение, конкретно проявляющееся в совершении, как правило, общеуголовных насильственных и корыстных преступлений. Именно потому мы и выделяем их из всего населения маргиналов.



Аминов И.И. и др. **Профессиональная этика и служебный этикет сотрудников ОВД**: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

С современных позиций рассматриваются основные этические проблемы: сущность морали, категории этики, история нравственных начал в деятельности царской полиции и советской милиции. Даются рекомендации по формированию у сотрудников общих и профессиональных компетенций, убеждений, умений и навыков соблюдения моральных и правовых норм в профессиональной деятельности и повседневном поведении.

Особое внимание уделяется анализу Типового кодекса профессиональной этики и служебного поведения в контексте той или иной главы.

Для учащихся и преподавателей образовательных учреждений МВД России. Учебник может быть использован в процессе служебной подготовки сотрудников полиции.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЯХ «ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» И «ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ» В НОРМАХ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КАДНИКОВ,

доцент кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза» МГТУ им. Н.Э. Баумана

E-mail: kitekat.boris@yandex.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Рецензент: доктор юридических наук, профессор **Дмитренко А.П.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются признаки предпринимательской деятельности в контексте механизма уголовно-правового регулирования. Рассматриваются вопросы уголовной ответственности лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, проблемы определения признаков субъекта такого рода преступлений, и применение в отношении этих субъектов такой меры пресечения, как содержание под стражей. Формулируются предложения о выделении в статьях УК РФ признаков понятия «предпринимательская деятельность» и специального субъекта преступлений данного вида.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность как сфера регулирования нормами уголовного законодательства, признаки предпринимательской деятельности и их отражение в УК РФ, специальный субъект преступления в сфере предпринимательской деятельности.

Annotation. Analyzed the characteristics of entrepreneurial activity in the context of the mechanism of legal regulation. Focused on the issue of criminal liability of persons engaged in entrepreneurial activities, the problem of determining the characteristics of the subject of the kind of crimes, and application in relation to these subjects of preventive measures such as detention. Formulated proposals for the allocation of the articles of the criminal code of the Russian Federation signs of entrepreneurial activities and special entity crimes this form.

Keywords: entrepreneurship as a field of the regulation by norms of criminal legislation, signs of entrepreneurial activity and their reflection in the criminal code, special subject of crime in the sphere of entrepreneurial activity.

В Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля 2014 г., 21 июля 2014 г.) (далее — Конституция РФ) закреплено право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Из данной нормы Основного закона РФ следует, что предпринимательская деятельность (предпринимательство) представляет собой вид экономической деятельности, является одной из ее разновидностей. Следует также отметить, что термин «экономическая деятельность», в отличие от термина «предпринимательской деятельности», в действующем российском законодательстве не раскрывается. Однако, в «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (утв. приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст в качестве объектов классификации выступают виды экономической деятельности. Как указывается в данном документе, экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью произ-

водство продукции (предоставление услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство продукции (товаров или услуг), процессом производства и выпуском продукции (предоставлением услуг). По мнению автора, в данном случае фактически речь идет о приравнивании экономической деятельности к деятельности предпринимательской, хотя экономическую деятельность, как представляется автору, следует трактовать несколько шире.

Содержание понятия предпринимательской деятельности раскрывается в нормах Гражданского кодекса РФ (ч. 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) в редакции от 5 мая 2014 г. (далее — ГК РФ).

Так, нормативное определение предпринимательской деятельности содержится в абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ.

Как указывается в данной правовой норме, предпринимательской деятельностью признается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. В этой связи необходимо отметить, что в отличие от коммерческих организаций, в



отношении некоммерческих организаций требование о «регистрации в этом качестве» выдвигать было бы не совсем корректно, поскольку вопросы регулирования данной области весьма подробно отражены в п. 3, 4 и 5 ст. 50 ГК РФ. Однако, это необходимо иметь в виду при рассмотрении вопросов, непосредственно связанных с правовым регулированием предпринимательской деятельности в целом, а также с применением санкций, предусмотренных действующим законодательством РФ за возможные правонарушения в данной области, в частности. В дополнение к этому стоит отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица, а также Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, что достаточно подробно отражено в гл. 5 ГК РФ (ст. 124—127 ГК РФ).

Предпринимательская деятельность граждан также регулируется нормами гражданского законодательства (ст. 23 ГК РФ). Отдельно следует упомянуть о п. 3 ст. 23 ГК РФ, в котором указывается, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила ГК РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц — коммерческих организаций, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения.

В целях отражения в полном объеме понятия предпринимательской деятельности, следует указать на то, что в некоторых правовых источниках исполнительной власти также присутствуют документы, призванные тем или иным образом разъяснить данную категорию. Так, Министерство финансов РФ в письме от 14 января 2005 г. № 03-05-01-05/3 раскрывает некоторые дополнительные характеристики предпринимательской деятельности. Несмотря на то, что в данном письме отражены ситуации, связанные с определением предпринимательской деятельности граждан, тем не менее, содержащиеся в нем признаки и характеристики вполне применимы также и к юридическим лицам, государственным и муниципальным учреждениям. В частности, в данном письме указано, что самого по себе факта совершения сделок на возмездной основе для признания предпринимателем недостаточно, в случае если совершаемые сделки не образуют деятельности. Предпринимательская деятельность должна осуществляться самостоятельно, на свой риск и быть направленной на систематическое получение прибыли.

Следует также отметить, что о наличии признаков предпринимательской деятельности могут свидетельствовать, в частности, такие факты, как: изготовление или приобретение имущества с целью последующего извлечения прибыли от его использования или реализации, хозяйственный учет операций, связанных с осуществлением сделок, взаимосвязанность всех совершенных в определенный период времени сделок, устойчивые связи с продавцами, покупателями, прочими контрагентами. Что касается предпринимательского риска, то он заключается в вероятности наступления событий, в результате которых продолжение данной деятельности будет невозможно.

В соответствии с изложенным полагаем возможным выделить критерии отнесения какой-либо конкретной деятельности к предпринимательской.

1. Самостоятельность в процессе осуществления предпринимательской деятельности, при которой физическое или юридическое лицо — предприниматель участвует в гражданском обороте непосредственно, от своего имени, своей волей и в своем интересе. Также этот признак выражается в самостоятельном (принимая во внимание существующие правовые дозволения и запреты) определении направления и способов осуществления своей деятельности, в принятии юридически и экономически значимых решений, использовании находящегося в его распоряжении имущества, трудовых и иных ресурсов в целях достижения определенных задач. При этом он осуществляет самозащиту и реализует право на судебную защиту своих прав. В этой связи следует отметить, что за воспрепятствование законной предпринимательской и иной деятельности в определенных случаях предусмотрена уголовная ответственность по ст. 169 УК РФ.

2. Предприниматель действует на свой риск. Принимая от своего имени конкретное самостоятельное решение, предприниматель действует в условиях постоянной угрозы экономического краха, невыполнения договорных отношений, но, тем не менее, добивается нужных результатов. Кроме того, к рискам предпринимателя следует отнести возможные инновационные и инвестиционные риски, например, вследствие возможности неполучения заказанного проекта или объекта; риски, связанные с кредитными обязательствами, и, наконец, технические и «моральные» риски, порой преобладающие над финансовыми потерями.

3. Предпринимательская деятельность всегда имеет целью систематическое получение прибыли от поль-



зования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, а также предполагает систематическое осуществление непосредственно самой деятельности, целью которой является достижение указанного результата.

4. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в соответствии с законодательством РФ, характеризует ее участников. Так, среди субъектов предпринимательства фигурируют лица (физические лица и юридические лица), зарегистрированные в установленном законом порядке, т.е. приобретшие соответствующий гражданско-правовой статус. Следует упомянуть о необходимости прохождения такими лицами процедуры государственной регистрации (для граждан — в качестве индивидуальных предпринимателей), а также о том, что в ряде случаев для определенных видов предпринимательской деятельности, которые в соответствии с законодательством являются лицензируемыми, предпринимателю необходимо получить соответствующую лицензию (специальное разрешение) в уполномоченном на ведение лицензионной деятельности органе.

Обобщив имеющуюся информацию по данному вопросу, автор считает целесообразным предложить свое определение понятия «предпринимательская деятельность» путем внесения изменений и дополнений в п. 1 ст. 2 ГК РФ следующего содержания:

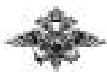
♦ гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием;

♦ предпринимательской является самостоятельная, т.е. при непосредственном участии граждан и юридических лиц, осуществляемая от своего имени, своей волей и в своем интересе, самостоятельном определении направления и способов осуществления своей деятельности, а также при принятии юридически и экономически значимых решений, использовании находящегося в их распоряжении имущества, трудовых и иных ресурсов в целях достижения определенных задач, осуществляемая на свой риск, т.е. риск несения убытков из-за нарушения своих обязательств контрагентами указанных субъектов гражданского права или изменения условий по не зависящим от указанных субъектов гражданского права обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов, который может возникнуть в результате наступления событий, обладающих признаками вероятности и случайности, деятельность, направленная на систематическое полу-

чение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг указанными субъектами гражданского права, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке, а в отдельных, установленных законом или иными правовыми актами, случаях, также дополнительно обязанными иметь соответствующую лицензию (специальное разрешение), кроме того, предполагающая систематическое осуществление непосредственно самой деятельности, целью которой является достижение указанных результатов;

♦ к видам предпринимательской деятельности, в том числе, в случаях, предусмотренных ст. 124 настоящего Кодекса, с участием РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также, если иное не предусмотрено федеральным законом, с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, в частности, но, не ограничиваясь этим перечнем, относятся: производство товаров для реализации потребителям; выполнение работ или оказание услуг по возмездному договору; реализация товаров по договору купли-продажи; профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг (брокерская, дилерская, клиринговая, депозитарная деятельность, а также управление ценными бумагами, ведение реестров владельцев ценных бумаг, организация торговли на рынке ценных бумаг); деятельность на рынке банковских услуг (банковская деятельность); страховое дело; осуществление импорта товара для его последующей реализации на территории Российской Федерации.

Весьма актуальной является проблема правильного понимания физического лица как предпринимателя с позиций уголовного права. Необходимо отметить, что понятие «предприниматель» в российском законодательстве отсутствует, что несколько осложняет данную задачу. Для уточнения признаков такого субъекта автором были проанализированы некоторые из постановлений Пленума Верховного Суда РФ, в которых давались разъяснения по вопросам, имеющим непосредственное значение для изучаемой темы. Как следует из п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 23 (ред. от 23 декабря 2010 г.) «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем», при решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава преступления, предусмотренного ст. 171 УК РФ, судам следует выяснять,



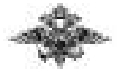
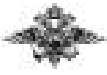
соответствуют ли эти действия указанным в п. 1 ст. 2 ГК РФ признакам предпринимательской деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя. В соответствии со ст. 23 ГК РФ гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, а глава крестьянского (фермерского) хозяйства — с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства. Юридическое лицо подлежит государственной регистрации (ст. 49 и 51 ГК РФ). Судам следует иметь в виду, что отсутствует состав указанного преступления в тех случаях, когда лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляет не запрещенную законом предпринимательскую деятельность, имея специальное разрешение (лицензию) на осуществление конкретного вида деятельности, если для этого требуется получение лицензии, и соблюдает лицензионные требования и условия. В п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» указывается, что судам следует ограничивать преступные действия должностных лиц от деяний других лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, ответственность которых за злоупотребление своими полномочиями установлена ст. 201 УК РФ. Субъектами указанного преступления являются лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли, а также в некоммерческой организации, которая не является государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, государственной или муниципальной корпорацией.

К лицам, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, относятся лица, выполняющие функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные

или административно-хозяйственные функции в этих организациях (например, директор, генеральный директор, член правления акционерного общества, председатель производственного или потребительского кооператива, руководитель общественного объединения, религиозной организации).

В тех случаях, когда указанные лица используют свои полномочия вопреки законным интересам коммерческой или иной организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, они подлежат ответственности по ст. 201 УК РФ, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций, либо охраняемым законом интересам общества и государства.

Как следует из п. 7. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога», относительно предусмотренных законом особенностей применения меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ устанавливает запрет на применение меры пресечения в виде заключения под стражу, в частности, в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст. 159—159.6, 160 и 165 УК РФ, — при условии, что эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности. Иначе говоря, ответственности подлежит лицо, признаваемое предпринимателем, хотя такого специального субъекта нормы уголовного закона не называют. При рассмотрении вопроса об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст. 159—159.6, 160 и 165 УК РФ, суд во всех случаях должен выяснить, в какой сфере деятельности совершено преступление. Согласно п. 8 рассматриваемого постановления следует, что для разрешения вопроса о предпринимательском характере деятельности судам надлежит руководствоваться п. 1 ст. 2 ГК РФ, в соответствии с которым предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в



установленном законом порядке. Более того, Пленум разъяснил судам, что преступления, предусмотренные ст. 159-159.6, 160 и 165 УК РФ, следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность самостоятельно или участвующим в предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом, и эти преступления непосредственно связаны с указанной деятельностью. К таким лицам относятся индивидуальные предприниматели в случае совершения преступления в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим им имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также члены органов управления коммерческой организации в связи с осуществлением ими полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

По мнению автора, отдельного внимания заслуживает рассмотрение разъяснений Пленума Верховного Суда РФ в постановлении от 24 октября 2006 г. № 18 (ред. от 9 февраля 2012 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в части раздела по применению гл. 14 Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Из п. 13 данного постановления следует, что, решая вопрос о том, образуют ли действия лица состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, необходимо проверять, содержатся ли в них признаки предпринимательской деятельности, перечисленные в п. 1 ст. 2 ГК РФ.

В силу названной нормы предпринимательской является деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя. Учитывая это, отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав данного административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют

о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли.

Доказательствами, подтверждающими факт занятия указанными лицами деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений. При этом из данного пункта также следует, что само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом.

Принимая во внимание тот факт, что в действующем КоАП РФ присутствует ст. 14.1.2 («Осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии»), которая была введена ФЗ от 28 июля 2012 г. № 131-ФЗ, и в рассматриваемом постановлении не отражена, автор полагает, что до разъяснений Пленума Верховного Суда, в ходе рассмотрения вопроса о наличии (отсутствии) состава административного правонарушения относительно данной нормы, логично применять разъяснения относительно определения признаков предпринимательской деятельности, данные в рассматриваемом Постановлении.

С учетом изложенных ранее позиций, в примечании к статьям об ответственности за деяния в сфере предпринимательской деятельности следует указать: «Предпринимателями признаются лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность самостоятельно или участвующие в предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом, а именно, индивидуальные предприниматели при осуществлении ими предпринимательской деятельности и (или) управлении принадлежащим им имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также члены органов управления коммерческой организации в связи с осуществлением ими полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности».



ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И ПРЕВЫШЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

НИКОЛАЙ ГРИГОРЬЕВИЧ КАДНИКОВ,

*доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: krim-pravo@yandex.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы квалификации преступлений, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ. Дается характеристика должностного лица в контексте исследуемых проблем, его понятие, признаки, функции. Определено значение преступных последствий для квалификации деяния должностного лица, а также объективной стороны преступления для отдельных категорий служащих. Рассматриваются иные аспекты квалификации преступлений по ст. 285, 286 УК РФ и смежных с ними статей.

Ключевые слова: ответственность за должностные преступления, злоупотребления должностными полномочиями и превышение должностных полномочий, понятие и признаки должностного лица, вопросы судебного толкования, объективные и субъективные признаки составов преступлений, предусмотренных ст. 285 и 286 УК РФ, особенности квалификации преступлений данной категории.

Annotation. Questions of qualification of the crimes provided by the art. 285, 286 of the criminal code of Russian Federation are considered. The characteristic of the official, his concept, signs and function in a context of studied problems is given. Value of criminal consequences for qualification of an act of the official, and the objective party of a crime for separate categories of employees is defined. Other aspects of qualification of crimes according to the art. 285, 286 of the criminal code of Russian Federation and articles adjacent to them are considered.

Keywords: liability for malfeasance, the abuse of official powers and abuse of power, the concept and criteria of officials, and issues judicial interpretation, objective and subjective signs of crimes, stipulated St and 286 of the criminal code, features of qualification of crimes of this category.

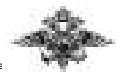
Общественная опасность должностных преступлений общеизвестна. Они подрывают авторитет власти, ослабляют государственную дисциплину и порядок. По справедливому разъяснению высших судебных инстанций, виновные в должностных преступлениях посягают на регламентированную нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, в результате чего существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций, либо охраняемые законом интересы общества и государства.

Большая часть этих преступлений вполне обоснованно относятся к деяниям коррупционного характера, среди которых весьма распространены злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий (ответственность за их со-

вершение предусмотрена ст. 285 и 286 УК РФ). Важное значение для их квалификации имеют следующие разъяснения высших судебных инстанций: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»¹.

Основная специфика должностных преступлений заключается в наличии специального субъекта преступления — должностного лица. Традиционно специалисты ориентируются на признаки должностного лица, закрепленные в примечании к ст. 285 УК. В соответствии с примечанием к ст. 285 УК должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функ-

¹ URL://<http://www.supcourt.ru>



ции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. Примечание в большей степени подчеркивает бланкетность диспозиции данной правовой нормы. Для правильного понимания перечисленных органов и организаций следует изучить различные нормативные акты: ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ), ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 4 марта 2014 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

При этом закон дифференцирует ответственность не только с точки зрения признаков должностного лица, но и с учетом их конституционного статуса. Так, под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Под лицами, занимающими государственные должности субъектов РФ, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Но эти определения характеризуют должностное лицо в общем виде. Более точно признаки должностного лица раскрываются в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, посвященном судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий². Так, к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения,

обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием).

Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».



лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя). Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

Наряду с этим, согласно судебному толкованию, не являются должностными лицами работники государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, исполняющие в них профессиональные или технические обязанности, которые не относятся к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

Но на практике имеют место деяния, в которых сложно установить принадлежность соответствующего работника с категории должностных лиц. Так, в конечном счете, признан должностным лицом директор муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства поселка за получение взятки, хотя защитник подсудимого утверждал, что предприятие жилищно-коммунального хозяйства по своему правовому статусу является коммерческой организацией. Судом было точно установлено, что данное предприятие является муниципальной собственностью³. Также признаны при соответствующих обстоятельствах должностными лицами преподаватель госуниверситета, который за взятку в виде денежных средств ставил зачеты и оценки за экзамены без самой процедуры их приема, и врач-хирург, совершавший за взятки служебные подлоги и выдачу фиктивных листков нетрудоспособности. Хотя, по нашему мнению, последние два случая вряд ли можно с абсолютной уверенностью отнести к должностным преступлениям, а именно к осуществлению указанными субъектами организационно-распорядительных функций. Как представляется автору, их следует признать государственными служащими, но не должностными лицами⁴.

В некоторых спорных случаях следует руководствоваться разъяснениями высших судебных инстанций. Например, по разъяснению Пленума Верховного Суда СССР от 16 января 1986 г. № 4 контролеры исправительно-трудовых учреждений и следственных изоляторов при исполнении своих служебных обязанностей являются представителями администрации, их следует относить к числу должностных лиц, а совершенные ими преступления против установленного порядка несения службы квалифицировать по статьям

Уголовного кодекса Российской Федерации о должностных преступлениях.

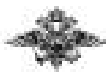
В соответствии с ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ примечание было дополнено п. 5, в соответствии с которым должностными лицами признавались и иностранные должностные лица, и должностные лица публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями гл. 30 УК. Однако, судебное толкование по данным лицам отсутствовало, и неясно, кого законодатель имел в виду в данном случае. В связи с этим было много замечаний по такому виду субъекта преступления. Возможно спорная ситуация повлияла на исключение из примечания упоминания о таком субъекте⁵.

Есть специфика и в признаках объективной стороны в преступлениях, ответственность за которые предусмотрена ст. 285 и 286 УК. Речь идет о правильном понимании деяния виновного, объема вреда, причиненного охраняемым интересам, причинной связи, способах совершения запрещенных законом действий. Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда РФ, под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы (ст. 285 УК) судам следует понимать совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями. В частности, как злоупотребление должностными полномочиями должны квалифицироваться действия должностного лица, которое из корыстной или иной личной заинтересованности совершает входящие в круг его должностных полномочий действия при отсутствии обязательных условий или оснований для их совершения (например, выдача водительского удостоверения лицам, не сдавшим обязательный экзамен; прием на работу лиц, которые фактически трудовые обязанности не исполняют; освобождение коман-

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 11.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 3; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 1998 г. М., 1999. С. 17.

⁵ ФЗ от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ.



дирами (начальниками) подчиненных от исполнения возложенных на них должностных обязанностей с направлением для работы в коммерческие организации либо обустройства личного домовладения должностного лица). Необходимо отметить, что Пленум совершенно обоснованно дал толкование характеру деяния, совершаемому в форме бездействия. Ответственность наступает в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, объективно противоречило тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями, и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. Своевременным является и разъяснение о том, что использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать протекционизмом тогда, когда незаконно оказывается содействие в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности. Исключением следует признать деяния, совершенные в условиях крайней необходимости, когда такие действия должностного лица совершены в целях предупреждения вредных последствий, более значительных, чем фактически причиненный вред.

Преступные последствия для квалификации деяния должностного лица имеют фактически определяющую роль. Как разъяснил Пленум, под существенным нарушением прав граждан или организаций в результате злоупотребления должностными полномочиями или превышения должностных полномочий следует понимать нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией РФ (например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни граждан, права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также права на судебную защиту и доступ к правосудию, в том числе права на эффективное средство правовой защиты в государственном органе и компенсацию ущерба, причиненного преступлением, и др.). При оценке существенности вреда необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного

деяния на нормальную работу организации, характер и размер понесенного ею материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда и т.п. По нашему мнению, необходимо конкретизировать объем существенного нарушения и по возможности закрепить это в законе. Применять же цифры ущерба, указанные в статьях о преступлениях против собственности (как происходит чаще всего на практике), нельзя, потому что аналогия в уголовном законе запрещена.

В отличие от предусмотренной ст. 285 УК ответственности за совершение действий (бездействия) в пределах своей компетенции вопреки интересам службы ответственность за превышение должностных полномочий (ст. 286 УК) наступает в случае совершения должностным лицом активных действий, явно выходящих за пределы его полномочий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, если при этом должностное лицо осознавало, что действует за пределами возложенных на него полномочий.

Превышение должностных полномочий может выражаться, например, в совершении должностным лицом при исполнении служебных обязанностей действий, которые: относятся к полномочиям другого должностного лица (вышестоящего или равного по статусу); могут быть совершены только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте (например, применение оружия в отношении несовершеннолетнего, если его действия не создавали реальной опасности для жизни других лиц); совершаются должностным лицом единолично, однако могут быть произведены только коллегиально либо в соответствии с порядком, установленным законом, по согласованию с другим должностным лицом или органом; никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать⁶.

Для отдельных категорий служащих в разъяснениях высших судебных инстанций подчеркивается особая специфика объективной стороны. Например, действия должностных лиц исправительных учреждений, выразившиеся в незаконной передаче осужденным запрещенных предметов, могут рассматриваться,

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г.



в зависимости от обстоятельств дела, как злоупотребление должностными полномочиями. При этом принятие этими субъектами, в каком бы то ни было виде, вознаграждения за передачу осужденным денег, продуктов, спиртных напитков, других предметов должно дополнительно квалифицироваться как получение взятки. В тех случаях, когда предметами передачи являлись оружие, боеприпасы, взрывчатые, наркотические, сильнодействующие и ядовитые вещества, действия виновных следует квалифицировать дополнительно как сбыт указанных предметов⁷.

Наряду с этим оценочным признаком, законодатель в ч. 3 ст. 285 УК указывает на тяжкие последствия, также, не раскрывая содержание этого понятия. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» к тяжким последствиям было предложено относить крупные аварии, длительную остановку транспорта или производственного процесса, дезорганизацию работы учреждения или предприятия, причинение собственнику особо крупного материального ущерба, причинение смерти или тяжких телесных повреждений хотя бы одному человеку. Это разъяснение не потеряло актуальности, но современная ситуация позволяет признавать и другие последствия тяжкими (например, сбой в работе компьютерных сетей, заражение ВИЧ-инфекцией, самоубийство потерпевшего и т.п.). В постановлении Пленума Верховного Суда от 16 октября 2009 г. под тяжкими последствиями как квалифицирующим признаком преступления, предусмотренным ч. 3 ст. 285 УК РФ и п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ, следует понимать последствия совершения преступления в виде крупных аварий и длительной остановки транспорта или производственного процесса, иного нарушения деятельности организации, причинение значительного материального ущерба, причинение смерти по неосторожности, самоубийство или покушение на самоубийство потерпевшего и т.п. Вместе с тем, просматривается тенденция различного толкования понятия «тяжкие последствия», что затрудняет действия правоприменительных органов.

Для установления такого важного признака объективной стороны, как причинная связь между действиями должностного лица и причиненными последствиями, следует привлекать экспертов-кримина-

листов, специалистов в различных областях профессиональной деятельности.

Некоторые особенности можно выделить и в содержании субъективной стороны таких должностных преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями или их превышение (ст. 285 и 286 УК). Законодатель установил ответственность только за злоупотребление, совершаемое из корыстной или иной личной заинтересованности. Отдельные авторы полагают, что злоупотребление с учетом мотива может быть совершено только с прямым умыслом. На наш взгляд, виновный может желать наступления указанных в законе последствий, но может и допускать их либо относиться к ним безразлично. Суды, руководствуясь соответствующими разъяснениями, под злоупотреблениями из корыстной заинтересованности признают стремление должностного лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.). Иная личная заинтересованность состоит в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п. Не исключена и квалификация по совокупности с иными преступлениями, особенно в случае, когда виновный действует с прямым умыслом на причинение вреда охраняемым интересам.

Злоупотребление должностными полномочиями является общей нормой по отношению к другим нормам (специальным), применяемым в более узких сферах уголовно-правового регулирования. В этом случае действуют правила квалификации, закрепленные в ст. 17 УК (при конкуренции общей и специальной нормы применяется специальная). Речь идет о ст. 285¹—285³ и ряде других статей Особенной части УК.

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 2 марта 1989 г. № 1 «О судебной практике по делам о преступлениях, совершаемых в исправительно-трудовых учреждениях»: Судебная практика по уголовным делам / сост. Г.А. Есаков. М., 2007. С. 64.

Превышение должностных полномочий с применением насилия или угрозой его применения также может быть совершено и с прямым, и с косвенным умыслом. При этом виновный должен осознавать то, что его действия явно выходят за пределы его полномочий и совершаются с физическим или психическим принуждением другого лица. Умысел субъекта преступления должен охватывать его действия с насилием или угрозой его применения. По нашему мнению, понятие насилия охватывает причинение побоев, легкого и средней тяжести вреда здоровью. Судебная практика идет по пути квалификации по совокупности превышения, сопряженного с причинением убийства или умышленного тяжкого вреда здоровью (ст. 286 и ст. 105 или 111 УК).

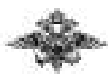
Превышение должностных полномочий с применением оружия или специальных средств, как особо квалифицированный состав преступления, предполагает фактическое использование должностным лицом оружия для физического воздействия на потерпевшего или угрозы применения оружия. В большей степени эта проблема касается сотрудников правоохранительных органов, которым разрешено применение оружия. Это происходит в процессе задержания преступников, при отражении нападения и защите других охраняемых интересов. Для оценки правомерности действий сотрудников правоохранительных органов следует руководствоваться разъяснением Пленума Верховного Суда РФ, согласно которому при отграничении превышения должностных полномочий, совершенного с применением оружия или специальных средств, от правомерных действий должностных лиц, судам следует учитывать, что основания, условия и пределы применения оружия или специальных средств определены в соответствующих нормативных правовых актах Российской Федерации (в большей степени это определено в ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 февраля 2014 г.).

В этом случае мы опять встречаемся с особой бланкетностью уголовно-правовой нормы, которая предусматривает знание ст. 23 ФЗ «О полиции», в которой исчерпывающим образом описаны основания применения оружия. Это решение законодателя следует поддержать, так как ранее в Законе «О милиции» были закреплены основания не только для применения, но и для использования оружия, что вносило путаницу в вопросах квалификации таких форм превышения должностных полномочий.

Важно помнить, что составы злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий являются составами преступлений с реальным причинением вреда, т.е. момент окончания этих преступлений связан с наступлением вреда. Подобные составы преступлений не предусматривают таких стадий как приготовление и покушение. Поэтому совершение злоупотреблений и превышений, не повлекших причинения указанного в законе вреда, рассматривается как должностное правонарушение.

Совершение злоупотреблений и превышений полномочий должностных лиц связано с выполнением приказов и распоряжений вышестоящих начальников. В этом случае в полной мере действуют правила, закрепленные в ст. 42 УК, что особо отмечено в соответствующем постановлении Пленума Верховного Суда РФ. Вместе с тем, обращено внимание на такой субъективный признак, как заведомость в понимании незаконности приказа со стороны исполнителя. В этой части есть сомнения по поводу различия заведомо незаконного и преступного приказа. Незаконность приказа исполнитель, подчиненный может понять не сразу, а вот преступность приказа имеет, на наш взгляд, четкие признаки, в связи с чем в законе необходимо указать на ответственность исполнителя в случае выполнения незаконного приказа и в случае исполнения приказа преступного. Это необходимо и в связи с тем, что в ст. 286¹ УК признаки приказа сформулированы в иной форме (уголовная ответственность предусмотрена за неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону). Является ли эта норма специальная по отношению к ст. 286 УК, сказать сложно. На наш взгляд, это разновидность халатности, а не превышения должностных полномочий.

В большей степени подвиды превышения являются действия, ответственность за которые предусмотрена ст. 108 УК (убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление) и ст. 114 УК (причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление). В этом случае действия должностных лиц, виновных в совершении таких видов превышения должностных полномочий, должны квалифицироваться только по ст. 108 и 114 УК.



ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК ПРИ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПО СТАТЬЯМ УК РФ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИМ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УКЛОНЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ И СБОРОВ

ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ СУСЛОВ,

начальник кафедры финансов и экономического анализа

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

E-mail: tarasovka96@gmail.com;

КОНСТАНТИН ЕВГЕНЬЕВИЧ САЛЬНИКОВ,

заместитель руководителя отдела судебно-экономических исследований управления организации

экспертно-криминалистической деятельности Главного управления криминалистики

Следственного комитета Российской Федерации, кандидат экономических наук

E-mail: mail@iexpert.pro

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены наиболее существенные различия налогового и уголовного процессов. С учетом различий в подходах предложены резервы повышения эффективности взаимодействия налоговых и правоохранительных органов. Представлена наиболее адекватная форма адаптации норм законодательства о налогах и сборах к особенностям уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: уголовный процесс, предварительное расследование, налоговый процесс, налоговая проверка, экономическая судебная экспертиза, документирование, налоговые показатели, недоимка, ущерб, презумпция невиновности.

Annotation. Considered the most significant differences between tax and criminal processes. Taking into account these differences approaches proposed are reserves for increasing the efficiency of interaction between tax and law enforcement agencies. Considered the most adequate form of adaptation of the legislation on taxes and fees to the peculiarities of criminal justice.

Keywords: criminal procedure, preliminary investigation, the tax process, tax audit, economic and forensic expertise, documentation, tax figures, arrears, damage, the presumption of innocence.

Доля налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов составляла и составляет в среднем более 70%¹. Следовательно, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица и организации, как разновидность преступлений в сфере экономической деятельности, является одной из наиболее значимых угроз финансового благополучия России².

Таким образом, особо актуальными являются вопросы эффективной организации предварительного расследования по соответствующим уголовным делам. В условиях существенных изменений уголовно-процессуального законодательства и законодательства о налогах и сборах важным представляется взаимодействие налоговых и следственных органов.

Одно из направлений данного взаимодействия представлено п. 3. ст. 32 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), предусматривающем обязанность налоговых органов направить материалы в следственные органы, уполномоченные производить предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 198–199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Данная обязанность налоговых органов предусмотрена с 1999 г. — с момента введения в дейст-

¹ URL://http://www.roskazna.ru/reports/cb.html#

² Сальников К.Е. Методические аспекты развития экономической экспертизы в налоговых расследованиях органов внутренних дел: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. С. 4.



вие³ ч. 1 НК РФ. Однако, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — УПК РФ) предусматривались и иные поводы⁴ для возбуждения данной категории дел, включая заявление о преступлении и сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников. С 2012 г.⁵, единственным поводом⁶ для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ, служат только материалы, направленные налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В связи с этим, необходимость урегулирования процедуры взаимодействия по данному направлению вышла на новый уровень и является одним из ключевых условий эффективности правоохранительной деятельности.

Важным вопросом является оценка возможности использования результатов процедур налогового процесса при квалификации преступлений по статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за уклонение от уплаты налогов и сборов. Данный вопрос раскрывается в существенных различиях принципов налогового и уголовного процесса.

Основной принцип налогового процесса вытекает из обязанностей налогоплательщика: налогоплательщик обязан⁷ представлять в налоговый орган налоговые декларации, представлять налоговым органам и их должностным лицам документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов, а также предоставлять налоговому органу необходимую информацию и документы. При этом за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на него обязанностей налогоплательщик (плательщик сборов) несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации⁸.

В свою очередь, налоговые органы в рамках налогового контроля реализуют свои права и обязанности, а именно проводят налоговую проверку соблюдения налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах⁹, в том числе по вопросам обоснованности заявленных налоговых показателей.

В частности, налоговый орган проводит камеральную налоговую проверку на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. При проведении камеральных на-

логовых проверок налоговые органы вправе также истребовать в установленном порядке у налогоплательщиков, использующих налоговые льготы, документы, подтверждающие право этих налогоплательщиков на эти налоговые льготы¹⁰.

Если после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений налогоплательщика налоговый орган установит факт совершения налогового правонарушения или иного нарушения законодательства о налогах и сборах, должностные лица налогового органа обязаны составить акт проверки¹¹.

Соответственно, факт непредставления налогового органу необходимой информации и документов согласно законодательству РФ о налогах и сборах расценивается как отсутствие подтверждения тех или иных налоговых показателей, в том числе права на льготы. Более того, проверка правильности исчисления налогов и сборов в рамках налогового процесса включает проверку соответствия документов, использованных для исчисления налогов, требованиям законодательства о налогах и сборах к их оформлению. Таким образом, в рамках налогового процесса правильность исчисления определяется, в первую очередь, формальными аспектами.

Так, например, в рамках налоговой проверки может быть установлен факт применения налогоплательщиком «традиционной» схемы снижения размера налоговых обязательств путем оформления первичных документов, якобы подтверждающих приобретение товаров, работ, услуг, с использованием реквизитов организаций, зарегистрированных с нарушением законодательства РФ, и принятия их к учету. Как правило, в рамках данной схемы фактическое приобретение товаров, работ, услуг осуществляется у иных контрагентов по более низкой цене¹². При

³ Статья 1 ФЗ от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие ч. 1 Налогового кодекса Российской Федерации».

⁴ Статья 140, п. 1, п.п. 1.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

⁵ Статья 1 ФЗ от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в ст. 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

⁶ Статья 140, п. 1, п.п. 1.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

⁷ Пункт 1 ст. 23 Налогового кодекса РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

⁸ Там же. П. 4 ст. 23.

⁹ Там же. П. 2 ст. 87.

¹⁰ Там же. П. 1, 6 ст. 87.

¹¹ Там же. П. 5 ст. 88.

¹² Сальников К.Е. Указ. соч. С. 64; Статья 1 ФЗ от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ.



этом соответствующие оправдательные документы не оформляются, что и определяет низкую цену, так как контрагент при такой схеме имеет возможность не декларировать доход.

В данной ситуации, если даже налоговый орган установит контрагентов, у которых фактически приобретены товары, работы, услуги, и соответствующую стоимость, то он не сможет учесть данные обстоятельства при пересчете налоговых обязательств проверяемого лица, так как согласно требованиям НК необходимо наличие соответствующих документов, подтверждающих факт приобретения и стоимость, а также соответствие их оформлению требованиям законодательства о налогах и сборах. При этом следует отметить, что инициатива налоговых органов по установлению реальных поставщиков проявляется крайне редко. Обычно в рамках налоговой проверки ограничиваются установлением формальных критериев отнесения организации к фиктивной и исключением соответствующих расходов или льгот в виде налоговых вычетов из состава налоговых показателей проверяемого лица.

В уголовном процессе ситуация иная: опираясь на принцип презумпции невиновности, согласно которому бремя доказывания обвинения лежит на стороне обвинения¹³, у исследуемого лица отсутствует обязанность и, как правило, желание предоставлять какие-либо документы по запросу правоохранительных органов.

В указанных условиях отсутствие в распоряжении следствия необходимых документов не означает их отсутствия как таковых и не может служить основанием для признания налоговых показателей необоснованными. При этом если есть основания полагать, что данные документы существовали, но на данный момент не могут быть предоставлены налогоплательщиком, например, в связи с утратой, данная ситуация будет расцениваться согласно УПК РФ как отсутствие возможности для «...опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого...»¹⁴.

Однако, разница в принципах является не единственной — различия проявляются также и в целях налогового и уголовного процесса. Так, несмотря на то, что налоги выполняют ряд функций, «основная функция налогов — фискальная — состоит в том, чтобы обеспечивать государство денежными средствами»¹⁵. Следовательно, налоговый процесс, в первую очередь,

ориентирован на обеспечение пополняемости бюджета. Таким образом, результатом налоговых процедур в большинстве случаев становится определение недоимки — суммы налога или суммы сбора, не уплаченной в установленный законодательством о налогах и сборах срок¹⁶, в отношении конкретного налогоплательщика в условиях отсутствия связи с иными обстоятельствами, связанными с формированием централизованного фонда.

Для достижения цели уголовного процесса — защиты личности и общества, основным условием является определение общественно опасных последствий совершения преступления, т.е. ущерба. В частности, в отношении ст. 198, 199 УК РФ данные последствия проявляются в непоступлении в бюджетную систему определенной суммы денежных средств; т.е. в рамках уголовного судопроизводства сумма неисчисленного налога определяется как показатель, отражающий сумму непоступления в централизованный фонд денежных средств, учитывающий последствия действий лиц, в том числе выходящих за рамки налоговых правоотношений. Ограничившись только проверкой правильности исчисления налога с точки зрения законодательства о налогах и сборах определить данную сумму невозможно¹⁷. Для этого необходимо формирование модели поведения налогоплательщика, построенной на основе исследования экономических условий его функционирования; при этом одной из констант модели является соблюдение иными контрагентами обязанностей налогоплательщика. В связи с чем, наличие каких-либо документов в данной модели является факультативным условием — важно содержание экономических отношений, например, наличие факта приобретения товаров, работ, услуг и осуществления соответствующих затрат. Отсутствие оправдательных документов, оформляющих соответствующие операции, может иметь значение при оценке действий контрагента, так как отсутствие их оформления, как правило, выражается в недекларировании соответствующих доходов от реализации и связано уже с ответственностью контрагента.

¹³ Статья 14 Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

¹⁴ Там же. П. 2 ст. 14.

¹⁵ Перов А.В., Толкушкин А.В. Налоги и налогообложение: Учеб. пособие; 5-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 23.

¹⁶ Пункт 1 ст. 11 Налогового кодекса РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

¹⁷ Там же.



Также одним из наиболее явных отличий является законодательно установленная возможность применения косвенных методов в налоговом процессе. В частности, налоговые органы вправе определять суммы налогов, подлежащие уплате налогоплательщиками в бюджетную систему Российской Федерации, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случаях, в том числе, непредставления налоговому органу необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги¹⁸.

Вопрос о возможности использования в уголовном процессе косвенных методов ставился и ранее¹⁹, однако учитывая основное условие уголовного процесса — точность оценки общественно-опасных последствий, их применение не служит достижению цели уголовного судопроизводства.

Таким образом, отсутствие единого подхода к исследованию исполнения обязательств по исчислению налогов и сборов налоговыми и правоохранительными органами в условиях действующей правовой системы РФ представляется очевидным ввиду существенного отличия принципов уголовного и налогового процесса.

В связи с этим, неотъемлемым этапом предварительного расследования традиционно стало назначение экономической судебной экспертизы, задачей которой становится проведение исследования с учетом установленных следствием фактических обстоятельств и получения соответствующих выводов в форме, необходимой для квалификации по соответствующей статье УК РФ, с учетом принципов уголовного судопроизводства.

Принципы уголовного процесса оказывают влияние на алгоритмы и практику экспертной деятельности, так как экспертная деятельность ориентирована, в первую очередь, на задачи, решение которых необходимо в рамках предварительного расследования по уголовным делам. В связи с этим, современное состояние судебной экспертной деятельности в области экономики характеризуется четко определенными видами экспертных задач, алгоритмы, решения которых достаточно определены и отработаны на практике.

Однако, относительная устойчивость алгоритмов решения экспертных задач содержит и негативные черты. Следует учитывать, что развитие экспертной практики происходит одновременно с повышением уровня обеспечения экономических субъектов, в том числе совершающих деяния, ответственность за которые предусмотрена уголовным законом, интеллектуальными ресурсами особого рода, которые позволяют проводить аналитическую работу, ориентированную на познание особенностей экспертного производства.

Решение практически любой экспертной задачи требует наличия определенного набора документов, который позволяет в категоричной форме сформулировать выводы о влиянии определенных действий на финансовые показатели деятельности исследуемого лица. Осознавая это, хозяйствующие субъекты, в случае возникновения риска уголовного преследования, совершают действия по изменению или уничтожению данных, наличие которых необходимо для решения экспертных задач. Поэтому доля выводов эксперта об отсутствии возможности ответа на вопрос, поставленный в рамках уголовного процесса, достаточно высока и есть все основания прогнозировать ее рост в ближайшем будущем.

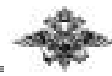
В связи с этим, состав документов, который сформирован на этапе налоговой проверки, все чаще является единственным источником финансовой информации для эксперта. Из этого следует, что полнота материалов, собранных для обоснования принятого налоговым органом решения, является одним из важнейших условий результативности уголовного судопроизводства.

В обобщенном виде, экспертное производство в области исследования исполнения обязательств по исчислению налогов и сборов в рамках уголовного процесса условно можно разделить на два этапа:

- 1) познание того, как исследуемое лицо определило налоговые обязательства, в том числе сформировало налоговые показатели;
- 2) корректировка либо формирование налоговых показателей с учетом принципов уголовного судопроизводства.

¹⁸ Пункт 1 ст. 31 Налогового кодекса РФ (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

¹⁹ Сулов Д.А., Сальников К.Е. Экспертные исследования в экономике. М., 2006. С. 79—82.



Учитывая вышеизложенное, для решения вопросов второго этапа результаты налоговых процедур значения иметь не будут в связи с существенными различиями в принципах корректировки и формирования налоговых показателей. А что касается первого этапа, то в данном случае качество работы налоговых органов является определяющим, так как процедура исследования структуры налоговых показателей в рамках судебной экспертизы и налоговой проверки различий не имеют — структуру налогового показателя можно определить в подавляющем числе случаев на основании регистров бухгалтерского и налогового учета, ведение которых предусмотрено законодательством о налогах и сборах.

При этом представляется крайне важным сформировать порядок взаимодействия следственных и налоговых органов при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать нарушение законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки преступлений, предусмотренных ст. 198 и 199 УК РФ, а также предусмотреть обязательность включения в состав материалов, направляемых в следственные органы Следственного комитета, копию акта налоговой проверки со всеми приложениями (регистры налогового и бухгалтерского учета, первичные и иные документы, на основании которых проверялась правильность формирования налоговых показателей). Одновременно налоговым органам важно повысить качество налоговых проверок и, в первую очередь, качество их документирования.

Практика экспертной деятельности показывает, что вопросы качества документирования налоговых процедур и аргументации принятого налоговым органом решения являются наиболее проблемными. Традиционно не исследуются регистры учета.

Так, при проведении налоговой проверки правильности исчисления и уплаты НДС часто не иссле-

дуются книги покупок, а вывод о включении налогоплательщиком сумм НДС в состав налоговых вычетов делается на основе счетов-фактур. При этом не учитывается то, что включение сумм НДС, предъявленных налогоплательщику контрагентами на основании счетов-фактур, является правом и может быть реализовано в течение трехлетнего периода с момента возникновения указанного права.

Также, при проведении налоговой проверки правильности исчисления и уплаты налога на прибыль организаций часто либо не исследуются какие-либо регистры учета, либо выводы формулируются на основании регистров бухгалтерского учета в условиях очевидности принятия налогоплательщиком порядка ведения налогового учета с применением регистров налогового учета.

Подобный подход, возможно и не препятствует достижению цели налогового процесса, однако в уголовном судопроизводстве категорически неприменим.

Учитывая изложенное, отсутствие единого подхода к исследованию исполнения обязательств по исчислению налогов и сборов налоговыми и правоохранительными органами в условиях действующей правовой системы РФ представляется очевидным ввиду существенного отличия принципов уголовного и налогового процесса. Адаптацию материальных правовых норм налогового законодательства к процессуальным особенностям предварительного исследования обеспечивает эксперт при применении специальных познаний в области экономики в различных формах. При этом основным резервом увеличения результативности рассмотрения материалов, направленных налоговыми органами для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, является повышение качества документирования налоговых процедур и аргументации принятого налоговым органом решения.



УДК 343.1
ББК 67.311

СПОРНЫЕ МОМЕНТЫ В ДОСУДЕБНОМ СОГЛАШЕНИИ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

МАКСИМ ОЛЕГОВИЧ БАЕВ,

*заведующий кафедрой криминалистики Воронежского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор;*

ВЕНИАМИН КОНСТАНТИНОВИЧ ГАВЛО,

*заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Алтайского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор*

E-mail: kafupk@law.asu.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются проблемы, связанные с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве со следствием; отмечены пробелы УПК РФ в его регулировании.

Ключевые слова: предварительное следствие, обвиняемый, досудебное соглашение.

Annotation. Analysed some problems associated with the pre-trial agreement on cooperation establishing, several gaps in its legal regulation being marked.

Keywords: preliminary investigation, accused person, pre-trial agreement.

С момента появления в российском уголовном процессе института досудебного соглашения о сотрудничестве со следствием прошло уже пять лет, однако споры о целесообразности этого института и самом его содержании не утихают.

В литературе нередко проводится параллель между досудебными соглашениями о сотрудничестве и так называемой «делкой о признании вины», которой, как известно, завершается большинство уголовных дел в США [2, с. 268, 269]. Тем не менее, это различные, хотя генетически тесно между собой связанные (соглашение немислимо без признания лицом, с которым оно заключается, вины в инкриминируемом ему преступлении) правовые институты.

В соответствии с п. 61 ст. 5 УПК РФ речь идет о соглашении между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения. Отметим сразу, что из этого определения нельзя ничего сказать о тех действиях подозреваемого/обвиняемого, которые он должен совершить, дабы иметь возможность заключить соглашение о сотрудничестве со стороной обвинения. Однако, ст. 317¹ УПК РФ требует, чтобы обвиняемый указал, какие действия он обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и

расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. Таким образом, изначально имеется в виду, что таковые соучастники есть, что ставит лицо, совершившее преступление в одиночку, в заведомо невыгодное положение и подталкивает его к выдумыванию несуществующих сообщников или даже оговору заведомо непричастных к преступлению лиц.

Закон специально оговаривает, что, если содействие подозреваемого или обвиняемого следствию заключалось лишь в сообщении о его собственном участии в преступной деятельности, это не может быть расценено как основание для заключения соглашения о сотрудничестве (ч. 4 ст. 317⁶ УПК РФ). В этих случаях речь может идти не о досудебном соглашении, а о применении к обвиняемому по его желанию и при согласии на то государственного обвинителя и потерпевшего особого порядка судебного разбирательства, регламентированного гл. 40 УПК РФ. Это отнюдь не исключает весьма скептического отношения многих ученых к самому факту существования института особого порядка судебного разбирательства [1].

В связи с этим при анализе правового института досудебного соглашения отдельного осмысления требует вопрос, что именно должно пониматься под содействием в изобличении и уголовном преследовании



других соучастников преступления? Достаточно ли назвать лишь неких лиц в качестве своих соучастников и подтвердить свои показания на очных ставках с ними? Кстати, возможность проведения очных ставок в данной ситуации весьма проблематична (в связи с входящим в этот институт механизмом обеспечения мер безопасности в отношении лица, с которым заключается соглашение о сотрудничестве).

Нет сомнений в том, что, если лицо, заявившее ходатайство о заключении соглашения, может подтвердить свои слова весомыми доказательствами (например, укажет место хранения награбленных ценностей или оружия, изложит схему преступных связей в организованной группе; назовет, в каких документах содержатся сведения о противоправных действиях соучастников совершения экономического преступления, и др.), тем самым, предоставив следствию возможность сформировать и другие весомые доказательства виновности лиц, называемых им в качестве своих соучастников, все основания для заключения такого соглашения, но нашему мнению, имеются.

С другой стороны, зачастую это лицо при всем своем желании не может оказать большего содействия в изобличении и уголовном преследовании своих соучастников, чем назвать их и указать роль и действия каждого при совершении преступления. Нет сомнений, что и в этом случае показания лица, изъявившего желание заключить соглашение о своих соучастниках, существенно оптимизируют работу следствия, предоставят ему возможность целенаправленной их проверки, в том числе обнаружения следов и создания на их основе доказательств, объективно позволяющих установить причастность названных им лиц к совершению расследуемого преступления. Однако, достаточно ли этого для заключения досудебного соглашения?

Хотелось бы обратить внимание и на опасность преувеличения значения досудебных соглашений о сотрудничестве. Их ни в коем случае не следует считать чем-то вроде некоей панацеи в борьбе с групповой, в том числе организованной, преступностью. Случаи заключения указанных соглашений должны быть исключением, а не правилом и обуславливаться лишь условиями крайней необходимости, когда без того, с учетом возможных правовых оснований, нет практической возможности изобличить других соучастников преступления. Речь идет о заключении соглашения с лицами, обоснованно обвиняемыми в совершении тяж-

ких или особо тяжких преступлений и признающими свою вину. При этом назначение наказания по правилам, предусмотренным ст. 62 УК РФ для случаев заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, возможно лишь при отсутствии отягчающих обстоятельств. Вряд ли это можно считать чем-то обычным.

Возможность заключения досудебного соглашения о сотрудничестве активно используется следователями для убеждения обвиняемого в целесообразности дачи «признательных» показаний (в этом и состоит целевое назначение этого института). Возможно ли заключение соглашения до того, как обвиняемый не только даст признательные показания по существу инкриминируемого деяния, но и начнет совершать действия «в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления»? Или для этого достаточно, чтобы он, заявляя ходатайство, указал, что именно он обязуется совершить?

Например, в своем ходатайстве обвиняемый обязуется назвать соучастников, показать места, в которых сокрыто похищенное или орудия преступления, назвать укрывателей и очевидцев совершенного преступления. Тем самым он, по существу, прямо обозначает свою причастность к совершенному преступлению и свою осведомленность о названных обстоятельствах.

Однако, следователь, предварительно не получив показаний подозреваемого/обвиняемого об этих обстоятельствах, не может знать, окажут ли все эти сведения помощь в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников (и какую именно). У него нет никаких гарантий того, что обвиняемый действительно обладает такими знаниями и полно и объективно сообщит их следователю. В связи с этим он лишен реальной возможности принять по заявленному ходатайству обоснованное решение (о возбуждении ходатайства о заключении соглашения перед прокурором или об отказе в его удовлетворении).

Кроме того, представим себе следующую ситуацию: обвиняемый до того, как обратиться с соответствующим ходатайством, в надежде на его удовлетворение дал такие показания, а затем следователь (или прокурор) отказал. А признательные показания, в том числе о соучастниках преступления и других обстоятельствах, способствующих их изобличению и уголовному преследованию, уже получены.

Нам представляется, что для устранения подобных ситуаций временной интервал, в течение которого может быть заявлено ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве должен быть заметно сокращен. К моменту объявления об окончании расследования заявлять такое ходатайство поздно либо вообще бессмысленно: лицо, ходатайствующее о заключении такого соглашения, уже исчерпало возможности сотрудничества.

Анализируя проблемы и подводные камни, присущие рассматриваемому институту досудебного соглашения со следствием, необходимо отметить повышенную опасность появления ложных доносов со стороны лиц, с которыми обсуждается возможность заключения соглашения, — как инициативных, так и инспирируемых по различным мотивам сотрудниками следственных органов. Осознавая ее, законодатель оговорил возможность пересмотра постановленного приговора в отношении лица, с которым было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, если после назначения подсудимому наказания будет обнаружено, что он умышленно сообщил ложные сведения (ст. 317⁸ УПК РФ). Иными словами, подозреваемый/обвиняемый, учинивший в порядке «сделки» ложный донос о причастности к совершению инкриминируемого ему преступления иных лиц, по большому счету, ничем не рискует. В самом худшем случае при пересмотре его дела по названным обстоятельствам он получит то наказание, которого и ранее заслуживал. В то же время, ставкой в этой «игре с правосудием» для доносчика оказываются значимые для него сокращения заслуженного наказания.

За факт учинения ложного доноса он в этом случае ответственности не несет, что нам представляется требующим безотлагательных корректиров. Для предупреждения вероятности изменения лицом, с которым заключено соглашение, изобличающих соучастников показаний, и обеспечения возможности отказа его от ранее сделанного ложного доноса логично предусмотреть в УПК РФ норму, согласно которой выделенное уголовное дело в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежит рассмотрению в суде после вступления в законную силу приговора по уголовному делу, рассмотренному в отношении соучастников инкриминируемого ему преступления.

Литература

1. *Белкин А.Р.* Особый порядок как профанация судебного разбирательства // Воронежские криминалистические чтения. Воронеж, 2006. Вып. 7.
2. *Филин Д.В.* «Сделка о признании вины» и возможности ее рецепции уголовно-процессуальным законодательством России и Украины // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы. Воронеж, 2009. Вып. 5.

References

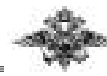
1. *Belkin A.R.* Special procedure as profanity trial // Voronezh forensic readings. Voronezh, 2006. Vol. 7.
2. *Filin D.V.* «Deal on the confession» and the reception of the criminal procedural law of Russia and Ukraine // Legal reform in contemporary Russia: value, results, prospects. Voronezh, 2009. Vol. 5.

Актуальные проблемы уголовно-процессуального права: Учеб. пособие / Под ред. О.В. Химичевой, О.В. Мичуриной. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Учебное пособие, подготовленное в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция», квалификация «магистр», отражает современные актуальные в теоретическом и практическом плане проблемы уголовно-процессуального права.

Для магистров, слушателей (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами уголовного судопроизводства.





О СУЩНОСТИ ОСМОТРА И ЕГО МЕСТЕ В СИСТЕМЕ ДРУГИХ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

ЕЛЕНА ВИТАЛЬЕВНА ЕГОРОВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти и организации правосудия НИУ ВШЭ

E-mail: 459-43-70@mail.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа юридической литературы и правоприменительной практики автор предлагает систему критериев, отражающих сущность осмотра, и позволяющих в своей совокупности отграничить его от других смежных следственных действий. Такой подход может быть успешно применен следователями, дознавателями, другими участниками уголовного судопроизводства в целях оптимизации и повышения эффективности доказывания, а также в процессе дальнейшего совершенствования действующего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: следственные действия, процесс доказывания, собрание, проверка и оценка доказательств, следственный осмотр, освидетельствование, проверка показаний на месте, обыск.

Annotation. Based on an analysis of the legal literature and practice, the author proposes a system of criteria that reflect the essence of the inspection, and to combine to distinguish it from other related investigations. This approach can be successfully applied by investigators and other participants in criminal proceedings with a view to streamlining and improving the effectiveness of evidence as well as in the further development of the code of criminal procedure of the Russian Federation

Keywords: investigations, evidence gathering, verification and evaluation of evidence, investigation, inspection, audit evidence on the spot, search.

На протяжении многих десятилетий осмотр является важнейшим, одним из самых распространенных на практике следственных действий, с помощью которого осуществляются собрание и проверка доказательств, устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела.

Правовой регламентации проведения осмотра законодатель уделяет достаточно большое внимание. В этом позволяет убедиться анализ целого ряда статей, содержащихся в гл. 10, 11, 19, 22, 24 и 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ). Вместе с тем, действующий УПК РФ не раскрывает понятия этого следственного действия, хотя термин достаточно часто встречается в законе и усилиями ученых выработаны основные подходы к решению данной проблемы. Не содержится в уголовно-процессуальном законе и указания на то, что следует понимать под местом происшествия, несмотря на то, что осмотр такого места — одно из немногих следственных действий, проведение которого допустимо до возбуждения уголовного дела. К сожалению, в УПК РФ, несмотря на существование ст. 176, именуемой «Основания производства осмотра», эти основания не определены.

Не менее важен как с теоретической, так и практической точки зрения вопрос о соотношении осмотра с другими, в определенной степени схожими следственными действиями, где основным способом получения сведений является наблюдение. В частности, речь идет об освидетельствовании, проверке показаний на месте, обыске.

Отсутствие четких законодательно закрепленных критериев отграничения одних следственных действий от других нередко приводит к тому, что следователи, дознаватели подменяют одно другим, но это не позволяет им в ходе проведения расследования получать необходимые доказательства, способствующие установлению обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

Анализ специальной литературы позволяет прийти к выводу о том, что наибольшие сложности возникают при разграничении осмотра и **освидетельствования**, между которыми уголовно-процессуальное законодательство не проводит четкого различия, несмотря на регламентацию этих следственных действий. Думается, что во многом этому способствует этимологическое значение термина «освидетельствование» которое в толковом словаре русского языка

определяется как «осмотреть или удостоверить кого-либо или что-либо в целях чего-нибудь»¹. Эта особенность находит свое отражение и в юридической литературе. Так, например, А.И. Винберг, Г.М. Миньковский, Е.Ф. Толмачев, А.Е. Трусов указывали, с одной стороны, на самостоятельность освидетельствования как процессуального действия, а с другой, считали его разновидностью осмотра, но, не как способа познания, а как процессуального действия. Они писали: «Освидетельствование — процессуальное действие, являющееся разновидностью следственного осмотра. Оно заключается в осмотре человека с целью установления и фиксации определенных следов или признаков»². Такая двойственность взглядов ученых на освидетельствование не претерпела существенных изменений и в настоящее время. Например, А.Г. Филиппов полагает, что «Особый вид следственного осмотра — осмотр живых людей (освидетельствование). Ввиду его отчетливо выраженной специфики, освидетельствование иногда рассматривается как самостоятельное следственное действие, хотя правильнее считать его разновидностью следственного осмотра»³.

Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская также отмечают, что «особым видом следственного осмотра является освидетельствование, т.е. осмотр человека. Его цель — установить на теле человека следы преступления, особые приметы и иные признаки, позволяющие судить о связи данного человека с расследуемым событием»⁴.

Другие ученые указывают на самостоятельный характер освидетельствования. В частности, А.Э. Жалинский пишет, что «освидетельствование это самостоятельное следственное действие, осуществляемое на основании обязательного для заинтересованных лиц постановления следователя им самим, либо по его поручению врачом и направленное на непосредственное восприятие следов преступления и иных признаков на теле человека и последующую их фиксацию»⁵.

Н.И. Сазонов также считает, что «освидетельствование — следственное действие, проводимое по постановлению следователя в ходе расследования уголовного дела и состоящее в осмотре тела человека с целью обнаружения доказательств или с целью проверки ранее полученных доказательств»⁶.

На самостоятельность освидетельствования указывает и А.П. Рыжаков: «Это самостоятельное следственное действие, в процессе которого на теле человека выявляют наличие (отсутствие) особых примет,

следов преступления, телесных повреждений, определяют состояние его опьянения или иные свойства и признаки, имеющие значение для уголовного дела, в основном путем наблюдения и отражения результатов в соответствующем протоколе»⁷.

Особый интерес представляет, на наш взгляд, позиция Ю.Г. Торбина, который пишет: «Вряд ли в полной мере можно согласиться с утверждениями авторов, считающих освидетельствование разновидностью следственного осмотра, поскольку ими не учитывается семантическая сущность этих понятий. Происходит подмена криминалистических и процессуальных их значений»⁸. И в результате приходит к выводу о том что «освидетельствование можно рассматривать как одно из следственных действий, охватываемых общим понятием «следственный осмотр»⁹.

Анализ приведенных точек зрения позволяет прийти к выводу о том, что ряд авторов считают освидетельствование осмотром тела человека, другие — особым видом или разновидностью следственного осмотра, третьи — самостоятельным следственным действием.

Мы убеждены в том, что осмотр и освидетельствование являются самостоятельными следственными действиями, хотя и имеющими некоторые общие черты. Они направлены на обнаружение следов преступления и выяснения других обстоятельств расследуемого события. Освидетельствование, как и осмотр, представляет собой процессуальный способ собирания и проверки доказательств. Оно развилось непосредственно из осмотра и практически связано с ним, так как фактические данные, необходимые для принятия решения о производстве освидетельствования следователь, как правило, получает в процессе осмотра места происшествия, жилища, предметов и других

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1963. С. 694.

² Винберг А.И. и др. Косвенные доказательства в советском уголовном процессе. М., 1956. С. 58.

³ Филиппов А.Г. Криминалистика: Учебник. М., 2009. С. 126.

⁴ Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г. Российская криминалистика: Учебник для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. М., 1999. С. 570.

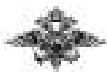
⁵ Жалинский А.Э. Освидетельствование на предварительном следствии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 7.

⁶ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.И. Радченко. М., 2003. С. 424.

⁷ Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 450, 451.

⁸ Торбин Ю.Г. Следы и особые приметы на живых лицах. М., 2006. С. 12.

⁹ Там же. С. 17.



объектов. Осмотр, как и освидетельствование, осуществляется с преобладанием чувственного познания. В процессе их производства используются также методы наблюдения, осуществляются различные измерения, сравнения, обнаружение следов, их описание и фиксация. Общими для них являются и некоторые процессуальные положения. Полученные результаты оформляются протоколами, в которых описываются все действия следователя, а также все обнаруженное при осмотре и (или) освидетельствовании в той последовательности, в какой производились эти следственные действия и в том виде, в каком обнаруженное наблюдалось в момент их проведения.

Однако, следует особо подчеркнуть, что осмотр обладает как процессуальными, так и тактическими особенностями. Их анализ позволяет обосновать самостоятельность осмотра, отграничив его, тем самым, от освидетельствования и иных процессуальных действий, глубже раскрыть его сущность, назначение и содержание, определить процессуальный порядок и особенности производства.

Поместив осмотр и освидетельствование в одну главу УПК РФ, законодатель, тем не менее, термин «освидетельствование» не только вынес в наименование этой главы, но и предусмотрел отдельную статью (ст. 176 УПК РФ), определяющую общие требования к содержанию и процессуальному порядку производства данного следственного действия. Перечисляя в ст. 176 УПК РФ виды осмотра (осмотр места происшествия, местности, жилища, предметов и документов), законодатель не случайно не называет в их числе живых лиц.

Тем не менее, задачи освидетельствования несколько уже задач осмотра. Освидетельствование ограничивается обнаружением особых примет, следов преступления, телесных повреждений, а также выявлением состояния опьянения и иных свойств и признаков, имеющих значение для дела. В то же время, при осмотре не только обнаруживаются следы преступления, но и добываются другие доказательства: выясняется обстановка места происшествия, выявляются новые источники доказательств и иные обстоятельства, имеющие значение для дела (ст. 176 УПК РФ).

В подобной ситуации действия следователя в процессе освидетельствования приобретают некоторые особенности, определяемые спецификой объекта освидетельствования, каковым является тело живого лица, его задачами и процессуальным режимом осу-

ществления, а также нравственно-этическими нормами, связанными, в известной мере, с ограничением личных прав освидетельствуемого лица, прежде всего, права на телесную неприкосновенность.

К уголовно-процессуальным особенностям, присущим освидетельствованию и не характерным для осмотра относятся:

- ♦ вынесение постановления о проведении освидетельствования, которое является обязательным для освидетельствуемого лица;

- ♦ возможность проведения освидетельствования в принудительном порядке, поскольку его производство существенным образом затрагивает личные права граждан и, прежде всего, право на телесную неприкосновенность;

- ♦ возможность проведения освидетельствования лица другого пола, сопровождающегося обнажением данного лица, врачом в отсутствие следователя, в то время как осмотр может проводиться лишь самим следователем, дознавателем, судом;

- ♦ в случае присутствия понятых, они должны быть одного пола с освидетельствуемым лицом, если оно сопровождается обнажением последнего (в ситуациях, когда понятые по усмотрению следователя участвуют в освидетельствовании).

В настоящее время не до конца решенной остается и проблема соотношения осмотра с таким следственным действием, как **проверка показаний на месте**. Во многом это предопределено совпадением мест проведения данных следственных действий, а также тем, что проверка показаний на месте официально была признана самостоятельным действием сравнительно недавно — лишь с принятием УПК РФ 2001г., в то время как фактически она осуществлялась на протяжении многих десятилетий. Введенный в 60-х гг. XX в. в УПК пяти союзных республик СССР (но не в УПК РСФСР) данный способ собирания и проверки доказательств получил широкое распространение в практике предварительного расследования (в том числе и в органах внутренних дел России); следователями он обычно применялся в рамках следственного эксперимента, допроса на месте события или осмотра места происшествия с участием обвиняемого.

Еще в 1961 г. Р.С. Белкин определил проверку показаний на месте как «следственное действие, заключающееся в показе обвиняемым или свидетелем определенного места, связанного с событием преступления, рассказе о совершенных на этом месте действиях,



сопоставлении сведений, сообщенных этими лицами, с объективной обстановкой на месте и иногда демонстрации некоторых действий»¹⁰.

Сущностным признаком проверки показаний на месте является исследование его фактической обстановки. По замечанию Р.С. Белкина, «материальная среда, та обстановка, в которой совершается преступление и остаются его следы, ограничена определенным пространством. Это пространство принято именовать местом происшествия»¹¹. Как показывает практика, таким местом, где проводится проверка показаний, является место происшествия, выступающее и в качестве самостоятельного объекта осмотра. При этом оно подвергается исследованию и в ходе осмотра, в том числе, проводимого с участием потерпевшего, свидетеля, подозреваемого, обвиняемого, и в ходе проверки показаний.

Более того, не достаточно четко, на наш взгляд, законодателем определены различия в целях проведения осмотра и проверки показаний на месте. Так, согласно ч. 1 ст. 176 УПК РФ, цель осмотра состоит в обнаружении следов преступления и выяснении других обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. А целью проверки показаний на месте ч. 1 ст. 194 УПК РФ определяет установление новых обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Не вызывает сомнения то, что осмотр может проводиться с этой же целью, так как он является одним из следственных действий, с помощью которых получают доказательства, позволяющие устанавливать новые обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела. Поэтому для разграничения целей этих следственных действий целесообразно обратиться к анализу мнений ученых, изложенных в юридической литературе.

Исследование обстановки места расследуемого события при проведении осмотра заключается в обнаружении, исследовании, оценке и фиксации состояния свойств и признаков материальных объектов, связанных с расследуемым событием с целью установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, в то время, как, согласно ч. 1 ст. 194 УПК РФ проверка показаний на месте производится в целях исследования имеющихся и получения новых доказательств. Такая парадоксальная ситуация вызвана, на наш взгляд, тем, что целью любого следственного действия является установление обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. По-

этому целесообразнее в качестве критериев отграничения осмотра от проверки показаний на месте использовать совокупность других признаков.

Во-первых, осмотр отличается от проверки показаний на месте по кругу решаемых задач. Основными задачами проверки показаний на месте, как верно отмечает М.В. Меркулова, являются следующие.

«1. Обнаружение места происшествия или нескольких мест происшествий, о которых следователю ранее не было известно, а лицо или лица, давшие показания о происшедшем, затрудняются сообщить ориентирующие данные, по которым следователь самостоятельно мог бы отыскать названные места.

2. Установление того пути, по которому допрошенное лицо проникло на место происшествия или удалилось с него, который следователем ранее установлен не был и который имеет существенное значение для дела, причем допрошенное лицо затрудняется описать этот путь из-за незнания точного наименования окружающих улиц, переулков и расположенных на них объектов.

3. Обнаружение каких-либо следов преступления или вещественных доказательств, местонахождение которых неизвестно следствию и не может быть точно определено при наличии показаний о них допрошенного лица. О существовании таких доказательств следователь мог ранее располагать какими-либо данными или предполагать возможность их существования.

4. Обнаружение новых доказательств (следов и вещественных доказательств), ранее не известных следствию и не упомянутых в показаниях допрошенного лица.

5. Обнаружение потерпевших, ранее неизвестных следователю.

6. Установление свидетелей, ранее неизвестных следователю.

7. Установление других подозреваемых (обвиняемых).

8. Установление причастности подозреваемого (обвиняемого) к другим преступлениям, о которых следователю известно, но лица, их совершившие, не установлены.

9. Установление причин и условий, способствовавших совершению преступления.

¹⁰ Белкин Р.С. Проверка и уточнение показаний на месте: Лекция. М., 1961. С. 3.

¹¹ Белкин Р.С. Собрание, исследование и оценка доказательств. М., 1966. С. 123.



10. Установление или уточнение отдельных обстоятельств, связанных с действиями допрошенного лица на месте происшествия или в других пунктах в случаях, когда эти обстоятельства следователю не ясны, а другими способами установить или уточнить их невозможно.

11. Установление действительной обстановки места происшествия в момент происшедшего на нем события.

12. Установление осведомленности допрошенного лица или допрошенных лиц относительно места происшествия, отдельных объектов или маршрутов, описанных в их показаниях.

13. Установление осведомленности допрошенных лиц относительно действительных обстоятельств события или действий, участниками или очевидцами которых они были.

14. Проверка следственных или розыскных версий»¹².

Очевидно, что не все из указанных задач могут быть разрешены в ходе осмотра.

Во-вторых, проведение проверки показаний на месте возможно только на месте определенного события, в то время как осмотру могут быть подвергнуты не только место происшествия, жилище, помещение, но и предметы, документы, трупы. Такие виды осмотра не имеют ничего общего с проверкой показаний на месте.

В-третьих, отлична процессуальная регламентация рассматриваемых следственных действий и, соответственно, их сущность и содержание.

В-четвертых, проверка показаний на месте как следственное действие возможна лишь на стадии предварительного расследования, и не может быть проведена до возбуждения уголовного дела и на этапе судебного следствия.

В отличие от нее, осмотр места происшествия и осмотр предметов, документов, трупа допускается в исключительных случаях до возбуждения уголовного дела, а в ходе судебного следствия ст. 284 и 287 УПК РФ указывают на возможность осмотра вещественных доказательств, местности и помещения.

В-пятых, проведение проверки показаний на месте не возможно без участия лица (подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, потерпевшего), чьи показания проверяются. В ходе осмотра по решению следователя также могут присутствовать указанные участники процесса, но это участие не обязательно. Более того, при

сутствие при осмотре потерпевшего, подозреваемого, иных лиц не требует их предварительного допроса.

Сложнее, на наш взгляд, отграничить осмотр от **обыска**. Тем не менее, представляется возможным определить ряд признаков, которые в совокупности позволяет не смешивать эти два самостоятельных следственных действия.

Во-первых, цель обыска состоит в обнаружении и изъятии предметов, документов и ценностей, могущих иметь значение для уголовного дела. При наличии достаточных данных полагать, что они находятся в каком-либо месте или у какого-либо лица. Начиная же осмотр, следователь не знает, и не может предполагать, какие объекты он обнаружит.

Во-вторых, обыск, как правило, заканчивается изъятием вышеуказанных объектов, тогда, когда осмотр, обнаружение и изъятие — лишь первый этап, за которым следует изучение их признаков и свойств. Более того, изъятие объектов является главной задачей обыска, а при проведении осмотра такое изъятие может быть осуществлено, но не является его целью.

В-третьих, отличается основание проведения указанных следственных действий, а также процессуальный порядок их производства. Например, проведение обыска начинается с предложения лицу добровольно выдать подлежащие изъятию объекты.

В-четвертых, решение о проведении обыска оформляется постановлением следователя, за исключением случаев, когда необходимо получение судебного решения, а при проведении осмотра вынесение такого постановления, как правило, не требуется. Исключение составляет лишь осмотр жилища без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства, при несогласии проживающих в нем лиц.

В-пятых, обыск от осмотра во многом отличается не только по процессуальным признакам, но и по приемам и методам его осуществления.

Полагаем, что указанные критерии отграничения осмотра от других смежных следственных действий (освидетельствования, проверки показаний на месте и обыска) могут быть использованы и в процессе дальнейшего совершенствования уголовно-процессуального законодательства, и в правоприменительной практике, позволяя исключить отдельные ошибки и повысить качество доказывания по уголовным делам.

¹² Меркулова М.В. Тактика проверки показаний на месте события / Под. ред. В.П. Лаврова. М., 2009. С. 160.



РОЛЬ ПРОКУРОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА ПРИ ПРЕДСТАВЛЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУД

ОЛЕГ ДМИТРИЕВИЧ ЖУК,

декан юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: ole375@rambler.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс; 12.00.11 — судебная деятельность,

прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Халиулин А.Г.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены взаимодействие прокурора и суда по обеспечению законов при использовании результатов оперативно-разыскной деятельности. Определены направления предоставления результатов оперативно-разыскной деятельности в суд.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскные мероприятия, прокурор, суд, результаты оперативно-разыскной деятельности.

Annotation. The interaction between the prosecutor and the court to ensure the law by using the results of the operational-investigative activity is considered in the article. The directions of providing the results of the operational-investigative activity in the court are given.

Keywords: operational-investigative activity, operational-investigative actions, prosecutor, the court, results of operational-investigative activity.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов при использовании результатов оперативно-разыскной деятельности в судебном производстве является исполнение законов при осуществлении оперативно-разыскных мероприятий и установленного порядка использования результатов оперативно-разыскной деятельности в судебном производстве.

Из содержания ст. 11 ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) вытекает, что результаты оперативно-разыскной деятельности могут быть использованы для подготовки и осуществления судебных действий, розыска лиц, скрывшихся от суда, а также представляться в суд, в производстве которого находится уголовное дело.

В целом, результаты оперативно-разыскной деятельности могут представляться в суд по нескольким направлениям.

Первое направление — представление результатов оперативно-разыскной деятельности в порядке судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-разыскных мероприятий.

В соответствии со ст. 9 Закона об ОРД, рассмотрение материалов об ограничении конституционных

прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-разыскных мероприятий осуществляется судом, как правило, по месту проведения таких мероприятий, или по месту нахождения органа, ходатайствующего об их проведении. Указанные материалы рассматриваются уполномоченным на то судьей единолично и незамедлительно. Судья не вправе отказать в рассмотрении таких материалов в случае их представления.

Основанием для решения судьей вопроса о проведении оперативно-разыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан, указанные в ч. 1 настоящей статьи, является мотивированное постановление одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность. Перечень категорий таких руководителей устанавливается ведомственными нормативными актами.

По требованию судьи ему могут представляться также иные материалы, касающиеся оснований для проведения оперативно-разыскного мероприятия, за



исключением данных о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и о тактике проведения оперативно-разыскных мероприятий.

По результатам рассмотрения указанных материалов судья разрешает проведение соответствующего оперативно-разыскного мероприятия, которое ограничивает конституционные права граждан, указанные в ч. 1 настоящей статьи, либо отказывает в его проведении, о чем выносит мотивированное постановление. Постановление, заверенное печатью, выдается инициатору проведения оперативно-разыскного мероприятия одновременно с возвращением представленных им материалов.

Срок действия вынесенного судьей постановления исчисляется в сутках со дня его вынесения и не может превышать шести месяцев, если иное не указано в самом постановлении. При этом течение срока не прерывается. При необходимости продления срока действия постановления судья выносит судебное решение на основании вновь представленных материалов.

В случае, если судья отказал в проведении оперативно-разыскного мероприятия, которое ограничивает конституционные права граждан, указанные в ч. 1 настоящей статьи, орган, осуществляющий оперативно-разыскную деятельность, вправе обратиться по этому же вопросу в вышестоящий суд.

Руководители судебных органов должны создавать условия, обеспечивающие защиту сведений, которые содержатся в представляемых судьбе оперативно-служебных документах.

Второе направление — представление результатов оперативно-разыскной деятельности на стадии после утверждения обвинительного заключения и до поступления уголовного дела в суд.

Получив результаты оперативно-разыскной деятельности из субъекта, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, прокурор направляет представленные результаты государственному обвинителю, который впоследствии должен будет заявить и обосновать ходатайство о приобщении их к материалам уголовного дела.

Третье направление — представление результатов оперативно-разыскной деятельности на стадии предварительного слушания уголовного дела.

На этой стадии результаты оперативно-разыскной деятельности могут быть направлены: прокурору, непосредственно государственному обвинителю или судье.

Судья, в случае получения из органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, результатов оперативно-разыскной деятельности, оценивает их с точки зрения относимости, допустимости и достоверности и принимает решение о приобщении их к материалам уголовного дела.

Переписка между государственными органами осуществляется не между рядовыми сотрудниками, а между руководителями подразделений, сотрудниками которых они являются. Поэтому неправомерно направление результатов оперативно-разыскной деятельности от субъекта, его осуществляющего, непосредственно государственному обвинителю по данному уголовному делу, минуя его непосредственного руководителя — прокурора.

Прокурор, получив результаты оперативно-разыскной деятельности, направляет их государственному обвинителю, который впоследствии также должен будет заявить и обосновать ходатайство о приобщении их к материалам уголовного дела в подготовительной части судебного заседания.

Четвертое направление — представление результатов оперативно-разыскной деятельности на стадии судебного следствия.

На этом этапе представление результатов оперативно-разыскной деятельности осуществляется аналогично предыдущему этапу, т.е. через прокурора и государственного обвинителя, или через судью.

Для прокурора, участвующего в рассмотрении уголовного дела, судебное следствие — основной этап процессуальной деятельности, поскольку именно на этом этапе он представляет суду доказательства виновности подсудимых в совершении преступлений.

Государственный обвинитель должен осуществлять взаимодействие с инициатором оперативной разработки по уголовному делу. Получив от него оперативно-значимую информацию об участниках уголовного судопроизводства, которая может существенно повлиять на их показания в судебном следствии, государственный обвинитель обязан представить ее суду. Эту информацию инициатор органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, может представить непосредственно в суд.



Выяснение характера отношений оперативным путем (родственные, дружеские, неприязненные, враждебные и т.п.) позволяет правильно оценить показания допрошенных в суде лиц.

Одновременно, инициатор оперативной разработки и оперативные сотрудники, осуществляющие оперативную разработку, с целью обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения должны организовать комплекс необходимых оперативно-разыскных мер по их охране (при их несогласии с предложенными мерами безопасности, они осуществляются негласно).

Существенные особенности имеют допросы в судебном следствии в качестве свидетелей сотрудников оперативных подразделений и их руководителей, в том числе и лично участвовавших в проведении оперативно-разыскных мероприятий.

Оглашение показаний участников уголовного судопроизводства допускается в судебном следствии; законом это предусмотрено в исключительных случаях. Оглашенные показания могут быть положены в основу выводов и решений по делу лишь после их проверки и всестороннего исследования в судебном заседании. В связи с этим на основании ч. 3 ст. 7 Закона об ОРД суд имеет право поручить органу, осуществляющему оперативно-разыскную деятельность, проведение необходимых оперативно-разыскных мероприятий для проверки оглашенных показаний.

По уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях вещественными доказательствами практически всегда являются, в том числе, аудио- и видеокассеты с записями, произведенными во время проведения оперативно-разыскных мероприятий. Условия допустимости таких доказательств, на наш взгляд, следующие:

1) эти аудио- и видеозаписи должны быть представлены органу дознания, следователю, прокурору и в суд в соответствии с Законом об ОРД;

2) в том случае, если записи были представлены в ходе досудебного производства, они должны быть осмотрены в присутствии понятых, о чем должен быть составлен протокол;

3) аудио- и видеозаписи должны быть признаны вещественными доказательствами и приобщены к уголовному делу.

Принимая решение по делу, суд может ссылаться в нем лишь на материалы, которые исследовались в судебном заседании, в том числе, представленные ор-

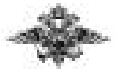
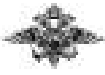
ганами, осуществлявшими оперативно-разыскное преследование суду или прокурору в период судебного следствия.

Это означает, что необходимые сторонам или суду документы могут быть оглашены в судебном заседании, а участники процесса могут делать заявления, обращать внимание суда на определенные обстоятельства, допрашивать составителей документов (в том числе сотрудников органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность) или лиц, располагающих какими-либо сведениями о документе. В этом случае, на наш взгляд, на основании ч. 2 ст. 12 Закона об ОРД и при наличии письменного согласия допускается допрос лиц, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудников органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также лиц, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе.

В определении или постановлении о приобщении к уголовному делу документов должны быть сведения об источнике появления документа, признанного доказательством по делу (результаты оперативно-разыскной деятельности представляются на основе Инструкции о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, утвержденной приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г. и, естественно, сведения об источнике конкретного документа в них должны быть указаны).

Важным моментом в деятельности прокурора, участвующего в рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных, является участие в формировании коллегии присяжных заседателей. Прокурору, как и другим участникам судебного разбирательства, вручается список кандидатов в присяжные заседатели без указания их домашнего адреса (ч. 4 ст. 327 УПК РФ).

Прокурор (обязательно в контакте с оперативными работниками, обеспечивающими оперативно-разыскное преследование по данному уголовному делу) должен организовать проверку предоставленного списка с тем, чтобы выявить в нем кандидатов, не имеющих права участвовать в суде с участием присяжных. В их числе могут оказаться, например, имеющие неснятые и непогашенные судимости, подозреваемые и обвиняемые по различным уголовным делам, а так-



же лица, имеющие хотя бы косвенное отношение к преступной деятельности подсудимого (подсудимых). Результаты оперативно-разыскной деятельности, полученные в ходе организации оперативной проверки кандидатов в присяжные заседатели впоследствии возможно использовать для активизации оперативной разработки в отношении неустановленных соучастников преступления. По результатам осуществления оперативной проверки, в случае необходимости, прокурор имеет право на мотивированные и немотивированные отводы и на заявление о тенденциозности сформированной коллегии присяжных.

Одновременно прокурор, реализуя свои полномочия по координации деятельности органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, должен организовать работу соответствующих оперативных подразделений по проведению необходимых оперативно-разыскных мероприятий с целью исключения неправомерного воздействия на присяжных заседателей, а также на подсудимых, свидетелей, потерпевших и других участников уголовного судопроизводства.

Государственный обвинитель обязан также принять все возможные меры к восполнению пробелов предварительного следствия, если таковые будут выявлены в ходе судебного разбирательства; к устранению противоречий в доказательствах; не только сопоставить собранные доказательства между собой, но и привлечь, если это окажется необходимым, новые доказательства, при помощи которых можно проверить достоверность ранее полученных.

В первую очередь, речь идет о результатах оперативно-разыскной деятельности, содержание которых может восполнить имеющиеся пробелы предварительного следствия. Эти результаты в соответствии с Инструкцией могут быть представлены суду (председательствующему). В этой ситуации председательствующий должен вынести постановление о приобщении результатов оперативно-разыскной деятельности к материалам уголовного дела, находящегося в его производстве, и огласить их перед сторонами.

В случае представления результатов оперативно-разыскной деятельности государственному обвинителю (через прокурора — руководителя прокуратуры, в которой служит государственный обвинитель), он заявляет ходатайство о приобщении этих результатов к материалам уголовного дела и, при согласии председательствующего, их оглашает.

Собранные следователем доказательства нередко претерпевают в суде те или иные, порой весьма существенные изменения, что также диктует необходимость тщательной их проверки, в том числе с применением комплекса сил, средств и методов оперативно-разыскной деятельности.

Пятое направление — представление результатов оперативно-разыскной деятельности в суде кассационной инстанции.

Представление и использование результатов оперативно-разыскной деятельности на этом этапе в целом не отличается от рассмотрения дела в суде первой инстанции. Но есть некоторые особенности.

При рассмотрении дела стороны вправе представлять суду второй инстанции дополнительные материалы, подтверждающие или опровергающие доводы, изложенные в кассационной жалобе или представлении, например, документы (справки, свидетельства, сертификаты, лицензии, выписки из книги приказов, историй болезни и т.д.).

В этой стадии органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, при получении оперативно-значимой информации, в соответствии с Инструкцией, должны направить все материалы председательствующему в кассационной инстанции; они также могут быть представлены через государственного обвинителя.

Реализация права сторон на представление дополнительных материалов суду кассационной инстанции увязана с определенными требованиями, ранее выработанными практикой, а ныне закрепленными в законе: а) лицо, представляющее дополнительные материалы, обязано указать, каким путем и в связи с чем они получены; б) дополнительные материалы недопустимо получать путем производства следственных действий. Данные положения относятся, прежде всего, к прокурору и свидетелям со стороны обвинения, например, сотрудникам или руководителям органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Шестое направление — использование результатов оперативно-разыскной деятельности для нейтрализации противодействия уголовному преследованию в судебном производстве.

Практика рассмотрения судами уголовных дел показывает, что рассмотрение судом значительной части таких дел сопровождается противодействием уголовному преследованию.



Субъекты оперативно-разыскной деятельности получают оперативно-значимую информацию, используя весь имеющийся для решения задач оперативно-разыскной деятельности арсенал оперативно-разыскных мер и мероприятий. В первую очередь, информация поступает из агентурных источников, а также от штатных негласных сотрудников и офицеров особого назначения органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Практика расследований ряда преступлений, совершенных в соучастии, коррупционной направленности показывает, что оставшиеся на свободе соучастники или иные лица, заинтересованные в исходе дела, угрожают проведению уголовного судопроизводства.

Противодействие с их стороны может осуществляться различными способами:

- 1) попытки подкупа судей и государственных обвинителей;
- 2) применение насилия или угроз в отношении судей, государственных обвинителей и присяжных заседателей;
- 3) попытки подкупа свидетелей, потерпевших, экспертов, специалистов;
- 4) применение угроз или насилия в отношении потерпевших, свидетелей, экспертов, специалистов;
- 5) применение угроз или насилия в отношении подсудимых, ранее дававших показания, избобличающие других соучастников;
- 6) вызов в суд для допроса «подставных» свидетелей для опровержения показаний свидетелей со стороны обвинения;
- 7) попытки уничтожения находящихся в суде уголовных дел и вещественных доказательств, уничтожения или повреждения зданий судов;
- 8) угрозы совершения в случае постановления обвинительного приговора актов терроризма, похищений людей, убийств и других тяжких преступлений;
- 9) попытки освобождения подсудимых в пути следования в суд или во время судебного заседания, либо из мест содержания подсудимых под стражей;
- 10) психологическое воздействие на участников судебного разбирательства (нахождение возле здания или в зале суда большого количества членов преступных группировок, пикеты, расклейка плакатов, публикация в СМИ материалов в интересах подсудимых с целью оказания влияния на суд, государственного обвинителя, присяжных заседателей и др. участников уголовного судопроизводства).

Учитывая особую опасность и реальную угрозу для жизни участников уголовного судопроизводства, должны разрабатываться программы по организации оперативно-разыскного обеспечения в период осуществления уголовного преследования. Особое внимание субъектам оперативно-разыскной деятельности необходимо обращать на меры государственной защиты при осуществлении уголовного преследования в судебном производстве.

В этот период должно обеспечиваться ежедневное присутствие в зале судебного заседания и в самом помещении суда сотрудников спецподразделений, которые имеют практические навыки работы с такой категорией лиц. Они же обеспечивают охрану и доставку наиболее ценных в информационном плане свидетелей в суд, с последующим их сопровождением к месту жительства. В случае необходимости и поступления соответствующих письменных заявлений, свидетелям предоставляется круглосуточная охрана силами спецподразделений, с временным переселением данных лиц с постоянного места жительства. Как показала практика, применение таких мероприятий позволяет свидетелям напрямую ощутить психологическую и физическую защиту своей жизни и здоровья, что помогает им впоследствии преодолеть негативное психологическое воздействие со стороны подсудимых и их родственников в судебном заседании.

Возможно проведение закрытого судебного разбирательства, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц (п. 4 ч. 2 ст. 241 УПК РФ).

Закрытое судебное разбирательство также может решить задачу обеспечения безопасности судей и иных лиц, находящихся в здании суда. Это также очень актуально, поскольку известны попытки участников преступных сообществ освободить подсудимых. В связи с этим закрытые судебные заседания по уголовным делам о преступлениях, совершаемых организованными преступными сообществами, проводятся при необходимости не в зданиях судов, а в помещениях следственных изоляторов, на территории исправительных учреждений и других охраняемых объектов. В случаях, когда нет возможности проводить судебное заседание в помещении СИЗО или исправительного учреждения, необходимо использовать помещение, находящееся рядом с изолятором временного содержания (например, помещение органа внутренних дел). Во



всех случаях необходимо обеспечить ограждение зоны конвоирования, специальные меры безопасности при доставке подсудимых в зал судебного заседания, пропускной режим для входа в здание, где проходит закрытое судебное разбирательство.

Необходимо также иметь в виду, что ч. 2.1 ст. 241 УПК РФ предусматривается, что в определении или постановлении суда о проведении закрытого судебного разбирательства должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых суд принял данное решение. Представляется, что государственный обвинитель, заявляя ходатайство или высказывая свое мнение по поводу закрытого судебного разбирательства, должен изложить суть таких обстоятельств, на которые суд в дальнейшем может сослаться в определении (постановлении).

Отобрание подписки от участников закрытого судебного заседания о неразглашении данных, ставших им известными в ходе судебного разбирательства, как представляется, вытекает из самого режима закрытого судебного разбирательства.

Допускается также удаление из зала закрытого судебного разбирательства свидетелей непосредственно после их допросов. Судья, выяснив мнение сторон, вправе принять такое решение.

УПК РФ предусматривает публичное оглашение лишь вводной и резолютивной части приговора.

Эта мера предусмотрена ч. 7 ст. 241 УПК РФ и обусловлена проведением по данному уголовному делу закрытого судебного заседания. Такая необходимость существует, поскольку иначе показания и иные доказательства, исследованные в ходе закрытого судебного разбирательства и указанные в описательно-мотивировочной части приговора, будут оглашены публично.

Данное положение соответствует решению Европейского Суда по правам человека, не считавшего оглашение всего текста приговора обязательным. В деле Претто и других против Италии было установлено, что решение по уголовному делу одним из судов Италии не было оглашено публично, а лишь занесено в реестр суда вместе с письменным уведомлением сторон о постановляющей части решения. Европейский Суд не посчитал, что в данном случае имеет место нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод и указал, что такая тенденция свойственна законодательству многих государств—членов Совета Европы¹.

Кроме того, возможен допрос защищаемого лица при нахождении его вне зала судебного заседания с использованием средств видеоконференцсвязи.

Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 39-ФЗ действующий УПК РФ дополнен ст. 278.1, регламентирующей особенности допроса свидетеля путем использования систем видеоконференцсвязи.

Теперь суд, рассматривающий уголовное дело, при необходимости может вынести решение о проведении допроса свидетеля путем использования систем видеоконференцсвязи.

Одновременно суд, рассматривающий уголовное дело, поручает суду по месту нахождения свидетеля организовать проведение допроса свидетеля путем использования систем видеоконференцсвязи.

До начала допроса судья суда по месту нахождения свидетеля по поручению председательствующего в судебном заседании суда, рассматривающего уголовное дело, удостоверяет личность свидетеля. Подписку свидетеля о разъяснении ему прав, обязанностей и ответственности, предусмотренных ст. 56 УПК РФ, и представленные свидетелем документы судья суда по месту нахождения свидетеля направляет председательствующему в судебном заседании суда, рассматривающего уголовное дело.

Такой допрос — разновидность допроса в условиях, исключающих визуальное наблюдение свидетеля участниками судебного разбирательства. Это средство нейтрализации противодействия правосудию применяется во многих государствах. При этом изображение свидетеля не демонстрируется, а голос искажается.

Допрос в таком режиме позволяет не вызывать в зал судебного заседания свидетеля, находящегося в безопасном месте. При этом в суде можно не ограничиваться оглашением показаний свидетеля, данных на предварительном следствии, а предоставить возможность участникам процесса задавать допрашиваемому вопросы. В месте, где находится допрашиваемый, должен присутствовать работник аппарата суда либо судебный пристав, который удостоверяет, что на допрос явилось именно вызванное лицо, данные о котором имеются у судьи, председательствующего в процессе.

В практике деятельности судов уже используется участие защищаемых лиц и оперативных сотрудни-

¹ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 430—437.

ков, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность и внедренных в преступные формирования, в судебном разбирательстве под псевдонимом и использование псевдонима в приговоре.

Эта процессуальная мера защиты также применяется в таких государствах, как Украина, Чехия, Словакия, Латвия, Германия и др.

Несмотря на возражения против применения такой меры защиты, связанные с тем, что это будет противоречить принципам состязательности и непосредственности исследования доказательств, ч. 5 ст. 278 УПК РФ предусматривает, что при необходимости обеспечения безопасности свидетеля, его близких родственников, родственников и близких лиц суд без оглашения подлинных данных о личности свидетеля вправе провести его допрос в условиях, исключающих визуальное наблюдение свидетеля другими участниками судебного разбирательства.

В ч. 6 этой же статьи предусмотрено, что в случае заявления сторонами обоснованного ходатайства о раскрытии подлинных сведений о лице, дающем показания, в связи с необходимостью осуществления защиты подсудимого либо установления каких-либо существенных для рассмотрения уголовного дела обстоятельств, суд вправе предоставить сторонам возможность ознакомления с указанными сведениями.

Особо отметим, что приговор суда не может быть основан исключительно на показаниях свидетелей, дававших показания под псевдонимом. Необходимо шире практиковать допрос должностных лиц правоохранительных органов в качестве свидетелей по поводу проведенных оперативно-разыскных мероприятий.

Последнее время такая практика получила распространение и в судах РФ, рассматривающих уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных организованными преступными формированиями. Эта мера является достаточно эффективной. Государственный обвинитель должен представлять, какие именно показания будет давать оперативный работник, и разъяснить ему, каким образом он должен участвовать в судебном заседании (особенно если он вызван туда впервые). Государственный обвинитель может предложить оперативному работнику давать показания под своим настоящим именем или под псевдонимом, определить, в какой момент судебного разбирательства оперативный работник будет вызван для дачи показаний в качестве свидетеля, разъяснить ему порядок допроса свидетеля в судебном заседании.

Безусловно, показания сотрудника правоохранительных органов не должны быть единственным доказательством и должны подтверждаться совокупностью иных доказательств по уголовному делу.

Правоохранительные органы: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

В учебнике на основе правовой категории «правоохрана» определено понятие «правоохранительный орган» и установлен исчерпывающий перечень этих органов. Правовая категория «правоприменение» позволила выделить органы, осуществляющие правоохрану (правоприменительные органы). Посредством системного подхода установлена структура каждого правоохранительного и правоприменительного органа, раскрыты их функции и взаимосвязи.

В учебнике (в частях I—III) учтены изменения в законодательстве, а также решения органов судебной власти по состоянию на 1 марта 2013 г. Последующее изменение законодательства, вплоть до выпуска в свет учебника, существенно не повлияло на его содержание.

Для студентов (курсантов, слушателей) высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся организацией и функционированием правоохранительных и правоприменительных органов.





УДК 343.162.2
ББК 67.411

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

АНДРЕЙ АЛЬБЕРТОВИЧ ШИШКОВ,

профессор кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: aashishkov@yandex.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс; 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется соотношение понятий «надзор» и «контроль» в уголовном процессе. Высказывается мнение, что деятельность судьи в досудебном производстве по уголовным делам по своей правовой природе ближе к надзорной деятельности. Предлагается продолжить дискуссию о реформировании судебных органов в аспекте их полномочий в досудебных стадиях уголовного процесса.

Ключевые слова: прокурорский надзор в уголовном процессе, судебный контроль, судья, мера пресечения, содержание под стражей, следственный судья.

Annotation. Analyzed the relationship between the concepts of «oversight» and «control» in the criminal process. It has been suggested that the activity of judges in pretrial proceedings in criminal cases by their nature, closer to Supervisory activities. It is proposed to continue the discussion about the reform of the judicial authorities in the context of their powers in the pre-trial stages of the criminal process.

Keywords: public prosecutor's supervision in the criminal process, judicial review, judge, measure of preventive detention, investigating judge.

Термин «надзор» отечественному законодательству известен давно. Чаще его связывают с деятельностью органов прокуратуры. Так, федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации возлагает на органы прокуратуры надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов на ее территории (ст. 1). Поэтому в теории и практике уже давно устоялось понятие «прокурорский надзор».

Наряду с этим, в законодательстве употребляется понятие «судебный надзор». Например, Основной закон России связывает это понятие с деятельностью высшего судебного органа страны — Верховного Суда Российской Федерации (ст. 126).

Кроме того, надзор, судья по имеющимся нормативным правовым актам, осуществляют и другие органы государственной власти. Прежде всего, речь идет о различных органах исполнительной власти, в наименовании которых уже содержится ответ об их функциональном назначении (Роспотребнадзор, Росфиннадзор, Ространснадзор и др.).

В сфере уголовного судопроизводства число субъектов надзорной деятельности, безусловно, меньше. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК) неоднократно упоминает термин «надзор». Чаще надзор в УПК, как и в целом в законодательстве, связывают с деятельностью прокурора. Именно на него закон возложил функцию надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и органов дознания (ч. 1 ст. 37 УПК). Помимо прокурора, надзор осуществляет и суд. Надзорной деятельности суда законодатель посвятил самостоятельную главу «Производство в надзорной инстанции». Именно в ней, от части, раскрывается механизм реализации положений Конституции о судебном надзоре.

Кроме того, термин «надзор» употребляется в УПК применительно к двум органам исполнительной власти. В первом случае, речь идет об органе дознания — органе государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы (п. 4 ч. 1



ст. 40; п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК). Во втором, — о федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных. На последнего в досудебном производстве возлагается контроль за нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста (ч. 10 ст. 107 УПК).

Но, как известно, уголовное судопроизводство состоит из досудебного и судебного производства (п. 56 ст. 5 УПК). И как показывает практика, именно в досудебном производстве чаще нарушается установленный порядок предварительного расследования и права участников уголовного процесса. В этой связи представляет интерес рассмотрение вопроса о субъектах надзорной деятельности в досудебном производстве.

Никаких сомнений не возникает относительно права прокурора осуществлять этот вид государственной деятельности. Надзорная функция прокурору принадлежит традиционно и обоснована длительной историей развития не только отечественного, но и зарубежного уголовно-процессуального законодательства. Вместе с тем, представляется, что прокурор — не единственный участник, наделенный правом надзора в досудебном производстве.

Цель надзорной деятельности в досудебном производстве — обеспечение законности при расследовании уголовных дел и соблюдение прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Для этих целей закон наделяет прокурора определенными полномочиями, которые принято именовать надзорными. Например, требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия; право отменять незаконные или необоснованные решения дознавателя; истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя об отказе в возбуждении, постановлении или прекращении уголовного дела; давать согласие на производство некоторых процессуальных действий и др.

Объем надзорных полномочий прокурора законодателем периодически пересматривается. Некоторые из них в УПК больше не встречаются, но в большинстве случаев законодатель перераспределяет их между иными участниками уголовного процесса. Так, достаточно длительный период времени отечественное законодательство не знало альтернатив праву

прокурора санкционировать применение меры пресечения в виде заключения под стражу или производство следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан. Также ни кто не предполагал, что прокурора лишат полномочий продлевать сроки предварительного следствия и отменять любые решения следователя. При этом не было сомнений в том, что именно прокурор, реализуя надзорные полномочия, в полной мере сможет обеспечить законность предварительного расследования и соблюдение прав и свобод участников уголовного процесса.

В действующем законодательстве часть полномочий, ранее принадлежавших прокурору, реализуют суд и руководитель следственного органа. При этом, как представляется, цели этих полномочий в целом не совпадают.

Суд в досудебном производстве своими полномочиями обеспечивает законность и обоснованность решений и действий органов уголовного преследования, ограничивающих конституционные и иные права и свободы граждан. В частности, рассматривая ходатайства следователя и дознавателя в порядке ст. 165 УПК, суд оценивает законность и обоснованность действий и решений органов предварительного расследования. Полномочия по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя также, вне всякого сомнения, имеют своим назначением обеспечение прав, свобод и законных интересов участников уголовного процесса. Таким образом, назначение этих полномочий после их передачи от прокурора суду не изменилось.

Вместе с тем, деятельность суда в досудебных стадиях уголовного процесса уже длительный период времени именуется судебным контролем. При этом законодатель все это время не предлагает определения судебного контроля. Более того, уголовно-процессуальному законодательству даже неизвестен термин «судебный контроль».

Авторы, подробно рассматривавшие судебный контроль в досудебных стадиях уголовного процесса, определяют его по-разному.

В частности, утверждается, что это особый, самостоятельный, хотя и не выходящий за рамки уголовного судопроизводства, вид судебной деятельности, направленный на обеспечение прав, свобод человека и гражданина, а равно их защиту и незамедлительное восстановление в случае, если у заинтересованных лиц возникли основания полагать, что их права и свободы



органом дознания, дознавателем, следователем либо прокурором нарушены, а законные интересы — проигнорированы¹. Или, например, судебный контроль — это специфическая уголовно-процессуальная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения в уголовном процессе конституционных прав и свобод участников процесса, недопущение их нарушения, восстановление незаконного и (или) необоснованного нарушения конституционных прав².

Судебный контроль — одно из направлений реализации судебной власти и самостоятельная уголовно-процессуальная функция, отмечает в своей работе О.В. Химичева. Он состоит в осуществлении судом системы проверочных мероприятий, носящих предупредительный и правовосстановительный характер в целях обеспечения законности и обоснованности решений и действий органов предварительного расследования, ограничивающих конституционные или иные права и свободы граждан³. И.Л. Петрухин понимает под судебным контролем проверку в суде решений и действий (бездействия) органов расследования, прокурора, ОРД и принятие мер по выявлению и устранению ошибок и нарушений прав человека, допущенных дознавателем, следователем, прокурором, а также оперативно-разыскными органами на досудебных стадиях уголовного процесса⁴. Есть и другие мнения о понятии и сущности деятельности суда в досудебных стадиях уголовного процесса⁵.

Отдельным направлением научной дискуссии уже длительное время остается вопрос о соотношении понятий «правосудие» и «судебный контроль». А, значит, есть мнение, что деятельность суда в досудебном производстве не что иное, как форма правосудия⁶.

Характеристика надзорной деятельности также не отличается единообразным содержанием. Например, отмечается, что надзор осуществляется в отношении тех объектов, которые организационно (ведомственно) не подчинены органам, осуществляющим эту деятельность. Круг объектов надзорной деятельности не определен и значительно шире, чем при контроле. Органы, осуществляющие надзорные функции, наделяются полномочиями осуществлять уголовно-процессуальное принуждение, применять меры пресечения, а также привлекать к уголовной ответственности. Кроме того, органы надзора проверяют соответствие действий поднадзорных объектов законам и иным обязательным для исполнения неограниченного круга лиц специальным правилам. При этом не оценивают

целесообразность деятельности поднадзорного объекта и не вмешиваются в решение вопросов организационной структуры, а также кадровой политики и т.п. Обращают внимание, что органы надзора не вправе напрямую вмешиваться в ход хозяйственной деятельности поднадзорного объекта. Наконец, надзорной деятельностью вправе заниматься только специально уполномоченные государственные органы.

Несколько иной взгляд представил В.П. Беляев, который указывает на такие признаки надзора как: 1) особый субъектный состав (надзорную деятельность вправе осуществлять только управомоченные на то законом субъекты); 2) надзорная деятельность в определенной мере урегулирована процессуальными нормами (она осуществляется только в процессуальном режиме, определенном соответствующим законодательством); 3) надзорная деятельность всегда публичная и государственно-властная; 4) тесная связь с разрешением юридических дел; 5) все действия управомоченных субъектов при разрешении входящих в их компетенцию дел облакаются в соответствующие процессуальные документы; 6) надзор тесно связан с необходимостью использования различных методов и средств юридической техники⁷.

Нетрудно заметить, что в изложенных точках зрения судебный контроль определяют через понятия «деятельность» (или проверочные действия) и «цель». По сути, все авторы солидарны в том, что цель судебного контроля — обеспечение законности досудебного производства, а также соблюдение и защита прав и свобод человека. Надзор также определяется

¹ Колоколов Н.А. Методика проведения основных судебно-контрольных действий в стадии предварительного расследования. М., 2004. С. 11.

² Солодилов А.В. Судебный контроль в системе уголовного процесса России. Томск, 2000. С. 22.

³ Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Моногр. М., 2004. С. 210.

⁴ Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений. М., 2008. С. 100.

⁵ Мищенко Е.В. Судебный контроль в досудебном производстве по делам о применении принудительных мер медицинского характера // Вестник Оренбургского государственного университета. 2009. № 3. С. 90.

⁶ Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном процессе: понятие, виды, сущность и содержание // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2001. № 2. С. 118; Лебедев В.М. Судебная защита свободы и личной неприкосновенности граждан на предварительном следствии: Учеб. пособие. М., 2001. С. 8.

⁷ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 33.



через «деятельность», но с той лишь разницей, что ее осуществляет иной государственный орган. При этом цель надзора в досудебном производстве в целом совпадает с целью судебного контроля. Это две формы процессуальной деятельности решающие, в сущности, одни задачи. И это закономерно, поскольку речь идет об одних и тех же полномочиях, ранее считавшихся надзорными.

Как уже было отмечено, один субъект решает эти задачи уже длительный период времени, другой — имеет относительного первого небольшой опыт обеспечения законности в досудебном производстве. И все это время постоянно идет поиск правовых инструментов, позволяющих повысить эффективность этой деятельности.

Первый опыт обжалования решений прокурора об избрании мер пресечения показал, что суд зачастую имеет иное представление о законности и обоснованности заключения обвиняемого под стражу. Именно эта деятельность суда, регламентированная ст. 220¹—220² УПК РСФСР, позволила включить в оборот термин «судебный контроль». И хотя законодатель прямо не говорил о судебном контроле (употреблялся термин «судебная проверка»), но по форме и содержанию ст. 220² УПК РСФСР этот вид деятельности в большей степени содержал признаки контроля (ограниченный круг объектов контрольной деятельности, ее эпизодичность, не вмешательство в принятие решения об аресте и др.), чем надзора.

Современная роль суда в досудебном производстве после передачи надзорных полномочий является активной. Без учета его мнения стало невозможно принять решение об обыске и выемке в жилище, об избрании некоторых мер пресечения, которые ранее санкционировал прокурор. Теперь суд является необходимым звеном механизма ограничения конституционных прав граждан. Эти решения он принимает не эпизодически, а в силу закона на постоянной основе (ч. 2 ст. 29 УПК). При этом суд не вмешивается в решение организационных вопросов, оценивает действия участников исключительно с позиций законности.

Но, как показала практика, модель судебного контроля, предложенная законодателем в 2001 г., не выполнила в полной мере своего предназначения — дополнительного, независимого, беспристрастного гаранта законности в досудебном производстве. Суды, рассматривая ходатайства следователя, дознавателя в меньшей степени принимают во внимание и учиты-

вают доводы стороны защиты об отсутствии оснований для ограничения прав обвиняемого (подозреваемого). Судебная и следственная практика показывает, что только одно ходатайство из десяти об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (п. 1 ч. 2 ст. 29 УПК) не находит поддержки в суде. Ситуация же с продлением срока содержания под стражей (п. 2 ч. 2 ст. 29 УПК) еще более привлекательна для стороны обвинения. Из 146 776 ходатайств, рассмотренных в 2013 г., районные суды удовлетворили 133 134 или 90,7%. Доля удовлетворенных ходатайств о продлении срока содержания под стражей относительно заявленных еще больше — 98,3%⁸. Есть примеры и о 100% удовлетворении ходатайств в отдельных районных судах⁹.

Более того, реформа досудебного производства выявила еще одну проблему, когда суд вынужден разрешать спор о мере пресечения, возникший между участниками одной стороны, — стороны обвинения. Теперь мнение следователя и руководителя следственного органа о мере пресечения не всегда совпадает с позицией надзирающего прокурора. А суд по-прежнему принимает сторону того представителя стороны обвинения, который ходатайствует об ограничении свободы обвиняемого.

Таким образом, статистика удовлетворенных и отклоненных ходатайств об избрании в качестве меры пресечения заключение под стражу и о продлении срока содержания под стражей свидетельствует о недостаточной эффективности судебного контроля. По мнению, некоторых процессуалистов, сложилась патовая ситуация, когда судебный контроль, в сущности, не функционирует, но все этим довольны. Следователи не обосновывают доказательствами заявленные ими ходатайства, не прилагают к ним материалы следствия, а судьи просто переписывают в своих решениях то, что изложено в ходатайствах, не проводят исследование доказательств и решают дело в 3—5 мин. Такая ситуация устраивает следователей (и дознавателей), поскольку судебный контроль за ними носит формальный характер и не портит показатели их работы. Судьи тоже удовлетворены, поскольку формальный и ускоренный метод рассмотрения ходатайств

⁸ Основные статистические показатели судов общей юрисдикции за 2013 г. (рассмотрение уголовных дел). URL://http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2360.

⁹ Петрухин И.Л. Указ. соч. С. 186.



экономит время, столь необходимое в условиях высокой служебной нагрузки, тем более что за это никто не наказывает¹⁰. Полагаем, что во-многом именно это было причиной изменений и дополнений УПК в последние годы, усложняющих механизм избрания мер пресечения судом (от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ; от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ; от 2 декабря 2012 г. № 226-ФЗ; от 30 декабря 2012 г. № 309-ФЗ и др.).

По нашему мнению необходимо еще раз вернуться к обсуждению механизма судебного контроля в досудебном производстве. Одним из таких направлений обсуждения, возможно, было бы рассмотреть вопрос об освобождении судей, рассматривающих уголовные дела по существу, от участия в досудебном производстве. Утверждение о том, что суд при рассмотрении вопросов об ограничении прав и свобод участников досудебного производства, не должен предрешать вопросы о виновности или невиновности, в большей степени относится к теоретическим рассуждениям. На практике

же, суд первой инстанции, несомненно, будет принимать во внимание судебные решения, принятые в досудебном производстве. Целиком и полностью абстрагироваться от этого вряд ли возможно, особенно если эти решения принимались этим же судьей. В этом смысле, беспристрастность и объективность может быть поставлена под сомнение. И как следствие — заявление ходатайств об отводе суда, судьи. В этой связи решение законодателя об отмене запрета участия судьи в рассмотрении дела по первой, второй и надзорной инстанций, если он ранее принимал по нему решения в досудебном производстве (ч. 2 ст. 63 УПК РФ), полагаем, вряд ли было правильным, поскольку не способствует разрешению проблемы конфликта интересов.

Вторым направлением обсуждения мог быть стать вопрос о реанимировании предложений о создании в структуре судебного ведомства дополнительной должности. Ее наименование может быть различным, например, следственный судья, как это уже давно принято в УПК Франции или относительно недавно (2012 г.) в Украине. Единственная функция такого судьи должна заключаться в постоянном, целенаправленном наблюдении за тем, как соблюдаются права и свободы участников досудебного производства. Он мог бы знакомиться с материалами дела, доводами сторон, в том числе и вне стен здания суда; опрашивать участников, производить процессуальные действия или присутствовать при их производстве непосредственно на месте. Такое «сближение» представителя судебной власти с досудебным производством позволит принимать осмысленные решения об ограничении прав участников процесса, а не «штамповать» ходатайства стороны обвинения.

В этом случае полномочия суда, содержащиеся в ч. 2 ст. 29 УПК РФ, возложить именно на него, освободив от этого суд, рассматривающий дела по существу.

Наконец, деятельность судьи в досудебном производстве можно было бы именовать судебным надзором. Изначально вошедший в оборот термин «судебный контроль» не предполагал столь широкое вовлечение суда в досудебное производство и деятельность стороны обвинения. Инициативность, активная роль и значительные полномочия судебной власти позволяют рассматривать эту деятельность не иначе как судебный надзор.

ПОЛИТОЛОГИЯ. СХЕМЫ, ТАБЛИЦЫ: учебно-методическое пособие / Под ред. В.Ю. Бельского, А.И. Сацуты. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.



В схемах и таблицах в логико-смысловой последовательности раскрывается содержание политологии как науки и учебной дисциплины, характеризуются наиболее важные политические процессы и явления, социальные и институциональные субъекты политических отношений и др.

Для студентов и преподавателей вузов, а также тех, кто интересуется политической теорией и общественно-политической практикой.

¹⁰ Петрухин И.Л. Указ. соч.



ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ ЗАХВАТОВ,

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры управления органами внутренних дел
Академии управления МВД России*

E-mail: zakhvatov-ii@mail.ru;

МАГОМЕД ИСАЕВИЧ МИСИРБИЕВ,

адъюнкт 3 факультета Академии управления МВД России

E-mail: dexter_095@mail.ru

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность,

прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются проблемы взаимодействия и сотрудничества органов внутренних дел регионов Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации с муниципальной властью в сфере обеспечения правопорядка.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы внутренних дел, взаимодействие с местными администрациями в сфере охраны правопорядка.

Annotation. Researched of the problems of interaction and cooperation of the Interior Bodies of the North-Caucasus federal district with municipal authorities in the sphere of law enforcement.

Keywords: local governments, the interior bodies, interaction with municipal authorities in the sphere of law enforcement.

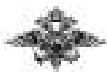
Среди функций органов местного самоуправления важное место принадлежит охране общественного порядка как способу защиты прав, свобод и законных интересов населения муниципального образования. Закрепляя функцию охраны общественного порядка в Российской Федерации за органами местного самоуправления, законодатель, очевидно, исходил из того, что они наиболее приближены к нуждам и интересам местного населения в различных сферах, включая область обеспечения законности и правопорядка. Подразумевалось, что, располагая для этого необходимыми ресурсами и возможностями, муниципальные органы смогут более действенно выполнять вышеуказанную функцию во взаимодействии с государственными органами, в частности, органами внутренних дел, полицией, для которых она является основной [1].

Действительно, ведущая роль при осуществлении правоохранительных функций в большинстве развитых стран принадлежит именно муниципальной власти [2, с. 45]. В данном вопросе государство опирается на такие преимущества местных администраций, как территориальная близость и профессиональная ком-

петентность. Местное самоуправление является не-пременным атрибутом любого современного демократического общества. В конституциях современных государств оно закреплено и гарантировано как одна из основ государственного строя и демократической системы управления [3, с. 17].

Имея общие задачи, органы внутренних дел и органы местного самоуправления неизбежно взаимодействуют и сотрудничают в процессе реализации своих функций, но это требует четкой правовой регламентации и глубокой проработки организационных основ совместных действий полиции и муниципальных органов на всех этапах выполнения ими задач в сфере охраны общественного порядка.

Правовые основы такого взаимодействия сформулированы в ФЗ «О полиции» [4], ст. 10 «Взаимодействие и сотрудничество» которого определяет, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами, может при исполнении своих обязанно-



стей использовать их возможности. Одновременно, полиция оказывает субъектам взаимодействия содействие в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере обеспечения правопорядка. В свою очередь, государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Как представляется, возможности такого взаимодействия значительно расширились с принятием ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [5]. Легитимация на федеральном уровне создания «народных дружин» и иных общественных формирований правоохранительной направленности, бесспорно, придаст новый импульс совместным усилиям органов местного самоуправления и полиции, осуществляемым в данном направлении, к тому же опыт такой деятельности давно накоплен.

На территории Северо-Кавказского федерального округа проблема тесного взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления по вопросам охраны правопорядка приобретает особую актуальность. На протяжении многих лет общественно-политическая и криминальная обстановка здесь оставалась и, увы, остается сложной, во многом дестабилизирующей ситуацию в целом по стране. Ежегодно в республиках Северного Кавказа регистрируется подавляющее большинство всех преступлений террористического характера от общего числа совершаемых по стране [6].

Периодически возникающие здесь, не без поддержки международных террористических организаций, очаги напряженности, в первую очередь, связанные с преступной деятельностью незаконных вооруженных формирований, продолжают осложнять оперативную обстановку. Весьма характерно это для Чеченской Республики, где, не смотря на стабилизацию социально-политической ситуации и улучшение экономических показателей жизни граждан, по-прежнему ощущается действие ряда криминогенных факторов. Часть из них объективно связана с добычей в республике высококачественного углеводородного сырья, территориально-географическими, природно-климатическими и демографическими условиями; другие — объясняются особенностями исторического развития регионов Северного Кавказа, особенно в 1990-х начале 2000-х гг.;

третьи — не столь детерминированы условиями внешней среды, но, тем не менее, будучи социально опасными проявлениями, наносят серьезный ущерб правопорядку, безопасности и имиджу народов Северного Кавказа. Именно на противодействие им, как и на борьбу с незаконными вооруженными формированиями, должна быть направлена деятельность всех конструктивных сил региона. Так, благодаря активной помощи федерального центра, усилиям регионального руководства и районных администраций, ситуация в Чеченской Республике постепенно стабилизируется, что является свидетельством появления у населения веры в способность власти превратить республику в активно развивающийся регион [7, с. 5].

Органы внутренних дел Северо-Кавказского федерального округа, используя имеющиеся возможности, прикладывает большие усилия для оздоровления криминальной ситуации. Тем не менее, по настоящее время имеют место отдельные вылазки боевиков, зачастую сопровождающиеся убийствами руководителей властных структур, религиозных авторитетов и захватом заложников. Нередки похищения людей, кражи имущества, хищения различных форм собственности и многое другое. В определенной степени это обусловлено тем, что уровень совместной деятельности органов внутренних дел с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественностью не удовлетворяет потребностям консолидации общества, зачастую тормозит эффективное противодействие преступности.

Министерством внутренних дел Российской Федерации принимаются активные меры по организации взаимодействия с гражданским обществом [8, с. 7]. Но требуется и наращивание усилий по созданию стройной системы скоординированной, направленной на укрепление правопорядка совместной деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ряд государственных решений в этом направлении уже принят [9]. Остается создать эффективный механизм организации такого взаимодействия и реализовать его возможности. Потому сегодня актуальны поиск путей совершенствования как межведомственных контактов правоохранительных органов, так взаимодействия и сотрудничества государственных и негосударственных структур, относящихся к различным ветвям публичной власти, разработка основ принци-



пиально новой, отражающей ожидания современного российского общества, модели совместной деятельности органов правопорядка с властными структурами регионального и местного уровней.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы обеспечения общественного порядка отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов [10]. Отметим, однако, что в этой сфере не сформировано законодательство федерального уровня, а региональное в большинстве случаев отсутствует либо издается с серьезными нарушениями в части определения компетенции региональных властных структур. А ведь именно на них должны ориентироваться органы местного самоуправления при формировании муниципального правоохранительного сегмента. Поэтому становится актуальным поиск принципиально новых, нестандартных форм взаимодействия территориальных органов МВД России с региональными и местными органами власти и управления общей компетенции, что и требует от всех сотрудников органов внутренних дел ФЗ «О полиции».

Для решения этой насущной проблемы необходимо законодательное закрепление механизма урегулирования взаимоотношений органов территориальной (региональной и местной) и отраслевой компетенции в правоохранительной сфере, придать им легитимную форму, четко определить полномочия и ответственность всех участников этих отношений.

Проблема взаимоотношений территориальных органов МВД России с местными органами власти по вопросам охраны правопорядка, ввиду своей емкости и многоаспектности, давно привлекает внимание ученых [11, с. 75]. Однако, несмотря на настоятельную потребность в научном осмыслении проблемы, касающейся правовых и организационных основ взаимоотношений территориальных органов МВД России с органами местного самоуправления в сфере охраны правопорядка, в ее современном звучании она должного освещения не получила. В исследованиях последних лет преимущественно затрагиваются вопросы взаимоотношений органов внутренних дел и органов государственной власти субъектов Российской Федерации [12, с. 193]. При этом региональная специфика, тем более, если речь идет об условиях Северо-Кавказского региона, практически не учитывается [13, с. 5]. Это приводит к мысли о необходимости выявления и четкого определения задач, функций, полномочий органов внутренних дел, региональных органов государст-

венной власти и органов местного самоуправления в правоохранительной сфере, определения меры их реальной ответственности за состояние правопорядка.

Определенные региональные наработки, в виде конкретных практических мер, уже имеются. Так, начиная с марта 2010 г., Правительством Чеченской Республики ежегодно проводятся семинары на тему: «Организация и совершенствование работы органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере противодействия терроризму», в работе которых принимали участие руководители рабочих групп республиканской антитеррористической комиссии, председатели антитеррористических комиссий муниципальных образований и представители МВД по Чеченской Республике [14].

Проводятся направленные на профилактику распространения среди молодежи идей экстремизма рабочие встречи руководителей территориальных органов МВД по Чеченской Республике с главами администраций районов, руководством республиканского Центра духовно-нравственного воспитания и развития, активистами молодежных общественных организаций и объединений, педагогами и учащимися образовательных учреждений.

При активном участии органов местного самоуправления Чеченской Республики проводятся контрпропагандистские мероприятия по дискредитации преступной деятельности главарей бандподполья, выявлению и задержанию вербовщиков с целью недопущения пополнения бандгрупп новыми участниками и вывода из их состава лиц, не причастных к совершению тяжких и особо тяжких преступлений. В учебных заведениях Чеченской Республики сотрудниками полиции, с участием старейшин, глав местных администраций, имамов мечетей, организуются встречи с учащимися, направленные на разъяснение истинной сущности пропагандируемых деструктивными силами экстремистских идей, пагубности увлечения провозглашаемых ими лозунгов и правовых последствий совершения противоправных деяний.

Во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и религиозными организациями реализуется Программа профилактики терроризма и экстремизма на территории Чеченской Республики на 2013—2018 гг.

Эти и другие комплексные предупредительно-профилактические меры, предпринимаемые совместно органами внутренних дел и муниципальной властью,



позволяют достигать реальных результатов в обеспечении правопорядка и общественной безопасности, что способствует восстановлению социально-экономической сферы в Чеченской Республике, снижению уровня террористической угрозы и нормализации обстановки. Вместе с тем, требуется дальнейшее законодательное закрепление доказавших свою значимость форм взаимодействия полиции и органов местного самоуправления, как и поиск новых, нестандартных решений по вопросам охраны правопорядка.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что внесение ясности в данный вопрос с последующим закреплением выводов и предложений в федеральной и региональной правовой базе, а также в отраслевых нормативных правовых актах, позволит обеспечить эффективную работу по противодействию преступности, особенно такой опасной ее формы, как терроризм и в Северо-Кавказском федеральном округе и в целом по стране.

Литература

1. ФЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7596.
2. За эффективное местное самоуправление // Материалы немецкого союза городов по политике в области местного самоуправления. Кельн, 1990. Вып. 9.
3. Кононов А.М. Местное самоуправление и общественный порядок: Монография М., 2000.
4. ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ) «О полиции» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6967.
5. ФЗ РФ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». URL://http://www.pravo.gov.ru
6. Из выступления на расширенном заседании Коллегии МВД России 21 марта 2014 г. министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции В.А. Колокольцева. URL://http://www.kremlin.ru/news/17461
7. Алханов Р.Ш. Правовые и организационные основы функционирования МВД по Чеченской Республике в системе обеспечения безопасности Северо-Кавказского региона: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
8. Горовой А.В. Взаимодействие с обществом — основа укрепления правопорядка // Полиция России. 2013. февраль.
9. Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.
10. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок к Конституции РФ 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
11. Кононов А.М. О разграничении полномочий государственного и местного самоуправления в области охраны общественного порядка // Теория и практика управления

органами внутренних дел в условиях реформирования системы МВД России. М., 2003.

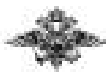
12. Пашин В.М. Региональные системы управления (на примере регионального управления органами внутренних дел): Моногр. М., 2007.

13. Петрова О.В. Организационно-правовой механизм взаимодействия МВД, ГУВД, УВД по субъекту РФ и региональных органов государственной власти в сфере правоохраны: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

14. Материалы коллегии МВД по Чеченской Республике по итогам 2013 г.

References

1. Federal law of 6 October 2003, No. 131-FZ (as amended 25.12.2012 No. 271-FZ) «On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation» // SZ the Russian Federation. 2012. No. 53 (p. 1). Art. 7596.
2. For effective local self-government // Materials of German cities Alliance policy in the field of local government. Series A. Vol. 9. Cologne, 1990.
3. Kononov A.M. Local government and public order: Monograph M., 2000.
4. Federal law of the Russian Federation of February 7, 2011 № 3-FZ (as amended 3.12.2012 No. 244-FZ) «On the police» // SZ the Russian Federation. 2012. No. 50 (p. 5). Art. 6967.
5. Federal law of the Russian Federation of 2 April 2014 No. 44-FZ «About the participation of citizens in the protection of public order». URL://http://www.pravo.gov.ru
6. From the speech at the enlarged meeting of the Collegium of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 21, 2014, the Minister of Internal Affairs of the Russian Federation, Colonel-General of police V.A. Kolokoltsev. URL://http://www.kremlin.ru/news/17461
7. Alkhanov R.Sh. Legal and institutional framework for the functioning of the Ministry of Internal Affairs for the Chechen Republic in the security of the North Caucasus region: Abstract. diss. ... cand. leg. sciences. M., 2008.
8. Gorovoy A.V. Interaction with society is the basis of law enforcement / Police of Russia. 2013. February.
9. Decree of the President of the Russian Federation from December 11, 2010 № 1535 «On additional measures on ensuring law and order» // SZ the Russian Federation. 2010. No. 50. Art. 6656.
10. The Constitution of the Russian Federation (with the amendments to the Constitution of the Russian Federation 30.12.2008 № 6-FKZ, 30.12.2008 № 7-FKZ) // SZ the Russian Federation. 2009. No. 1. Art. 2.
11. Kononov A.M. On the delimitation of powers of state and local governments in the field of protection of public order // Theory and practice of management bodies of internal affairs in terms of the reform of the Interior Ministry. M., 2003.
12. Pashin V.M. Regional system of governance (for example, regional management bodies of internal affairs): Monograph. M., 2007.
13. Petrova O.V. Organizational-legal mechanism of interaction between the Ministry of internal Affairs, the police, the Department of Internal Affairs on the subject of the Russian Federation and regional public authorities in the field of law enforcement: Abstract. diss... cand. leg. sciences. M., 2009.
14. The materials of the Collegium of the Ministry of Internal Affairs for the Chechen Republic by the end of 2013.



СТРУКТУРА АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ИЛЬЯС ХАСАНОВИЧ ИСАЕВ,

адъюнкт Академии управления МВД России

E-mail: ilias295@mail.ru

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность,

прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Рецензент: доктор юридических наук, доцент **Пашин В.М.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются структурные особенности аналитического обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел, связанные с решением оперативных, тактических и стратегических задач в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: аналитическое обеспечение, правоохранительная деятельность, структурные особенности.

Annotation. Discussed the structural features of analytical support law enforcement bodies of internal affairs of addressing operational, tactical and strategic objectives in the field of law enforcement.

Keywords: analytical support, law enforcement, structural features.

Рост масштабов, сложности и динамизма правоохранительной практики требуют на современном этапе принципиального совершенствования действующей системы информационно-аналитического обеспечения.

Ее основная задача состоит в сборе и переработке информации, необходимой для принятия обоснованных управленческих решений на всех уровнях организации органов внутренних дел, в том числе и районном.

В то же время, речь идет именно о системе информационно-аналитического обеспечения, состоящей из ряда взаимосвязанных элементов (структура системы):

- ◆ информации, необходимой для выполнения одной или нескольких функций управления органами внутренних дел;
- ◆ персонала, обеспечивающего функционирование информационной системы;
- ◆ необходимых технических средств;
- ◆ методов и процедур сбора и переработки информации;
- ◆ методов и процедур анализа информации¹.

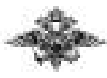
Речь идет о соотношении оперативных, тактических и стратегических управленческих решений, а,

следовательно, о специфике информационно-аналитического процесса их выработки.

В частности, необходимым условием организации анализа преступности в регионе, районе является информационно-аналитическое обеспечение оперативных задач органов внутренних дел, что подразумевает прогнозирование, анализ и планирование конкретных оперативно-разыскных, защитных, документально-проверочных, следственных и т.д. мероприятий по находящимся в производстве основных подразделений материалам.

Так, для оперативных подразделений — это подборки оперативных материалов, дела оперативного учета, материалы изучения кандидатов на негласное сотрудничество и т.д.; для подразделений документальных проверок — материалы гласных проверок (представленные оперативными подразделениями копии бухгалтерских, юридических и иных документов), для следственных подразделений — материалы уголовных дел и т.д.

¹ *Маляев С.С.* Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел. М., 2000. С. 37.



Субъектами информационно-аналитической деятельности при этом являются сотрудники основных подразделений и их непосредственные начальники, ответственные за организацию работы подчиненных сотрудников.

К формам информационно-аналитической деятельности относятся: планы оперативно-разыскных мероприятий по подборкам оперативных материалов (ПОМ), делам оперативного учета (ДОУ), планы активизации фигурантов при проведении оперативно-технических и поисковых мероприятий (ОТПМ), схемы связей, справки-меморандумы, результаты ОРД, легализованные оперативными подразделениями, рапорты на регистрацию материалов, иные оперативно-служебные документы.

Для подразделений документальных проверок характерно составление актов документальных проверок, справок, исследований, иных итоговых документов; для следственных подразделений — постановления о возбуждении уголовного дела, постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, планов следственно-оперативных мероприятий, постановления о привлечении к уголовной ответственности в качестве подозреваемого (обвиняемого) и т.д.

Информационно-аналитическое обеспечение тактических задач оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел подразумевает прогнозирование, анализ и планирование мероприятий, объединенных по родовому признаку. По нашему мнению, это наиболее существенный аспект, указывающий на особенности именно тактического управления.

К таким мероприятиям следует отнести организацию работы по линиям (направлениям, участкам, объектам) оперативного обслуживания, разработку соответствующими специалистами методических рекомендаций по важнейшим вопросам оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел и т.д.

Субъектами информационно-аналитической деятельности выступают: аналитические подразделения, оперативные подразделения, местные органы, следственные подразделения, подразделения документальных проверок.

Формами информационно-аналитической деятельности выступают: планы оперативно-служебной деятельности подразделений на месяц, квартал, полу-

годие, разработанные планы проведения целевых тематических проверок, операций по приоритетным линиям (направлениям, участкам) работы.

Особенностью предлагаемой организации информационно-аналитической деятельности данной категории является то, что аналитическое подразделение обслуживает, прежде всего, нужды оперативных подразделений, как инициаторов проведения практически всех проверок. При грамотной организации работы, такие звенья, как оперативное подразделение — аналитическое подразделение — иные подразделения органов внутренних дел автоматически (каждое на своем этапе) вступают в общий процесс оперативно-служебной деятельности, целью которого является комплексная реализация поставленных задач в едином оперативном ключе.

Информационно-аналитическое обеспечение стратегических задач оперативно-служебной деятельности ОВД заключается в сборе оперативно-значимой информации в масштабах территории оперативного обслуживания, стратегическом анализе и прогнозировании развития криминогенной и криминальной обстановки, составлении перечня угроз безопасности региона, выработке общих рекомендаций для руководства территориальных органов².

Субъектами информационно-аналитической деятельности выступают: руководители основных подразделений, руководство ОВД субъекта РФ.

Формами информационно-аналитической деятельности являются: концепция развития ОВД, концепции развития отдельных видов оперативно-служебной деятельности, справки об оперативной обстановке и результатах деятельности территориальных органов, иные аналитические документы, затрагивающие вопросы организации оперативно-разыскной, документально-проверочной, уголовно-процессуальной деятельности регионального подразделения в целом на срок от одного года и более.

Таким образом, все участники информационно-аналитической деятельности в подавляющем большинстве случаев пользуются фактическими сложившимися результатами оперативно-служебной деятельности.

² Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере. М., 2010; Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегический анализ в правоохранительной сфере. М., 2010.



КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ФМС РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ ЛЯННОЙ,

кандидат юридических наук, соискатель Академии управления МВД России, заместитель директора ФМС России

E-mail: beshtau.2011@mail.ru

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор **Ипакян А.П.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные проблемы реализации контрольно-надзорных полномочий по обеспечению миграционной безопасности, выявлению, предупреждению и пресечению незаконной миграции, защите прав граждан в миграционной сфере.

Ключевые слова: миграция, миграционная безопасность, полномочия.

Annotation. Examined the main challenges in implementing enforcement powers to protect the migration safety detection, prevention and suppression of illegal migration, protecting the rights of citizens in the area of migration.

Keywords: migration, migration, security authority.

Сложность и многоаспектность миграционных проблем диктует необходимость создания четких правовых и организационных механизмов регулирования миграционных потоков.

Контрольно-надзорные полномочия Федеральной миграционной службы служат реализации миграционной политики в Российской Федерации в части управления иммиграционными процессами, в ходе которых выявляется, предупреждается и пресекается незаконная миграция, обеспечивается защита прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, определяется их правовой статус при въезде в Российскую Федерацию, транзитном проезде через территорию Российской Федерации, соблюдении ими порядка и правил пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.

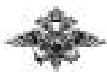
Осуществление ФМС России данного вида государственного контроля является одним из важнейших интегрирующих звеньев эмиграционной политики государства, которое направлено на реализацию функций государства по обеспечению национальной безопасности и охраны общественного порядка, носит разветвленный и многообразный правовой характер; основной задачей этого направления является достижение разумного баланса между

обеспечением национальной безопасности и стимулированием законной миграции.

В целом содержание такой деятельности имеет более объемный и разнообразный характер и может быть определено понятием «иммиграционный контроль», которое за непродолжительный период своего введения и использования в законодательстве и правоприменительной практике неоднократно меняло свое содержательное наполнение, отражая существенные изменения в государственной миграционной политике. Опираясь на методологические представления о контроле, можно согласиться с мнением Н.А. Андреева и В.Б. Коробова о том, что контроль должен быть своевременным и ориентирован на результат. Кроме того, его процедуры необходимо реализовать по простым схемам и контролировать лишь несколько ключевых показателей. И, конечно же, контроль должен соответствовать миссии правоохранительных субъектов¹.

Система иммиграционного контроля служит реализации миграционной политики в Российской Федерации в части управления иммиграционными процес-

¹ Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере. М., 2010. С. 156.



сами, в ходе которых выявляется, предупреждается и пресекается незаконная миграция, обеспечивается защита прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, определяется их правовой статус при въезде в Российскую Федерацию, транзитном проезде через территорию Российской Федерации, соблюдении ими порядка и правил пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.

Действующее законодательство Российской Федерации не содержит дефиниции института иммиграционного контроля. Однако, данный термин, не имея четкого и исчерпывающего определения, признается федеральным законодательством и используется в ряде нормативных правовых актов, что порождает ряд проблем в правоприменительной практике.

Преодоление возникающих трудностей в области осуществления контроля в сфере миграции невозможно без совершенствования правовой базы, осуществления всестороннего международного сотрудничества и согласованного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации.

В настоящее время вышеперечисленные проблемы призвана решить Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 г.

Согласно Концепции, основная цель миграционной политики России — это обеспечение интересов национальной безопасности и содействие устойчивому экономическому росту и решению демографических проблем.

В соответствии с Поручением Правительства Российской Федерации ФМС России разработан План мероприятий, направленных на реализацию в 2012—2015 гг. (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., который был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р.

Концепция предполагает дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

В 2012 г. в этих целях был принят ряд законов.

Увеличены размер и сроки наказания за организацию незаконной миграции, предусмотренные ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Указанное деяние отнесено к преступлениям средней тяжести, а при наличии квалифицирующих признаков — к тяжким.

Установлена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранца.

Внесены изменения в ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», устанавливающие запрет на въезд в Россию в течение трех лет для лиц, которые в период своего предыдущего пребывания не выехали до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания.

Кроме того, Государственной Думой в декабре 2012 г. принят в первом чтении законопроект № 149886-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение».

Законопроектом предлагается установление запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства в ряде случаев.

Серьезная практическая тема — это организация содержания лиц, подлежащих депортации или административному выдворению. До настоящего времени они содержались в полицейских помещениях. Согласно принятому 3 декабря 2012 г. Федеральному закону, к 2014 г. необходимо создать новую инфраструктуру для их содержания. Подбор зданий и (или) помещений должны будут осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В дальнейшем эти здания будут передаваться ФМС России, и уже сотрудники данной Службы будут обеспечивать содержание в центрах и передачу нарушителей судебным приставам для выдворения.

Принятие подобных мер в итоге может положительно сказаться на криминогенной ситуации, привести к ослаблению социальной напряженности, будет способствовать дальнейшему упорядочению миграционных процессов в Российской Федерации.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ ВОЛЧЕНКОВ,

*профессор кафедры оперативно-разыскной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации
Научная специальность 12.00.12 — криминалистика;
судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются концептуальные основы как цель, задачи и направления дальнейшего развития системы противодействия преступлениям, связанным с террористической направленностью в Российской Федерации.

Ключевые слова: терроризм, противодействие преступлениям террористической направленности, правовое, информационно-аналитическое, научное и кадровое обеспечение, оперативно-разыскное обеспечение.

Annotation. Discussed the conceptual framework as the goal, tasks and directions of further development of the system of combating crimes related to terrorist orientation in the Russian Federation.

Keywords: terrorism, counter-terrorist crime, legal, analytical, scientific and personnel support, investigative software.

Организационно-тактические основы оперативно-разыскной деятельности (далее — ОРД) органов внутренних дел определяют по противодействию подразделений уголовного розыска полиции органов внутренних дел (далее — УР полиции ОВД) преступлениям террористической направленности (ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277—280, 282.1, 282.2, 360 УК РФ) [1; 5].

Указанные основы также определяют цель, задачи и некоторые направления дальнейшего развития системы противодействия преступлениям, связанным с террористической направленностью в Российской Федерации.

1. Основными тенденциями указанных преступлений являются:

а) увеличение количества зарегистрированных преступлений террористической направленности (далее — ПТН) (в 2010 г. учтено 580 преступлений террористической направленности, раскрыто 410 или 70,5%; в 2011 г. — 622, раскрыто 428 или 68,8%; в 2012 г. — 637, раскрыто 478 или 75%; в 2013 г. — 661, раскрыто 454 или 68,6%, а за девять месяцев 2014 г. зарегистрировано 774, раскрыто 416 или 53,7%; за последние пять лет (2010—2014 гг.) остались не раскрытыми 1090 преступлений террористической направленности);

б) расширение географии рассматриваемых преступлений;

в) усиление взаимного влияния различных внешних и внутренних социальных, экономических и иных факторов на возникновение и распространение преступлений террористической направленности;

г) усиление взаимосвязи ПТН и организованной преступности, в том числе и межрегиональной;

д) совершенствование существующих форм и методов криминальной деятельности, связанных с ПТН.

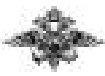
2. Возникновение и распространение ПТН в России имеют определенные предпосылки и детерминируются внутренними экономическими, политическими, социальными, межнациональными, микроконфессиональными противоречиями и иными факторами.

3. Основными внутренними факторами, обуславливающими возникновение и распространение ПТН, либо способствующими им причинами и условиями являются:

а) межэтнические, межконфессиональные и иные социальные противоречия;

б) наличие условий для деятельности экстремистки настроенных лиц;

в) недостаточная эффективность правоохранительных, административно-правовых и иных мер по



противодействию преступлениям террористической направленности;

г) распространение идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и СМИ;

д) отсутствие единого антитеррористического информационного пространства в рамках СНГ.

I. Общегосударственная система противодействия преступлениям террористической направленности должна представлять собой совокупность субъектов противодействия этим преступлениям и нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию.

Целью противодействия ПТН является:

а) выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению рассматриваемых преступлений;

б) выявление, предупреждение и пресечение действий лиц, направленных на подготовку и совершение этих деяний;

в) привлечение виновных к ответственности;

г) поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил, средств и структурных подразделений, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения преступлений террористической направленности;

д) противодействие распространению идеологии жестокости и насилия в отношении человека и активизация работы по информационно-пропагандистскому обеспечению и сокращению таких негативных последствий.

II. Правовое, информационно-аналитическое, научное и кадровое обеспечение противодействия ПТН:

1. Правовое обеспечение противодействия ПТН должно включать постоянный мониторинг и анализ противодействия ПТН, законодательства РФ, подготовку и своевременное принятие соответствующих правовых актов в данной области, направленных на повышение эффективности деятельности подразделений уголовного розыска полиции и других служб ОВД.

2. Нормативно-правовая база противодействия указанным преступлениям должна, соответствовать следующим требованиям:

а) гибко и адекватно реагировать на постоянное изменение способов, форм, методов и тактики деятельности правонарушителей;

б) учитывать имеющийся опыт борьбы, реальные социально-политические, национальные, этноконфессиональные и другие факторы;

в) определять компетенцию правоохранительных органов (УР полиции и иных структур ОВД, прокуратуры, ФСБ России, Следственного комитета РФ) по противодействию указанным преступлениям;

г) устанавливать ответственность физических лиц за несоблюдение законодательства РФ в области противодействия рассматриваемым преступлениям;

д) обеспечивать эффективность уголовного преследования за преступления террористической направленности;

е) информационно-аналитическое, оперативно-разыскное обеспечение противодействия рассматриваемым преступлениям должно включать в практической деятельности сбор, накопление, систематизацию, анализ, оценку информации об угрозах совершения этих актов, обмен ею и выдачу такой информации УР полиции ОВД и другим правоохранительным органам Российской Федерации.

Противодействию ПТН способствуют обеспечение законности при осуществлении данной деятельности, участие субъектов противодействия терроризму в развитии и совершенствовании нормативно-правовой базы, а также в формировании правовой культуры населения.

3. В процессе информационно-аналитического обеспечения противодействия ПТН решаются следующие основные задачи:

а) исследование основных факторов, определяющих сущность и состояние угроз совершения преступлений террористической направленности;

б) прогноз вероятных тенденций и закономерностей развития угроз совершения ПТН, разработка предложений для своевременного принятия решений по их нейтрализации;

в) анализ информации о проявлениях ПТН, а также о политических, социально-экономических и иных общественных процессах в Российской Федерации и в мире, оказывающих негативное влияние на ситуацию в области противодействия ПТН;

г) организация и осуществление информационного взаимодействия субъектов противодействия ПТН;

д) мониторинг и анализ национального и международного опыта противодействия ПТН;

е) совершенствование, в том числе на основе внедрения современных информационно-телекоммуника-



ционных технологий, информационно-аналитического обеспечения координации деятельности по противодействию ПТН федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, подразделений УР полиции ОВД и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества;

ж) создание единого антитеррористического информационного пространства на национальном уровне;

з) разработка информационных банков и баз данных, информационно-телекоммуникационных сетей, автоматизированных систем и аппаратно-программных комплексов с применением передовых информационных технологий;

и) своевременная подготовка предложений по созданию и совершенствованию нормативно-правовой базы информационно-аналитического обеспечения противодействия ПТН;

к) систематическое повышение профессиональной подготовки специалистов-аналитиков в области противодействия терроризму.

4. Научное обеспечение противодействия ПТН должно включать в себя:

а) разработку теоретических и методологических основ противодействия ПТН, рекомендаций для решения практических задач по конкретным направлениям деятельности в области противодействия терроризму;

б) проведение научно-прикладных исследований для принятия политических, правовых, организационных и управленческих решений в области противодействия ПТН на разных уровнях;

в) изучение международного опыта борьбы с терроризмом, внесение предложений по совершенствованию стратегии и системы мер противодействия ПТН.

5. Приоритетными направлениями научно-технических разработок в области противодействия ПТН должны стать создание и внедрение:

а) средств защиты сотрудников УР полиции ОВД, антитеррористических подразделений и объектов террористической деятельности с использованием последних научных достижений;

б) новых образцов вооружения, в том числе оружия нелетального действия и специальных средств, способных существенно сократить людские потери

и уменьшить материальный ущерб при проведении оперативно-боевых мероприятий;

в) эффективных средств систем связи, отвечающих требованиям информационной безопасности, в том числе требованиям защищенности от компьютерных атак, средств обнаружения новейших видов взрывных устройств, взрывчатых веществ, других особо опасных средств террористической деятельности и непосредственно террористов.

6. Подразделения УР полиции ОВД участвующие в противодействии ПТН, должны быть укомплектованы высококвалифицированными специалистами, обладающими необходимыми качествами и навыками. Приоритетным направлением кадровой политики является повышение престижа службы в подразделениях УР полиции ОВД и значительного повышения уровня оплаты труда и социального обеспечения.

7. Кадровое обеспечение противодействия ПТН осуществляется по следующим основным направлениям:

а) подготовка и переподготовка сотрудников УР полиции ОВД, участвующих в противодействии ПТН;

б) антитеррористическая подготовка сотрудников полиции местных ОВД;

в) антитеррористическая специализация сотрудников УР полиции ОВД с учетом специфики решаемых ими задач;

г) подготовка специалистов в специфических областях противодействия ПТН (противодействие идеологии терроризма, кибертерроризму и другим его видам);

д) создание экспертно-консультативных групп из числа представителей субъектов противодействия терроризму, обладающих специальными знаниями и навыками.

Подготовка и переподготовка кадров для противодействия ПТН должна осуществляться на базе межведомственных и ведомственных учебных центров и учебных заведений, а также образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России.

III. Специальные аспекты противодействия ПТН:

1. Оперативно-разыскное обеспечение (далее — ОРО) раскрытия ПТН — это система мер, осуществляемых субъектами ОРД при проведении ОРМ в целях выявления и собирания фактических данных, обеспечивающих своевременность, правильность квалификации и обоснованность возбуждения уголовного дела; доказывания виновности лиц, совершив-



ших эти преступления; пресечения противодействия лиц криминальной среды объективному расследованию преступления и полной реализации принципа неотвратимости наказания за содеянное.

2. Оперативно-разыскная характеристика (далее — ОРХ) ПТН является совокупностью уголовно-правовых, криминалистических, психологических, социологических и иных упорядоченных и взаимосвязанных между собой признаков, обладающих поисковым характером и рассматриваемых с позиции решения задач по предупреждению и раскрытию указанных насильственных преступлений, нейтрализации противодействия участников криминальной среды на основе наиболее эффективного применения негласных сил, средств и методов ОРД и законодательных норм (ФЗ «О противодействии терроризму», ФЗ «Об ОРД» и ФЗ «О полиции»).

3. Состояние и тенденции ПТН в России дополняются региональным анализом, что создает целостное восприятие и более широкие познавательные возможности при организационно-функциональном построении системы противодействия рассматриваемой группе преступлений по субъектам Российской Федерации, а также позволяет сформулировать конкретные научно обоснованные выводы и рекомендации.

4. Негативные количественные и качественные изменения в состоянии и динамике ПТН в РФ вызывают необходимость поиска новых решений и активизации мер, направленных на усиление противодействия тяжким и особо тяжким их проявлениям. Фундаментальным направлением в этой деятельности стала разработка указанной концепции, направленной на определение стратегии борьбы с ПТН. Подобная концепция должна включать в себя, с одной стороны, решение проблем, связанных со своевременным раскрытием этих преступлений и обеспечением принципа неотвратимости наказания и уголовного преследования адекватного совершенному преступлению, а с другой, — максимальным совершенствованием форм и методов социального контроля за такой преступностью и ее пресечение.

5. Базовыми положениями основ являются:

- ♦ уточнение понятия ОРО раскрытия преступлений террористического характера и его структурно-содержательных элементов;

- ♦ методологическое обоснование расширения границ объекта познания и предмета теории ОРД в целом и ее составной — ОРО в частности:

- а) определение оптимальной модели системы и раскрытия ПТН, включающей обоснование необходимости реализации в этой деятельности функции по их ОРО;

- б) определение соответствующего места ОРО по предупреждению и раскрытию ПТН в деятельности подразделений УР полиции ОВД;

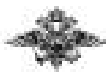
- в) внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности», другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, являющиеся правовой основой ОРД;

- г) издание ведомственного нормативного акта по вопросам предупреждения и раскрытия рассматриваемых преступлений, отнесенных к компетенции МВД России, регламентирующих организацию и тактику проведения ОРМ применительно к ним;

- д) определение функционально-структурного и организационного обеспечения реализации функции ОРО борьбы с ПТН, включающей организационно-штатное построение соответствующих подразделений УР и их кадровое обеспечение;

- е) создание профессионального ядра кадров из числа сотрудников подразделений УР полиции ОВД для реализации, задач ОРД (ст. 2 ФЗ «Об ОРД») в раскрытии ПТН.

6. Одной из главных составляющих настоящих основ улучшения раскрытия ПТН является правовая основа ОРО. Сравнительно-правовой анализ правового регулирования ОРО выявления, пресечения и раскрытия рассматриваемых преступлений показывает, что в силу сложности объекта общественных отношений и новизны постановки проблемы, оперативно-разыскное законодательство страдает пробелами, противоречивостью, нечеткостью формулировок. Для преодоления указанных недостатков необходимо включить в Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности» специальную статью, раскрывающую сущность оперативно-разыскных методов как инструментов решения ОРО раскрытия наиболее сложных преступлений. Структурно такая норма может содержаться в гл. 2 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», которую целесообразно назвать: «Организационные формы, методы, средства и мероприятия ОРД». Соответственно каждому из этих элементов должна быть посвящена отдельная статья закона.



7. Из понятия ОРД, предложенного Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» следует, что ее субъектами являются уполномоченные на ее реализацию органы, осуществляющие ОРД. В то же время, в ряде статей Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 5, 6, 10, 13, 15, 16, 19) усматривается, что таковыми являются также и оперативные подразделения спецслужб, осуществляющих контрразведывательную и разведывательную деятельность. Представляется поэтому целесообразным изложить ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в следующей редакции: *«ОРД — это основанный на федеральном законодательстве вид социально полезной юридической деятельности уполномоченных на то законодателем субъектов, представляющий собой систему поведенческих актов гласного и негласного характера, применения специальных сил, средств, методов и мероприятий, а также принятия по ним юридически значимых решений, осуществляемых с целью обеспечения безопасности личности, общества и государства и борьбы с преступностью при отсутствии возможности их достижения иными законодательно установленными средствами; ОРД реализует государственную разведывательно-поисковую функцию в форме разведывательной, контрразведывательной и сыскной деятельности в решении задач, определенных настоящим федеральным законом».*

8. Из анализа деятельности оперативных и следственных подразделений следует вывод о том, что оперативно-розыскная деятельность является не вспомогательной по отношению к уголовно-процессуальной и обеспечивающей уголовное преследование, а самостоятельным видом государственной деятельности, определенной законом и имеющей свои цели и задачи, способы получения информации, используемой в выявлении, предупреждении и раскрытии данных преступлений. В этой связи возникает необходимость согласования норм УПК РФ и ФЗ «Об ОРД», в частности, по поводу использования результатов ОРД в доказывании по уголовным делам. Поэтому предлагается дополнить ст. 89 УПК РФ и сформулировать ее в следующей редакции: *«Использование в доказывании результатов ОРД.*

1) органу дознания, следователю, прокурору или в суд представляются результаты ОРД в форме фактических данных (материалов), которые по своему содержанию могут:

♦ служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела;

♦ быть использованы для подготовки и осуществления следственных, экспертных и судебных решений и действий;

♦ использоваться в доказывании виновности подозреваемых в совершении преступлений по уголовным делам в соответствии с положениями ст. 87 и 88 УПК РФ»;

2) фактические сведения могут представляться в порядке исполнения отдельных поручений органа дознания, следователя, прокурора или определения суда по делам, находящимся в их производстве, либо по инициативе субъектов ОРД по мотивированному постановлению».

9. Учитывая важность при организации ОРО раскрытия ПТН правильного определения места, представляющего оперативный интерес, на страницах основ предлагается к таковым относить:

♦ места концентрации или нахождения лиц, представляющих оперативный интерес, где они обмениваются информацией и разрабатывают планы относительно преступной деятельности, обговаривают условия и детали преступлений, а также скрываются;

♦ места возможного совершения ПТН;

♦ места сокрытия орудий, используемых при совершении указанных преступлений.

10. Направления выявления сотрудниками подразделений УР полиции ОВД лиц, совершающих указанные преступления, реализуются путем:

♦ выявления уголовно-правовых признаков подготавливаемого или совершающегося преступления;

♦ проверки лиц, образ жизни и поведение которых дают основания подозревать их в причастности к совершению рассматриваемых преступлений;

♦ использования информации лиц, непосредственно не причастных к совершению ПТН, но оказывавших преступникам разного рода услуги, связанные с их криминальной деятельностью;

♦ определения способа совершения преступления с помощью вещественных и иных доказательств, изъятых на месте ПТН.

11. Не менее важной организационной мерой по повышению эффективности ОРМ, проводимых в целях раскрытия и оперативно-розыскной профилактики ПТН, является объективность критериев ее оценки.

Отсутствие Федерального закона по профилактике правонарушений и существующая система оцен-



ки оперативно-разыскной профилактики не предусматривает подтверждения ее результатов объективными данными (за исключением ст. 30 УК РФ).

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения не только в существующую систему оценки оперативно-разыскной профилактики оперативных подразделений полиции ОВД, но и в нормативный акт МВД России по организации и тактике ОРД ОВД в части разработки и внедрения в практику учетно-регистрационных документов, характеризующих деятельность оперативных подразделений полиции ОВД в сфере оперативно-разыскной профилактики и раскрытия ПТН.

12. Анализ дел оперативного учета, заведенных на лиц входящих в организованные группы и совершающих указанные преступления, позволяет сформулировать задачи, которые оперативным сотрудникам необходимо решать при их ведении:

- ♦ выявление на территории района, города, республики группового объединения лиц с криминальной ориентацией, установление фактических данных о реальности их противоправного функционирования, составе участников и их преступной специализации;

- ♦ установление и документирование способов вовлечения отдельных участников преступного формирования, создание системы собственной безопасности и организация противодействия социальному контролю государства над ними;

- ♦ выявление и документирование преступных действий и поступков, совершаемых проверяемыми участниками групп;

- ♦ пресечение попыток проверяемых оказывать противодействие правоохранительным органам по их изобличению или уклонению от уголовного преследования по расследуемым уголовным делам.

Основные усилия правоохранительных органов Российской Федерации должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

а) обеспечение эффективной работы механизмов как многостороннего (в формате СНГ, ШОС, Организации Договора о коллективной безопасности и других международных организаций), так и двустороннего взаимодействия с партнерами по антитеррористической коалиции;

б) осуществление практических мероприятий по перекрытию каналов финансирования террористических организаций, пресечение незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, недопу-

щение передвижения субъектов террористической деятельности через государственные границы, противодействие распространению террористической пропаганды и идеологии, оказание содействия жертвам терроризма.

Литература

1. ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 8 ноября 2011 г. № 309-ФЗ).

2. ФЗ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

3. ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

4. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 5 октября 2009 г. // Российская газета. 2009. № 5022.

5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности».

6. Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности (Вопросы теории и практики оперативно-разыскной деятельности: Учеб.-метод. пособие / Под ред. В.В. Волченкова, Б.П. Михайлова. М., 2013.

References

1. Federal law as from March 6, 2006 № 35-FZ «On combating terrorism» (as amended on 8.11.2011, No. 309-FZ).

2. Federal law as from August 12, 1995 № 144-FZ «On operative-search activity».

3. Federal law as from February 7, 2011 № 3-FZ «On police».

4. The concept of counter-terrorism in the Russian Federation, approved by decree of the President of the Russian Federation of 5 October 2009 // Rossiyskaya Gazeta. 2009. № 5022.

5. The resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as from February 9, 2012 № 1 «On some issues of judicial practice in criminal cases of terrorist crimes».

6. Counteraction to the crimes of terrorist and extremist direction (Issues of theory and practice of operative-search activity: Manual for students studying law / Ed. by V.V. Volchenkov, B.P. Mikhailov. M., 2013.



ОСНОВЫ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ СИТУАЛОГИИ

СЕРГЕЙ ВИКТОРОВИЧ ДУБРОВИН,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ

E-mail: idubrovin@rambler.ru

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика;

судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются понятие криминалистической ситуалогии, характеристики ее основных элементов и классификационное деление криминалистических ситуаций.

Ключевые слова: криминалистическая ситуалогия, познание криминалистических ситуаций, доследственные, следственные и судебные ситуации, внешние и внутренние ситуации, благоприятные и неблагоприятные ситуации, конфликтные и бесконфликтные ситуации, типичные и специфические ситуации.

Annotation. Observed the concept of forensic situalogiya and specifications of its basic element as well as classification division of forensic citualogiay.

Keywords: forensic citualogiya, knowledge of forensic situation, preliminary investigating situations, investigating and judicial situations, external and internal situations, favorable and unfavorable situations, conflict and non-conflict situations, typical and specific situations.

Криминалистическая ситуалогия — это частная криминалистическая теория, представляющая собой систему научных положений (учение) о закономерностях и связях познания криминалистических ситуаций и разрабатываемых на основе этого специального криминалистического метода познания научно-практических рекомендаций по собиранию, исследованию, оценке и использованию информации (ее носителей, фактических данных) об обстановке, условиях: предшествующих (способствующих) роду, виду преступлений; складывающихся в ходе их подготовки, совершения и сокрытия; возникающих при предупреждении и выявлении этих преступлений, а также в процессе их раскрытия, расследования и судебного разбирательства.

Данное определение включает в себя необходимые элементы, относящие криминалистическую ситуалогия к разряду частных теорий.

1. Обозначен предмет криминалистической ситуалогии, представляющий собой выделение и систематизацию определенных закономерностей и связей.

2. Эти закономерности и связи устанавливаются в процессе исследования и оценки криминалистических ситуаций, являющихся объектами криминалистической ситуалогии. Согласно сформулированному определению, суть криминалистических ситуаций рода, вида преступлений составляет информационная освещенность правоохранительных органов и суда об обстановке, условиях: возникающих при предупреждении этих преступлений или способствующих им; складывающихся при их подготовке, совершении и сокрытии; а также информационно отражающих ход, возможности и результаты выявления, раскрытия и расследования преступлений и судебного разбирательства.

Таким образом, знания о криминалистических ситуациях, — объектах криминалистической ситуалогии, — обеспечивают достижение необходимой эффективности, объективности и полноты получаемых результатов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании рода, вида преступлений и судебном разбирательстве (т.е. оказывают необходимую помощь в воссоздании реально имевшего место события рода, вида преступлений).

3. Все вышеперечисленное изучается с помощью специального криминалистического метода познания — познание криминалистических ситуаций; его сущность, — и об этом сказано в определении, — заключается в собирании, исследовании, оценке и использовании информации (ее носителей, фактических данных) об обстановке и условиях, характеризующих криминалистические ситуации рода, вида преступлений.

Применяемый специальный криминалистический метод познания базируется на всеобщем диалектиче-



ском методе и включает в свое содержание использование всего арсенала общенаучных и специальных методов, подчиненных одной общей цели — определению криминалистических ситуаций рода, вида преступлений. Это обстоятельство позволяет представить познание криминалистических ситуаций в виде некоего абстрактного, собирательного, обобщающего образования, являющегося как бы оболочкой, наполненной соответствующим (общим по цели) содержанием. И только в таком виде этот специальный криминалистический метод познания существует, имеет свое проявление в реальной действительности.

Основываясь на информационной осведомленности правоохранительных органов и суда об обстановке, условиях, способствующей роду, виду преступлений, складывающихся при предупреждении этих преступлений или их подготовке, совершении и сокрытии, а также возникающих на стадиях уголовного судопроизводства, распределение криминалистических ситуаций осуществляется согласно нижеприведенной классификационной системе.

Во-первых, все криминалистические ситуации делятся на доследственные, следственные и судебные.

К доследственным относятся ситуации:

- ◆ способствующие (предшествующие) роду, виду преступлений или предупреждающие эти преступления (препятствующие им);

- ◆ латентные (ситуации собственно рода, вида преступлений) — это те, которые возникают при подготовке, совершении и сокрытии рода, вида преступлений;

- ◆ исходные, складывающиеся на стадии возбуждения уголовного дела, при выявлении и возможном раскрытии рода, вида преступлений в ходе доследственной проверки.

Следственные ситуации соответствуют стадии предварительного расследования рода, вида преступлений, осуществляемого в форме предварительного следствия или дознания; они подразделяются на следующие классификационные группы:

- ◆ ситуации, возникающие на первоначальном этапе раскрытия и расследования рода, вида преступлений; этот этап предварительного расследования ограничен временным периодом, обозначенным как «раскрытие и расследование преступлений по горячим следам», т.е. характеризуется обстановкой, условиями, информационно отражающими получение за короткий срок (от трех до десяти суток) как можно

более полного объема сведений и доказательств, пока они не потеряли своего, ограниченного во времени, ориентирующего и доказательственного значения — не исчезли в результате утраты, уничтожения, порчи, утаивания; не изменили своих информативных и доказательственных свойств;

- ◆ ситуации, возникающие на последующем этапе раскрытия и расследования рода, вида преступлений; этот этап предварительного расследования (его осуществление и завершение) характеризуется обстановкой, условиями, информационно отражающими стремление следователя (дознателя) установить всех лиц, причастных к расследуемому роду, виду преступлений, достичь наивысшей степени объективности и полноты имеющихся доказательств и сведений, в том числе, подтверждающих, закрепляющих и расширяющих информационную и доказательственную базу, полученную на первоначальном этапе раскрытия и расследования рода, вида преступлений, и, в итоге, подготовиться к заключительному этапу предварительного расследования — составлению обвинительного заключения или обвинительного акта;

- ◆ ситуации заключительного этапа расследования рода, вида преступлений; этот этап предварительного расследования характеризуется обстановкой, условиями, информационно отражающими процесс составления обвинительного заключения или обвинительного акта, что обусловлено окончательным анализом всех имеющихся доказательств и сведений по расследованному роду, виду преступлений, осуществлением, при необходимости, проверки отдельных материалов, доработкой имеющихся недостатков, исправлением допущенных ошибок.

Судебные ситуации, в криминалистическом аспекте, относятся к судебному разбирательству (судебному следствию); для них характерны обстановка, условия, информационно отражающие ход, возможности и результаты судебного разбирательства (судебного следствия), а также информационная осведомленность суда с обстановкой, условиями, способствовавшими или препятствовавшими роду, виду преступлений, возникавшими при их подготовке, совершении и сокрытии, а также сопровождавшими раскрытие и расследование этих преступлений и нашедшими свое отражение в соответствующих материалах уголовного дела.

Во-вторых, все перечисленные криминалистические ситуации (доследственные, следственные и су-



дебные) подразделяются на внешние (объективные) и внутренние (субъективные).

В свою очередь, внешние (объективные) ситуации распределяются на благоприятные и неблагоприятные, информационно отражающие внешнюю окружающую обстановку, условия объективной, реальной действительности (например, пространственное расположение различных объектов, планировка помещений, рельеф местности, состояние погоды, наличие или отсутствие шумовых эффектов — грохота, скрипа, лязга и т.п.), которая способствует или препятствует роду, виду преступлений, благоприятна или неблагоприятна при их подготовке, совершении и сокрытии, а также при выявлении, раскрытии и расследовании этих преступлений и судебном разбирательстве. Эти ситуации часто не зависят от желания изменить их; тогда к ним приходится приспосабливаться.

Внутренние (субъективные) ситуации подразделяются на конфликтные и бесконфликтные; они информационно отражают обстановку, условия, которые характеризуют взаимоотношения, складывающиеся между лицами, причастными к роду, виду преступлений и субъектами предварительного расследования — следователем, дознавателем, а также между субъектами судебного разбирательства (судебного следствия) и его участниками.

Следует иметь в виду, что действовать при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании рода, вида преступлений и судебном разбирательстве в обстановке, условиях конфликтной ситуации малоэффективно или нельзя; всегда следует изыскивать возможности (используя соответствующие научно-практические рекомендации и накопленный опыт) для перевода конфликтной внутренней (субъективной) ситуации в разряд бесконфликтной внутренней (субъективной) ситуации.

В-третьих, все доследственные, следственные и судебные криминалистические ситуации подразделяются на типичные и специфические.

К типичным относятся ситуации, которые похожи между собой и часто способствуют или предотвращают род, вид преступлений, сопровождают эти

преступления в период их латентности и на стадиях уголовного судопроизводства.

Например, для родов, видов преступлений на стадии возбуждения уголовного дела и на первоначальном этапе раскрытия и расследования этих преступлений, повторяющиеся и похожие ситуации представлены следующими:

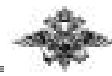
- ◆ подозреваемый задержан, личность его известна;
- ◆ подозреваемый не задержан, но информация о нем достаточно полная;
- ◆ подозреваемый не задержан и информация о нем крайне ограничена.

Или, например, для рода преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта (гл. 27 УК РФ) и вида преступлений — нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК РФ), существуют следующие типичные следственные ситуации:

- ◆ на месте ДТП имеются погибшие, пострадавшие и транспортное средство; водитель скрылся;
- ◆ на месте ДТП имеются погибшие и пострадавшие; транспортное средство и водитель, совершивший наезд на пешеходов, отсутствуют;
- ◆ водитель и транспортное средство находятся на месте ДТП.

К специфическим относятся ситуации, которые редко сопровождают тот или иной род, вид преступлений в период их латентности и на стадиях уголовного судопроизводства.

Например, для рода преступлений против жизни и здоровья (гл. 16 УК РФ) и вида преступлений — причинение смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ), можно привести следующую специфическую ситуацию: на месте происшествия, в комнате обнаружен застреленный гражданин, сидящий на стуле за столом; смерть наступила в результате огнестрельного ранения; пуля пробила снизу пол, сидение стула и вошла в тело погибшего; выстрел произошел из помещения, расположенного этажом ниже, вероятно в результате неосторожного обращения лица (соседа погибшего) с огнестрельным оружием, грубо нарушившим меры безопасности.



СПЕЦИФИКА ПРИЧИН СОВЕРШЕНИЯ ЯТРОГЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

СЕРГЕЙ ЯКОВЛЕВИЧ КАЗАНЦЕВ,

*начальник кафедры криминалистики Казанского юридического института МВД России,
доктор педагогических наук, профессор;*

МАРИНА ВАЛЕНТИНОВНА ТУЗЛУКОВА,

*соискатель кафедры криминалистики Казанского юридического института МВД России
Научная специальность 12.00.12 — криминалистика;*

судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Право человека на медицинскую помощь закреплено в Конституции РФ как прямо, так и опосредованно, в том числе путем придания юридической силы на территории Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Ключевые слова: методика расследования преступлений, ятрогенная.

Annotation. The human right to health care is enshrined in the Constitution of the Russian Federation, both directly and indirectly, including by giving legal force to the territory of the Russian Federation recognized principles and norms of international law and the international treaties of the Russian Federation.

Keywords: methods of crime investigation, iatrogenic.

Рассмотрение особенностей ятрогенных преступлений было бы неполным без выяснения причин и условий, способствующих их совершению.

Согласно нашему исследованию, наиболее существенными причинами совершения преступлений медицинскими работниками являются: недостаточная квалификация медицинского работника — 37,3%, неполноценное обследование больных — 31,6%, невнимательное отношение к больному — 12,1%, недостатки в организации лечебного процесса — 10,2%, недооценка тяжести состояния больного — 8,8%. К медицинским специальностям по которым наиболее часто встречается ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей относятся хирургия и акушерство-гинекология¹.

Право человека на медицинскую помощь закреплено в Конституции РФ как прямо, так и опосредованно, в том числе путем придания юридической силы на территории Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Международно-правовые акты более широко трактуют право человека на охрану здоровья, чем положения Конституции РФ. Это означает, что Российское государство должно обеспечить более высокий уровень гарантий права каждого гражданина на качественную медицинскую помощь, чем тот, который существует в реальной жизни россиян.

Следует констатировать, что многие права пациента при получении им медицинской помощи грубо нарушаются. Это выражается в неуважительном отношении к пациенту на всем протяжении лечебного процесса; в нарушении прав пациента на получение информации о состоянии своего здоровья и тяжести конкретного заболевания, методах диагностики и лечения, в том числе о ближайших и отдаленных его результатах; в неоказании либо некачественном оказании медицинской помощи; в проведении медицинских экспериментов без согласия человека. Многие из деяний, совершаемых медицинскими работниками, характеризуются повышенной общественной опасностью, влекут полную или частичную утрату здоровья пациентов, подрывают авторитет медицины в глазах населения.

Существуют субъективные и объективные причины столь критической ситуации с реализацией прав граждан на качественную медицинскую помощь. Поэтому необходимо тщательное изучение правовых проблем сферы здравоохранения, причин и условий, способствующих тому, что деятельность медицинских работников приводит к результатам, прямо противоположным задачам медицины.

¹ Томилини В.В., Соседко Ю.И. Судебно-медицинская оценка дефектов оказания медицинской помощи в учреждениях здравоохранения Российской Федерации // Судебно-медицинский эксперт. 2000. № 1. С. 4, 5.



За последние десятилетия появились новые тенденции: применение высокоэффективных и, в то же время, сильнодействующих («агрессивных») лекарственных препаратов и методик диагностирования и лечения. С одной стороны, они несут благо людям, помогают излечить от тяжелых заболеваний, а с другой, — таят в себе определенную опасность, приводят к росту фактов причинения вреда пациентам в процессе их применения. Отсутствие правовой регламентации современных методов лечения вызывает затруднения в юридической оценке действий медицинских работников. В связи с этим существенно усложняются задачи следственных органов по решению вопросов, возникающих на различных этапах расследования преступлений, совершаемых медиками. Подчас препятствует раскрытию преступлений необъективность медицинской экспертизы при проверке заявлений о врачебных ошибках и недостаточная квалификация экспертов. Экспертные заключения подвержены тенденции «обеления» тех медицинских работников, в отношении деяний которых проводится расследование. Синдром поддержания «чести мундира» порой преобладает над интересами законности.

Недостаточная эффективность уголовно-правовых норм, а также неудовлетворительная работа органов уголовной юстиции в значительной мере предопределили рост преступлений, совершаемых в сфере медицинской деятельности. Безусловно, указанные обстоятельства негативно отражаются на превентивной роли уголовного законодательства. Оно перестает выполнять задачу предупреждения новых преступлений.

Следует отметить, что многие положения, закрепленные в нормах об ответственности за преступления, совершаемые в сфере здравоохранения, не могут быть адекватно поняты и приняты практикой без глубокого научного анализа исторических и социальных предпосылок обстоятельств, способствующих криминализации данной сферы, и наработок в деле обеспечения ее охраны уголовно-правовыми средствами. Такому пониманию в значительной мере способствует изучение опыта законодотворческой деятельности в развитых странах Европы и Азии. Научное исследование с использованием различных методов познания способно дать ответ на многие сложные вопросы, связанные с верным уяснением признаков составов преступлений, предусматривающих ответственность медицинских работников за совершение ими обще-

ственно опасных деяний, а также позволяет определить основные тенденции развития законодательства в рассматриваемой сфере.

Сегодня имеются два основных подхода к данной проблеме: создание алгоритмов действий, предполагающих выполнение несложного поведенческого стереотипа; обучение дифференцированному подходу, основам психологии межличностных отношений с возможностью качественной оценки ситуации и выбора адекватного ей поведения. Как правило, первый тип программ должен использоваться для обучения медицинских работников, второй — сотрудников правоохранительных органов.

Анализ причин врачебных преступлений в РФ проводится не только правоохранительными органами, но и судебными медиками. При анализе причин неправильных действий врачей экспертные комиссии выявляют ненадлежащее исполнение обязанностей, нарушение общепринятой методики обследования и лечения, небрежность, недобросовестное или недостаточно внимательное отношение к больным, некорректное ведение больных, низкая, недостаточная квалификация врачей. Многие авторы — ученые-юристы, медики, специалисты в области медицинского права предлагают ряд эффективных мер по предупреждению и пресечению этой категории преступлений.

Существенные сложности возникают при расследовании данного рода преступлений и формировании доказательной базы: 85% работников суда и правоохранительных органов, столкнувшихся с правонарушениями в медицинской сфере, указывают на неполноту информации, дописки, подчистки и иные признаки фальсификации медицинских документов.

Под причинами и условиями, способствовавшими совершению ятрогенных преступлений, понимаются неблагоприятные условия нравственного формирования личности, которые привели к укоренению у медицинских работников антиобщественных взглядов и привычек, которые способствовали совершению преступного результата, проявляющиеся, прежде всего, в виде конкретных недостатков в деятельности отдельных должностных лиц и граждан.

Представляется, что основой этих мер должна стать разработка и реализация новой, соответствующей современным требованиям и тенденциям, концепции предупреждения ятрогенных преступлений, которая в равной степени бала бы ориентирована как на потенциальных преступников, так и на потенциаль-



ных потерпевших от рассматриваемых преступлений. Признавая важность преобразований в экономической, политической, социальной и других сферах жизни общества, мы полагаем, что на современном этапе они не способны дать значительного эффекта в профилактике ятрогенных преступлений, пока не будет приостановлено «падение» общепризнанных норм нравственности и морали.

Причины и условия, способствовавшие совершению ятрогенных преступлений, подлежат выяснению по каждому уголовному делу. Процессуальная деятельность по их выявлению составляет обязанность органов, ведущих производство по делу. Необходимую роль в этом должны играть специальные познания.

Под причинами и условиями, способствовавшими совершению ятрогенных преступлений, понимаются: неблагоприятные условия нравственного формирования личности, которые привели к укоренению у лица неорганизованности, рассеянности, неспособности аналитически мыслить, быстро принимать правильные решения и действовать; внешние для данного лица обстоятельства, вызвавшие решимость совершить общественно опасное действие, или поводы к совершению преступления; обстоятельства, облегчившие или способствовавшие достижению преступного результата, проявляющиеся в виде конкретных недостатков в деятельности медицинских учреждений.

Одним из условий, способствующих совершению преступлений, может быть и ненадлежащая работа правоохранительных органов, нереагирование на совершение преступлений, укрытие их от учета, поверхностное расследование дел, ошибки при их рассмотрении в суде.

Терминология закона, говорящего о «выявлении», «выяснении», «установлении» обстоятельств по делу, в том числе причин и условий, способствовавших совершению преступлений, имеет в виду те или иные аспекты доказывания.

По нашему мнению, пациент должен быть проинформирован не только о характере своего заболевания и методах лечения, но и о том, кому он доверяет свою жизнь и здоровье, какова квалификация врача, как часто в его практике встречались трагические исходы и другие сведения. Письменное информирование пациента имеет целью охрану его жизни и здоровья, а не защиту врачей от необоснованных исков и от обязанности возместить ущерб, причиненный жизни и здоровью пациента.

Таким образом, сложившееся положение можно изменить к лучшему, если органы прокуратуры, другие правоохранительные органы, независимая судебно-медицинская экспертиза, Министерство здравоохранения и социального развития, парламентские Комиссии, неправительственные правозащитные организации будут уделять больше внимания защите жизни, здоровья других законных прав и интересов всех граждан вообще и пациентов в частности.

Исходя из изложенного, следует полагать, что намечавшаяся в последние годы стабилизация криминальной обстановки по ятрогенным преступлениям и высокая латентность данной категории преступлений сохранится в ближайшие годы. Понимание преступником того, что очень трудно обнаружить следы и иные доказательства ятрогенных преступлений, провоцирует его на новые преступления. Неподготовленность правоохранительных органов к эффективному противодействию этим преступным проявлениям, свидетельствует о необходимости разработки новых методик в данном направлении, основанных на использовании специальных знаний.

Литература

1. Ковалев А.И. Индивидуальное поведение и криминалистическая характеристика преступлений // Криминалистические характеристики в методике расследования преступлений: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1978. Вып. 69.
2. Пристансков В.Д. Ятрогенные преступления: определение понятия // Судебная реформа и эффективность деятельности органов суда, прокуратуры и следствия: 2-я науч.-практ. конф. молодых ученых 24 апреля 1999 г. (тезисы выступлений аспирантов и соискателей). СПб., 1999.
3. Пристансков В.Д. Ятрогенные преступления как разновидность посягательства на жизнь и здоровье человека // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2008.
4. Чурилов С.Н. Криминалистическое учение об общем методе расследования преступлений: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.

References

1. Kovalev A.I. Individual behavior and criminological characteristics of crimes // Forensic characteristics in procedure of investigation of crimes: Hi. Sat. scientific. tr. Sverdlovsk, 1978. Vol. 69.
2. Pristanskov V.D. Iatrogenic crime: // definition of judicial reform and efficiency of the activities of the court, prosecution and investigation. 2nd Scientific Conference of Young Scientists April 24, 1999 (talking points post-graduate students). SPb., 1999.
3. Pristanskov V.D. Iatrogenic crime as a kind of violence to life and human health // Extremism and other criminal phenomena. M., 2008.
4. Churilov S.N. Forensic doctrine of general method of investigation of crimes: Author. dis. ... dr. jurid. sciences. M., 2006.



ВАРИАНТНОСТЬ КАК СВОЙСТВО НАВЫКОВ И ЕЕ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

ВЛАДИСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ ЧУЛАХОВ,

начальник кафедры криминалистики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук

E-mail: chulahov@mail.ru

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика;

судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается такое свойство навыков как вариантность. Анализируются психофизиологические закономерности формирования и проявления данного свойства навыков. Даются рекомендации для грамотного использования следов навыковых действий преступника в процессе доказывания.

Ключевые слова: навыки преступника, вариантность навыков.

Annotation. Deals with such property skills as variance. Examines physiological regularities of formation and manifestation of this property skills. With this in mind, recommendations for the proper use of traces habit-forming actions of the offender in the process of proof.

Keywords: skills of the offender, the variance of skills.

Успешное исследование и использование данных о криминалистически значимых навыках преступника в целях его установления и изобличения возможно благодаря знанию основных свойств этого формируемого качества личности.

В процессе выработки навыка приобретают ценные в криминалистическом отношении свойства, позволяющие использовать их в раскрытии и расследовании преступлений. Это — индивидуальность, устойчивость и отражаемость. Кроме того, навыкам свойственны другие специфические черты, которые отличают их от других психофизиологических свойств личности. К ним относятся: универсальность, автоматизированность, вариантность, информативность, относительная наглядность и склонность к повторному воспроизведению.

Каждое из указанных свойств по-своему влияет на процесс отображения и индивидуализацию навыков, что необходимо учитывать при использовании данных свойств личности в криминалистических целях. Из всех вышперечисленных свойств навыков рассмотрим их вариантность и дадим этому свойству криминалистическую оценку.

Вариантность навыков образуется вследствие их динамической устойчивости, которая, в свою очередь, обусловлена условно-рефлекторными механизмами образования.

С позиций физиологии и психологии способность изменяться является средством приспособления выработанных движений к различным условиям. Например, человек может писать небрежно или старательно, разговаривать тихо или громко, идти быстро или медленно. Это происходит потому, что внешняя обстановка проявления навыка и внутреннее состояние лица не всегда бывают абсолютно одинаковыми. Напротив, человеку приходится, как правило, пользоваться различными орудиями, материалами, менять рабочую позу и т.п. Состояние организма и настроение человека тоже различаются. Неодинаковы и требования, предъявляемые лицом к качеству производимых действий, что определяется значимостью выполняемой работы в разных случаях.

В процессе формирования навыка лицо постепенно приобретает способность корректировать свои движения таким образом, что, несмотря на множество обстоятельств, влияющих на процесс проявления навыка, получается стереотипный, примерно одинаковый результат. Автоматизация основных приемов контроля и регуляции действий освобождает сознание для более широкого учета условий проявления навыков. Появляется возможность произвольно управлять скоростью выработанных действий, приспосабливать их к изменяющимся задачам, переносить на новые ситуации. Ко всем этим изменениям человек приспособ-



ливается и, тем самым, вносит некоторые изменения в функционирующий навык. Новые особенности движений закрепляются в виде отдельного варианта навыка, становясь относительно стереотипными. Такое успешное функционирование навыков в условиях, которые могут изменяться, варьироваться (например, смена привычного инструмента, изменение требуемой формы или других параметров готового продукта) позволяет говорить о вариативном характере навыка. Основным источником вариативности последнего являются исключительная подвижность и вследствие этого приспособляемость динамического стереотипа к изменениям внешней и внутренней среды.

Вариативность — свойство сформировавшегося навыка. Выработанный навык предполагает возможность лица учитывать в ходе его проявления отдельные колебания во внешних условиях и внутреннем состоянии. Поэтому не случайно вариативность связывают с высокой выработанностью навыка и его совершенством. Известно, что отличительной особенностью высокой квалификации рабочего является владение разнообразными приемами и методами выполнения одной и той же работы и быстрое приспособление к изменяющимся требованиям. А это значит, что он владеет не одним, а многими вариантами данной деятельности и, кроме того, умеет гибко пользоваться ими при изменении задач и условий, в которых она протекает.

Вариативность более свойственна тем из навыков, которые преимущественно включают в себя умственные компоненты. Поэтому интеллектуальные навыки гораздо более вариативны, чем многие двигательные. Их структура более динамична и подвижна.

Вариативность свойственна навыкам, которые связаны с изменяющимися внешними условиями проявления. Применение навыка в строго одинаковых случаях ведет к закреплению его в виде некоторой устойчивой системы. Об этом навыке говорят как о косном, инертном образовании. Проявление таких навыков носит механический характер, и поэтому они труднее перестраиваются и хуже переносятся в новые условия. И наоборот, если один и тот же навык часто применяется в различных ситуациях, то он приобретает гибкость, пластичность. Варьирование условий требует и варьирования способов выполнения задания, т.е. частичной перестройки навыка. Такой навык легче функционирует при измененных условиях деятельности. К примеру, навыки ходьбы достаточно разнообразны и использование их достаточно гибко.

Однако, образование вариантов навыков не обязательно связано со значительным изменением условий деятельности. Появление в навыке новых признаков нередко обусловлено характером действий, например, их целевым назначением и содержанием. Так, при необходимости писать в быстром темпе неизбежно снижается четкость и стройность почерка, увеличивается связность, в почерке начинают преобладать упрощенные движения при выполнении букв и их соединений.

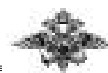
Вариативный характер может проявляться как в отдельных элементах навыка, так и в пределах навыка в целом. В первом случае речь обычно идет о вариативности признака навыка: отдельные элементы его меняются, другие остаются без изменения. Во втором случае имеется в виду образование нового варианта навыка в целом, который чаще всего связан с профессиональными особенностями лица. Таковы варианты морских, рыбацких и альпинистских узлов, варианты почерка врачей, чертежников, библиотекарей, учителей начальных классов.

Следует подчеркнуть, что у каждого вида навыков вариативность имеет характерные особенности, которые выявляются при более детальном рассмотрении закономерностей формирования соответствующего навыка.

Указанное свойство навыков имеет большое криминалистическое значение. Вариативность навыка (как отдельных признаков, так и в целом) должна обязательно учитываться при проведении криминалистических исследований, особенно при сравнении их разновидностей, различных по своему целевому назначению и содержанию.

Осматривая место происшествия, необходимо обращать внимание на условия проявления навыков и точно описывать их в протоколе осмотра. При назначении экспертиз и исследований такую информацию нужно доводить до сведения эксперта, указывая ее среди других обстоятельств дела в постановлении. В противном случае эксперту придется иметь дело с признаками неизвестного варианта навыка, что может стать причиной ошибочного вывода.

Учет условий проявления навыков является особенно важным при получении экспериментальных образцов материальных отображений заученных действий для сравнительного исследования. Наконец, вариативность более индивидуализирует навыки, дополняя их новыми признаками.



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖАЩИХ НА ОСНОВЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КОМАХИН,

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

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;

СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ АГАФОНОВ,

помощник начальника университета (по правовой работе) — начальник Правового отдела Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, подполковник полиции, кандидат юридических наук

E-mail: komakhin@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации **Уткин Н.И.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предпринята попытка комплексно охватить приоритеты модернизации профессиональной деятельности служащих на основе административно-правового моделирования. Речь идет об обновлении не только формы, но и реально существующих явлений и процессов в работе государственных служащих по осуществлению Стратегии инновационного развития России. Раскрыта, применительно к органам МВД России, доктрина инновационно-служебной деятельности. Вносятся предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе.

Ключевые слова: административно-правовое моделирование, закон, инновационное развитие, инновационно-служебная деятельность, доктрина, инновация, кадровая политика, модель, модернизация, отношения, органы, правоотношения, профессиональная деятельность, развитие, реформирование, содержание, служащие, стратегия, эффективность.

Annotation. An attempt to comprehensively cover the priorities of modernization of professional activity of employees on the basis of administrative-legal modeling is taken. We are talking about updating not only form, but also real-world phenomena and processes in the work of civil servants in the implementation of the Strategy of innovative development of Russia. Proposals on improvement of legislation on public innovation and service activities in the work of civil servants in the implementation of the Strategy of innovative development of Russia.

Keywords: administrative law modeling, law, innovation development, innovation and service activities, doctrine, innovation, personnel policy, model, modernization, relationships, bodies, relationships, professional activities, development, reform, content, employees, strategy, efficiency.

Моделирование административно-правового развития служебной деятельности особенно актуально в правоохранительной сфере. В этой сфере пока не разработан, а, следовательно, отсутствует Федеральный закон о правоохранительной службе, принятие которого позволит расширить состав, систему и компетенцию субъектов служебных правоотношений в соответствии с политикой модернизации. На основе Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 гг.)»¹ необходимо предпринять попытку комплексно охватить большинство системных приоритетов, ориентированных на модернизацию

деятельности служащих системы правоохранительных органов и конкретизированных применительно к сектору административно-правовых разработок, относящихся к модели инновационного развития профессиональной служебной деятельности.

Однако, несмотря на отсутствие закона о службе в правоохранительных органах, начато определение приоритетных направлений развития служебно-правовых отношений в этой сфере. Обозначены пути правового обеспечения прозрачности (транспарентности) и публичности реформирования с учетом эволюции

¹ СЗ РФ. 1009. № 11. Ст. 1277.



государственной службы и долгосрочных прогнозов развития профессиональной деятельности служащих².

Основные критерии включения настоящих направлений в число приоритетов разрабатываемой административно-правовой модели (наличие в России конкурентоспособных научных и управленческих школ, их соответствие тенденциям, сложившимся в мировой науке; выделение средств на проведение научных исследований по приоритетным направлениям на конкурсной основе) исходят из концепции служебных правоотношений. Так, одни авторы понимают правоотношение как общественное отношение, урегулированное нормой права (С.А. Комаров, Р.О. Халфина, Н. И. Матузов). Другие авторы исключают объект из числа элементов правоотношения, оставляя в его структуре только субъекты, их права и обязанности (например, В.С. Толстой, В.Н. Протасов)³. Более близкой к истине является первая позиция, так как общественное отношение всегда первично по отношению к норме права, на его базе в различных областях деятельности служащих возникают отношения, имеющие различную специфику.

Основой для понимания сущности инновационно-служебных правоотношений выступает то, что они возникают в процессе обновления служебной деятельности государственных (муниципальных) служащих и урегулированы новыми нормами или с элементами новизны административного законодательства о государственной службе, а также рядом управленческих инноваций.

В целом, можно заметить, что у разных специалистов сложились различные (а нередко и диаметрально противоположные) взгляды на понимание сущности служебно-правовых отношений, возникающих в результате их реформирования и модернизации.

Административно-правовая модель инновационно-служебной деятельности, возникающая в результате модернизации в целом — это прогнозируемое, но достаточно полное представление об осовременивании не только формы, но и реально существующих явлений и процессов в работе государственных служащих. Такая модель в административном праве является средством отражения инноваций во внутренней структуре сложного правового явления, каким стала служебная деятельность в гражданском обществе. Она позволяет увидеть это явление с разных сторон и позиций, дать ему наиболее полное направление в развитии. Все это проявляется, прежде всего, в суб-

сидиарном применении норм, наряду с нормами административного и муниципального права, информационного и трудового законодательства о служебной деятельности.

Именно в комплексном виде модернизация способна наполнить модель инновационными функциями (программирующей, демонстрационной, преобразовательной, критериальной, организационно-проектной и др.). Конечно, любая научная модель, в том числе и модель инновационно-служебной деятельности не абсолютна, а относительна, поскольку модернизация — всегда совокупность как теоретических (статусных) основ, так и практических инноваций и методов их реализации.

В силу этого важно, во-первых, рассматривать теоретические основы модели инновационного развития служебной деятельности, исходя из объективных потребностей управленческой практики. Во-вторых, определять практические рекомендации по изменению и применению соответствующих положений служебного законодательства. В-третьих, не менее важно признавать инновационными значительную часть административно-правовых и политико-правовых отношений, которые возникают в результате модернизации деятельности аппарата государственного управления, его служащих.

В контексте Стратегии инновационного развития России на период до 2020 г.⁴, формируемая государственная служба, современная деятельность служащих являются, прежде всего, ядром модели инновационно-служебной деятельности, реализуемой на основе административно-правовой информатизации практики внедрения управленческих инноваций. Удельный вес таких отношений увеличивается.

Поэтому инновационно-служебная модель как совокупность общественных отношений инновационного содержания, которые происходят вне и внутри организации деятельности служащих, соединяет различные государственные (муниципальные) органы, должностные лица и служащих. Речь идет об инновационно-служебных отношениях в той мере, в какой

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

³ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы служебной деятельности в контексте политики модернизации. М., 2013. С. 161; Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 119—137.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.



эти отношения урегулированы правом, и в той мере, в какой позволяет нынешний этап модернизации.

На основе отраслевых модельных характеристик можно дать определение инновационно-служебной деятельности. Она выступает как урегулированная нормами права и охраняемая принудительной силой государства система общественных отношений, участниками которых являются государственные служащие, с одной стороны, и соответствующие публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации) — с другой, возникающие в процессе модернизации функционирования государственной службы и различных видов профессиональной деятельности служащих и связанные с осуществлением властных полномочий инновационного содержания, характеризующихся динамичностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон.

В сравнительно-правовом аспекте гражданская служба ныне не обладает той системой формирования позитивной ответственности, которая уже имеется в органах внутренних дел и в институте военной службы. Это выгодно отличает последние от государственной гражданской службы, что особенно заметно на примере формирования административно-правовой модели модернизации кадровой политики в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, инновационных ее направлений.

Очевидной является недопустимость отождествления в формируемой модели инновационно-служебной деятельности в правоохранительных органах с государственной гражданской службой. Происходящие в этих видах службы процессы вряд ли следует расценивать однозначно, хотя в перспективе все инновационно-служебные правоотношения на государственной службе могут быть обозначены как доктрина развития отношений, возникающих в процессе профессионально-служебной деятельности по модернизации управления.

Политические и правовые последствия нарушения управления этими отношениями преодолеваются с помощью неиспользованных ранее ресурсов, прогрессивных и нестандартных управленческих решений, позволяющих получать наивысший эффект.

Применительно к органам внутренних дел доктрина инновационно-служебной деятельности в целом может быть раскрыта как совокупность научно обоснованных взглядов и представлений об измене-

нии административно-правового статуса правоохранительной службы в процессе совершенствования правовых отношений служащих системы МВД России, складывающихся на инновационной основе в ходе поступления, прохождения и прекращения службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Моделирование деятельности служащих в доктрине представлено в виде нового подхода к работе, качеству и надежности профессиональной деятельности, инновационно-правовые характеристики и свойства которой позволяют занять правоохранительным органам, организациям, учреждениям, их служащим устойчивые конкурентные позиции на рынке труда и услуг. Такой подход охватывает выработку и применение научно обоснованных и нестандартных управленческих решений, технологий в сфере инновационно-правового обеспечения действий служащих, изменение баланса требований к ним в пользу профессионализма и компетентности, а не пресловутой клановости, личной лояльности и преданности начальнику.

Разработка системы инновационно-правового развития таких требований основывается на концептуальных принципах (принципы функциональности, всеобщности, динамичности); системообразующих принципах (системности, комплексности, интеграционности); результативно ориентированных принципах (приоритетности, информационной открытости, эффективности) науки административного права.

Большое внимание при этом следует уделять разработке эффективно действующей кадровой политики, включая: планирование карьеры, системы непрерывного повышения квалификации служащих; методику оценки эффективности формирования и действия стратегии и тактики инновационного развития государственной службы, в том числе на уровне субъектов Федерации и федеральных округов. Отличительной чертой современного этапа инновационного развития является использование программ и моделей поиска конкурентоспособных кадров. Для правового обеспечения выполнения программ и моделей необходимо принятие Федерального закона «Об инновационно-правовом развитии профессиональной служебной деятельности на основе политики модернизации». Ведь в основе программ и моделей находятся вопросы установления процедуры согласования текущего и стратегического развития служебной деятельности на федеральном, региональном и муници-



пальном уровнях; разработки технологий проведения аутсорсинга, а также действия системы кадрового мониторинга и информации о служебных вакансиях, включая создание комиссий по разработке и контролю за исполнением принципов и критериев отбора кандидатов в кадровый резерв.

Естественно, в условиях модернизации усиливаются требования к служащим, принимаются меры для открытости их деятельности институтам гражданского общества. Поэтому в инновационном государстве, формирование которого происходит в России, необходим регламентированный правовым законом порядок модернизации деятельности государственной службы и ее субъектов.

Необходимо усиление требовательности к органам и служащим МВД, поскольку деятельность служащих правоохранительной сферы год от года становится все более значимой в жизнедеятельности общества, определена Указом Президента РФ от 24 декабря 2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел»⁵. Указ является примером моделирования, в ходе которого создается система антикоррупционного поведения служащих органов внутренних дел. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» в интересах выполнения законодательства о правоохранительных органах, сотрудники полиции обязаны предоставлять сведения о своем имуществе и имуществе членов своей семьи. В Министерстве стала работать комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, а также урегулированию конфликта интересов. Введен так называемый институт поручительства.

В отличие от военной и государственной гражданской службы, сформировавшейся в 1990-е гг., правоохранительная служба в новейшей истории никогда не существовала. Поэтому ее формирование и принятие соответствующего закона о правоохранительной службе в значительной мере затруднены наличием множественных источников правового регулирования служебных правоохранительных отношений. Главное — не упустить в процессе осуществления политики модернизации специфику службы в отдельных правоохранительных органах, а также координацию их деятельности путем принятия Федерального закона «О модернизации деятельности служащих правоохранительных органов по противодействию преступлениям и иным правонарушениям». При этом в

определении «иные правонарушения» должны быть существенно учтены права и интересы граждан, общества и государства. В законе целесообразно урегулировать вопросы повышения эффективности борьбы с преступностью, административными и иными правонарушениями на основе принципов инновационности (обновления) служебной деятельности, законности, информированности и согласованности в работе правоохранительных органов. В предлагаемом законодательном проекте необходимы и такие меры, как согласованное с общественностью проведение информационно-правовой пропаганды среди населения, совместная с гражданским обществом разработка мероприятий по предупреждению правонарушений, комплексному планированию мер укрепления законности и правопорядка.

Правовое моделирование инновационно-служебной деятельности в единстве с решением задачи возрождения правовой пропаганды является весьма актуальной проблемой административно-правовой феноменологии служебной деятельности⁶. Предусмотренные политикой модернизации меры по административно-правовому развитию инновационно-служебной деятельности могут найти закрепление как в предлагаемых к разработке проектах федеральных законов, так и ведомственных нормативных актах о статусе и порядке деятельности служащих правоохранительных органов.

Формирование корпуса профессиональных и компетентных служащих является одной из основных проблем инновационного развития служебной деятельности. Решению этих проблем подчинен процесс моделирования и его основные элементы. Во-первых, создание условий для действия новых компетенций субъектов инновационной деятельности. Во-вторых, выработка способности и готовности служащих к непрерывному образованию, постоянному совершенствованию, переобучению, профессиональной мобильности; стремление к новому критическому мышлению, к разумному риску. В-третьих, обеспечение на основе права креативности и предприимчивости, умения работать самостоятельно, готовности к работе в команде и высококонкурентной среде.

Развитие данных характеристик непременно приведет к увеличению численности служащих, имеющих

⁵ Российская газета. 2009. 28 дек.

⁶ Комахин Б.Н. Указ. соч. С. 7—17.



современную квалификацию, в том числе посредством обновления квалификационных требований, формирования современных профессиональных стандартов, модернизации программ повышения квалификации и профессионального сопровождения, совершенствования системы оценки качества и результатов работы управленческих кадров. Целесообразно все это закрепить нормативно, на юридической основе с использованием новейших информационных технологий, обеспечив, тем самым, широкие возможности для совместной, сетевой, проектной деятельности опытных кадров и для учебно-профессиональной коммуникации в работе с молодыми служащими.

Наряду с этим следует расширить пути перехода к использованию новых технологий и методов аттестации кадров, к формированию современных профессиональных стандартов служебной деятельности, исходя из необходимости обновления квалификационных требований (в том числе в поддержке создания и функционирования саморегулируемых профессиональных организаций).

Вышеназванные признаки модернизации опираются на системы взаимодействия российских образовательных организаций и международных стандартов, стажировок специалистов на базе российских и зарубежных образовательных организаций, корпоративных и отраслевых центров повышения квалификации и сертификации персонала.

Вряд ли нуждается в особой аргументации решение проблем расширения состава, системы и компетенции субъектов инновационно-служебной деятельности. Главное здесь — ориентация административно-правовой модели модернизации на обучение навыкам, необходимым для инновационной деятельности служащих (аналитическое и критическое мышление, стремление к новому, способность к постоянному самообучению, готовность к разумному риску, креативность и предприимчивость, а также умение работать в высококонкурентной среде).

В число аргументаций можно включить названную потребность в модулях обучения эффективным формам и методам инновационно-служебной деятельности, способах развертывания программы обучения основам управления инновациями на базе ведущих профильных учреждений. Нужны стажировки на инновационных направлениях и самостоятельном выполнении индивидуальных и групповых проектов

в таких научных и учебных центрах, как Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Академия МВД России, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя и др. Ориентация на проведение активной информационной политики в процессе административно-правового моделирования инновационного развития деятельности государственных служащих может быть дополнено организацией творческих конкурсов на создание кинофильмов, сериалов, инновационных фильмов, теле- и кинопродуктов, создаваемых с привлечением государственных средств. Все это необходимо в целях популяризации инновационной служебной деятельности и личного успеха кадров, занимающихся инновациями в управленческой сфере.

Далее, на основе обобщения достижений административно-правовой науки и практики с участием телевизионных каналов, финансируемых государством, следует проработать вопросы создания научно-популярного познавательного телеканала о работе государственных (муниципальных) служащих, покупки и адаптации части зарубежного контента для этого канала и создания собственного контента.

В рамках модернизации служебной деятельности обеспечивается переход к использованию современных методов непрерывного развития и совершенствования творческого мышления, навыков и мотивации выявления и решения новых проблем. Также обеспечивается создание нового знания, направленного на обработку новейшей информации и современных компетенций.

Рассматривая правовые возможности структуры инновационно-служебных отношений как совокупности взаимосвязанных элементов, не случайно ученые-административисты, как правило, относят к этим элементам объекты, субъекты, а также права и обязанности участников, образующих содержание инновационно-служебных правоотношений. Справедливо подчеркиваются отличия структуры от системы инновационно-служебной деятельности, а также дается содержательная характеристика инновационно-служебной правоспособности. Причем, научный подход к правовому регулированию инновационно-служебной деятельности учитывает специфику государственной службы как особого рода профессиональной деятельности.



ФРАНЦУЗСКИЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ ОРГАНЫ И ИХ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

ТЕМИРХАН ИДРИСОВИЧ МАРАЕВ,

адъюнкт ФГКУ «ВНИИ МВД России»

E-mail: Marayev.t@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент **Дорохин Е.В.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Франция имеет отличную от российской полицейскую структуру, которая состоит из трех основных частей: муниципальная полиция, национальная полиция и жандармерия. Последние две принимают активное участие в обеспечении порядка во время проведения крупных спортивных мероприятий и благодаря большому опыту действуют эффективно.

Ключевые слова: полиция, национальная полиция, жандармерия, Франция, общественная безопасность.

Annotation. French police structure is different from Russian, it consists of three main parts: municipal police, national police and gendarmerie. The last two participate actively in providing of the order during large sporting events and thanks to a wide experience do it effectively.

Keywords: police, national police, gendarmerie, France, public safety.

В современных условиях постоянной террористической угрозы особенно актуальным становится вопрос обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении крупных спортивных массовых мероприятий.

Крупные спортивные мероприятия являются значимыми общественными событиями районного, городского, национального и международного масштаба. Они характеризуются присутствием большого числа зрителей, эмоциональным, экспрессивным, а в некоторых случаях и деструктивным настроением болельщиков, наличием большого количества сооружений и объектов спортивно-зрелищного назначения, различными временными параметрами их проведения.

В развитых странах принят комплексный подход к решению проблемы хулиганских проявлений и насилия, использования оружия, взрывчатых веществ и других опасных предметов со стороны зрителей при проведении крупных спортивных мероприятий. Он предполагает (помимо полицейских мер) скоординированные усилия по предупреждению данного негативного явления, проведение воспитательной и организаторской работы среди болельщиков с привлечением средств массовой информации.

Наибольшее внимания заслуживает опыт зарубежных стран по охране общественного порядка и

обеспечению общественной безопасности при проведении футбольных матчей.

Национальная полиция включает в себя городскую, воздушную и пограничную полицию. В штате состоит 150 тыс. человек (сотрудники полиции и административные служащие).

Национальная полиция — гражданское формирование, которое находится в подчинении Министерства внутренних дел и осуществляет свою деятельность в городах.

Функции и полномочия. Роль Национальной полиции заключается в обеспечении соблюдения законности и предотвращении преступности. В этой связи Национальная полиция:

- ♦ осуществляет работу по обеспечению безопасности (патрулирование, контроль на дорогах, удостоверение личности и т.п.);

- ♦ под надзором судебных органов ведет следственную и розыскную работу, осуществляет обыски по ордерам, исполняет специфические следственные задачи как «судебная полиция».

Структура и организация. Национальная полиция — гражданская структура органов правопорядка Министерства внутренних дел, представленная, прежде всего, в крупных городах и населенных пунктах, число жителей которых превышает 16 тыс. человек.



Возглавляет Национальную полицию Генеральный директорат, который также отвечает за деятельность ее следующих подразделений: Генеральная инспекция Национальной полиции, Генеральный директорат судебной полиции; Директорат надзора за территориями, Центральный директорат общественной безопасности, Центральный директорат общей информации; Центральный директорат пограничной полиции, Центральная служба Республиканских сил безопасности, Техническая служба международного сотрудничества полиции, Департамент охраны высокопоставленных лиц [1].

Образование/подготовка. Набор в органы Национальной полиции осуществляется на основе конкурсного экзамена. За организацию профессионального обучения отвечают специализированные школы. Звание сотрудников, как правило, зависит от их образовательного уровня. После успешного прохождения отбора, будущие полицейские проходят шестимесячное обучение в школе Сан-Сир (Saint-Cyr) города Мон д'Ор (Mont d'Or). Подготовка инспекторов также длится шесть месяцев и организована в школе Кане-Клюз (Canet-Cluse). Высшая школа предлагает годовые курсы для полицейских служащих.

Контроль и надзор. Во Франции разработаны механизмы, позволяющие осуществлять как внутренний так и внешний контроль за надлежащим исполнением сотрудниками полиции своих служебных обязанностей. Положения Кодекса поведения полицейского подкреплены Кодексом Национальной полиции и деятельностью соответствующих надзорных органов [1].

Жандармерия (фр. *geandarme*, изначально фр. *gens d'armes* — «люди оружия», затем фр. *gent d'armes*, являющееся игрой слов, в которой фр. *gent* не только имеет значение «люди», но и сокращением от фр. *gentil* — «благородный», с намеком на благородность состава изначальной жандармерии) — изначально «вооруженная свита» французского короля — т.е. королевская лейб-гвардия).

Общая информация. Французская жандармерия (*Gendarmerie Nationale* или *GN*) — силы полиции, которые находятся в подчинении Министерства обороны. Профессиональные жандармы состоят из числа сержантов и офицеров. Низовое звено в Жандармерии — помощник жандарма (на временном контракте). По состоянию на март 2005 г. в штате Жандармерии было 104 275 человек.

Функции и полномочия. Французская жандармерия является военизированным органом, созданным для поддержания общественной безопасности и призвана гарантировать защиту населения и собственности. Она также является органом информирования, предупреждения и спасения. Помимо выполнения задач по обеспечению соблюдения закона и порядка, Жандармерия может выполнять дополнительные обязанности, связанные с вооруженной защитой нации.

Жандармерия выполняет функции полиции в сельской местности и небольших городах с населением, как правило, не более 20 тыс. человек (что составляет 50% жителей и 90% территории Франции). Структуры территориальной жандармерии выполняют те же функции по расследованию преступлений, что и силы директоратов Национальной полиции.

Структура и организация. Жандармерия Франции является составной частью вооруженных сил, и в этой связи — структурным подразделением Министерства обороны. Тем не менее, оперативной деятельностью Жандармерии внутри страны руководит Министерство внутренних дел, а ее следственную работу контролируют органы прокуратуры и суда [1].

В структуре Жандармерии Франции существует два подразделения: ведомственная жандармерия — организует выполнение следственных и других повседневных полицейских мероприятий (разделена на 3600 участков для решения определенных задач); мобильная жандармерия — не ведет следственной работы, основная ее задача — поддержание общественного порядка. Может выступать как вспомогательная единица в отношении других сил полиции или выполнять специальные обязанности.

Образование/подготовка. Академия служащих Национальной жандармерии (*Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale* или *EOGN*) является образовательным центром, расположенном в городе Мила (Melun), и предоставляет возможность получения как базовой подготовки, так и переподготовки. После успешной сдачи вступительного экзамена слушатели проходят двухгодичный курс обучения по следующим разделам: юриспруденция, международные отношения, организация борьбы с преступностью, общественное устройство, управление людскими ресурсами, работа со средствами массовой информации, права человека, иностранные языки, деятельность в кризисных ситуациях. По окончании курса слушателям присваивается звание «Офицер Жандармерии» [1].



Сержанты проходят подготовку (или переподготовку) в шести академиях, которые расположены по всей стране. Жандармерия предлагает сержантам широкие возможности для получения звания офицера: по крайней мере половина всех офицеров нынешнего состава Жандармерии — бывшие сержанты [1].

Полиция и жандармерия располагают мобильными силовыми резервами: 61 полицейской республиканской ротой и 123 эскадронами мобильной жандармерии, которые участвуют в обеспечении безопасности населения в зонах повышенного риска и в помощи пострадавшим лицам.

Хочется отметить, что внушительный вид жандармерии вызван успокаивать людей, чувствовать безопасность и то, что за порядком следят настоящие профессионалы. В то же время, это запугивает потенциальных нарушителей закона.

Статистика свидетельствует о том, что по стандартам большинства западных полицейских организаций оптимальное количество полицейских в форме (на виду у зрителей) определяется из расчета 15—20 полицейских на 10 тыс. участников и зрителей. Остальные силы полиции располагаются скрытно и появляются только при необходимости демонстрации силы, а также для нейтрализации кризисных проявлений.

Французским полицейским органам постоянно приходится сталкиваться с массовыми беспорядками, о чем, свидетельствуют недавние столкновения с футбольными фанатами во время проведения чемпионата мира по футболу 2014 г. в Бразилии. Этому послужили событие, связанные с выходом команды Алжира в 1/8 чемпионата мира по футболу.

Напомним, что 26 июня, на чемпионате в Бразилии сборная Алжира, сыграв вничью с командой России, вышла в следующий круг соревнований [2]. Празднования футбольных болельщиков переросли в беспорядки и погромы сразу в нескольких регионах Франции, в крупнейших городах — Марселе, Гренобле, Лионе.

В Париже разбушевавшиеся алжирские болельщики поджигали автомобили, мотоциклы и вступали в стычки с полицейскими. Особенно ситуация обострилась на Елисейских Полях и в северных районах города, где живет основная масса выходцев из Алжира [2]. Туда были переброшены крупные спецподразделения полиции.

Кроме того, полицейские были вынуждены выдвинуться в атаку. В результате инцидента 74 участ-

ника беспорядков (этнические алжирцы) были задержаны. На нескольких участках окружной дороги французской столицы было полностью парализовано движение в результате перемещения кортежей алжирских болельщиков.

На севере Франции в городе Рубе нарядам полиции приходилось более ста раз выезжать для тушения той или иной машины или мотоцикла. Всего были дотла сожжены более 20 транспортных средств [3].

В Марселе столкновения произошли в центре города. Полицейские были забросаны камнями, после чего правоохранительным органам пришлось применять слезоточивый газ.

В Лионе этнические алжирцы собрались на одной из площадей города — Белькур. Для разгона разбушевавшихся болельщиков полиция применила слезоточивый газ и брандспойты (мощная струя воды). Всего в черте города пришлось задействовать около 450 полицейских и жандармов. Нападения на полицейских произошли также и в пригородах Лиона, в ответ на что был также применен слезоточивый газ [3].

Однако, к следующему матчу сборной Алжира власти Франции готовились с повышенным вниманием. Ожидалось, что ситуация ухудшится и поклонники команды будут вести себя еще агрессивнее, чем в предыдущий раз.

Но болельщики отнеслись к поражению в матче против Германии со счетом 1:2 намного спокойнее, чем во время празднования своего выхода в плей-офф мирового первенства. По словам пресс-секретаря министерства внутренних дел Франции Пьер-Анри Бранде, ночь после игры прошла достаточно спокойно, во многом благодаря заранее принятым мерам безопасности. По всей стране было задержано 29 человек [4].

Любопытно, что, в случае победы над Германией, алжирская команда в четвертьфинале попадала бы как раз на сборную Франции, и сложно представить, какими беспорядками завершилась бы эта игра — вне зависимости от исхода.

Все силы полиции в эти дни были сосредоточены по «горячим точкам»; также была привлечена жандармерия, улицы были перекрыты и их всю ночь патрулировали полицейские машины, скутеры. 15 единиц мобильных сил участвовало в обеспечении безопасности и соблюдении порядка. Кроме того, во избежание возникновения повторных столкновений и беспорядков в Париже и Лионе была реализована поддержка с воздуха: вертолеты кружили над городом.



Мэрия Парижа, после размышлений, приняла решение, нацеленное на поддержание единства граждан Французской республики — не показывать второй матч Алжира на больших экранах, в то время как игру французской национальной сборной транслировали.

Поведение футбольных фанатов во Франции и ряде других стран во время проведения чемпионата мира по футболу в Бразилии очередной раз поставила перед правоохранительными органами проблему угрозы безопасности и правопорядка при проведении крупных спортивных мероприятий.

Сложившаяся в полицейских органах Франции практика предусматривает, что для выполнения задач, связанных с эффективным обеспечением порядка при особых мероприятиях. В периоды подготовки и непосредственного проведения выделенные в этих целях полицейские силы (в том числе и приданные) сводятся в так называемую группу. Ведущее место в такой группе занимают аппараты и подразделения патрульно-постовой службы. Руководящим оперативным органом выступает штаб операции (в России оперативный штаб), во главе которого стоит один из представителей руководства полиции.

В большинстве случаев действия полиции делятся по времени на три фазы (стадии):

- ♦ *фаза прибытия* участников (зрителей, болельщиков) — от начала операции до начала самого мероприятия осуществляется контроль за прибывающими;

- ♦ *фаза самого мероприятия* — охрана мероприятия и объекта;

- ♦ *фаза разъезда участников мероприятия* — охрана участков дорог и регулирование дорожного движения.

По аналогии с правоохранительными органами России, где привлечение сил и средств ОВД при проведении крупных спортивных мероприятий осуществляется в три последовательных этапа (подготовительный, исполнительный и заключительный).

На наш взгляд, вызывает интерес опыт французских правоохранителей и ряда других государств при проведении футбольных матчей.

Так, предъявляемые требования полицейских органов к оборудованию футбольных стадионов, которые обязывают их:

- ♦ иметь компьютеризированную систему контроля доступа на стадион для обеспечения контроля за проходом зрителей и их количеством;

- ♦ обеспечить наличие не только отдельных входов на каждый сектор каждого яруса трибуны, но и

отдельный эвакуационный выход, не пересекающийся с зоной входа;

- ♦ оборудовать стадионы только индивидуальными сидячими местами, в полном объеме, исключив наличие стоячих мест;

- ♦ обеспечить наличие на входах в здание стадиона технических средств досмотра зрителей в количестве, исключающем их задержку при проходе;

- ♦ оборудовать стадионы техническими средствами видеонаблюдения, обеспечивающими в полной мере контроль трибун и прилегающей к стадиону территории в радиусе до 400 м, с достаточной разрешающей способностью для идентификации каждого человека, находящегося в зоне действия системы;

- ♦ иметь на стадионе помещение для обеспечения визуального наблюдения за внутренней чашей стадиона и трибунами, оборудованное средствами телефонной связи, радиосвязи и оповещения, мониторами системы видеонаблюдения и монитором системы контроля доступа;

- ♦ исключить в оборудовании стадионов наличие стационарных заградительных барьеров, заграждений и заборов, ограничивающих пути возможной эвакуации зрителей, в том числе из сектора в сектор.

Определены статус, зоны ответственности, пределы компетенции и обязанности субъектов системы безопасности футбольных матчей. Важным направлением стало создание эффективной пропускной системы и системы оповещения, пожарной безопасности, порядка эвакуации, санитарное состояние, осуществление видеоконтроля за поведением болельщиков и спортсменов как на стадионах, так и вблизи спортивных объектов. Особое внимание было уделено конструкциям футбольных стадионов и спортивных сооружений.

Учитывая субкультуру английского футбольного хулиганства, были приняты меры по предотвращению распространения ее в другие страны.

Условно болельщиков во Франции, Англии, Германии и ряде других государств подразделили на три категории — А, В, С:

А — законопослушные любители футбольных игр;

В — способные совершить правонарушения при нестандартной ситуации. Например, при неверном судебском решении, проигрыше любимой команды, неадекватном отношении к игрокам «своей» команды;

С — воинствующие фанаты, которых не интересуют события, происходящие на футбольном поле. Их



основная цель — устроить массовые погромы, драки в присутствии прессы и большого скопления граждан.

Информация о болельщиках категории В и С тщательно анализируется. Многие из них берутся на учет, и их действия контролируются полицией. На международных футбольных матчах полиции Германии предоставлено право вынести фанатам категории В и С предупреждение об ответственности за самовольный выезд, а также объявить, что за ними будет установлен официальный контроль.

Одной из предупредительных мер является временное изъятие паспорта в целях исключения возможности приобретения билета на поезд или самолет. Законом предусмотрен и такой способ, как приглашение на профилактическую беседу в полицейский участок во время проведения футбольного матча.

В связи с этим нашим правоохранительным органам необходимо изучать опыт зарубежных коллег по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении крупных спортивных мероприятий, что позволит более эффективно противодействовать вызовам и угрозам преступности.

Литература

1. URL://http://www.polis.osce.org/countries/details?item_id=24&lang=ru
2. URL://<http://www.russian.rt.com/article/38761#ixzz37p9QMnjG>
3. URL://<http://www.tvc.ru/news/show/id/43356>
4. URL://http://www.gazeta.ru/brazil2014/2014/07/01/a_6093677.shtml
5. URL://<http://www.rtl.fr/sport/football/coupe-du-monde-2014-pas-d-ecran-geant-mais-un-dispositif-special-pour-les-fans-algeriens-7772903028>

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОДНОГО ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

ИРИНА ВИКТОРОВНА ПОТАПЕНКОВА,

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: irina_abuzova@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются вопросы правового статуса подразделений и служб полиции в обеспечении транспортной безопасности. Выделен комплекс мер, направленных на обеспечение безопасности. Определены полномочия органов внутренних дел по обеспечению транспортной безопасности; представлена их классификация.

Ключевые слова: транспортная безопасность, объекты транспортной инфраструктуры, полномочия полиции по обеспечению транспортной безопасности, особенности административно — правового статуса полиции по обеспечению транспортной безопасности.

Annotation. Explored the issues of transport security and the role of the departments and services of the police. The selected set of measures aimed at ensuring security. Defines the powers of the bodies of internal Affairs on transport security and presents their classification.

Keywords: transport security, transport infrastructure, the powers of the police to ensure transportation security features administrative — legal status of the police in ensuring transport security.

Построение модели национальной безопасности в Российской Федерации осуществляется в рамках решения вопросов обеспечения государственной и общественной безопасности.

Федеральным законом РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определяются основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасно-



сти, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ¹, хотя ни одно из указанных понятий в рассматриваемом законе не определено.

В качестве иного вида безопасности ФЗ РФ от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» представлена транспортная безопасность как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

В настоящее время ФЗ от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ выделено понятие зоны транспортной безопасности, объектом которой является транспортная инфраструктура, ее часть (наземная, подземная, воздушная, надводная), транспортное средство, его часть, для которых в соответствии с требованиями по обеспечению транспортной безопасности устанавливается особый режим прохода (проезда) физических лиц (транспортных средств) и проноса (провоза) грузов, багажа, ручной клади, личных вещей либо перемещения животных. При этом под объектом транспортной инфраструктуры понимается технологический комплекс, включающий в себя: железнодорожные, автомобильные вокзалы и станции; метрополитены; тоннели, эстакады, мосты; морские терминалы, акватории морских портов; аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств; участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромы, посадочные площадки, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование, определяемые Правительством РФ.

Что касается деятельности по обеспечению транспортной безопасности и административно-правового статуса полиции, то, на взгляд автора, необходимо выделить некоторые особенности.

Функции по контролю в сфере обеспечения транспортной безопасности выполняет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, которая в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398, осуществляет надзор в сфере гражданской авиации, внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, промышленного транспорта и дорожного хозяйства, на метрополитене². Методами контроля в области транспортной безопасности являются: плановые проверки; внеплановые

проверки; систематическое наблюдение; досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности.

Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р³ в подпрограмме «Полиция» предусматривает безопасность на транспорте в качестве основного приоритетного мероприятия, выделяя в качестве отдельного направления безопасность дорожного движения. При этом полиция в зонах транспортной безопасности и на объектах транспортной инфраструктуры осуществляет свою деятельность в соответствии с ФЗ «О полиции». Таким образом, полиция не наделяется специальными надзорными и контрольными полномочиями в сфере обеспечения транспортной безопасности, а выполняет общие функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность по обеспечению безопасности граждан на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах⁴. Таким образом, полиция, осуществляя комплекс мер по обеспечению безопасности граждан на объектах транспортной инфраструктуры, обеспечивает и транспортную безопасность от актов незаконного вмешательства.

На взгляд автора, деятельность по обеспечению безопасности в той или иной ее интерпретации (безопасность граждан, общественная безопасность, безопасность дорожного движения, транспортная безопасность) представляет собой комплекс мер, а именно: 1) выработка основных приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; 2) установление, обобщение, анализ и оценка угроз действующей безопасности и прогнозирование предполагаемых угроз в перспективе; 3) правовое регулирование деятельности в области обеспечения безопасности; 4) определение перечня субъектов обеспечения безопасности; 4) разработка и применение комплекса мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и ней-

¹ Российская газета. 2010. 29 дек.

² СЗ РФ. 2004. № 3. Ст. 3345.

³ СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1145.

⁴ Пункт 5 ст. 12 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4595.



трализации последствий их проявления; 5) обеспечение применения специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; 6) разработка, производство и внедрение современных технологий в целях обеспечения безопасности; 7) организация научной деятельности в области обеспечения безопасности; 8) установление полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности и реализация механизма их взаимодействия; 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств; 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности; 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отличительные особенности правовой характеристики транспортной безопасности позволяют определить правовой статус подразделений полиции по ее обеспечению.

Объект транспортной безопасности — угроза транспортной инфраструктуры, в отличие от общественной безопасности, к объектам которой относятся общественные отношения, возникающие между людьми в процессе удовлетворения их потребностей, реализации прав и выполнения возложенных обязанностей. Объектная принадлежность транспортной безопасности определяет компетенцию полиции, которая заключается в выполнении ее целевого предназначения и выражается, например, в обеспечении правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения путем сопровождения пассажирских поездов нарядами полиции на транспорте⁵, в участии в проведении досмотра, досмотра багажа, ручной клади, предполетного и послеполетного досмотра и др.

Обеспечение транспортной безопасности направлено на реализацию национальных задач обеспечения личной безопасности, решения демографических, социальных и экономических проблем.

В ходе обеспечения транспортной безопасности осуществляются мероприятия, направленные не только на обеспечение общественной безопасности, характеризующейся уровнем соблюдения правил норм обращения с источниками повышенной опасности, но и на охрану общественного порядка, а именно общественных отношений, складывающихся между людьми в общественных местах по средствам норм права.

Постановление Правительства РФ от 4 октября 2013 г. № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности»⁶ устанавливает порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, направленного на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами транспортной инфраструктуры обязательных требований, в области транспортной безопасности.

Кроме того, указанное Постановление обязывает соответствующие министерства и службы органов исполнительной власти утвердить порядок взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере транспорта с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой безопасности Российской Федерации при проведении плановых и внеплановых выездных проверок с применением специальных технических средств в отношении субъектов транспортной инфраструктуры. Данная постанова вопроса позволяет определить полномочия органов внутренних дел по обеспечению транспортной безопасности и классифицировать их на два вида: во-первых, это полномочия по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры в рамках выполнения основных задач возлагаемых на полицию ФЗ «О полиции»; во-вторых, полномочия, по обеспечению транспортной безопасности исходя из требований, предъявляемых в качестве условий деятельности транспортных объектов, осуществляемых совместно с субъектами транспортной инфраструктуры. Такими полномочиями являются: 1) информационный обмен о непосредственных, прямых угрозах и фактах совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и/или транспортных средств (ТС); 2) проведение совместных учений и тренировок по реализации планов обеспечения транспортной безопасности в рамках предоставленной компетенции; 3) организация работы с лицами, нару-

⁵ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения» // Российская газета. 2014. 14 февр.

⁶ URL://<http://www.pravo.gov.ru>

шающими пропускной и внутриобъектовый режим, проносящими или провозящими предметы и вещества, которые запрещены или ограничены для перемещения в зону транспортной безопасности и на критический элемент ОТИ или ТС, лицами, совершающими или подготавливающими акты незаконного вмешательства; 4) принимать участие в проведении досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности для распознавания и идентификации предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения в зону свободного доступа⁷.

Такое положение дел не совсем устраивает субъекты транспортной инфраструктуры. В 2012 г. в суд первой инстанции Верховного суда РФ ЗАО «Международный аэропорт Домодедово» и ЗАО «Домодедово пэссенджер терминал» подано заявление об оспаривании нормативного правового акта — приказа Минтранса № 40 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»⁸. В заявлении оспаривались свыше 70 пунктов приказа Минтранса. Заявители обосновывали свою жалобу тем, что требования по обеспечению транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта, возложенные на субъекты транспортной инфраструктуры, представляют собой не что иное как государственную функцию по обеспечению национальной безопасности, которая возлагается на органы исполнительной власти в сфере внутренних дел. К таким необоснованным обязанностям субъекты транспортной инфраструктуры относят обязанности: 1) пресекать попытки противоправных действий, в том числе терактов; 2) выявлять физических лиц, подготавливающих/совершающих противоправные действия, в том числе теракты; 3) выявлять совершение/подготовку противоправных действий, в том числе терактов; 4) выявлять признаки совершения/подготовки к совершению противоправных действий, в том числе терактов; 5) не допустить подготовку к совершению противоправных действий, в том числе терактов.

Апелляционная коллегия ВС РФ вынесла определение (от 9 декабря 2012 г. № КАС12-13); она сочла незаконными нормы, которые устанавливают время, в течение которого нарушители, запрещенные предметы и вещества должны передаваться названными субъектами федеральным органам власти в сфере внутренних дел, обосновывая это тем, что орган вла-

сти, который издал данный ведомственный акт, вышел за пределы компетенции. Время совершения подобных действий зависит от целого ряда обстоятельств и должно определяться в каждом конкретном случае. В остальной части, коллегия определила решение суда оставить без изменения, кассационную жалобу ЗАО «Международный аэропорт Домодедово» и ЗАО «Домодедово пэссенджер терминал» — без удовлетворения⁹.

⁷ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 8 февраля 2011 г. № 41 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» // Российская газета. 2011. 16 марта.

⁸ Российская газета. 2011. 16 марта.

⁹ URL://http://www.tbexpert.ru/law_practic/

Костеников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА.



Рассмотрен комплекс вопросов административного права и административной деятельности органов власти и управления: общетеоретические аспекты административного права, проблемы управленческого права, административной ответственности и административного процесса, проблемы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, налогов, финансов, банковской деятельности. Раскрыты вопросы обеспечения законности в сфере административной деятельности органов государственной власти и управления, некоторые средства обеспечения законности.



ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, НЕ ПРИЗНАННЫХ БЕЖЕНЦАМИ, В ГОСУДАРСТВАХ— УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

ученый секретарь Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;

КОНСТАНТИН ДМИТРИЕВИЧ САЗОН,

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

E-mail: 203.019@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются вопросы дополнительной защиты лиц, которые по тем или иным причинам не получили статус беженца. С позиции административного права дается характеристика и практика применения существующих форм защиты; обосновываются пути совершенствования законодательства в сфере миграции в государствах—участниках СНГ.

Ключевые слова: убежище, беженцы, дополнительная защита, миграция, СНГ.

Annotation. Examined the additional protection of persons who, for one reason or another have not received refugee status. From the perspective of administrative law characteristics and practical application of the existing forms of protection, and on this basis to justify the ways of improving legislation in the sphere of migration in the countries-participants of the CIS.

Keywords: asylum, refugees, subsidiary protection, migration, CIS.

В настоящее время дополнительная защита рассматривается как разновидность убежища, предоставляемая государством на основе признанной на международном уровне необходимости обеспечения защиты лиц, находящихся вне пределов действия Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Применение такой защиты может быть основано на договорах о правах человека, таких как Конвенции против пыток 1984 г. или Конвенции о правах ребенка 1989 г., или на более общих гуманитарных принципах, таких как, оказание помощи лицам, спасающимся от всеобщего насилия. Главной ее функцией является обеспечение права на защиту на альтернативной основе.

В свою очередь, наименование «дополнительная защита» призвано подчеркнуть, что этот институт призван не заменить, а дополнить существующий стандарт защиты беженцев, существующий в международном праве. Немаловажным является то, что по общему признанию предоставлять дополнительную защиту следует после рассмотрения вопроса о возможности признания лица беженцем¹.

Принимая во внимание сказанное, исходя из анализа юридической литературы, нами предлагается следующий подход к пониманию дополнительной защиты: защита, предоставляемая государством иностран-

ным гражданам и лицам без гражданства, которым не может быть предоставлен статус беженца и которые не могут или не желают возвратиться и пользоваться защитой государства гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства из-за угрозы столкнуться в результате такого возвращения с применением смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо угрозой жизни, здоровью и свободе в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера.

Одной из форм дополнительной защиты, имеющей место в российском законодательстве, является «временное убежище»². Бенефициарии временного убежища в России могут быть разделены на две группы. К первой группе относятся иностранных граждане и лица без гражданства, соответствующие предъявляемым требованиям по признанию беженцем, но в силу личных причин отказывающихся от такого статуса, ог-

¹ Основы миграционной политики: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромадонского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 320.

² Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: Дисс. ... докт. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 138.

раничиваясь ходатайством о разрешении на временное пребывание. Вторую группу составляют иностранные граждане и лица без гражданства, выдворение (депортация) которых невозможно в силу наличия гуманитарных причин, которые определяют необходимость временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации, до устранения таких причин.

В этой связи требуют уточнения два аспекта. Во-первых, при соответствии лица критериям признания беженцем и обращении такого лица с заявлением о разрешении на временное пребывание проявляется определенный дисбаланс интересов. В данной ситуации интересам государства по исполнению международных обязательств противопоставлен интерес лица в получении разрешения на временное пребывание. Считаем, что в такой ситуации существует единственный вариант правомерного поведения — признать лицо беженцем. Волеизъявление лица, на наш взгляд, не должно приниматься во внимание не только в силу наличия обязанности государства исполнить предписание норм международного права, но и по причине того, что правовой статус беженца значительно шире по объему своего правового содержания в сравнении с режимом временного пребывания. В связи с этим считаем возможным согласиться с высказываемым научным сообществом сомнением, суть которого состоит в том, что достаточно трудно представить человека, который сам откажется от предоставляемых статусом беженца возможностей³. Например, статус беженца предоставляется лицу до наступления обстоятельств, влекущих его утрату или лишение, а временное пребывание, в котором законодатель опосредует содержание временного убежища⁴, ограничивается сроком действия визы или не может превышать 90 суток для лиц, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы.

Во-вторых, обращение лица с заявлением о разрешении на временное пребывание в тот момент, когда оно было положительно оценено на предмет соответствия критериям признания беженцем, позволяет усомниться в действительности желания такого лица получить защиту на территории Российской Федерации, а также наличия причин, вынудивших лицо прибыть на территорию государства и обратиться за допуском к процедуре признания беженцем.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что временное убежище в России следует рассматривать с двух позиций. С одной стороны, как исполнение

обязательств перед международным сообществом, а с другой, — как реализацию государственного суверенитета в части определения оснований и условий предоставления убежища.

В настоящее время практика государственного строительства зарубежных стран исходит из понимания того, что временный характер должна иметь только та защита, которая необходима в случае невозможности по объективным причинам эффективного решения вопроса по определению правового статуса лица, которое ходатайствует о предоставлении убежища. В данном случае получила право на существование «временная защита».

Появление временной защиты было обусловлено наличием большого количества лиц, ищущих убежища, которые в массовом порядке прибывали на территорию другого государства и ходатайствовали о предоставлении убежища. Для разрешения таких ситуаций, когда государственные органы объективно не могут эффективно проводить в установленном порядке процедуру определения правового статуса лиц, ищущих убежища, было принято Заключение Исполкома УВКБ ООН № 22 (XXXII) 1981 г.: «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока», в котором отмечалась необходимость обеспечения полной защиты лицам, ищущим убежища, в ситуациях массового притока. В частности указывалось, что такие лица должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежища, которое должно принять их, по крайней мере, временно и предоставить им защиту⁵.

Многие государства поддержали предложенный стандарт обращения с лицами, ищущими убежища, в целях обеспечения принципа невысылки и возможности обеспечения проведения процедуры признания лиц беженцами надлежащим образом.

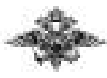
Например, в Законе «Об убежище в Республике Молдова»⁶ предусматривается возможность предоставления лицу временной защиты, под которой законодатель понимает «защиту исключительного характе-

³ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 172.

⁴ Абзац 1 п. 1 ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) «О беженцах» / СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Заключение Исполкома УВКБ ООН № 22 (XXXII) 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока: Сб. междунар.-прав. док. и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Мн., 2000. С. 87—91.

⁶ Закон Республики Молдова от 18 декабря 2008 г. № 270 «Об убежище в Республике Молдова». URL://http://www.registru.md/



ра, призванную обеспечить в случае массового и спонтанного притока перемещенных лиц, которые не могут вернуться в страну происхождения, безотлагательную и временную защиту этим лицам при наличии риска того, что система убежища не сможет справиться с этим наплывом без отрицательных последствий для эффективности своего функционирования, в интересах данных лиц, а также других лиц, которые нуждаются в защите» (ст. 2).

Закон Украины «О беженцах и лицах, которые требуют дополнительной или временной защиты» содержит следующее определение временной защиты: «форма защиты, которая является исключительным практическим мероприятием, ограниченным во времени, и предоставляется в Украине иностранцам и лицам без гражданства, которые массово прибыли в Украину из страны, которая имеет общую границу с Украиной, и не могут вернуться в страну постоянного проживания по обстоятельствам внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф или других событий, которые нарушают общественный порядок в определенной части или на всей территории страны происхождения» (ст. 1)⁷.

Таким образом, следует признать, что временное убежище как средство защиты лиц, которые не могут быть выдворены за пределы страны по гуманным причинам, по наименованию близко к имеющему место быть институту временной защиты, однако содержательно представляет собой иную форму защиты.

Практика свидетельствует, что временная защита призвана обеспечить временный приют, соблюдение гуманных принципов обращения и пользования неотъемлемыми правами лицам, которые ищут убежище и прибыли в массовом порядке. Как отмечают международные эксперты УВКБ ООН, временная защита является временной мерой защиты в ситуации массового притока, заключающейся в предоставлении защиты от высылки в чрезвычайном положении. При этом указывается, что временную защиту «необходимо полностью отличать от дополнительных форм защиты, предлагаемых после определения статуса и обеспечивающих определенный статус»⁸.

В рассматриваемом контексте следует обратить внимание на то, что ФЗ «О беженцах» содержит отдельные положения, касающиеся массового притока лиц, ходатайствующих о признании беженцем или предоставлении временного убежища. В частности, п. 2

ст. 14 устанавливает, что в случае экстренного массового прибытия на территорию Российской Федерации лиц, ходатайствующих о признании беженцами или о предоставлении временного убежища, места пребывания таких лиц и условия их содержания должны определяться Правительством РФ. Из этого следует, что отечественный законодатель принимает во внимание возможность массового притока лиц, ходатайствующих о защите, но при этом не учитывает объективную возможность обеспечения допуска таких лиц к процедуре признания беженцем.

В этой связи следует отметить, что специфической чертой функционирующей в настоящее время российской системы предоставления убежища является отсутствие механизма распределения беженцев по различным регионам. Необходимость совершенствования данного механизма обусловлена неравномерной нагрузкой на отдельные субъекты Федерации⁹.

Считаем, что подобная нагрузка проявляется не только на уровне финансовых расходов по разрешению проблем пребывания беженцев в регионе, но и в значительном увеличении объема работы, выполняемой отдельно взятым сотрудником миграционного органа, который обеспечивает проведение процедуры по предоставлению статуса беженца или временного убежища. Сказанное выше, несомненно, обуславливает необходимость должного учета возможных последствий массового прибытия на территорию Российской Федерации лиц в поисках убежища и предполагает наличие соответствующего законодательства.

Полагаем, что изложенное позволяет сделать определенные выводы и высказать отдельные рекомендации по совершенствованию действующего российского законодательства.

Дополнительная защита представляет собой современный инструмент обеспечения реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, которым в соответствии с нормами международного права не может быть предоставлен статус беженца. Фе-

⁷ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України от 3.08.2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 59. Ст. 2347.

⁸ Дополнительные формы защиты: их характер и отношение к международному режиму защиты беженцев. URL://<http://www.unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents>

⁹ Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Законодательство в сфере миграции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 12; Сандугей А.Н. О правовом режиме вынужденной миграции в Российской Федерации // Российский следователь. 2008. № 8. С. 31.

номен дополнительной защиты обусловлен наличием абсолютного обязательства государств предоставлять защиту лицам, опасаящимся смертной казни или пыток в случае их возвращения в страну происхождения, а также лицам, которые рискуют стать жертвами вооруженного конфликта и/или ситуации широко распространенного насилия в странах их происхождения.

Предоставление дополнительной защиты не должно заменять собой признание лица беженцем, если заявитель соответствует критериям такого статуса. Лицам, которые соответствуют критериям беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г., должен предоставляться такой статус. Недопустимо предоставление дополнительной защиты вместо статуса беженца.

Практика предоставления временного убежища лицу, которое соответствует установленным критериям признания беженцем, на основании его заявления о разрешении на временное пребывание, вместо признания беженцем, не в полной мере соответствует нормам международного права и обуславливает необходимость имплементации международных стандартов в российское законодательство. Таким образом, положения абз. 1 п. 2 ст. 12 ФЗ «О беженцах» противоречат концептуальным подходам предоставления дополнительной защиты и нуждаются в корректировке.

Подводя общий итог проведенного исследования и принимая во внимание, что совершенствование законодательства в сфере миграции должно идти по пути

устранения коллизий правовых норм, пробелов правового регулирования, избытка отсылчных норм, вызывающих противоречия между нормативными правовыми актами разных уровней, а также отмечая, что в качестве основного направления такого совершенствования стоит решение задачи по его систематизации¹⁰, представляется необходимыми разработка и принятие ФЗ «Об убежище в Российской Федерации», отражающего государственные интересы и опыт зарубежных стран в данной сфере. Полагаем, что принятие такого закона является объективной необходимостью в деле построения современного правового государства, правовая система которого характеризуется единством и зиждится на основополагающих принципах международного права и прогрессивных достижениях нормотворческой деятельности государств мира.

Обогащение правовой системы России предлагаемым законом, на наш взгляд, позволит систематизировать имеющийся массив правовых норм в сфере убежища, приведет состояние правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой области в соответствие с Конституцией РФ и международными стандартами; упразднит устаревшие нормы и правовые акты; а также устранил пробелы в регулировании правового статуса лиц, ищущих и получающих убежище в Российской Федерации.

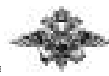
¹⁰ Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Указ. соч. С. 7, 8.

Конституционное право России: Учебник. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Новое, седьмое 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.





ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ИННА ВИКТОРОВНА ФЕДОРОВА,

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: karnavalinna@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Научный руководитель: доктор юридических наук **Зырянов С.М.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются цели и задачи взаимодействия полиции с институтами гражданского общества по действующему законодательству, формулируются цели и задачи данного взаимодействия для разработки новой концепции совершенствования взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации и общественными объединениями.

Ключевые слова: полиция, взаимодействие, гражданское общество, концепция совершенствования взаимодействия.

Annotation. Analyzed aims and objectives of cooperation between police forces and institutions of civil society under the current legislation, defined aims and objectives of such cooperation for the purposes of new concept of improvement of cooperation between police forces and mass media and social institutions.

Keywords: police, cooperation, civil society, concept of improvement of cooperation.

Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества, которое рассматривается сейчас как необходимое условие эффективного функционирования правоохранительной системы, должно основываться на единстве целей и задач, совпадении интересов.

Цели и задачи полиции прямо не определены в законодательстве, прежде всего, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции), но могут быть выведены из основных положений. Если подходить к определению целей органов государственной власти с позиций, предложенных специалистами, то цель МВД России в целом и цель полиции более конкретно выражается в реализации правоохранительной функции государства¹. О системообразующем характере правоохранительной функции государства пишут А.М. Артемьев², А.В. Ельцов³ и другие ученые⁴. Утверждается, что эта функция занимает особое место в системе функций государства и характеризуется как внутренняя, постоянная, основная, социальная, обеспечивающая национальную безопасность⁵.

Задачи полиции можно определить в соответствии со ст. 1 Закона о полиции: защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан; противодействовать преступности; охранять общественный порядок; охранять собственность; обеспечивать общественную без-

опасность; оказывать содействие государственным органам, муниципальным органам, общественным объединениям, организациям и должностным лицам этих органов и организаций.

Заявленные в Законе о полиции задачи и функции в полной мере согласуются с интересами граждан, общественных объединений, всего общества. Конечно, в любом обществе всегда присутствуют социальные группы, интересы которых не совпадают и даже противоречат интересам остального общества. Вместе с тем, здоровые силы общества, все нормальные граждане заинтересованы в поддержании правопорядка, сохранении должного уровня общественной безопасности, безопасности дорожного движения. Более того,

¹ Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 59; Зырянов С.М. Административный надзор: Моногр. М., 2010. С. 103.

² Артемьев А.М. Государственная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 85.

³ Ельцов А.В. Природа и сущность государства как основания выделения системообразующих функций государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 3—6.

⁴ Палазян А.С., Малахов В.П. Функциональная характеристика права: Вопросы методологии: Моногр. М., 2009. С. 217; Боженко С.Я. О критериях классификации функций государства // Российский следователь. 2009. № 11.

⁵ Артемьев А.М. Указ. соч. С. 72; Гулягин А.Ю. Место правоохранительной функции в системе иных функций государства // Юридический мир. 2011. № 7. С. 72.



все заинтересованы в том, чтобы существовал государственный орган, который бы обеспечивал реализацию этих интересов.

Это видно из декларируемых целей и задач, планов и результатов работы общественных организаций, которые мы рассматриваем как объекты взаимодействия с полицией. Так, Добровольный Поисковый Отряд «Лиза Алерт» ставит своей основной задачей оперативное реагирование и гражданское содействие в поиске пропавших детей⁶. Как заявлено на сайте сообщества «Поиск пропавших детей», Содружество — это добровольное объединение граждан, независимое от политических и религиозных взглядов. Приоритетная цель Содружества — искать пропавших детей. При этом Содружество не берет на себя функции МВД, МЧС и других государственных органов, а сотрудничает с ними, оказывает посильную помощь и содействие в поиске пропавших детей⁷. Фонд «Город без наркотиков» называет своей основной задачей добиться прекращения наркоторговли в Екатеринбурге и Свердловской области и создать, таким образом, прецедент для всей России. Фонд считает необходимым сотрудничество с правительственными организациями и силовыми ведомствами, координацию деятельности различных ведомств, организаций и населения⁸. Кроме того, Фонд осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации и общественными организациями, организует и оказывает специализированную немедицинскую реабилитационную, психологическую и юридическую помощь людям, страдающим зависимостью к психоактивным веществам, осуществляет профилактическую работу с детьми и молодежью, проводит лекции и выступает в средствах массовой информации⁹.

Общероссийское общественное движение «Движение автомобилистов России» создано в целях общественной поддержки и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, деятельность которых связана с владением, использованием, распоряжением, эксплуатацией или управлением автотранспортными средствами, а также иных участников дорожного движения. Задачи Движения: подготовка предложений, проектов нормативных правовых актов по вопросам защиты прав автомобилистов; взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, политическими партиями и другими общественными объединениями; разработка и внедрение рекомендаций по защите прав ав-

томобилистов и иных участников дорожного движения; изучение, обобщение и распространение отечественного и зарубежного опыта регулирования общественных отношений с участием автомобилистов; оказание участникам дорожного движения правовой, методической, информационной, экспертно-консультационной и другой помощи в реализации и защите их прав и законных интересов¹⁰.

Молодежная Ассоциация по содействию правоохранительным органам СФО — ДМД «Северный волк» создана в 2005 г. с целью восстановить в регионах России институт добровольных дружин. Ассоциация осуществляет содействие органам внутренних дел (патрулирование, работа с трудными подростками, охрана мероприятий и др.), социальную работу (поддержка монастырей, храмов, музеев, помощь ветеранам и одиноким пожилым людям), образование активистов движения. На сайте Ассоциации представлены сведения о проведенных мероприятиях: военно-патриотические «Русские сборы» (27—29 июля 2013 г.); спортивно-патриотическое мероприятие «Русская пробежка» на 9 мая; срыв концерта украинской гей-группы Kazaky 8 марта 2013 г.; соревнования по военно-прикладным видам спорта среди молодежи (23 февраля 2013 г.); совместный с полицией рейд по контролю за продажей алкогольных напитков и пива в ларьках (10 февраля 2013 г.). В деятельности Ассоциации настораживает националистический уклон, а также самоуправство.

Народные дружины Москвы, Санкт-Петербурга и других городов также создаются и действуют в целях содействия правоохранительным органам в их деятельности по обеспечению общественного порядка.

О.С. Городнина подчеркивает, что характер и направленность взаимоотношений между государством и обществом определяются целями и задачами участников взаимодействия, степенью их социально-политической активности, уровнем культуры, актуальностью решаемых ими проблем¹¹. Как видно из приведенных примеров, цели и задачи полиции и общественных объединений правоохранительной направленности в

⁶ URL://<http://www.lizaalert.org/>

⁷ URL://<http://www.poiskdetei.ru/news/index1.php?category=5>

⁸ URL://<http://www.ria.ru/spravka/20110301/340595280.html>

⁹ URL://<http://www.nobf.ru/about/target/>

¹⁰ URL://<http://www.prav-net.ru/dvizhenie-avtomobilistov-rossii/>

¹¹ *Городнина О.С.* Взаимодействие гражданского общества и государства в современной России: опыт, ведущие тенденции, перспективы: Дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2007. С. 13.



определенной части совпадают, что позволяет выделить основные направления деятельности, по которым необходимо взаимодействовать:

- ◆ охрана общественного порядка;
- ◆ обеспечение безопасности дорожного движения;
- ◆ борьба с наркоманией;
- ◆ поиск потерявшихся детей и взрослых.

Все это — наиболее острые социальные проблемы, целенаправленно, но недостаточно успешно, решаемые органами внутренних дел и другими государственными органами.

Возможности гражданского общества не исчерпываются названными направлениями. Другие, вероятно не менее важные и также связанные с общими целями и задачами полиции направления, по которым возможно и даже необходимо взаимодействие между институтами государственной власти и институтами гражданского общества: ресоциализация освободившихся из мест лишения свободы, помощь безработным в профессиональной ориентации, обучении, воспитание подрастающего поколения, в том числе, физическое воспитание и др.

Нельзя отрицать, что невозможность возвращения к нормальной жизни человека, отбывшего наказание в виде лишения свободы и вернувшегося домой, безработица, невнимание к воспитанию детей и подростков в конечном итоге становятся криминогенными факторами, способствующими росту преступности. В то же время, это не значит, что всеми подобными вопросами должна заниматься полиция. В системе государственной власти существуют специально уполномоченные органы с сферах труда, образования, здравоохранения, экономического развития и т.д. Активно сотрудничают с общественными организациями органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Отдельно необходимо назвать борьбу с коррупцией и повышение качества и эффективности деятельности самой полиции. Это взаимосвязанные направления деятельности, они, безусловно, связаны и с вышеназванными, поскольку невозможна борьба с наркоманией в условиях, когда коррумпированные сотрудники полиции «крышуют» или даже сами участвуют в наркобизнесе. По этим направлениям сейчас распространяются и развиваются новые формы взаимодействия — общественное обсуждение, антикоррупционная экспертиза и оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов,

участие представителей общественных организаций в работе общественных советов при органах исполнительной власти, в работе комиссий по соблюдению государственными служащими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов¹².

Таким образом, налицо общность целей и задач представителей гражданского общества и полиции. Но это цели и задачи их деятельности. Их общность дает нам основания утверждать о возможности и необходимости взаимодействия. Но взаимодействие — самостоятельное направление деятельности как полиции, так и тех, с кем полиция взаимодействует — с агентами взаимодействия.

Е.С. Науменко правильно обращает внимание на то, что взаимодействие гражданского общества и государства в сфере исполнительной власти — это разновидность диспозитивных равноправных (согласительных и реординационных) административно-правовых отношений, и их нельзя отождествлять с административными процедурами и государственным управлением¹³.

Соответственно, взаимодействие должно осуществляться целенаправленно и оно само по себе должно решать какие-то важные задачи. Этим вопросам в юридической науке уделяется явно недостаточно внимания. Вместе с тем, попытки определить цели взаимодействия ранее уже предпринимались. Так, В.В. Гриб сформулировал десять целей взаимодействия государства и гражданского общества, в числе которых создание условий и предпосылок для свободного развития личности и институтов гражданского общества; развитие и реализация демократических принципов участия граждан в управлении государственными делами; обеспечение законности, гласности, доступности, публичности при решении общественно значимых вопросов в России; общественный контроль за публичной властью и защита конституционных прав и свобод граждан; укрепление конституционных основ государственной и общественной жизни; обеспечение юридической ответственности всех участников общественно-политических, экономических и социальных процессов в государстве; смягчение социальных конфликтов и напряженности в обществе, утверждение

¹² В органах внутренних дел их функции выполняют аттестационные комиссии.

¹³ Науменко Е.С. Указ. соч. С. 53.



принципов социальной справедливости и общественной солидарности и др.¹⁴.

По нашему мнению, ученый излишне широко трактует цели взаимодействия государственной власти и гражданского общества. В результате происходит их размывание. Некоторые пункты целями не являются. Например, развитие гражданского общества не может быть целью взаимодействия. Это могло бы быть целью государственной деятельности, если оно заинтересовано в сильном гражданском обществе. Применительно к полицейской деятельности из сформулированного В.В. Грибом перечня мы можем заимствовать такие цели, как общественный контроль за деятельностью полиции; обеспечение законности; обеспечение юридической ответственности, в том числе, сотрудников полиции, нарушающих закон; смягчение социальной напряженности и утверждение принципа общественной солидарности в смысле взаимной поддержки действий полиции и общественных объединений.

Е.С. Науменко также называет несколько целей взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества: объединения усилий и взаимопроникновение указанных субъектов, обеспечение обратной связи между ними, упорядочение отношений с гражданским обществом, ограничение (контроль) публичной администрации гражданским обществом¹⁵. Он также считает, что взаимодействие органов исполнительной власти с институтами гражданского общества должно осуществляться в целях получения информации; для получения согласия со стороны общественности на решение соответствующего вопроса; для общественной поддержки и одобрения¹⁶. Подобную форму взаимодействия можно назвать согласованием.

Приказом МВД России от 1 января 2009 г. № 1 утверждена Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009—2014 гг.¹⁷. Концепция определяет цели, задачи и основные направления совершенствования взаимодействия¹⁸. В ней отмечается, что уже установлено взаимодействие с Общественной палатой РФ, создан Общественный совет при МВД России, общественные советы при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации. 17 ноября 2004 г. подписано соглашение с Русской Православной Цер-

ковью, налажено сотрудничество с представителями духовных управлений мусульман, еврейских региональных общин. 14 октября 2004 г. подписан Меморандум о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека.

Учитывая, что Концепция направлена на совершенствование взаимодействия, в ней определена цель совершенствования взаимодействия на пятилетний период (с 2009 по 2014 гг.) — создание новых, более оптимальных форм и методов проведения информационно-пропагандистской деятельности, обеспечивающих эффективное решение органами внутренних дел задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в государстве и обществе. Надо заметить, что цель здесь сформулирована таким образом, что ее реализация исключает какое-либо взаимодействие, а предполагает диктат со стороны органов внутренних дел. Такая формулировка цели подходит для документа, в котором решаются задачи противодействия преступности. Взаимодействие предполагает определенное равенство, сотрудничество. При взаимодействии необходимо не столько информационно-пропагандистское воздействие на институты гражданского общества, сколько выбор объектов для сотрудничества, взаимная помощь, эффективное использование скрытого потенциала сторон сотрудничества.

По нашему мнению, в расчете на то, что срок действия Концепции заканчивается в 2014 г., при подготовке новой концепции совершенствования взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации и общественными объединениями необходимо, прежде всего, разграничить два самостоятельных направления: 1) взаимодействие со средствами массовой информации; 2) взаимодействие с институтами гражданского общества. Это обусловлено разными формами и методами взаимодействия.

¹⁴ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

¹⁵ Науменко Е.С. Указ. соч. С. 53.

¹⁶ Там же. С. 113.

¹⁷ СПС «Консультант Плюс».

¹⁸ Данная Концепция явилась продолжением ранее принятой Концепции совершенствования взаимодействия МВД России со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005—2008 гг., утв. приказом МВД России от 5 сентября 2005 г. № 718.



Если взаимодействие со средствами массовой информации предполагает предоставление им сведений, информационных поводов, проведения пресс-конференций, интервью, аккредитацию средств массовой информации, информационное сопровождение важных мероприятий и т.д. в целях информирования населения о деятельности органов внутренних дел, формирования общественного мнения, пропаганды законности и правомерного поведения и др., то взаимодействие с институтами гражданского общества строится иначе и преследует иные цели и осуществляется другими методами, в других формах.

В новой концепции необходимо учесть также, что объект взаимодействия расширяется. Органы внутренних дел уже взаимодействуют с институтами гражданского общества, которые не являются общественными объединениями, например, со стихийно образующимися волонтерскими движениями, не имеющими организационно-правовой формы. В связи с этим в названии концепции более точно было бы использовать не термин «общественные объединения», а термин «институты гражданского общества». Тем более, что подразделения органов внутренних дел так и называются: подразделения по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации (сокращенно — УОС).

В Концепции развития взаимодействия на период с 2009 по 2014 гг. были сформулированы четыре задачи взаимодействия, из них общественных объединений касаются две:

- ◆ развитие взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск с общественными объединениями;
- ◆ совершенствование организационного обеспечения взаимодействия с общественными объединениями.

Первая задача (развитие взаимодействия с общественными объединениями) включает совершенствование нормативно-правового регулирования участия общественных объединений в правоохранительной деятельности; усиление обратной связи между населением и органами внутренних дел как на федеральном, так и на региональном уровне; разработку и реализацию комплекса информационно-пропагандистских мер, направленных на преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры общества; воспитание у населения активной гражданской позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений и правонарушений.

Первую задачу предполагается решать путем:

- ◆ информационного сопровождения деятельности органов внутренних дел;
- ◆ привлечения общественных организаций к участию в разработке государственной правовой политики в сфере внутренних дел и контролю за ее реализацией;
- ◆ совершенствования механизма взаимодействия с общественными объединениями в субъектах РФ;
- ◆ активного участия в мероприятиях и акциях, направленных на совершенствование услуг, оказываемых населению правоохранительными органами, с представителями Уполномоченного по правам человека и других правозащитных организаций;
- ◆ совершенствования направлений и форм взаимодействия подразделений системы МВД России с традиционными для России и другими конфессиями в реализации общественно значимых социальных и благотворительных программ;
- ◆ участия в семинарах, конференциях, совещаниях, проводимых по вопросам взаимодействия, укрепления общественного порядка, предупреждения социальной, религиозной и межнациональной напряженности совместно с представителями общественных объединений.
- ◆ организации совместно с Общественной палатой РФ мероприятий, направленных на формирование гражданского общества в России, участие в оказании конкретной помощи по защите граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

Вторая задача (совершенствования организационного обеспечения взаимодействия с общественными объединениями) включает совершенствование нормативной базы, регулирующей взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями; оптимизацию структуры и численности подразделений, а также количества сотрудников органов внутренних дел, на которых возложены функции обеспечения связей с общественными объединениями; совершенствование системы повышения квалификации данной категории сотрудников органов внутренних дел; повышение организационно-методического влияния подразделений информации и общественных связей на состояние взаимодействия с общественными объединениями; улучшение материально-технического обеспечения взаимодействия с общественными объединениями.

Конечно, при подготовке новой концепции совершенствования взаимодействия с институтами



гражданского общества цель и задачи должны быть пересмотрены в корне.

На основании изложенного мы уже можем сформулировать основные положения новой концепции.

Цель. Представляется, что определять цель совершенствования взаимодействия не имеет смысла. И так понятно, что она заключается в совершенствовании взаимодействия, в переводе его на новый качественный уровень, на количественный рост числа актов взаимодействия — совместных мероприятий. Более важным, по нашему мнению, является постановка цели взаимодействия. Эта цель должна заключаться в достижении синергетического эффекта, когда в результате объединения усилий, энергий нескольких участников совместной деятельности получается резкий качественный скачок. Цель взаимодействия — эффективное комплексное использование сил и средств органов внутренних дел и институтов гражданского общества в сфере ведения МВД России. Ограничивая круг отношений, по которым органы внутренних дел должны взаимодействовать с институтами гражданского общества, предметами ведения МВД России,

тем самым, исключаем возможность вовлечения органов внутренних дел в отношения, попадающие в сферы интересов других органов государственной власти, возникновения межведомственных конфликтов.

Задачи взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества, по нашему мнению, должны быть следующими:

- 1) охрана общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 2) борьба с наркоманией;
- 3) оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений;
- 4) поиск пропавших;
- 5) противодействие коррупции в органах внутренних дел, выявление фактов нарушения сотрудниками органов внутренних дел требований законности и служебной дисциплины;
- 6) воспитание и обучение граждан по нескольким основным направлениям: правовое воспитание и обучение, обучение способам самозащиты, действиям в случае попадания в опасные ситуации и т.д.

Международное право: учебник / Под ред. К.К. Гасанова, Д.Д. Шалягина; 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

В учебнике в кратком и систематизированном виде излагаются основные темы курса «Международное право», в том числе: понятие, источники, основные принципы и субъекты международного права; концепция господства права в современном международном праве; история создания и деятельность международных организаций и конференций; право международных договоров и внешних сношений; ответственность в международном праве. Особое внимание уделяется отдельным отраслям международного права — морскому, воздушному, космическому, уголовному, гуманитарному, экологическому, экономическому и таможенному праву.

Для студентов (слушателей, курсантов) и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.

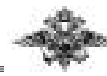


ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru



РОЛЬ ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОКСАНА АЛЕКСАНДРОВНА ВЕТРОВА,

преподаватель кафедры уголовного процесса Орловского юридического института МВД России
им. В.В. Лукьянова, кандидат юридических наук
E-mail: 203.019@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Выявлены и изучены особенности правосознания у сотрудников ОВД; на основе комплексного анализа в методологическом плане показаны содержательные особенности правового сознания в ходе осуществления ими правоприменительной деятельности и определены приоритетные направления в работе с личным составом.

Ключевые слова: правосознание, органы внутренних дел, правоприменение, профессионализм.

Annotation. Identified and studied peculiarities of legal awareness among police officers. On the basis of a comprehensive analysis in terms of methodology shown substantial features of legal consciousness in the course of their enforcement activities and priorities were identified in the work with the personnel.

Keywords: the sense of justice, internal affairs agencies, law enforcement, professionalism.

Правоприменительная деятельность взаимосвязана, прежде всего, с правосознанием субъектов, ее осуществляющих. В данной статье речь пойдет именно о правосознании сотрудников ОВД, которое традиционно рассматривается как профессиональное правосознание, отличное от обыденного, т.е. акцентируется внимание на тех моментах, которые приобретают принципиальное значение для правильного определения места и роли правосознания в правоприменительной деятельности ОВД.

На первый взгляд, обозначенный вопрос не требует специального рассмотрения, поскольку решается на протяжении достаточно длительного периода времени вполне однозначно: профессиональное правосознание (в том числе и правосознание сотрудников ОВД) характеризуется тем, что формируется под воздействием условий профессиональной (юридической) деятельности и отражает ее специфику. Следствием специфических условий формирования становится особенное содержание профессионального правосознания — составляющих его правовых знаний, идей, ценностных ориентаций, мотивов, чувств и т.д.

Так, В.М. Столовский пишет о том, что «профессиональное правосознание следственных работников органов внутренних дел представляет собой специализированную форму правосознания, содержание которой составляют правовые взгляды, представления, идеи, а также правовые чувства, установки ценностные ориентации, формирующиеся в основном в процессе

профессиональной деятельности — предварительного расследования преступлений и регулирующие наряду с нормами права, его поведение как субъекта государственной правоохранительной функции»¹.

Н.Н. Вопленко определяет профессиональное правосознание как «обусловленную спецификой социальной роли и юридической деятельности профессионально формируемую систему правовых идей, взглядов, чувств, ценностных ориентаций, определяющих образ жизни и мотивы поведения в служебной сфере представителей юридической профессии»².

Как представляется, сама постановка вопроса о необходимости рассмотреть профессиональное правосознание в его отличии от обыденного является вполне обоснованной. Также вполне оправданным видится то, что о существующих отличиях говорят, рассматривая профессиональное правосознание именно в содержательном его аспекте. «Сущность правового сознания юристов конкретизируется в его содержании: системе присущих данной профессиональной группе правовых знаний, оценок, представлений, стереотипов, традиций, ценностных ориентаций»³, по-

¹ Столовский В.М. Профессиональное правосознание следователей органов внутренних дел. М., 1978. С. 31, 32.

² Вопленко Н.Н. Правосознание и правовая культура. Волгоград, 2000. С. 22.

³ Баранов П.П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава органов внутренних дел. Ростов н/Д, 1997. С. 15.

сколькo структурно-функциональные характеристики носят, по большому счету, универсальный для всех форм и видов правового сознания характер.

Вместе с тем, само понимание того, в чем именно состоят содержательные особенности профессионального правосознания, не всегда верно.

Прежде всего, не может быть признано оправданным понимание под профессиональным правосознанием компонентов, формирующихся «в основном в процессе профессиональной деятельности». Тем более нельзя говорить о профессиональном правосознании как о правосознании, которое «сложилось в результате специальной подготовки»⁴.

Содержание факторов, влияющих на содержательные единицы профессионального правосознания сотрудников ОВД, не ограничивается условиями профессиональной деятельности: являясь частью общественного правового сознания, оно неизбежно испытывает на себе воздействие экономических, политических, социальных, духовно-культурных и иных условий жизнедеятельности общества⁵. Кроме того, необходимо учитывать, что на службу в ОВД приходят в том возрасте, когда правосознание в целом уже является вполне сформировавшимся.

Процесс формирования правосознания является длительным и постепенным процессом, по времени совпадающим с процессом социализации личности⁶. При этом базовые составляющие правового сознания, сформировавшись единожды, остаются неизменными на протяжении всей жизни человека. Так, в частности, правовой менталитет, который традиционно включается в содержание правового сознания⁷, выступает наиболее глубинным слоем, смыкающимся с правовым бессознательным и несущим в себе правовые идеи, установки, характерные для социокультурной общности на протяжении всей истории ее существования. Его формирование никоим образом не связано со службой в ОВД, равно как и с любой другой профессиональной деятельностью, не может он также и измениться под воздействием условий такой деятельности.

Представляется, что приведенные аргументы в полной мере подтверждают то, что довольно сложно говорить о профессиональном правосознании как некой самостоятельной форме правового сознания, формирующейся в особых условиях профессиональной деятельности либо в процессе специальной профессиональной подготовки.

Более приемлемым по сравнению с традиционным пониманием профессионального правового сознания представляется, предложенное Д.В. Гуренко, который определяет профессиональное правосознание как «совокупность представлений и чувств, юридических, политических и морально-нравственных установлений, мотивирующих поведение юристов и иных субъектов юридической практики, обуславливающих их отношение к праву и правовому порядку, зависящих от особенностей конкретного государства и правовой системы, сложившихся в национальной правовой культуре стереотипов и императивов»⁸.

Не соглашаясь с тем, что в содержание правосознания возможно включение «политических и морально-нравственных установлений» и полагая, что содержательные единицы его гораздо разнообразнее, нежели «представления», «чувства» и «установления», тем не менее, считаем весьма точным указание на зависимость таких смысловых единиц от особенностей правовой системы и составляющих ее элементов — правовых норм, правовой культуры, юридической практики (в том числе правотворческой и правореализационной), правоотношений и т.д.

Признавая оправданным утверждение, что «состояние профессионально-правового сознания и культуры сотрудников правоохранительных органов детерминировано действием комплекса разнонаправленных факторов, которые можно объединить в две большие группы: внесистемные, или общесоциальные, и внутрисистемные, действующие в рамках правоохранительной деятельности»⁹, представляется возможным разграничить в нем два взаимосвязанных слоя, компонента.

⁴ Кожевников Н.С. Теория права: курс лекций: нормы права, правоотношения, правосознание и правовая культура, действие права. Н. Новгород, 2006. С. 150.

⁵ Магденко А.Д. Правосознание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в контексте международных стандартов правоохранительной деятельности (Теоретический и практический аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 9; Гирько А.А. Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: Дисс. ... канд. философ. наук. Ставрополь, 2006. С. 12, 13.

⁶ Джамалова Э.К. Теоретико-правовой анализ основ формирования правосознания молодежи: Автор. дисс. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005. С. 22.

⁷ Гирько А.А. Указ. соч. С. 14; Меньяло Д.В. Соотношение правового мировоззрения и правового менталитета // Гуманитарные науки и юридическое мировоззрение: Мат. межвуз. науч.-практ. конф. Белгород, 2003. С. 167, 168.

⁸ Гуренко Д.В. Социокультурные особенности профессионального правосознания в России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 7.

⁹ Гирько А.А. Указ. соч. С. 14.



Первый компонент, который условно можно обозначить как общесоциальный, формируется в процессе социализации будущего сотрудника ОВД как личности и представлен теми идеями, ценностями, установками, которые изначально присущи любому представителю российского общества. Это не просто совокупность существующих в данном обществе представлений о праве и правовых явлениях, а правовые идеи, взгляды, мнения, теории, наиболее типичные для данного общества.

Второй компонент — специальный — представлен правовыми взглядами, представлениями, идеями, чувствами, установками, ценностными ориентациями, формирующимися в процессе профессиональной подготовки и практической деятельности. Как раз он в содержательном плане отличает правосознание сотрудников ОВД от обыденного, массового сознания. Именно он выступает тем, что в правовой литературе нередко рассматривается как профессиональное правосознание вообще. Так, например, С.Ф. Шумилин пишет: «Профессиональное правосознание, в отличие от обыденного правосознания, формируется целенаправленно, в ходе профессиональной подготовки и развивается в процессе практического регулирования общественных отношений. Но возникает необходимость отметить, что генезис профессионального правосознания включает в себя три этапа: 1) создание предпосылок для формирования профессионального правосознания; 2) получение фундаментальных юридических знаний, достаточных для осуществления юридической деятельности; 3) пополнение юридических знаний в процессе осуществления юридической деятельности»¹⁰. Вполне очевидно, что в данном случае речь может идти только лишь именно о специальном компоненте профессионального правосознания, а не о профессиональном правосознании вообще.

Говоря о соотношении обозначенных компонентов, необходимо отметить два принципиальных момента.

1. Не согласиться с мнением о доминирующей роли тех содержательных единиц, которые относятся к специальному компоненту.

П.П. Баранов и А.И. Овчинников, высказывая мнение о том, что «у профессиональных юристов элементы обыденного правосознания также присутствуют» при этом отмечают, что все же «доминирует тот тип правового мышления и сознания, который связан с их деятельностью — в сфере публичного (уголов-

ного, административного и т.д.) или частного (гражданского, хозяйственного и т.д.) права»¹¹. Однако, во-первых, общесоциальный компонент по времени начинает формироваться раньше специального, поскольку процесс социализации предшествует становлению личности профессионала; во-вторых, именно он включает в себя смыслообразующие идеи — т.е. те базовые элементы, которые выступают содержательным ядром правосознания и придают ему устойчивость. С учетом этого общесоциальный компонент следует признать базовым по отношению к специальному.

2. Разграничение обозначенных компонентов не означает, что они по-разному проявляют себя в профессиональной и внеслужебной, бытовой деятельности. И общесоциальный, и специальный компонент одновременно присутствуют в правовом сознании и оба они действуют одновременно в любой сфере жизнедеятельности того лица, которое является носителем правосознания.

Учеными, исследующими содержательные особенности профессионального правосознания (т.е., по большому счету, как раз того, что в профессиональном сознании выступает как специальный компонент), подчеркивается более высокая, по сравнению с обыденным правосознанием, степень знания и понимания правовых явлений. Предполагается, что остальные отличительные черты обуславливаются (или, по крайней мере, должны обуславливаться) более высоким, по сравнению с обыденным правосознанием, уровнем правовых знаний.

Даже с учетом того, что основой формирования специального компонента профессионального правосознания не всегда становится систематическое юридическое образование и он зачастую формируется лишь на основе практической юридической деятельности, его характеризует более высокий, по сравнению с обыденным правосознанием, уровень правовых знаний, и это обуславливается тем, что профессиональная деятельность дает, в первую очередь, именно правовой опыт, который влияет, прежде всего, на формирование рациональной составляющей правового сознания. Вместе с тем, возможность говорить о

¹⁰ Шумилин С.Ф. Функции юридической науки в процессе формирования профессионального правосознания // Гуманитарные науки и юридическое мировоззрение: Мат. межвуз. науч.-практ. конф. Белгород, 2003. С. 24, 25.

¹¹ Баранов П.П., Овчинников А.И. Актуальные проблемы теории правосознания и правового мышления. Ростов н/Д., 2006. С. 16, 17.



детерминирующем влиянии правой идеологии на правовую психологию сомнительна.

Во-первых, приобретаемые правовые знания приводят, по большому счету, к изменению только лишь юридического компонента правового сознания, изменения же естественно-правового компонента не происходит. Соответственно, многие чувства, эмоции, испытываемые сотрудником ОВД как носителем профессионального правового сознания, остаются неизменными, поскольку прямо не зависят от уровня юридической образованности.

Во-вторых, многие идентифицируемые по их проявлениям в профессиональной деятельности свойства правосознания сотрудников ОВД, рассматриваемые как профессиональные, отличные от содержания обыденных, на самом деле представляют собой лишь проявления общесоциальных характеристик такого сознания в специфических условиях служебной деятельности.

Вопрос о содержании правосознания сотрудников ОВД рассматривается на сегодняшний день в двух аспектах. Во-первых, как вопрос о тех свойствах и чертах, которые должны быть присущи правосознанию сотрудника ОВД для того, чтобы обеспечить эффективное осуществление им профессиональной деятельности. Во-вторых, как вопрос об отклонениях от таких содержательных свойств, обозначаемых как «деформации профессионального сознания».

Что касается подобной постановки вопроса, то она во многом является спорной.

Сама по себе постановка вопроса о некоем идеальном состоянии правосознания сотрудника ОВД, обеспечивающем эффективное осуществление им возложенных на него профессиональных функций, в целом допустима. Вместе с тем, необходимо понимать, что объективно практическая ценность конструирования подобных идеальных моделей весьма ограничена. Любая подобная модель не может быть лишена субъективизма, поскольку способна отразить лишь представления того или иного ученого о том, какие качества правового сознания могут оказаться полезными в процессе осуществления правоприменительной деятельности. Также необходимо учитывать, что подобная идеальная конструкция не может быть признана универсальной в силу того, что: а) правоприменительная деятельность, осуществляемая ОВД, неоднородна по своим основаниям, субъектному составу, содержанию и другим важным характе-

ристикам; б) условия, в которых осуществляется такая деятельность, а также факторы, оказывающие на нее влияние, не остаются неизменными. Наконец, о правосознании в правоприменительной деятельности ОВД нецелесообразно говорить в идеальном плане, необходимо определить место и роль в правоприменении не идеального, а реально существующего правосознания, и только тогда можно рассуждать о том, как они взаимосвязаны между собой, а не сводить анализ к тому, какой в идеале должна быть их взаимосвязь.

Также представляется сомнительной сама возможность говорить о деформациях правосознания.

Если исходить из этимологии слова «деформация», то оно означает такой процесс, при котором происходит изменение, искажение внешней формы, влекущее утрату объектом своих содержательных характеристик и функциональных свойств. Деформация, собственно говоря, в переводе с латинского языка и означает «уклонение того или иного органа или предмета от нормальной формы»¹². Однако, в тех случаях, когда речь идет о деформациях правосознания, разговор идет не о формальных искажениях, а о содержательных отличиях реально существующего правосознания от идеальной, эталонной модели.

Более того, в данном случае вообще достаточно трудно говорить о каких бы то ни было отклонениях от «нормы» профессионального правосознания как соответствующей нормативно выраженным социальным ожиданиям совокупности свойств и качеств, способствующих высокопрофессиональному осуществлению юристом своих функций, как это делает, например, Н.Н. Вопленко¹³. И это предопределяется уже тем, что любая «норма» есть не что иное как идеальная теоретическая модель, во многом субъективная.

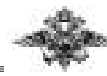
Соглашаясь с тем, что «способность и пригодность человека к какой-либо деятельности познается через конкретные результаты его работы, не противоречащие нормативно выраженным социальным ожиданиям»¹⁴, тем не менее, считаем, что все же такие результаты не являются для общества основой для оценки состояния правосознания как «нормального», о чем пишет Н.Н. Вопленко¹⁵. Любое правомерное поведение сотрудника ОВД, вне зависимости от его

¹² Большая российская энциклопедия. Т. 14. М., 2005. С. 183.

¹³ Вопленко Н.Н. Указ. соч. С. 23.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.



мотивов, отвечает социальным ожиданиям, но оно в основе своей может являться как активным, так и маргинальным, и в последнем случае говорить о возможности оценки правосознания как профессиональной нормы будет весьма затруднительно.

Таким образом, в данном случае речь следует вести не о деформациях, а о содержательных особенностях правосознания сотрудников ОВД, которые находят свое проявление в том числе и в осуществляемой ими правоприменительной деятельности.

Говоря о содержательных особенностях профессионального правосознания сотрудников ОВД, следует отметить, что они находят свое выражение непосредственно в специальном компоненте, однако при этом во многом детерминируются специфическим содержанием компонента общесоциального.

Выявление и изучение особенностей правосознания у сотрудников ОВД позволит на основе комплексного анализа определять приоритетные направления в работе с личным составом, эффективно распределять силы и средства, строить прогнозы и профилактическую работу.

Подводя итог вышесказанному можно сделать следующие выводы:

1) правосознание сотрудников ОВД в содержательном плане не исчерпывается составляющими, формирующимися в профессиональной деятельности. Оно представлено двумя компонентами — общесоциальным и специальным;

2) именно общесоциальный компонент выступает базовым, ведущим по отношению к компоненту специальному. Это означает, что:

◆ во-первых, правосознание сотрудников ОВД обладает целым рядом свойств, выступающих не профессиональными характеристиками, а особенностями российского общественного правосознания в целом;

◆ во-вторых, такие свойства во многом определяют содержание специальных характеристик, которые отличают правосознание сотрудников ОВД от обыденного правового сознания;

3) в методологическом плане не совсем верно говорить о деформациях правового сознания сотрудников ОВД как о неких его отклонениях. Более правильно вести речь о содержательных особенностях правового сознания, влияющих на его функционирование, в том числе и в ходе осуществления правоприменительной деятельности.

ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ДОКУМЕНТАХ G20

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА КОНДРАТ,

*доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности
МИУ МГИМО (У) МИД России, кандидат юридических наук*

E-mail: kpoud@inno.mgimo.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются усилия группы 20 по реформированию финансовой системы и обеспечению финансовой безопасности. На основе документов G20 исследуются принципы реформ для укрепления финансовых рынков и регуляторных режимов для предотвращения финансовых кризисов, а также конкретные шаги и решения группы 20 в этих областях.

Ключевые слова: финансовая система, финансовая безопасность, финансовая реформа, финансовая стабильность, финансовый кризис, финансовая архитектура, «Группа двадцати».

Annotation. Analysed the efforts of a group of 20 to reform the financial system and achieve financial security. It documents the G20 studies the principles of reforms to strengthen financial markets and regulatory regimes to prevent financial crises, as well as the specific steps and decisions taken by the group of 20 in these areas.

Keywords: financial system, financial security, financial reform, financial stability, financial crisis, financial architecture, group of 20.

«Группа двадцати» (G20) — неформальный форум крупнейших экономик мира. Основными целями и задачами форума провозглашены: 1) координация

политики между членами G20 с целью достижения глобальной экономической стабильности и устойчивого роста; 2) продвижение финансового регулирования



ния, которое бы снижало риски и предотвращало будущие финансовые кризисы; 3) создание новой международной финансовой архитектуры¹.

На долю членов «Группы двадцати» приходится: 90% мирового ВВП; 80% мировой торговли; 2/3 населения мира; а также 84% выбросов в атмосферу от сгорания ископаемого топлива².

Решение об организации международного форума «Группы двадцати» было принято на встрече министров финансов и председателей центральных банков стран «Группы семи» в Вашингтоне 25 сентября 1999 г.³. Предпосылкой послужил финансовый кризис 1997—1998 гг., продемонстрировавший уязвимость международной финансовой системы в условиях глобализации экономических отношений, и показавший, что ключевые развивающиеся экономики недостаточно вовлечены в обсуждение и управление глобальной экономикой.

Основным форматом деятельности форума стали ежегодные встречи на уровне министров финансов и глав центральных банков. После учредительной конференции, которая состоялась 15—16 декабря 1999 г. в Берлине, подобные встречи прошли в следующих странах⁴: в 2000 и 2001 гг. — в Канаде, в 2002 г. — в Индии, в 2003 г. — в Мексике, в 2004 г. — в Германии, в 2005 г. — в Китае, в 2006 г. — в Австралии, в 2007 г. — в ЮАР, в 2008 г. — в Бразилии. В ноябре 2008 г. было решено изменить формат встреч «Группы двадцати» и проводить совещания также и на уровне лидеров (глав государств и правительств), после чего форум получил свое современное значение.

Всего состоялось восемь встреч лидеров G20.

«Группа двадцати» была создана как инструмент кризисного реагирования глобального уровня в ответ на глобальный финансово-экономический кризис 2008 г. Это предопределило ее основные цели — предотвращение финансово-экономических кризисов, обеспечение сбалансированного развития мировой экономики и реформирование архитектуры глобального управления в соответствии с реалиями XXI в. С момента преобразования в формат встреч глав государств и правительств G20 рассматривается как механизм координации макроэкономической политики, регулирования финансовых рынков и влияния на международную экономическую политику⁵.

В настоящее время статус постоянного члена «Группы двадцати» имеют 19 стран и Европейский союз (ЕС). В состав «двадцатки» помимо России входят Ар-

гентина, Австралия, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Южная Корея и Япония. Традиционно в саммитах лидеров «Группы двадцати» принимают участие ее постоянные члены, пять приглашенных стран и международные организации. Европейский союз представлен председателем Европейской комиссии и председателем Европейского совета.

В 2009 г. на третьем саммите «Группы двадцати» в Питтсбурге принято решение о закреплении постоянного статуса за форматом «двадцатки» и признании его основным для решения проблем мировой экономики и экономического сотрудничества⁶.

Каждая страна-член организации занимает пост председателя в течение одного года. Так, в 2009 г. председателем являлась Великобритания, в 2010 г. — Республика Корея, в 2011 г. — Франция, в 2012 г. — Мексика, в 2013 г. России, в 2014 г. — Австралия.

В рамках форума действует так называемая «управляющая тройка», состоящая из прошлого, текущего и будущего председателей «двадцатки». Задачи «тройки» — обеспечить преемственность и последовательность рассматриваемых в «двадцатке» вопросов (continuity), отчетность и прозрачность в выполнении принимаемых решений (accountability), а также легитимность принимаемых решений за счет консультаций с не входящими в группу сторонами (outreach). «Тройка» является «первым кругом» консультаций по повестке дня саммитов и «двадцатки» в целом и содержанию проектов документов, прежде чем они выносятся на обсуждение всех сторон. Россия участвовала в «тройке» в 2012—2014 гг. В период председательства России в «тройку» вошли Мексика и Австралия.

14—16 ноября 2008 г. в Вашингтоне состоялся **первый саммит** «Большой двадцатки», который был созван для поиска выхода из разразившегося мирового экономического кризиса. В Декларации саммита G20 по финансовым рынкам и мировой экономике от 16 ноября 2008 г. говорилось, что ответственность за регулирование лежит, в первую очередь, на нацио-

¹ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/about_G20.html

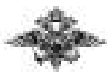
² Там же.

³ URL://http://www.ria.ru/spravka/20121201/912571438.html#ixzz2tYXL9BLq

⁴ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/about_G20.html

⁵ URL://http://www.ria.ru/spravka/20121201/912571438.html#ixzz2tYXENDCM

⁶ URL://http://www.ria.ru/spravka/20121201/912571438.html#ixzz2tYXl6xO8



нальных регулирующих инстанциях, представляющих собой «первую линию обороны» в борьбе с нестабильностью рынка. Однако, финансовые рынки по своим масштабам глобальны, и поэтому требуется усилить международное сотрудничество между регулирующими инстанциями и там, где это необходимо, укрепить международные нормы и последовательно их осуществлять в целях защиты от негативных трансграничных, региональных и глобальных явлений, подрывающих международную финансовую стабильность. Регулирующие инстанции должны обеспечить, чтобы их действия способствовали укреплению рыночной дисциплины, не приводили к потенциально негативным последствиям для других стран, включая использование различий в нормативной базе в свою пользу, и должны поддерживать конкуренцию, динамизм и новаторство на рынке⁷.

Участники саммита в совместной декларации утвердили пять принципов реформ для укрепления финансовых рынков и регуляционных режимов для предотвращения будущих кризисов.

Повышение транспарентности и подотчетности, в том числе способствуя большему раскрытию информации о сложных финансовых продуктах и обеспечению полного раскрытия компаниями точных сведений об их финансовых условиях. Стимулы должны вырабатываться таким образом, чтобы не допускать чрезмерно высоких рисков.

Укрепление качественного регулирования. Страны двадцатки обязались укреплять свои режимы регулирования, осуществлять тщательный контроль и управление рисками, а также обеспечивать, чтобы все финансовые рынки, продукты и участники рынка попадали под действие норм регулирования или контроля с учетом их специфики.

Обеспечение согласованности финансовых рынков. Страны двадцатки договорились отстаивать целостность мировых финансовых рынков путем усиления защиты инвесторов и потребителей, недопущения конфликтов интересов, предупреждения незаконных рыночных махинаций, мошенничества и злоупотреблений, а также принимая меры по защите от незаконных финансовых рисков, порождаемых отсутствием сотрудничества между юрисдикциями.

Укрепление международного сотрудничества. Страны двадцатки подчеркнули, что национальные и региональные регулирующие инстанции должны быть последовательными при формулировании регламен-

тирующих норм и выработке другие мер; должны укреплять сотрудничество и координировать свои действия во всех секторах финансовых рынков, в том числе применительно к трансграничному движению капитала. Регулирующие инстанции и другие соответствующие органы власти должны в первоочередном порядке укреплять сотрудничество в предупреждении, регулировании и разрешении кризисов.

Реформирование международных финансовых организаций. Страны двадцатки провозгласили приверженность продвижению реформы бреттон-вудских организаций, с тем, чтобы они могли более адекватно отражать смещение центров тяжести в мировой экономике, и чтобы таким образом повысить их легитимность и эффективность. В этом контексте должен приобрести больший вес голос стран с формирующейся и развивающейся рыночной экономикой и должна повыситься степень их представительства. Форум по финансовой стабильности (ФФС) должен незамедлительно расширить свой состав за счет включения большего числа стран с развивающейся экономикой; в срочном порядке должны пересмотреть вопрос о своем членском составе и другие крупные органы, занимающиеся выработкой стандартов. МВФ в сотрудничестве с расширенным ФФС и другими органами следует вести работу по более четкому выявлению слабых мест, предупреждению потенциальных перегрузок системы и действовать оперативно, чтобы играть одну из ключевых ролей в борьбе с кризисом⁸.

В работе вашингтонского форума принимали участие лидеры государств—членов G20, ООН, МВФ, Всемирного банка и Форума финансовой стабильности.

На фоне ухудшения экономической ситуации во всем мире лидеры стран «Группы двадцати» на встрече в Вашингтоне пришли к согласию о необходимости более широкой политической реакции на основе более тесного макроэкономического сотрудничества в целях восстановления экономического роста, предотвращения негативных побочных эффектов и поддержки формирующихся рыночных экономик и развивающихся стран. В том числе лидеры согласились: 1) принять все необходимые меры для стабилизации финансовой системы; 2) признать важность процесса поддержания денежно-кредитной политики в том виде, в каком это будет сочтено целесообразным с учетом внутренних

⁷ URL://<http://www.avanturist.org/forum/1-misc/279/>

⁸ Там же.



условий в странах; 3) использовать меры финансового характера для стимулирования внутреннего спроса ради достижения скорейшего эффекта, в зависимости от конкретных стран, одновременно сохраняя политические рамки, способствующие финансовой устойчивости; 4) помочь формирующимся рыночным экономикам и развивающимся странам получить доступ к финансам в непростых мировых финансовых условиях, в том числе посредством инструментов и механизмов для поддержки ликвидности и программ поддержки; 5) одобрить новый механизм краткосрочной поддержки ликвидности МВФ и настоятельно призвать к постоянному анализу и оценке его инструментов и механизмов для обеспечения их гибкости; 6) настоятельно рекомендовать Всемирному банку и другим международным банкам развития использовать весь свой потенциал для поддержки программ развития; 7) обеспечить и гарантировать, чтобы МВФ, Всемирный банк и другие международные банки развития обладали достаточными ресурсами для сохранения и усиления своей роли в процессе преодоления кризиса⁹.

2 апреля 2009 г. в Лондоне прошел **второй саммит «Большой двадцатки»**. Лидерам «Большой двадцатки» удалось договориться о совместных беспрецедентных шагах по спасению глобальной экономики. Преодолев серьезные разногласия, участники саммита достигли консенсуса по принципиальной реформе мировой финансовой системы, определив шесть основных моментов: увеличение ресурсов МВФ и выделение средств для помощи наиболее пострадавшим от кризиса странам; борьба с «налоговыми оазисами»; регулирование бонусовых выплат менеджменту компаний и банков; национальные пакеты конъюнктурных мер; ужесточение контроля за финансовыми рынками; обеспечение устойчивости национальных экономик. Главный итог — в течение полутора лет G20 согласилась направить 5 трлн долл. на решение экономических проблем. Пятая часть этой суммы достанется Международному валютному фонду.

В контексте глобального кризиса и серьезного вызова для мировой экономики, лидеры «Группы двадцати» на саммите в Лондоне пообещали сделать все необходимое для того, чтобы: восстановить доверие, экономический рост и рабочие места; восстановить работоспособность финансовой системы и системы кредитования; усилить финансовое регулирование для восстановления доверия; финансировать и реформировать международные финансовые институты для

преодоления кризиса и предотвращения кризисов в будущем; содействовать развитию глобальной торговли и инвестициям и не допускать протекционизма для поддержки процветания; обеспечить всеобщее экологически чистое и устойчивое восстановление.

Учитывая данные цели, лидеры договорились: 1) утроить размер доступных ресурсов для МВФ, доведя его до 750 млрд долл.; 2) поддержать новое размещение специальных прав заимствования на 250 млрд долл.; 3) поддержать дополнительное кредитование со стороны международных банков развития не менее чем на 100 млрд долл.; 4) гарантировать поддержку финансирования торговли на 250 млрд долл.; 5) использовать дополнительные ресурсы от согласованных МВФ продаж золота для льготного финансирования беднейших стран.

Таким образом, была сформирована дополнительная программа поддержки на 1,1 трлн долл. для восстановления доверия, роста и рабочих мест в мировой экономике¹⁰.

24—25 сентября 2009 г. **третий саммит «Большой двадцатки»** прошел в американском городе Питтсбурге. По итогам саммита было принято решение, что формат G20 станет главным для решения вопросов глобальной экономики.

В коммюнике по итогам саммита была закреплена договоренность об ограничении бонусов топ-менеджерам компаний и перераспределении квот в мировых финансовых институтах в пользу развивающихся стран.

На встрече в Питтсбурге лидеры стран «Группы двадцати» проанализировали и оценили прогресс, достигнутый со времен Лондонского саммита в апреле, когда национальные обязательства по восстановлению экономического роста привели к крупнейшему и наиболее скоординированному налогово-бюджетному и денежно-кредитному стимулированию, какое когда-либо предпринималось. Однако, процесс восстановления оставался незавершенным: во многих странах уровень безработицы оставался неприемлемо высоким, а условия для восстановления спроса со стороны частного сектора так и не были полностью созданы.

Поэтому лидеры «Группы двадцати» договорились: 1) создать базовую схему, которая определит политику и способ взаимодействия стран «двадцатки»

⁹ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/part_G20.html

¹⁰ Там же.



между собой для того, чтобы действовать сообща, стремясь к обеспечению устойчивого и сбалансированного роста мировой экономики; 2) обеспечить регулируемую систему для банков и других финансовых компаний и институтов, способную сдерживать и предотвращать злоупотребления, которые привели к кризису (поскольку безрассудное поведение и недостаток ответственности привели к кризису, необходимо не допустить возврата к привычной банковской практике); 3) реформировать глобальную архитектуру, чтобы она соответствовала потребностям XXI в.; 4) предпринять новые шаги по увеличению доступа беднейших слоев населения к продовольствию, топливу и финансам, одновременно стремясь сократить незаконную утечку капитала; 5) постепенно сократить и рационализировать в среднесрочной перспективе неэффективное субсидирование ископаемого топлива, в то же время, предоставляя целевую поддержку беднейшим слоям населения; 6) сохранять и поддерживать открытость в торговле и двигаться по направлению к более экологически чистому и более устойчивому росту¹¹.

26—27 июля 2010 г. **четвертый саммит G20** состоялся в крупнейшем городе Канады Торонто. Лидеры «двадцатки» договорились продлить до конца 2013 г. запрет на протекционистские меры в сфере торговли и инвестиций, а также на введение новых экспортных ограничений. Одним из наиболее актуальных вопросов дискуссии было сокращение дефицита бюджетов и масштабов государственного долга. В итоге лидеры договорились, что процесс сокращения дефицита бюджета начнется не позднее 2011 г., а еще через два года он должен быть уменьшен наполовину. «Двадцатка» согласовала принципы банкротства финансовых институтов и защиты налогоплательщиков при банкротстве. По итогам саммита также было решено учредить рабочую группу по выработке мер по борьбе с коррупцией и ее негативным влиянием на мировую экономику.

Это был первый саммит «Группы двадцати» в ее новом качестве — ведущего форума по международному экономическому сотрудничеству.

Опираясь на достижения в решении проблем, связанных с глобальным экономическим кризисом, лидеры «двадцатки» на саммите в Торонто договорились о дальнейших шагах, которые нужно будет предпринять для обеспечения полноценного возвращения к экономическому росту с увеличением числа квалифицированных рабочих мест; о реформировании и

укреплении финансовых систем; и об обеспечении крепкого, устойчивого и сбалансированного мирового экономического роста.

Однако, лидеры также согласились с тем, что серьезные проблемы сохраняются. Восстановление было недостаточным и непрочным, безработица во многих странах осталась на неприемлемом уровне, а социальное воздействие кризиса по-прежнему ощущалось очень остро и повсеместно. Поэтому лидеры стран «двадцатки» договорились: 1) завершить процесс принятия существующих планов стимулирования экономики, одновременно работая над созданием условий для надежного спроса со стороны частного сектора; 2) ввести в действие заслуживающие доверия, должным образом разделенные на этапы и нацеленные на рост планы по обеспечению устойчивости налогово-бюджетной сферы, дифференцированные для разных стран и адаптированные под национальные обстоятельства; 3) стремиться к достижению дальнейшего прогресса в области финансового восстановления и реформ для роста прозрачности и укрепления балансовых отчетов финансовых институтов, а также поддержке доступности кредитов и быстрого роста, в том числе и в реальном секторе экономики; 4) создать более гибкую и регулируемую финансовую систему, которая удовлетворяла бы потребностям граждан стран «двадцатки»; 5) завершить реформы международных финансовых институтов; 6) укрепить системы социальной защиты, ускорить реформу корпоративного управления, упрочить развитие финансовых рынков, повысить расходы на инфраструктуру, добиться большей гибкости обменных курсов на развивающихся рынках; 7) продлить еще на три года, до конца 2013 г., действие обязательства, подразумевающего необходимость воздерживаться от увеличения действующих или введения новых барьеров на пути инвестиций или торговли товарами или услугами, а также от введения новых экспортных ограничений или введения в действие мер по стимулированию экспорта, не совместимых с правилами Всемирной торговой организации¹².

11—12 ноября 2010 г. в корейском Сеуле состоялся **пятый саммит G20**. Основная экономическая тема саммита «двадцатки» — противодействие так называемым «валютным войнам». По итогам сам-

¹¹ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/part_G20.html

¹² Там же.



мита было принято решение не допускать чрезмерных колебаний валютных курсов, а также воздерживаться от конкурентной девальвации валют, направленной на стимулирование экономического роста. На саммите было решено воздерживаться от торгового и финансового протекционизма.

Лидеры согласовали Сеульский план действий, который включал в себя обязательства по: проведению макроэкономической политики, включающей налогово-бюджетную консолидацию там, где это необходимо, для обеспечения непрерывного процесса восстановления экономики, устойчивого экономического роста и повышения стабильности финансовых рынков; проведению ряда структурных реформ, направленных на стимулирование и поддержку глобального спроса, содействие созданию рабочих мест и развитие потенциала для экономического роста; расширению Процесса взаимной оценки стран-членов «Группы двадцати» на предмет соответствия их экономической политики глобальным целям и необходимости усиления внешней устойчивости.

Лидеры стран «двадцатки» также договорились о: 1) модернизации МВФ, чтобы Фонд лучше отражал изменения в мировой экономике благодаря повышению представленности стран с динамично развивающейся экономикой и развивающихся стран; 2) инструментах, призванных укрепить глобальные сети финансовой безопасности, которые помогают странам справляться с финансовыми колебаниями; 3) ключевых элементах новой системы финансового регулирования; 4) сеульском консенсусе по развитию во имя общего роста, который устанавливает обязательства G20 работать в партнерстве с другими развивающимися странами; 5) плане действий по расширению доступа к финансовым услугам, Глобальном партнерстве в целях расширения доступа к финансовым услугам и гибкой Системе финансирования для малых и средних предприятий, которые все вместе внесут существенный вклад в улучшение доступа к финансовым услугам и расширение возможностей для домохозяйств и малых и средних предприятий; 6) решимости дать указания представителям «двадцатки» по участию в многосторонних переговорах в целях оперативного приведения Дохийского раунда к успешному, целенаправленному, всеобъемлющему и сбалансированному завершению, а также противодействия всем формам протекционистских мер.

Лидеры государств «Группы двадцати» также заявили о намерении продолжать работу, направленную

на предотвращение и борьбу с коррупцией посредством Плана действий по противодействию коррупции; на рационализацию и сокращение в среднесрочной перспективе неэффективных субсидий в области ископаемого топлива; способствовать уменьшению волатильности цен на ископаемое топливо; охранять мировую морскую среду и бороться с вызовами глобального изменения климата¹³.

Шестой саммит G20 прошел 3—4 ноября 2011 г. во французском Канне. В ходе двухдневной встречи лидеры «двадцатки» рассмотрели состояние мировой экономики, реформирование мировой валютно-финансовой системы и регулирование финансовых рынков, а также проблематику волатильности цен на сырьевые товары. В центре внимания глав государств и правительств «группы двадцати» также были вопросы обеспечения занятости, усиления социальной защиты и противодействия коррупции. Кроме того, лидеры 20 ведущих экономик мира вынудили Грецию отказаться от референдума по кредитной поддержке Евросоюза и решили увеличить объем ресурсов МВФ.

Учитывая замедление темпов восстановления мировой экономики, лидеры на саммите в Каннах одобрили План действий для поощрения экономического роста и создания рабочих мест. Для усиления социального измерения глобализации лидеры «Группы двадцати» решили создать рабочую группу по вопросам занятости среди молодежи. Они также поддержали Международную организацию труда (МОТ) в ее усилиях по продвижению процесса ратификации и введения в жизнь восьми основополагающих Конвенций МОТ и обеспечению фундаментальных принципов правового регулирования труда.

Был достигнут прогресс в реформировании международной валютно-финансовой системы с целью сделать ее институты более репрезентативными и способствовать ее стабильности и гибкости, достигнув согласия о принципах, которые способствовали бы получению выгоды от финансовой интеграции и увеличению устойчивости перед волатильными потоками капитала. Лидеры саммита приветствовали скорейшую разработку и введение в действие всеобъемлющего плана по еврозоне, в том числе плана по реформированию экономики в отдельных странах. Они также обязались обеспечить МВФ ресурсами, позволяющими ему играть системообразующую роль на благо всех

¹³ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/part_G20.html



его стран—членов, а также оперативно и полностью осуществить реформу квот и структуры управления МВФ, договоренность о которой была достигнута «двадцаткой» в 2010 г.

Лидеры «Группы двадцати»: 1) согласились принять комплексные меры для обеспечения того, чтобы ни одна финансовая компания не являлась «слишком большой, чтобы обанкротиться», и чтобы налогоплательщики не несли расходы по их банкротству; 2) приняли решение усилить регулирование и надзор за теневой банковской системой и достигли согласия по вопросу о принципах защиты потребителей финансовых услуг; 3) согласились реформировать Совет по финансовой стабильности (СФС), чтобы улучшить его способность координировать и отслеживать действия «двадцатки» в рамках повестки дня, посвященной вопросам финансового регулирования; 4) одобрили рекомендации Международной организации комиссий по ценным бумагам (ИОСКО) по улучшению регулирования и надзора на рынке производных сырьевых инструментов, и решили вложить средства и поддерживать научно-исследовательскую работу по изучению производительности в сельскохозяйственном секторе; 5) одобрили запуск Информационной системы о сельскохозяйственных рынках для повышения прозрачности на рынках сельскохозяйственной продукции; 6) для укрепления продовольственной безопасности лидеры приняли решение разработать соответствующие инструменты по управлению рисками и инструменты для разрешения чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера, а также постановили, что продукты питания, приобретаемые с некоммерческими гуманитарными целями от имени Всемирной продовольственной программы, не будут объектом экспортных ограничений или дополнительных налогов; 7) приветствовали создание Форума быстрого реагирования «Группы двадцати» на ситуацию с продовольствием для улучшения способности международного сообщества проводить скоординированную политику и вырабатывать общую позицию во время рыночных кризисов.

Лидеры «двадцатки» подтвердили свою приверженность идее рационализации и постепенного прекращения в среднесрочной перспективе предоставления неэффективных субсидий на ископаемые виды топлива, которые способствуют расточительному потреблению, с одновременным предоставлением целевой поддержки наиболее бедным слоям населения. В области борьбы с изменениями климата они призвали

к воплощению в жизнь договоренностей, достигнутых на конференции ООН по изменению климата (Канкун, 2010 г.) и к достижению дальнейшего прогресса по всем направлениям переговоров в данной области, включая практическое применение Зеленого климатического фонда.

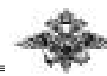
В Каннах лидеры стран «Группы двадцати» подтвердили свои обязательства об отказе от введения новых барьеров в торговле до конца 2013 г., как это было согласовано в Торонто, и обязались воздержаться от новых протекционистских мер, которые могли быть приняты для защиты национальных рынков. Они также высказались в поддержку укрепления Всемирной торговой организации (ВТО), которая должна начать играть более активную роль в улучшении ситуации с прозрачностью торговых отношений и политики и обеспечивать работу механизма разрешения торговых споров.

Признавая, что экономические потрясения оказывают непропорционально сильное воздействие на наиболее уязвимые слои населения, лидеры стран «двадцатки» заявили о своей приверженности планам обеспечения всеохватного и гибкого роста, включая меры по поощрению инвестиций в сельскохозяйственный сектор и смягчению и уменьшению воздействия волатильности цен, а также по развитию инфраструктуры в развивающихся странах. Ими также достигнуто соглашение по вопросу о необходимости поиска новых источников финансирования для удовлетворения нужд развития и борьбы с последствиями климатических изменений¹⁴.

Седьмой саммит лидеров стран «двадцатки» прошел 18—19 июня 2012 г. в городе Лос-Кабосе (Мексика). Главным итогом встречи стало решение о выделении дополнительных 450 млрд долл. для увеличения резервов МВФ, которые могут быть использованы для обеспечения финансовой стабильности и преодоления последствий экономического кризиса.

Саммит в Лос-Кабосе объединил лидеров государств и правительств «Группы двадцати» в их решимости и стремлении способствовать экономическому росту и увеличению числа рабочих мест в сложных экономических условиях, поскольку процесс восстановления мировой экономики продолжал сталкиваться с рядом трудностей: напряженность на финансовом рынке сохранялась на высоком уровне и по-прежнему оста-

¹⁴ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/part_G20.html



вались широко распространены дисбалансы в глобальной экономике. Лидеры «двадцатки» уделили большое внимание вопросам восстановления и стимулирования экономического роста. Также они договорились о совместных действиях по стимулированию спроса и восстановлению доверия потребителей для поддержки экономического роста и укрепления финансовой стабильности, в том числе с целью создания рабочих мест и равных возможностей для всего населения. В Лос-Кабосе лидеры одобрили План действий по обеспечению экономического роста и созданию рабочих мест. Для достижения этих целей также было принято решение пополнить резервы Международного валютного фонда (МВФ) на 456 млрд долл. США.

В ходе саммита страны—участницы зоны евро, входящие в «Группу двадцати», согласились принять все необходимые политические меры для сохранения целостности и стабильности еврозоны и улучшения работы финансовых рынков. Лидеры G20 заявили, что рассчитывают на плодотворное партнерство между еврозоной и греческим правительством для обеспечения неизменности курса на реформы и устойчивость еврозоны.

В Лос-Кабосе лидеры стран «Группы двадцати» вновь подтвердили свою заинтересованность в реализации необходимых структурных реформ и реформ в области нормативного регулирования, направленных на улучшение среднесрочных перспектив экономического роста и построение более стабильных финансовых систем. Они также подтвердили стремление сократить дисбалансы за счет укрепления финансов государств с дефицитом посредством взвешенной и устойчивой политики, которая будет учитывать меняющиеся экономические условия, а в странах с крупным профицитом по счету текущих операций — путем укрепления внутреннего спроса и перехода к более гибкому обменному курсу.

На саммите в Мексике лидеры выразили согласие с тем, что принцип многосторонних отношений начинает играть все большую роль в современных условиях и остается самым лучшим активом для разрешения трудностей мировой экономики. Также они взяли на себя обязательство интенсифицировать свои усилия по созданию более благоприятных условий для развития, включая поддержку инфраструктурных инвестиций, с целью улучшения условий жизни на всей планете и защиты наиболее уязвимых слоев населения. За счет стабилизации глобальных рынков и способствуя более крепкому и основательному росту «Группа двадцати»

окажет заметное положительное воздействие на процессы развития и будет способствовать сокращению бедности в мире¹⁵.

6 ноября 2012 г. на встрече министров финансов и глав центробанков «группы двадцати» глава Минфина России Антон Силуанов принял от имени Российской Федерации председательство в G20.

29 ноября 2012 г. Мексика осуществила формальную передачу полномочий председателя в «Группе двадцати» России. Церемония прошла под председательством мексиканского «шерпы» в G20, заместителя министра иностранных дел Лурдес Аранды Бесаури, российскую сторону представлял посол РФ в Мексике Валерий Морозов¹⁶.

Российское председательство формально началось 1 декабря 2012 г. Саммит лидеров прошел в Санкт-Петербурге 5—6 сентября 2013 г. в Константиновском дворце в городе Стрельна.

Предложенный Россией подход в рамках G20 предусматривал концентрацию на ключевых темах, ради которых создавалась «Группа 20», и минимизацию «нетрадиционных» для «Группы 20» форматов. Следуя этой логике, рабочий процесс «содержательной» проработки повестки председательства был организован по двум направлениям — шерпы и министерства финансов.

В целях обеспечения легитимности и прозрачности продвигаемых инициатив Россия проводила максимально широкие консультации с не входящими в «двадцатку» сторонами («аутрич» от англ. outreach) и пригласила дополнительные страны на саммит лидеров и к участию в рабочем процессе по подготовке решений. Основные целевые группы в формате «аутрич» включали: а) страны, не входящие в «Группу 20»; б) международные организации; в) бизнес; г) гражданское общество; д) молодежь; е) экспертное сообщество; ж) профсоюзные организации.

Основные аутрич-мероприятия в рамках российского председательства включали саммит представителей бизнеса (Business 20), саммит гражданского общества (Civil20), молодежный саммит (Youth 20) и встречу лидеров профсоюзных организаций (Labour 20), которые состоялись в июне 2013 г. в рамках Петербургского международного экономического форума. Также в де-

¹⁵ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/about/part_G20.html

¹⁶ URL://<http://www.ria.ru/spravka/20121201/912571438.html#ixzz2tYY6ihld>



кабре 2012 г. прошла встреча экспертных центров (Think 20)¹⁷.

В центре внимания G20 в рамках председательства России находились такие проблемы как: 1) стимулирование роста мировой экономики: роль G20; 2) анализ состояния и перспектив мировой экономики и реализация Рамочного соглашения G20 по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста; 3) финансирование инвестиций; 4) обеспечение занятости; 5) реформирование международной валютно-финансовой системы; 6) реформа финансового регулирования и надзора; 7) устойчивое развитие глобальных энергетических рынков; 8) содействие международному развитию; 9) укрепление многосторонней торговли; 10) противодействие коррупции¹⁸.

В Концепции председательства России в группе двадцати отмечалось, что последний мировой финансово-экономический кризис выявил пробелы и недостатки международной валютно-финансовой системы (МВФС). Устранение этих пробелов является одним из основных приоритетов G20. Тема реформирования МВФС включает в себя широкий круг вопросов, в частности: а) управление международными финансовыми институтами и их легитимность; б) наличие и эффективность многосторонних стандартов, руководящих принципов и рекомендаций; в) вопросы, связанные с глобальной ликвидностью, потоками капитала, мировыми резервными валютами, обменными курсами и пр.

Реформа МВФС, по мнению России, призвана заложить основу для укрепления мировой экономики и построения более сбалансированной и эффективной мировой финансовой архитектуры в целях предотвращения будущих кризисов. Для достижения этой цели, по мнению российского председательства, необходимо продолжить работу по дальнейшему повышению эффективности и легитимности структуры управления МВФ. Особенно трудной задачей представляется завершение реформы квот и управления МВФ, инициированной еще в 2010 г. и направленной на удвоение объемов имеющихся в распоряжении МВФ ресурсов, а также на пересмотр формулы расчета квот МВФ для адекватного отражения текущего относительного веса акционеров в управлении фондом.

Российская Федерация также настаивала на продолжении работы над усилением действующего механизма надзора и многостороннего анализа деятельности МВФ, в том числе — в контексте оценки дополнительных косвенных результатов принимаемых мер

и разработки показателей глобальной ликвидности. Еще одним важным аспектом деятельности «Группы двадцати», на наш взгляд, должно стать продолжение разработки региональных финансовых соглашений и углубление их сотрудничества с МВФ.

Российская Федерация выступила в поддержку принятия дополнительных мер по дальнейшей реализации Плана действий G20 по развитию внутренних рынков облигаций. В данном контексте председательство РФ активизировало обсуждение вопросов управления суверенным долгом и устойчивости систем государственного заимствования. Рабочая группа по реформированию валютно-финансовой системы поставила перед собой задачу добиться следующих результатов к концу 2013 г.: а) завершение реформы квот и управления МВФ от 2010 г.; б) пересмотр формулы распределения квот МВФ и проведение 15-го раунда пересмотра квот к январю 2014 г.; в) продвижение работы в области определения показателей глобальной ликвидности; г) завершение реализации Плана действий по поддержке развития рынков национальных валют; д) дальнейшая разработка региональных финансовых механизмов и налаживание сотрудничества между региональными финансовыми учреждениями и МВФ; е) пересмотр Рекомендаций по управлению государственным долгом, которые были впервые сформулированы МВФ и Всемирным банком в 2001 г.

Чтобы предотвратить возобновление мирового финансового кризиса, в рамках G20 важно уделить пристальное внимание вопросу укрепления системы финансового регулирования. Одна из основных задач G20 в данном контексте заключается в создании благоприятных условий для осуществления Советом по финансовой стабильности (СФС) необходимых реформ. СФС возглавит совместные усилия группы международных организаций, ответственных за разработку международных стандартов, с целью достижения результатов в следующих областях: 1) мониторинг реализации соглашения «Базель III» участниками соглашения; 2) принятие методологии отбора внутренних системно значимых финансовых институтов (D-SIFIs) и применения к ним соответствующего режима надзора; 3) стимулирование мер по регулированию теневой банковской деятельности; 4) разработка глобальной системы иденти-

¹⁷ URL://<http://www.ria.ru/spravka/20121201/912571438.html#ixzz2tYYSSS7k>

¹⁸ URL://http://www.ru.g20russia.ru/docs/g20_russia/index.html



фикаторов юридических лиц (LEI); 5) прекращение практики механистического использования рейтингов, присваиваемых кредитными рейтинговыми агентствами (CRA); 6) завершение реформы внебиржевых производных финансовых инструментов; 7) завершение преобразования СФС в полноправную международную организацию и разработка внутреннего регламента его работы.

В рамках G20 должны быть реализованы следующие мероприятия: 1) процесс придания СФС институционального статуса; 2) дальнейшее развитие и мониторинг системы регулирования системно значимых финансовых институтов, в том числе независимой оценки планов оздоровления СФС и соглашений о сотрудничестве со всеми глобальными системно значимыми финансовыми институтами (SIFIs), а также внедрение принципов определения внутренних системно значимых банков и реализация мер пруденциального надзора за их деятельностью; 3) принятие рекомендаций по усилению надзора за теневой банковской деятельностью; 4) получение предварительных результатов создания глобальной системы идентификаторов юридических лиц (LEI).

После Петербургского Саммита G20 продолжались усилия по обеспечению финансовой стабильности в рамках реформирования финансового рынка, объявленной на саммите G20 в ноябре 2008 г.

На этом саммите были сформулированы два принципа, на которых основана реформа финансового рынка: во-первых, усиление качественного регулирования, а во-вторых, укрепление международного сотрудничества, чтобы (национальные) законы в разных странах и на разных рынках были более совместимыми. С этой позиции, национальные экономические системы рассматривались как замкнутые, а на саммитах G20 велись обсуждения, как эти системы скоординировать и вписать в структуру транснационального регулирования.

Спустя четыре года G20 акцентирует необходимость установления стандартов международного регулирования (например, через Базельский комитет по банковскому надзору или Совет по финансовой стабильности). Однако, транснациональное бизнес-сообщество (B20 и МТП) не выказывает особого интереса к правилам Базель III (стандарты капитального резерва банков и уровни ликвидности).

9 октября 2013 г. в Вашингтоне (США) в рамках годового собрания Совета управляющих Международного валютного фонда и группы Всемирного бан-

ка состоялось заседание рабочей группы G20 по реформированию международной финансовой архитектуры. В мероприятии приняли участие представители министерств финансов и центральных банков G20, а также эксперты международных финансовых организаций (МВФ, Всемирный банк, ОЭСР, БМР, «Группа 24»).

В ходе встречи была продолжена работа по реформированию квот и системы управления МВФ, а также рассмотрен вопрос совершенствования политики управления государственным долгом.

Эти темы обсуждались и далее, в рамках встреч министров финансов и управляющих центральными банками «Группы двадцати», а также их заместителей, которые состоялись 10 и 11 октября 2013 г.

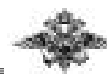
Участники встречи обсудили последние тенденции развития мировой экономики, вопросы уязвимости финансового сектора, ход реформирования международной финансовой архитектуры, финансирование инвестиций, а также повышение эффективности G20¹⁹.

По итогам встречи министров финансов и управляющих центральными банками G20 приняли совместное коммюнике. В этом документе отмечалось, что с момента встречи лидеров стран G20 в сентябре 2013 г., восстановление мировой экономики продолжается с ранними признаками улучшения ситуации в ключевых развитых экономиках, но с более медленным ростом во многих странах формирующихся рынков, которые все еще остаются важной движущей силой глобального роста.

Текущий обзор указывает на сохранение ряда проблем: высокий уровень безработицы во многих странах и вероятность рисков развития неблагоприятного сценария; укрепление и устойчивость роста должны сопровождаться окончательным переходом к традиционной денежно-кредитной политике; волатильность потоков капитала остается значительной проблемой.

Надежная макроэкономическая политика, структурные реформы и развитые механизмы пруденциального регулирования помогут минимизировать последствия увеличения волатильности. Будущие изменения денежно-кредитной политики должны быть четко выверенными и ясно донесенными до всех заинтересованных сторон. В этой связи поддержание бюджетной устойчивости остается ключевым приоритетом, возвращая уровни государственного долга на устойчивую траекторию.

¹⁹ URL://http://www.ru.g20russia.ru/events_financial_track/20131010/780953394.html



Министры финансов и управляющие центральными банками отметили прогресс «Группы двадцати» и в достижении решения по пересмотру Рекомендаций МВФ и Всемирного банка по управлению государственным долгом с учетом новых условий на глобальных долговых рынках. Специально созданная рабочая группа, совместно с МВФ и Всемирным банком, уже подготовила ряд предложений по совершенствованию разделов данного документа.

В этом контексте участникам G20 был разослан промежуточный доклад ОЭСР по актуализации ее передового опыта в вопросах привлечения, управления и погашения государственного долга, включая управление государственными гарантиями. В своем докладе ОЭСР зафиксировал значительное «переплетение» в последние годы политики управления государственным долгом и денежно-кредитной политики. Этот опыт также должен быть учтен при работе по обновлению рекомендаций МВФ и Всемирного банка.

Что касается реформы квот и управления МВФ, была подтверждена необходимость немедленной ратификации пакета решений 2010 г. и завершения 15-го общего пересмотра квот к январю 2014 г.

Еще одна тема, которая обсуждалась в ходе состоявшейся встречи, была связана с ответственным кредитованием стран, пока не имеющих доступа на долговые рынки. В настоящее время наблюдается значительное расширение возможностей для таких экономик по привлечению внешнего финансирования. 23 октября 2013 г. Российская Федерация как председатель «Группы двадцати» и Секретариат Парижского клуба провели совместную конференцию высокого уровня по данной теме. В рамках этого мероприятия возможно шел поиск договоренностей, которые определяют дальнейшие шаги G20 в рассматриваемой сфере.

Министры финансов и управляющие центральными банками «Группы двадцати» приветствовали прогресс, достигнутый Всемирным банком в области разработки конкретных предложений по концепции Глобального инфраструктурного механизма (Global Infrastructure Facility). Представленный финансовый проект опирается на принцип координации и сотрудничества как внутри самой группы Всемирного банка, так и с максимально широким кругом партнеров по развитию. Вместе с тем, остаются вопросы, требующие дальнейшей проработки, включая определение правового статуса механизма, условий предоставления кредитных ресурсов и принципов принятия решений.

В то же время, обсуждались подходы к реализации Принципов высокого уровня для институциональных инвесторов по долгосрочному финансированию инвестиций и то, каким образом этот документ может использоваться на практике национальными властями при проведении надлежущей политики по созданию благоприятного инвестиционного климата и законодательного регулирования деятельности пенсионных фондов, страховых компаний и государственных инвестиционных фондов.

В ходе последующих председательств планируется тщательно отслеживать процесс выполнения амбициозной повестки по налоговым вопросам, согласованной лидерами G20 на саммите в Санкт-Петербурге. В этом контексте ожидается публикация докладов по вопросу создания новых стандартов автоматического обмена информацией и по выполнению Плана действий по размытию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли, в том числе через офшоры. В итоговом коммюнике встречи министров финансов и управляющих центральными банками G20 также была отмечена необходимость завершить распределение всеобъемлющего странового рейтинга в отношении эффективного обмена информацией и обеспечить мониторинг выполнения стандартов по постоянной основе.

G20 выступает за продолжение работы по построению безопасной и надежной финансовой системы путем реализации финансовых реформ, одобренных в декларации лидеров G20. Они направлены, в первую очередь, на достижение дальнейшего прогресса в этой области, включая создание более устойчивых финансовых институтов, решение проблемы too-big-to-fail, повышение прозрачности и целостности рынка, заполнение пробелов в регулировании и снижение потенциальных системных рисков, связанных с теневой банковской системой, а также устранение информационных пробелов.

Помимо этого, на встрече министров финансов и управляющих центральными банками G20 в Вашингтоне были представлены десять докладов, подготовленных международными организациями по текущим вопросам повестки дня²⁰.

Таким образом, постоянно растущее внимание G20 к проблемам финансовой стабильности и финансовой безопасности заложило хороший фундамент для дальнейшего успешного решения этих проблем.

²⁰ URL://http://www.ru.g20russia.ru/events_financial_track/20131010-780953394.html



СЕМЕЙНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА

КИРИМ НИКОЛАЕВИЧ САПРЫКИН,

главный эксперт Правового управления ООО «Интер РАО-Инжиниринг»

E-mail: nksmgs@mail.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются вопросы семейно-правовой ответственности законных представителей за допущенные нарушения прав и интересов ребенка. Определены основания семейно-правовой ответственности, а также меры семейно-правовой ответственности законных представителей. Даны рекомендации по устранению выявленных проблем.

Ключевые слова: законный представитель; ответственность законного представителя; основания и меры ответственности законного представителя.

Annotation. Studied issues of family responsibility of legal representatives for violations of the rights and interests of the child. Defined the grounds of family responsibility as well as measures of family responsibility of legal representatives. Given some recommendations in order to solve shown problems.

Keywords: legal representative; responsibility of legal representative; grounds and measures of responsibility of legal representative.

Российское законодательство, признавая ребенка самостоятельным субъектом семейных правоотношений, ограничивает его самостоятельное участие в них и возлагает на законных представителей и иных лиц, органы и организации обязанность по участию в осуществлении его прав.

В силу ст. 64 СК РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей, которые являются их законными представителями и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Однако, дети могут остаться без попечения родителей. В этих случаях защита их прав, в зависимости от форм устройства, возлагается на усыновителей, опекунов и попечителей, приемных родителей, патронатных воспитателей, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства либо лиц, временно осуществляющих функции по контролю за ребенком.

Усыновление является одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 124 СК РФ), правовым последствием которого является то, что усыновленные дети и их потомство по

отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению (п. 1 ст. 137 СК РФ). Усыновители представляют права и интересы усыновленных детей.

Опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей (п. 1 ст. 121 СК РФ), в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов (п. 1 ст. 145 СК РФ), в силу чего опекуны (попечители) ребенка являются их законными представителями (ч. 2, 3 ст. 15 ФЗ от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»)¹.

Приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре (п. 1 ст. 152 СК РФ).

¹ СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.



Также приемные родители по отношению к принятому на воспитание ребенку или детям осуществляют права и исполняют обязанности опекуна или попечителя (п. 2 ст. 153 СК РФ).

В некоторых регионах РФ предусмотрены и иные формы устройства ребенка.

Так, согласно ч. 1 ст. 12 Закона г. Москвы от 14 апреля 2010 г. № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в г. Москве» патронатный воспитатель является законным представителем (совершеннолетнее дееспособное лицо), обладает всеми правами и обязанностями опекуна (попечителя), в том числе правом распоряжаться имуществом подопечного от его имени (с согласия уполномоченного органа в сфере опеки, попечительства и патронажа), и действует на основании договора о патронатном воспитании².

Согласно ч. 1 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве» опекуны или попечители не назначаются недееспособным или не полностью дееспособным лицам, помещенным под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации³. Организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является, например, дом ребенка, положение о котором утверждено Приказом Минздрава СССР от 19 ноября 1986 г. № 1525 «Об утверждении «Положения о доме ребенка» и «Инструкции о порядке приема детей в дом ребенка и выписке из него»⁴.

В некоторых случаях законными представителями ребенка признаются органы опеки и попечительства. В силу ст. 34 ГК РФ органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органами опеки и попечительства являются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта Российской Федерации они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами. Вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются ГК РФ, СК РФ, ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации», ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 7 ФЗ «Об опеке и попечительстве» основными задачами органов опеки и попечительства являются: защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством; надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане; контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако, на органы опеки и попечительства могут быть возложены иные задачи в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 123 СК РФ до устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации, указанные в п. 1 ст. 123 СК РФ, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается на органы опеки и попечительства.

Вместе с тем, законом обязанность по защите прав ребенка предоставлена и иным лицам, не являющимся законными представителями. Так, лицо, нашедшее подкинутого ребенка, обязано заявить об этом в течение сорока восьми часов в орган внутренних дел или в орган опеки и попечительства по месту обнаружения ребенка (п. 1 ст. 19 ФЗ от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»)⁵.

В силу п. 1 ст. 122 СК РФ граждане, располагающие сведениями о детях, указанных в п. 1 ст. 121 СК РФ (о детях в случаях смерти родителей, лишения их

² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 29.

³ СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

⁴ Приказ Минздрава СССР от 19 ноября 1986 г. № 1525 № Об утверждении «Положения о доме ребенка» и «Инструкции о порядке приема детей в дом ребенка и выписке из него» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Российская газета. 1997. 20 ноября.



родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения), обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей.

Таким образом, законными представителями могут быть родители; усыновители; опекуны и попечители; приемные родители; патронатные воспитатели; организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; органы опеки и попечительства. Кроме того, такие обязанности могут быть возложены и на иных физических лиц, органы и организации, которые не относятся к законным представителям, однако временно участвуют в осуществлении прав ребенка.

Все эти лица должны быть дееспособными.

Обязанности законных представителей связаны с осуществлением как имущественных, так и неимущественных прав ребенка.

Предоставляя законным представителям право на защиту интересов ребенка, на совершение юридически значимых действий от имени ребенка законодательство также предусматривает и их ответственность за совершаемые ими действия (бездействие). Эта ответственность служит фактором, сдерживающим и ограничивающим действия законного представителя; мерой защиты прав представляемого.

Представляется, что семейно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. Следует согласиться с Ю.Ф. Беспаловым в том, что семейно-правовую ответственность можно понимать «как личные неимущественные и (или) имущественные меры принуждения, ограничивающие осуществление семейных прав, лишаящие семейных прав, устанавливающие дополнительные обременения, предусмотренные семейным законодательством и применяемые судом, иным компетентным органом к участникам семейных отношений,

совершивших семейное правонарушение и (или) иное действие, признаваемое семейным законодательством в качестве основания ответственности»⁶.

Основания и меры семейно-правовой ответственности законных представителей содержатся в СК РФ, а также ГК РФ и других федеральных законах.

Так, основаниями семейно-правовой ответственности родителей (одного из них) являются: уклонение от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов; отказ без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иной медицинской организации, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из аналогичных организаций; злоупотребление своими родительскими правами; жестокое обращение с детьми, в том числе осуществление физического или психического насилия над ними, покушение на их половую неприкосновенность; хронический алкоголизм или наркомания; совершение умышленного преступления против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга; возникновение ситуации, когда оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие) или оставление ребенка с родителями (одним из них) вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав; наличие разногласий между интересами родителей и детей; наличие угрозы для жизни и здоровья ребенка со стороны родителя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью (ст. 64, 66, 69, 72, 73, 77 СК РФ).

В п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» разъяснено, что «родители могут быть лишены судом родительских прав по основаниям, предусмотренным в ст. 69 СК РФ, только в случае их виновного поведения.

Уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в

⁶ Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовая ответственность и ограничение семейных прав // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 45—52.



отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду.

Под злоупотреблением родительскими правами следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей, например, создание препятствий в обучении, склонение к попрошайничеству, воровству, проституции, употреблению спиртных напитков или наркотиков и т.п.

Жестокое обращение с детьми может проявляться не только в осуществлении родителями физического или психического насилия над ними либо в покушении на их половую неприкосновенность, но и в применении недопустимых способов воспитания (в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей).

Хронический алкоголизм или заболевание родителей наркоманией должны быть подтверждены соответствующим медицинским заключением. Лишение родительских прав по этому основанию может быть произведено независимо от признания ответчика ограниченно дееспособным⁷.

Таким образом, основания семейно-правовой ответственности родителей могут выражаться как в неисполнении, ненадлежащем исполнении родительских обязанностей, в совершении иных действий как являющихся, так и не являющихся правонарушением, но отнесенных семейным законодательством к основаниям ответственности.

Основаниями семейно-правовой ответственности усыновителей являются: уклонение от выполнения возложенных на них обязанностей родителей, злоупотребление родительскими правами, жестокое обращение с усыновленным ребенком, хронический алкоголизм или наркомания, иные основания исходя из интересов ребенка; наличие угрозы для жизни и здоровья ребенка со стороны усыновителя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью (ст. 64, 66, 73, 77, 141 СК РФ).

Следует отметить, что перечень оснований семейно-правовой ответственности усыновителей уже перечня оснований ответственности родителей.

Ответственность опекунов (попечителей) урегулирована, помимо СК РФ, также ГК РФ и ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Основаниями семейно-правовой ответственности опекунов и попечителей являются: ненадлежащее вы-

полнение опекуном (попечителем) лежащих на нем обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи; противоречие между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью (ст. 39 ГК РФ, ст. 77 СК РФ).

Отметим, что основания ответственности опекунов (попечителей) содержатся не только в СК РФ, но и в ГК РФ (ст. 39 ГК РФ).

Перечень оснований ответственности опекунов (попечителей) уже перечня оснований ответственности родителей и усыновителей.

Основаниями семейно-правовой ответственности приемных родителей являются: ненадлежащее выполнение лежащих на них обязанностей, в том числе при использовании ими опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи; противоречие между интересами подопечного и интересами приемного родителя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью; возникновение в приемной семье неблагоприятных условий для содержания, воспитания и образования ребенка или детей; неисполнение обязанностей, предусмотренных договором (ст. 39 ГК РФ, ст. 77, 153.2 СК РФ).

Опять-таки перечень оснований ответственности приемных родителей уже перечня оснований ответственности родителей, усыновителей, опекунов и попечителей.

Основаниями семейно-правовой ответственности патронатных воспитателей являются: ненадлежащее выполнение лежащих на них обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи; противоречие между интересами подопечного и интересами патронатного воспитателя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью (ст. 39 ГК РФ, ст. 77 СК РФ).

К организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, применимы те же основания ответственности, что и для опекунов (попечителей): ненадлежащее выполнение опекуном (попечителем) лежащих на нем обязанностей, в том числе при

⁷ Российская газета. 1998. 10 июня.



использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи; противоречие между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя; непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью (ст. 39 ГК РФ, ст. 77 СК РФ).

Орган опеки и попечительства семейно-правовую ответственность не несет. Этот орган может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности. Органы опеки и попечительства несут ответственность в соответствии с ч. 8 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве» за вред, причиненный личности подопечного или его имуществу вследствие неисполнения или несвоевременного исполнения органом опеки и попечительства обязанности по назначению опекуна или попечителя.

Надо полагать, что необходимо установить семейно-правовую ответственность и для органов опеки и попечительства. Они в период осуществления обязанностей опекуна (попечителя) могут ненадлежащим образом выполнять свои обязанности и если эти действия повлекли вред личности, здоровью ребенка, на них должна быть возложена обязанность возместить расходы на восстановление здоровья ребенка. Кроме того, сотрудники органа опеки и попечительства, которые непосредственно выполняли функции по опеке и попечительству, могут быть отстранены от исполнения обязанностей.

Таким образом, основания семейно-правовой ответственности законных представителей различаются по объективной стороне правонарушения. В ряде случаев законодательство не содержит четких оснований ответственности, ограничиваясь общим указанием на учет интересов ребенка, а иногда оставляет перечень оснований полностью открытым, предоставляя установление таких оснований исключительно на усмотрение суда.

Меры семейно-правовой ответственности законных представителей также различаются.

Семейно-правовыми мерами ответственности родителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение родительских обязанностей являются: лишение родительских прав (ст. 69 СК РФ); ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ); отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ); лишение права представлять его интересы (ст. 64 СК РФ); непредставление информации о ребенке (ст. 66 СК РФ); отказ в восстановлении родительских прав (ст. 72 СК РФ).

В отношении усыновителей возможно применение следующих мер семейно-правовой ответственности: ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ); отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ); лишение права представлять его интересы (ст. 64 СК РФ); непредставление информации о ребенке (ст. 66 СК РФ); отмена усыновления (ст. 141 СК РФ).

К опекунам (попечителям) применяются такие меры семейно-правовой ответственности, как отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ) и прекращение опеки и попечительства (ст. 39 ГК РФ).

Не следует забывать, что, как справедливо отметила Л.Ю. Михеева, «бывший опекун или попечитель может быть привлечен к имущественной ответственности за причинение вреда личности или имуществу подопечного. Привлечение его к ответственности возможно на основании общих положений гражданского законодательства об обязательствах вследствие причинения вреда (ст. 1064 ГК РФ)»⁸.

Мерами семейно-правовой ответственности приемных родителей являются отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ), прекращение договора о приемной семье (ст. 153.2 СК РФ).

Мерами ответственности патронатных воспитателей являются отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ), прекращение договора о патронатном воспитании.

Ответственность некоторых лиц, не являющихся законными представителями, но обязанными в силу закона защищать права и интересы ребенка, специально не урегулирована.

Обратим внимание на то, что такая мера ответственности, как ограничение родительских прав также является и превентивной, о чем указывалось в научной литературе⁹.

Представляется, что лишение родителей права представлять интересы ребенка следует считать мерой ответственности. Возникновение противоречий между интересами родителя и ребенка уже свидетельствует о ее ненадлежащем исполнении. В отношении названных правил И.Ю. Пешина справедливо задается вопросом и отмечает следующее: «насколько широко до-

⁸ Михеева Л.Ю. Общие положения об опеке и попечительстве // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Алексеева О.Г., Андропов В.В., Бухарбаева А.А. и др. Поставейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2012.



пустимо истолковывать это положение? Не вправе представлять любые интересы детей, даже не затронутые конфликтом? Представляется, что при таком понимании мы сталкиваемся с еще одной мерой ответственности, сходной с ограничением родительских прав, но не сопряженной с отобранием ребенка»¹⁰.

В научной литературе отобрание ребенка признано мерой защиты¹¹. Нам представляется, что по отношению к законному представителю отобрание ребенка есть мера ответственности, а по отношению к ребенку — мера защиты.

Примененные к законному представителю меры семейно-правовой ответственности проявляются и в иных негативных последствиях для законного представителя. Например, лица, лишённые родительских прав или ограниченные судом в родительских правах; лица, отстраненные от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей; бывшие усыновители, если усыновление отменено судом по их вине, не могут быть усыновителями (ст. 127 СК РФ). Опекунами (попечителями) не могут быть лица, лишённые родительских прав; ими также не назначаются лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, ограниченные в родительских правах, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине (ст. 146 СК РФ).

Следует также отметить, что семейным законодательством не урегулирована ответственность за многие действия законного представителя.

Например, имя ребенку выбирается родителями (п. 2 ст. 58 СК РФ). В свою очередь, выбранное ими имя может быть причиной нравственных страданий ребенка, умаления его чести и достоинства. Так, известен случай, когда родители решили назвать ребенка «БОЧ рВФ 260602 (Биологический объект человека рода Ворониных—Фроловых, родившийся 26 июня 2002 г.)»¹².

Родители могут, например, обязать ребенка посещать сразу несколько спортивных секций, заниматься музыкой и тому подобное, без учета способностей ребенка и его здоровья.

Вопрос об ответственности законных представителей за вред здоровью ребенка, например, в виде умственной отсталости, не урегулирован, а порой его

невозможно установить. Он возможен, например, при лишении родительских прав, ограничении родительских прав. В таких ситуациях они должны нести ответственность по восстановлению здоровья.

В научной литературе высказываются различные предложения, посвященные регулированию отказа родителей от лечения ребенка¹³.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что вред, причиняемый ребенку, может состоять в физических и (или) нравственных (моральных) страданиях, отставании в развитии, в иных неблагоприятных последствиях и во всех случаях должен быть возмещен.

Следует урегулировать ответственность законных представителей за нарушение неимущественных прав ребенка путем возложения соответствующей обязанности на законных представителей, иных лиц, по вине которых ребенку причинен неимущественный вред. Наличие вреда может быть установлено соответствующей экспертизой¹⁴.

В частности, законные представители должны компенсировать ребенку расходы на полное восстановление здоровья, а также выплатить компенсацию морального вреда.

В целях защиты интересов ребенка следует предусмотреть возможность применения такой меры ответственности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как перевод ребенка в другую организацию. Однако, необходимость ее применения должен определять суд с учетом интересов ребенка.

¹⁰ Пешина И.Ю. К вопросу о законном представительстве ребенка в семейных правоотношениях // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 21—24.

¹¹ Копцев А.Н., Копцева Л.А. К вопросу об ответственности в семейном праве // Семейное и жилищное право. 2010. № 1. С. 9—11.

¹² Юрченко О.Ю. Реализация родителями права новорожденного на имя // Семейное и жилищное право. 2012. № 2. С. 23—25.

¹³ Малеева М.Н. Обязанность родителей заботиться о здоровье своих детей и отказ родителей от медицинского вмешательства в отношении своих детей в возрасте до 15 лет // Медицинское право. 2011. № 3. С. 21—25; Мохов А.А. Если родитель или иной законный представитель пациента отказывается от медицинского вмешательства // Спорт: экономика, право, управление. 2008. № 1.

¹⁴ Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовое положение ребенка в Российской Федерации: Моногр.; 2-изд, перераб. и доп. М., 2015. С. 192.



О СООТНОШЕНИИ ТЕРМИНОВ «ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО» И «ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОЛЬГА ВАЛЕНТИНОВНА СТАРОВЕРОВА,

главный научный сотрудник Научно-исследовательского института образования и науки, доктор юридических наук

E-mail: 969info@mail.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Соотнесены термины «гражданское право» и «гражданское законодательство»; высказано суждение о недопустимости отождествления этих терминов в юридической литературе.

Ключевые слова: гражданское право, гражданское законодательство, Российская Федерация, юридическая литература, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, нормативный правовой акт, федеральный закон РФ.

Annotation. Correlated terms «civil law» and «civil law», also expressed opinion on the inadmissibility of the identification of these terms in the legal literature.

Keywords: civil law, civil legislation, the Russian Federation, legal literature, the Constitution of the Russian Federation, the Civil Code of the Russian Federation, normative legal act, federal law of the Russian Federation.

Во всякой науке используется собственная терминология¹. Таковая используется и в юридической науке².

Разработки ученых-юристов, в том числе сопряженные с введением в научный оборот юридической терминологии, используются и в законодательстве Российской Федерации³.

Так, по мнению В.Ю. Туранина, «юридическая терминология является неотъемлемой частью современного законодательства, без нее невозможно сообщение между адресантом (автором) и адресатом (пользователем) нормативных установлений. Грамотное и обоснованное употребление каждого юридического термина способствует цельному и достоверному восприятию мысли законодателя любым заинтересованным лицом, создавая условия для правильного применения правовых норм. Поэтому надлежащая проработка терминологии современного российского законодательства является одной из основных предпосылок его эффективного применения»⁴. Этот же автор определил четыре «свойства» всякого юридического термина: «1) юридическим термином должно являться специальное слово (или словосочетание), используемое в юридическом языке и обладающее особой, стержневой функцией; 2) юридический термин должен представлять собой точное словесное обозначение соответствующего юридического понятия; 3) юридическому термину должна быть свойственна однозначность его восприятия в рамках юридического языка; 4) юридический термин должно характеризовать определение (дефиниция)»⁵.

В данной статье мы обращаем внимание на соотношение терминов «гражданское право» и «гражданское законодательство»⁶.

В юридической литературе многие ученые фактически отождествляют термины «гражданское право» и «гражданское законодательство».

Так, О.Н. Садиков, разрабатывая «концепцию гражданского законодательства» отмечает следующее: «С учетом обширности гражданского законодательства

¹ Малюкова Е.В. Юридическая терминология в системоцентрическом и антропоцентрическом аспектах: Автореф. дисс. ... канд. филолог. наук. Кемерово, 2005; Ваулина Е.Ю. Давайте говорить правильно! Юридическая терминология современной России: Краткий словарь-справочник. СПб., 2006.

² Черехаев А.В. Юридическая терминология в российском публичном праве (проблемы применения и совершенствования): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

³ Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25 декабря 1991 г. для наименования государства использовать исключительно этот термин (Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

⁴ Туранин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретические и практические проблемы использования): Моногр. М., 2010. С. 8, 9.

⁵ Туранин В.Ю. Юридическая терминология в российском законодательстве: Учеб.-метод. пособие. Белгород, 2009. С. 13.

⁶ Аналогичные исследования уже осуществляются некоторыми учеными-юристами (Сидорова В.Н., Черная Н.В. Соотношение понятий «объекты незавершенного строительства» и «не завершенные строительные объекты» как проблема гражданского законодательства // Гражданское право. 2010. № 3. С. 10—13; Галузо В.Н. «Уголовный закон» или «уголовное законодательство» в Российской Федерации: проблема соотношения терминов / Актуальные проблемы современной науки: Сб. мат. междунар. науч.-практ. конф. 23 мая 2014 г. / Науч. ред. С.Л. Никонович. Тамбов-Липецк, 2014. С. 74—78).



и его дифференциации на ряд крупных подотраслей, имеющих значительные особенности, наряду с настоящей концепцией подготовлены отдельные концепции развития корпоративного и жилищного права, в которых правовое регулирование в этих областях оценивается более полно и формулируются соответствующие выводы и рекомендации»⁷.

Ю.Дж. Полатов отмечает следующее: «Кодификацию гражданского законодательства следует рассматривать не только как способ систематизации гражданского законодательства, но и как своеобразный, не закрепленный Конституцией РФ, способ правотворчества»; «Необходимо позиционировать ГК РФ как «первый среди равных», как акт, в соответствии и в развитие которого должны приниматься нормы специального характера; «Гражданское законодательство, регулирующее имущественные отношения, должно быть единым и единственным на всей территории государства, что вытекает из единства экономического пространства РФ»; «Законодательная техника является неотъемлемой частью законотворчества в области гражданского права»⁸.

В.П. Мозолин отмечает следующее: «В целом следует сказать, что проблема кооперирования норм гражданского права с нормами других отраслей российского законодательства в регулировании комплексных отношений продолжает оставаться нерешенной»⁹.

Это же допускается и авторами-единомышленниками (Е.В. Богданов, Д.Е. Богданов и Е.Е. Богданова)¹⁰.

Отождествление терминов «гражданское право» и «гражданское законодательство» фактически допускают и комментаторы Гражданского кодекса РФ. В ч. 1 ГК РФ¹¹ имеется даже структурный элемент с наименованием «Гражданское законодательство» (гл. 1, ст. 1—7).

Авторы-единомышленники (С.В. Ротко и Д.А. Тимошенко) отмечают следующее: «В ГК понятие «гражданское законодательство» используется в узком смысле. Статья 3 ГК РФ включает в понятие «гражданское законодательство» только ГК и принятые в соответствии с ним федеральные законы. Иные акты, содержащие нормы гражданского права, выведены за пределы понятия «гражданское законодательство» и охватывают не только законодательные, но и нормативные акты, содержащие нормы гражданского права. Именно в таком смысле используется понятие гражданского законодательства в ст. 71 Конституции РФ»¹².

С.С. Алексеев фактически отождествляет основные положения гражданского законодательства с «основными началами (принципами) гражданского права»¹³.

По существу, аналогично суждение В.В. Ровного: «Статья 1 провозглашает семь основных начал (принципов) ...гражданского законодательства... — исходных и руководящих положений (идей), на которых покоится гражданское право и которым подчиняются все или, по крайней мере, большинство охватываемых им явлений, в том числе имеющих для отрасли ключевое значение»¹⁴. Здесь же обращаем внимание и на несовершенство научной разработки относительно понятия «принцип гражданского права»¹⁵.

Анализ юридической литературы позволяет нам высказать несколько суждений.

- ◆ во-первых, юридическая терминология является результатом научных изысканий сведущих ученых;
- ◆ во-вторых, недопустимо отождествление терминов «гражданское право» и «гражданское законодательство»;
- ◆ в-третьих, термин «гражданское право» можно использовать только в одном значении — это отрасль права;
- ◆ в-четвертых, термин «гражданское законодательства» можно использовать только в одном значении — это отрасль законодательства;
- ◆ в-пятых, под гражданским законодательством необходимо понимать совокупность нормативных правовых актов, предназначенных для регулирования гражданских общественных отношений.

⁷ Содилов О.Н. Концепция развития гражданского законодательства: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 186—202; *Он же*: Концепция развития гражданского законодательства / Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 227; Концепция развития российского законодательства / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2014. С. 74, 75.

⁸ Полатов Ю.Дж. Гражданское законодательство (вопросы законотворчества): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 6, 7.

⁹ Мозолин В.П. Современная доктрина гражданского законодательства: Моногр. М., 2008. С. 4.

¹⁰ Богданов Е.В., Богданов Д.Е., Богданова Е.Е. Развитие гражданского права России (тенденции, перспективы, проблемы): Моногр. М., 2014. С. 12.

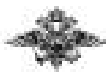
¹¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹² Ротко С.В., Тимошенко Д.А. Гражданское право: современное законодательство и Проект изменений Гражданского Кодекса РФ: Учеб. пособие. Ростов н/Д., 2012. С. 10.

¹³ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (ч. 1—4); 3-е изд. / Под ред. С.С. Степанова. М., 2011. С. 44.

¹⁴ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (ч. 1) / Под ред. А.П. Сергеева. М., 2011. С. 15.

¹⁵ Нам представляется допустимым использование и в науке гражданского права научных разработок Р.Х. Якупова и В.Н. Галузо о принципах уголовного процесса (Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе России (юридические проблемы): Моногр. М., 1993; *Он же*: Правоприменение в уголовном процессе России (юридические проблемы): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1993; Галузо В.Н., Якупов Р.Х. Уголовный процесс: Учебник; 7-е изд., перераб. М., 2013. С. 87—120).



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

АННА ИВАНОВНА КОБЫЛЕНКОВА,

Председатель Нагатинского районного суда г. Москвы

E-mail: nagatinsky.msk@sudrf.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется жилищно-правовое положение публично-правовых образований: понятие, содержание, особенности. Рассмотрены доктринальные подходы, связанные с характеристикой публично-правовых образований; выявлены особенности правового положения публично-правовых образований как участников жилищных правоотношений и особенности жилищных правоотношений с их участием. Сделан вывод о том, что положение публично-правовых образований как участников жилищных правоотношений отличается от положения публично-правовых образований как участников гражданских правоотношений.

Ключевые слова: участники жилищных правоотношений; публично-правовые образования; правоспособность; дееспособность; компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Annotation. Explored housing and legal status of public-law entities: term, content, features. Considered doctrinal approaches associated with the characteristics of public-law entities; revealed features of the legal status of public-law entities as participants of housing relations; features of housing relations with their participation. Concluded that the position of public legal entities as members of housing relations differs from the position of public-law entities as participants in civil relations.

Keywords: participants of housing relations; public legal entities; legal capacity; competence; the competence of public authorities and municipal authorities.

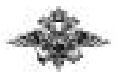
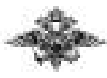
Согласно ч. 2 ст. 4 ЖК РФ участниками жилищных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Субъектный состав жилищных правоотношений может совпадать с субъектным составом гражданских правоотношений, так как участниками жилищных правоотношений «могут быть все субъекты гражданского права»¹, однако, это еще не основание для их отождествления; публично-правовые образования как участники жилищных правоотношений также имеют множество особенностей по отношению к иным участникам жилищных правоотношений.

В теории, нормотворческой и правоприменительной деятельности используется термин «публично-правовое образование». В п. 4 определения Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав ст. 151 ГК РФ» указано, что «при регулировании на основании взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 46, пп. «в», «о», ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 76 и ст. 124 Конституции РФ механизма исполнения судеб-

ных решений как неотъемлемой составляющей права на судебную защиту и самого правосудия федеральный законодатель устанавливает специальный порядок обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяя, таким образом, в качестве особых субъектов, в отношении которых может осуществляться исполнение судебных решений, публичные образования. К последним, согласно практике Европейского Суда по правам человека, следует относить любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции»². Таким образом, под публично-правовыми образованиями понимают Российскую Федерацию, субъекты РФ, муниципальные образования, органы государственной и муниципальной власти. В российской науке, помимо понятия «публично-правовые образования», употребляются понятия «органы государственной и

¹ Андропов В.В., Гетман Е.С., Гонгало Б.М. и др. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова; 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

² СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 678.



муниципальной власти», «юридические лица публичного права», «государственные органы»³. Такой неоднозначный подход к определению понятия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований как участников правоотношений объясняется тем, что их правовое положение отличается от правового положения других субъектов правоотношений специальной правоспособностью, жилищно-правовым статусом и жилищно-правовым положением.

О соотношении понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» написано немало научных трудов⁴. Нам представляется, что субъект права — это лицо, которое наделено необходимой правосубъектностью для вступления в правоотношения, но еще не вступило в них, в то время как субъект правоотношений — это лицо, ставшее участником конкретных правоотношений.

По поводу соотношения понятий «правовой статус» и «правовое положение» в научной литературе нет единого подхода⁵. Представляется, что это самостоятельные понятия.

Субъект права характеризуется правовым статусом, в то время как субъект правоотношения — правовым положением.

Под правовым статусом понимается юридически закрепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей, структурными элементами которого также являются законные интересы, правосубъектность, гражданство, юридическая ответственность и правовые принципы⁶. Под жилищно-правовым статусом необходимо понимать правоспособность, дееспособность, жилищные права и обязанности, иные обстоятельства юридического свойства, предусмотренные жилищным законодательством.

Рассмотрим более подробно некоторые из указанных элементов правового статуса.

Правосубъектность публично-правовых образований состоит из правоспособности и дееспособности.

Е.Б. Крылова указывает на то, что «публично-правовые образования во всех случаях приобретают гражданскую правоспособность с момента их создания как субъектов публичного права, однако гражданская дееспособность публично-правовых образований может быть реализована лишь с момента установления компетенции его органов совершать в гражданском обороте конкретные действия от имени публично-правового образования, тем самым, связывая его»⁷. Пред-

ставляется, что указанный вывод является обоснованным. Обратимся к исследованию указанного вопроса на примере муниципального образования. О.И. Баженова справедливо полагает, что «момент возникновения муниципального образования целесообразно связать с окончанием формирования его юридической конструкции, подтверждающей наличие необходимых качеств для возникновения правоспособности. Таким моментом является момент вступления в силу устава муниципального образования»⁸. На основании п. 1 Правил ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации», включению в реестр подлежат муниципальные образования, созданные на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 44 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) уставом муниципального образования должны определяться наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления⁹. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государствен-

³ *Ем В.С., Козлова Н.В., Корнеев С.М.* и др. Гражданское право. Общая часть: Учебник. В 4 т. / Под ред. Е.А. Суханова; 3-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2008; *Голубцов В.Г.* Публично-правовые субъекты в гражданском праве. Опыт комплексного исследования: Моногр. Пермь, 2008. С. 138; *Тихомиров М.Ю.* Комментарий к Федеральному закону «О бухгалтерском учете» в новой редакции (постатейный). М., 2014.

⁴ *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юридического института им. М.И. Калинина. 1951. Вып. 6. С. 44, 45; *Бойцов В.Я.* Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 10.

⁵ *Бахрах Д.Н.* Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 5, 6; *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. М., 1978. С. 119—134; *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 27.

⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М., 2009.

⁷ *Крылова Е.Б.* Органы публично-правовых образований как носители их гражданской правосубъектности // Юридический мир. 2010. № 5. С. 56—59.

⁸ *Баженова О.И.* Муниципальное образование как субъект права. М., 2010.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



ной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (ч. 8 ст. 44 Закона о местном самоуправлении). Изложенное позволяет сделать вывод о том, что компетенция органов муниципального образования, а соответственно и возможность реализации его дееспособности, на практике возникает одновременно с правоспособностью.

Под правоспособностью понимается способность субъекта права иметь права и нести обязанности, предусмотренные соответствующим законодательством.

Существует несколько подходов к определению вида правоспособности публично-правовых образований: универсальная¹⁰, общая¹¹, специальная¹², целевая¹³, одновременно специальная и целевая¹⁴.

Так, А.А. Иванов полагает, что «правоспособность государства следует называть целевой — она вытекает из той функции носителя публичной власти, которую в интересах всего общества выполняет государство»¹⁵. Надо полагать, что выделение такого вида правоспособности является излишним. Е.А. Суханов, относительно правоспособности юридических лиц, указывает, что она может быть «специальной (ограниченной), предполагающей их участие лишь в определенном, ограниченном круге таких правоотношений»¹⁶, что вполне применимо и к публично-правовым образованиям. В отношении публично-правовых образований круг отношений, в которых оно может участвовать, определяется его целями и задачами, а также интересами общества. Например, именно с этой целью введено исключение из общего правила свободы распоряжения жилым помещением для публично-правовых образований. Так, из правил гл. 7 и 8 ЖК РФ следует, что при соблюдении гражданином всех необходимых требований, установленных законодательством, собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо обязаны заключить с ним договор социального найма жилого помещения.

Таким образом, в качестве особенности публично-правовых образований как субъектов жилищных правоотношений можно назвать ограниченный круг вопросов, по поводу которых они могут вступить в правоотношения.

Обратимся к исследованию дееспособности публично-правовых образований.

Представляется, что под дееспособностью в жилищном праве следует понимать способность субъектов права приобретать и осуществлять принадлежащие им жилищные права, а также создавать для себя и исполнять возложенные на них жилищные обязанности.

В соответствии с п. 1, 2 ст. 125 ГК РФ от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, а от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в п. 1 ст. 125 ГК РФ, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Нельзя не отметить и такую особенность публично-правовых образований, как принятие ими нормативных правовых актов, регулирующих жилищные правоотношения.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. В ЖК РФ указаны полномочия в области жилищных отношений органов государственной власти Российской Федерации (ст. 12 ЖК РФ), органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 13 ЖК РФ), а также органов местного самоуправления (ст. 14 ЖК РФ).

Права и обязанности публично-правовых образований также составляют содержание жилищных правоотношений. Согласно ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в

¹⁰ Крылова Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

¹¹ Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10.

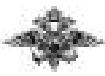
¹² Крыцула А.А. Публично-правовое образование как субъект гражданских правоотношений по поводу использования памятника природы // Право и государство: теория и практика. 2010. № 2 (62). С. 108.

¹³ Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Баркова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Дисс. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2002.

¹⁵ Байбак В.В., Егоров Н.Д., Елисеев И.В. и др. Гражданское право: Учебник. В 3 т.; 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 2009. С. 220.

¹⁶ Ем В.С., Козлова Н.В., Корнеев С.М. и др. Указ. соч.



пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе: содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище; используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда; стимулируют жилищное строительство; обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда; обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда; организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования; осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства; осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль; размещают в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В.В. Глазов справедливо назвал их «проводниками государственной жилищной политики»¹⁷.

Обратим внимание на то, что многие из указанных полномочий являются специальными, так как принадлежат только органам публично-правовых образований или ограниченному числу субъектов жилищных правоотношений. Например, полномочием по использованию бюджетных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помеще-

ний, наделены исключительно органы государственной власти.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что жилищные права публично-правовых образований могут быть как вещными (право собственности на жилое помещение), так и обязательственными (обязанность по предоставлению жилого помещения по договору социального найма).

Ответственность публично-правовых образований может быть договорной и внедоговорной. Например, согласно пп. «в» п. 5 Типового договора социального найма жилого помещения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21 мая 2005 г. № 315 «Об утверждении Типового договора социального найма жилого помещения», при неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта, сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в жилом помещении, наниматель, по своему выбору, вправе потребовать уменьшения платы за жилое помещение, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме, либо возмещения убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателем¹⁸.
Случаи внедоговорной ответственности указаны, в частности, в гл. 59 ч. II ГК РФ. Так, в соответствии со ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту, акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Таким образом, в качестве особенности ответственности публично-правовых образований можно назвать то, что они несут имущественную ответственность за действия своих органов, а расходы возмещаются за счет соответствующей казны.

¹⁷ Глазов В.В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (постатейный); 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

¹⁸ Российская газета. 2005. 27 мая.

Правовое положение характеризуется наличием элементов правового статуса, а также множеством юридических связей, в которые вступают субъекты права при осуществлении прав, а, следовательно, — наличием субъективных прав и/или обязанностей.

Надо полагать, что термины «участник» и «субъект» правоотношений являются синонимами и включают в себя как публично-правовые образования, так и частных лиц.

Соответственно, правовое положение публично-правовых образований характеризуется как правовым статусом, так и совокупностью прав и обязанностей, возникающих из жилищных правоотношений.

Ю.К. Толстой справедливо отмечает, что «понятие жилищного правоотношения является собирательным, охватывающим правоотношения различной отраслевой и видовой принадлежности»¹⁹. Именно поэтому правовое положение публично-правовых образований как участников жилищных правоотношений отлично от их положения в гражданских правоотношениях. Например, в соответствии с п. 1 ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. Однако, указанные субъекты в жилищных правоотношениях уча-

ствуют на равных началах с другими участниками правоотношений только при прямом указании на это в законе, например, при реализации ими правомочий на жилые помещения. Так, согласно ч. 1 ст. 1 ЖК РФ жилищное законодательство основывается на признании равенства участников, регулируемых жилищным законодательством отношений (по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями), если иное не вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений.

Из анализа ст. 2 ЖК РФ можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев жилищные правоотношения, связанные с участием публично-правовых образований, регулируются императивным методом. В ряде случаев они участвуют как равноправные субъекты с иными участниками жилищных правоотношений, например, при управлении многоквартирным домом.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что особенности публично-правовых образований как субъектов жилищных правоотношений определяются их специальной правоспособностью и дееспособностью; участием в жилищных правоотношениях как их органов, так и самих образований; участием в нормотворческой деятельности, связанной с установлением их жилищно-правового статуса; специальным правовым положением.

¹⁹ Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебник; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

Избирательное право: учебник для бакалавров // Под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

Учебник разработан в соответствии с программой подготовки бакалавров по направлению 030900.62 «Юриспруденция».

Рассмотрены теоретические основы и исторические традиции избирательного права и современные избирательные системы. Охарактеризованы основные институты избирательного права и система избирательного законодательства, проанализированы институциональные, процессуальные и процедурные аспекты организации и проведения выборных процессов.

Особое внимание уделено организационно-правовым формам избирательной деятельности, в том числе правовому статусу физических и юридических лиц, участвующих в избирательном процессе, а также правовому регулированию предвыборной агитации и финансирования проведения выборов.





ДОКУМЕНТАЛЬНО-РЕВИЗИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

ВЛАДИМИР ФЕДОСОВИЧ ГАПОНЕНКО,

доктор экономических наук, профессор кафедры Академии управления МВД России

E-mail: profgaponenko@gmail.com;

ЗАУРБЕК ВАЛИКОВИЧ МАРГИЕВ,

адъюнкт заочного обучения кафедры ОФЭ и ТО Академии управления МВД России

E-mail: zaurmargiev@mail.ru;

АРТУР АЛИХАНОВИЧ МАГОМЕДОВ,

соискатель кафедры ОФЭ и ТО Академии управления МВД России

E-mail: arturmagedov@mail.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы документально-ревизионной деятельности органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности страны.

Ключевые слова: органы внутренних дел, экономическая безопасность, документально-ревизионная деятельность, документирование экономических, налоговых и иных преступлений, контроль за объектами финансово-хозяйственной деятельности.

Annotation. Addresses issues of documentary-audit activities of internal affairs bodies in ensuring the economic security of the country.

Keywords: police, economic security, audit, documentary-documenting economic, fiscal and other crimes, the monitoring of business objects.

Роль документально-проверочных (ревизионных) подразделений органов внутренних дел в процессе выявления, предупреждения, пресечения, расследования и раскрытия экономических и налоговых преступлений на сегодняшний день все более возрастает. Это обусловлено необходимостью противодействия росту преступлений экономической и налоговой направленности, совершаемых в различных секторах экономики России и затрагивающих международные экономические отношения. Данные преступления обладают большой степенью латентности, что затрудняет процесс их выявления, расследования и раскрытия. Из-за скрытности преступлений данной направленности и ограниченного круга лиц, обладающих информацией, представляющей оперативный интерес, бывает чрезвычайно сложно задокументировать их в полном объеме и в установленные сроки в соответствии с законодательной базой Российской Федерации, а также привлечь должностных лиц или организацию-налогоплательщика к уголовной ответственности.

В настоящее время Центр документальных проверок и ревизий Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ЦДПР МВД России) является основным подразделением, выполняющим задачу выявления и документирования экономических,

налоговых и иных преступлений и правонарушений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел, путем их документирования.

В своей деятельности данное подразделение руководствуется Конституцией РФ, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Приказом МВД РФ от 16 марта 2004 г. № 177 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения проверок организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», Приказом МВД России и МНС России от 22 января 2004 г. № 76/АС-3-06/37 «Об утверждении нормативных правовых актов о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» и иными законодательными и нормативно-правовыми актами.

Таким образом, документально-проверочные (ревизионные) подразделения выполняют приоритетную роль в борьбе с экономической и налоговой преступностью. В настоящее время разрабатываются новые



методики по проведению документальных проверок и ревизий с целью более эффективного и качественного контроля за объектами финансово-хозяйственной деятельности, представляющими оперативный интерес по секторам экономики. Кроме того, усовершенствуются и перерабатываются старые методики, в связи с изменениями законодательной базы РФ.

Подводя итог, можно отметить, что подразделения документальных проверок и ревизий находятся на переднем рубеже борьбы с экономической и налоговой преступностью, наряду с оперативными подразделениями. Поэтому от качества и результативности проводимых ими документальных проверок и ревизий зависит эффективность борьбы с интеллектуальной или как ее еще называют «беловоротничковой» преступностью.

Органы внутренних дел обеспечивают налоговые органы материалами и сведениями о фактах сокрытия доходов и неуплаты налогов и других обязательных платежей. Передаваемые органами внутренних дел налоговым органам материалы и сведения должны содержать паспортные данные физических лиц, реквизиты юридических лиц, способы нарушения ими налогового законодательства и возможные методы проверки, предполагаемый объем укрываемых доходов (прибыли) или иных объектов налогообложения, круг причастных к этому нарушению лиц. Переданная информация по просьбе налоговых органов подлежит уточнению органами внутренних дел в процессе проверки, проводимой налоговыми органами.

В связи с тем, что в настоящее время отсутствует прямое статистическое наблюдение процессов, связанных с уклонением от налогообложения, остро стоит вопрос косвенной оценки данных характеристик, моделирования процессов в данной сфере по имеющимся открытым данным, в частности — по известным суммам поступлений налогов в бюджетную систему. Это позволит оценить масштаб данного негативного явления и степень противодействия ему со стороны органов внутренних дел [1, с. 54—58]. Для моделирования процессов в налоговой сфере широко применяется кривая А. Лэффера.

Согласно кривой А. Лэффера при ставке более 35% (Е.А. Королев в своей работе уточняет: 36,8% [2, с. 59]) начинается процесс сокрытия доходов от налогообложения, падают налоговые сборы. Для компенсации потерь ставка может быть еще более повышена. В ближнесрочном периоде это привлечет дополни-

тельные средства от законопослушных налогоплательщиков, т.е. создаст дисбаланс налогового бремени в пользу законопослушных. В долгосрочной перспективе законопослушные налогоплательщики могут не выдержать конкуренции и прекратить существование. Налоговая база сократится, поступление средств упадет. В силу того, что эффективно работающими останутся приспособившиеся правонарушители, это может стимулировать отток капиталов в «теневой» сектор экономики, обострение угроз стабильному экономическому развитию. Как следствие — падение поступлений в бюджет, которое может быть еще ниже, чем до повышения ставки.

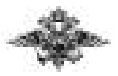
При понижении ставки такой дисбаланс не создается, налоговое бремя распределяется более равномерно, но только в долгосрочной перспективе. При этом возникает проблема покрытия затрат государства в период адаптации к новым условиям. Любая реорганизация требует финансовых затрат. В первоначальный период преобразования налоговой системы произойдет естественный спад поступлений в казну. Можно указать на несколько причин этого явления. Старая система экономических стимулов перестала действовать, а новая еще не заработала. В течение некоторого периода времени после снижения ставок налогоплательщики «по инерции» будут скрывать свой доход. В итоге государство будет недополучать существенные суммы. Компенсировать этот недостаток возможно путем активизации работы правоохранительных и контролирующих органов [1, с. 54—58].

Рассмотрим кривую А. Лэффера с учетом работы правоохранительных и контролирующих органов по выявлению сокрытого дохода и возвращению его в легальную экономику. Все проведенные ниже рассуждения будут касаться ставок налога выше оптимальной: $36,8 \leq \tau < 100$.

Как указывает Г.В. Песчанских [3, с. 79—83] производительность работы правоохранительных и контролирующих органов по возвращению сокрытого дохода (γ) будет иметь следующий вид:

	{	Часть скрытых доходов, выявленная государственными органами и возвращенная в легальную экономику	}
$\gamma =$	_____.		
	{Общая сумма скрытых доходов}		

При переходе от ставки τ_1 к ставке τ_2 какое-то время налогоплательщики продолжают скрывать полученный ими доход. В результате изменения ставки налога



с τ_1 на τ_2 (с учетом соответствующего изменения эффективности работы правоприменительных органов с γ_1 и γ_2) поступления в бюджет не сократятся. Если при переходе на новую ставку налога (с τ_1 на τ_2) эффективность работы правоприменительных органов не изменяется ($\gamma_1 = \gamma_2$), то единственной возможностью не допустить снижения поступлений в бюджет является полное отсутствие сокрытия как до, так и после преобразования.

Такой подход, учитывающий работу правоприменительных органов по возвращению финансовых средств в легальную экономику, может быть использован и в периоды стабильного ее развития для определения ставки, при которой поступления в бюджет будут максимальными.

Таким образом, можно утверждать, что закладываемый законодательством дисбаланс возможностей органов внутренних дел и правонарушителей создает реальную угрозу экономическому развитию государства.

Это можно проиллюстрировать следующим образом (рис. 1). На основании информации, поступающей в ОВД (либо после проверки предприятия инспекцией Федеральной налоговой службы (ИФНС), либо из Росфинмониторинга), проводится проверка (самостоятельная, либо совместно с ИФНС) после чего, при наличии достаточных данных, материалы возбужденного уголовного дела передаются в суд.

По решению суда предприятие-неплательщик налогов должно возместить причиненный ущерб государству. При отсутствии у предприятия средств, достаточных для погашения задолженности (недоимки) перед бюджетом, Служба судебных приставов производит наложение взыскания на имущество предприятия.

Проблема, которая до настоящего времени остается неразрешенной, состоит в том, что информация о поступлении доначисленных сумм не находит соответствующего пользователя.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в РФ в соответствии с законодательством, регулирующим исполнительное производство, возлагается на ФССП и ее территориальные органы. Судебный пристав-исполнитель при совершении исполнительных действий имеет право получать необходимую информацию, объяснения, справки, арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, объявлять розыск должника, его имущества. Таким образом, совершение всех необходимых действий, направленных на обеспечение процесса возмещения ущерба на стадии исполнительного производства, отнесено к исключительной компетенции судебных приставов-исполнителей.

С целью осуществления взаимодействия между контролирующими и исполнительными органами, а также обмена информацией, необходимой для обеспечения возмещения причиненного ущерба, необходимо издание межведомственных соглашений, предусматривающих установление порядка такого взаимодействия.

В настоящее время разработан и находится в стадии согласования проект приказа Минюста России и МВД России, утверждающего Положение о порядке взаимодействия ФССП и Министерства внутренних дел РФ, их территориальных органов. Указанный акт должен установить порядок информационного обмена между названными ведомствами, определен порядок взаимодействия судебных приставов-исполнителей и органов внутренних дел на стадии исполнительного производства.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании нормативно-правовая база в сфере борьбы с различными экономическими преступлениями. В частности, это может идти по следующим направлениям.

1. Осуществление совместных оперативно-разыскных мероприятий или оказание содействия в их

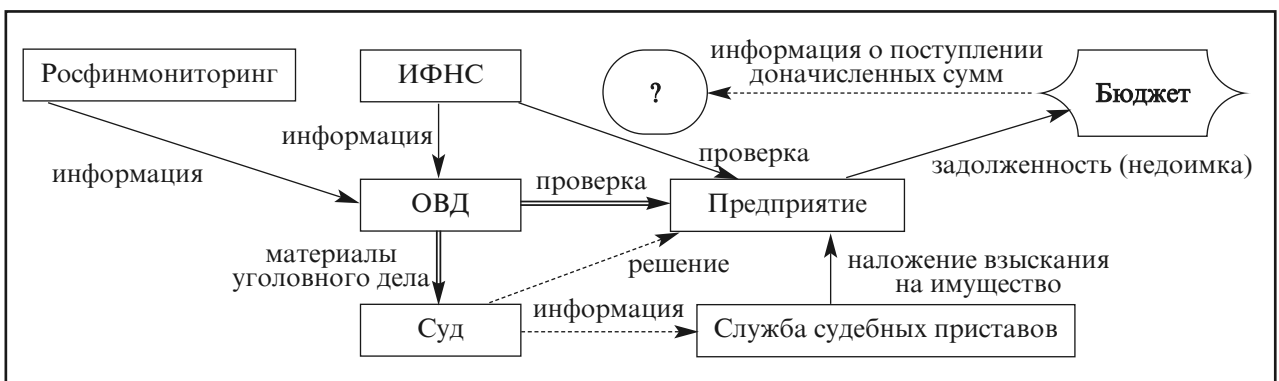


Рис. 1. Участие органов внутренних дел в налогово-проверочной деятельности



проведении в отношении юридических и физических лиц, если имеется информация о причастности этих лиц к нарушениям налогового и таможенного законодательства.

2. Обмен информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес. В этих целях должно быть организовано взаимодействие информационных систем и безвозмездное предоставление друг другу по соответствующим запросам информации, содержащейся в архивах, в банках данных, информирование о фактах нарушения таможенного и налогового законодательства, о физических и юридических лицах, имеющих отношение к таким нарушениям, о причинах и условиях, способствующих совершению таможенных и налоговых преступлений и правонарушений.

3. Проведение совместных аналитических исследований.

4. Осуществление при наличии предусмотренных законом оснований проверки по учетам юридических и физических лиц.

5. Оказание помощи при проведении дознания и предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к их компетенции.

6. Обмен специалистами по основным направлениям оперативно-служебной деятельности для консултации и оказания методической помощи, в том числе в области финансово-хозяйственной деятельности.

7. Подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров на базе имеющихся учебных образовательных учреждений, обмен результатами научно-исследовательских работ, учебными и методическими пособиями.

8. Подготовка предложений по совершенствованию налогового и таможенного законодательства, разработка совместных нормативных актов, регламентирующих оперативно-служебную деятельность.

9. Обеспечение взаимной безопасности в процессе осуществления повседневной оперативно-служебной деятельности, осуществление координации деятельности подразделений собственной безопасности, проведение служебных расследований по фактам утечки оперативной информации, имеющей отношение к совместной деятельности.

В случае необходимости в рамках отмеченных направлений взаимодействия создаются совместные рабочие группы. Реализация взаимных обязательств осуществляется по договоренности на безвозмездной и возмездной основе по следующим направлениям.

1. Взаимное информирование о: лицах, причастных к правонарушениям; новых формах противоправной деятельности; особенностях борьбы с ними.

2. Совместная (параллельная и одновременная) работа в отношении одного субъекта — каждый по своей линии.

3. Работа вместо другого ведомства на тех этапах, где умеют делать это лучше: привлечение органов внутренних дел налоговыми органами для выявления налоговых преступлений; органами внутренних дел — инспекций для проведения более комплексной или более масштабной проверки.

Таким образом, документально-ревизионную деятельность органов внутренних дел можно определить как самостоятельный вид правоохранительной деятельности, связанный с защитой экономических интересов государства. Документально-ревизионная деятельность органов внутренних дел представляет собой участие субъектов этой деятельности (оперуполномоченный, ревизор, следователь) в выявлении, расследовании и пресечении экономических и налоговых преступлений, совершаемых юридическими и физическими лицами.

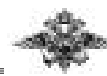
Следовательно, по мнению авторов, документально-ревизионная деятельность органов внутренних дел не является составной частью системы налогового контроля, поскольку возмещение ущерба, причиненного государству в виде неуплаченных налогов, не входит в компетенцию органов внутренних дел.

Литература

1. Гапоненко В.Ф., Палишкина О.Н. Актуальные аспекты государственного контроля в сфере противодействия налоговым правонарушениям // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1(21).
2. Королев Е.А. Организационно-экономический механизм управления потоками налоговых платежей: Дисс. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 1998.
3. Песчанских Г.В. Деятельность правоприменительных органов по налогообложению хозяйствующих субъектов. Проблемы теории и практики: Дисс. ... докт. экон. наук. Екатеринбург, 2005.

References

1. Gaponenko V.F., Palishkina O.N. Relevant aspects of state control in the sphere of combating tax crimes // Proceedings of the Academy of MIA Russia. 2012, № 1 (21).
2. Korolev E.A. Organizational-economic mechanism of management of the flow of tax payments: Dis. ... cand. econ. sciences. Ekaterinburg, 1998.
3. Peschanskikh G.V. Activities of law-enforcement bodies, taxation of business entities. Problems of theory and practice: Dis. ... doct. of econ. sciences. Ekaterinburg, 2005.



К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

БАШЛАМ АБДУЛ-ХАЛИМОВИЧ МУЗЫКАЕВ,

аспирант Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты
Российской Федерации, главный инспектор Контрольно-счетной палаты Московской области

E-mail: muzykaev@gmail.com

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор **Эриашвили Н.Д.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается ряд вопросов, связанных с построением механизмов обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов при реализации ими инвестиционных проектов. Отмечается, что теория и практика выработала два таких механизма, лежащих в основе защиты инвестиционного пространства: 1) первая разновидность реализуется через функции органов государственной власти; 2) второй — через внутренние механизмы безопасности, которыми оснащают себя сами хозяйствующие субъекты. Подчеркивается, что только в координированном взаимодействии обоих названных механизмов становится возможным придать системе инвестиционной безопасности искомую эффективность.

Ключевые слова: механизм, система, риски, угрозы, инвестиции, инвестиционная безопасность, экономико-правовой механизм, органы власти, хозяйствующие субъекты, региональная ситуация, инвестиционные проекты и программы, предупреждение преступлений, социально-значимые интересы, информация, источники информации, экономические процессы.

Annotation. Discussed a number of issues related to the construction mechanisms to ensure the economic security of business entities in the implementation of investment projects. It is noted that the theory and practice has developed two such mechanisms underlying protective-investment space: 1) the first kind is realized through functions of public authorities; 2) the second — through the internal security mechanisms that equip themselves economic entities. It is emphasized that only a coordinated interaction of both these mechanisms is possible to make the system of investment security desired efficiency.

Keywords: modeling, mechanism, system, the risks, threats, investments, investment security, economic and legal framework, governments, businesses, regional situation, investment projects and programs, crime prevention, socially significant interests, information, information sources, and economic processes.

Следует отметить, что в любом сегменте социально-экономических отношений, а инвестиционная безопасность не исключение, можно обратить внимание на две разновидности механизма регулирования. В основе первой лежит внешний по отношению к субъекту хозяйствования механизм контроля и коррекции, способный при возникновении инвестиционных рисков и угроз позитивно скорректировать ситуацию; во второй акцент делается на саморегулируемые механизмы, где соответствующий субъект хозяйствования противостоит упомянутым рискам и угрозам, используя лишь собственные внутренние ресурсы.

Анализ показывает, что в истории развития экономики и экономических отношений каждого социума имеются периоды, когда во главу угла ставится только один из упомянутых подходов. Для нашей

страны, к примеру, в бытность СССР было характерным установление тотального контроля над любыми, даже самыми незначительными, сегментами социально-экономических отношений. При этом оборотной стороной такого подхода, в подавляющем большинстве случаев, были низкая эффективность и дотационность многих предприятий и даже целых отраслей экономики страны.

Последовавшая после распада СССР в стране смена экономического курса обусловила известную фетишизацию взглядов так называемых экономистов-рыночников, считавших, что рынок сам регулирует все и вся. При этом имелось ввиду то, что рынок отберет у государства многие функции, включая, например, такие, как обеспечение экономической безопасности.



Вместе с тем, почти четверть века понадобилось для того, чтобы в полной мере осознать, что каждый из упомянутых подходов имеет как свои достоинства, так и недостатки. Соответственно, практика показала, что эффективность обеспечения экономической безопасности, включая и такой ее сегмент, как инвестиционная безопасность, может быть достигнута лишь при условии, если обществом и государством будут одновременно использоваться оба упомянутых подхода. Иными словами, максимальный эффект инвестиционной безопасности достигается в точке «золотого сечения» — при объединении как внешних по отношению к системе механизмов, так и собственных защитных механизмов таких систем.

При этом во главу угла должен быть поставлен умело подобраный баланс между двумя отмеченными подходами.

Цель органов власти в части защиты инвестиционного пространства состоит в том, чтобы продуцировать такие условия, которые позволяли бы инвестиционному комплексу государства нормально функционировать и развиваться.

При этом если ряд специальных государственных ведомств отнести к управляющей подсистеме, то управляемой подсистемой в данном случае будет являться инвестиционный комплекс государства, который объединяет как ряд субъектов инвестиционной деятельности, так и некую совокупность инвестиционных ресурсов и капитальных благ. При этом в круг субъектов инвестиционной деятельности входят: финансовые и нефинансовые корпорации, домашние хозяйства и некоммерческие организации.

Далее следует обратить внимание на роль государства как субъекта инвестиционного процесса. Помимо непосредственного экономического эффекта, получаемого государством, к примеру, от реализации определенного инвестиционного проекта, налицо также фоновые влияния в виде оказываемого управляющего воздействия на весь инвестиционный комплекс. Речь в данном случае идет о мультипликационном эффекте, вызывающем рост инвестиционной активности в смежных отраслях, где государство не принимает непосредственного участия. Соответственно, любые формы и виды участия государства в инвестиционном процессе — льготное кредитование, предоставление госгарантий, полное или частичное компенсирование финансовых затрат, — связанных с реализацией инвестиционной программы, в любом

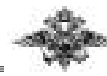
случае оказывают управляющее воздействие на весь инвестиционный комплекс страны.

Вместе с тем, рассматривая вопросы управляющей системы инвестиционного комплекса, особо следует подчеркнуть, что ни один из субъектов управляемой системы не является пассивным элементом обеспечения инвестиционной безопасности. Заинтересованность любого из названных субъектов в укреплении своей экономической безопасности заставляет поддерживать свое состояние на таком уровне, когда можно противостоять существующим рискам и угрозам, а значит, обеспечить расширенное воспроизводство и получение доходов¹.

Существующая как в России в целом, так и на уровне регионов управляющая система обеспечения инвестиционной безопасности располагает весомым арсеналом средств и методов воздействия на управляемую систему. Среди спектра таких методов и средств воздействия следует упомянуть, в частности: нормативно-правовые предписания, очерчивающие круг прав и обязанностей участников инвестиционного процесса; порядок реализации инвестиционного процесса, включая критерии оценки эффективности (неэффективности) инвестиционных программ; объекты государственной собственности; централизованные инвестиционные ресурсы; учетные ставки, амортизационные нормы, налоговые льготы, государственные гарантии, дотации, субсидии и пр. Названные экономические «инструменты», при условии их правильного использования, оказывают ощутимый эффект в части укрепления инвестиционной безопасности государства.

При всем многообразии арсенала средств обеспечения инвестиционной безопасности, которым обладает любое государство, субъекты управляемой подсистемы для реализации задач собственной инвестиционной безопасности также используют определенные средства и методы своей защиты. К таким средствам относятся — взаимный обмен между хозяйствующими субъектами необходимой для указанных целей информацией, обмен инвестиционными ресурсами (собственными либо заемными), создание ассоциаций для решения такого рода задач, где требуются объединенные усилия и пр.

¹ Караванова Б.П. Мониторинг финансового состояния организации. М., 2006.



Очевидно, что для наглядности управляемая подсистема может рассматриваться как некий живой организм, где его отдельные элементы вступают во взаимодействие как между собой (хозяйствующие субъекты), так и с внешней средой (государство).

Таким образом, государственная система обеспечения инвестиционной безопасности включает: субъекты и объекты инвестиционной деятельности; органы государственного регулирования; «инструменты» регулирования; информацию и финансовые ресурсы, являющиеся предметами обмена между субъектами инвестиционной деятельности, и наконец, отношения между управляемой и управляющей подсистемами инвестиционной безопасности, а также внешней средой².

При всей специфике, которой обладает сфера инвестиционной безопасности, во многом она повторяет контуры общей системы безопасности. Значительную часть принципов и концептуальных подходов обеспечения любых разновидностей безопасности призван очертить в некотором смысле «рамочный» Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Даже пилотажный анализ названного Закона позволяет обратить внимание на попытку законодателя придать сфере безопасности комплексный системный подход. В частности, согласно положениям ст. 4 Закона, акцент должен делаться на проведении единой политики и одновременного применения мер экономического, организационного, политического и иного характера.

Положения закона «О безопасности» нацелены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности в различных сферах, очерчивая основные направления деятельности органов государственной власти. При этом данный правовой документ обращает внимание на важный компонент обеспечения безопасности — необходимость организации системы безопасности смешанного типа, включающей согласованную деятельность государственных органов и коммерческих структур. При этом стратегия этой деятельности разрабатывается и реализуется в соответствии с указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, а также решениями Федерального Собрания РФ.

Иерархическая структура органов государственной власти, призванных обеспечивать инвестиционную безопасность в стране, по своей сути, является классической, во многом повторяя иерархию применительно к иным видам безопасности, хотя и имеет свою специфику, институализируемую стоящими в указанном контексте задачами.

Литература

1. *Андриссен Д., Тиссен Р.* Невесомое богатство. Определите стоимость вашей компании в экономике нематериальных активов. М., 2004.
2. *Баканов М.И., Шеремет А.Д.* Теория экономического анализа. М., 1996.
3. *Смагин С.П.* Информационные технологии органов внутренних дел, средства и методы противодействия современной преступности: Науч.-практ. рек. Екатеринбург, 2004.
4. *Стародубровская И.В., Зубаревич Н.В.* и др. Анализ региональной антикризисной политики. М., 2010.
5. *Новак Б.* «Бизнес в России. Руководство по технике безопасности». СПб., 2013.
6. *Шлыков В.В.* Комплексное обеспечение экономической безопасности предприятия. СПб., 2014.

References

1. *Andrissen D., Tiessen R.* Weightless wealth. Define your company's value in the economy of intangible assets. M., 2004.
2. *Bakanov M.I., Sheremet A.D.* Theory of economic analysis. M., 1996.
3. *Smagin S.P.* Information technology internal Affairs bodies, means and methods of combating modern crime: Scientific and practical recommendations. Ekaterinburg, 2004.
4. *Starodubrovskaya I.V., Zubarevich N.V.* and others. Analysis of the regional anti-crisis policy. M., 2010.
5. *Novak B.* «Business in Russia. The safety guide». SPb., 2013.
6. *Shlykov V.V.* Comprehensive economic security of the enterprise. SPb., 2014.

² *Щепотьев А.В.* Методика выявления и оценки «скрытых» и «мнимых» активов и обязательств. Применяется для оценки рыночной стоимости организации (бизнеса). М., 2009. С. 78.



ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В ПРОМЫШЛЕННОСТИ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА САРАДЖЕВА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит»
Московского государственного индустриального университета;

ИРИНА ВИКТОРОВНА БОЯРСКАЯ,

старший преподаватель ТФ МЭСИ (Тверской филиал МЭСИ)

E-mail: braolya@yandex.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В условиях нынешних реалий экономики страны важнейшим механизмом, способным сосредоточить инвестиционные усилия на инновационном направлении развития, является планово-государственное регулирование. Именно государственная политика, с включением методов планово-целевого регулирования, на данном этапе развития страны способна активизировать вялотекущие инновационные процессы, интенсифицировать структурные сдвиги в направлении высокотехнологичного научно-производственного сектора, повысить конкурентоспособность отечественной промышленности и помочь занять России достойное место в мировой экономике.

Ключевые слова: эффективный экономический рост, государственное регулирование, инновационное развитие, модернизация промышленности, динамичное социальное развитие общества.

Annotation. In the conditions of present realities of national economy the major mechanism, capable to concentrate investment efforts on the innovative direction of development, planned state regulation is. State policy, with inclusion of methods of planned and target regulation, at this stage of development of the country is capable to intensify slow innovative processes, to intensify structural shifts in the direction of hi-tech research and production sector, to increase competitiveness of the domestic industry and to help to take Russia a worthy place in world economy.

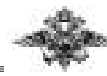
Keywords: effective economic growth, state regulation, innovative development, industry modernization, dynamic social development of society.

Ведущее значение в системе государственного регулирования экономики связано с ключевой ролью научно-технического прогресса в обеспечении современного экономического роста. Политика развития включает: определение инновационных приоритетов долгосрочного социально и технико-экономического развития, сохранение научно-производственного потенциала страны, формирование на этой основе промышленной, научно-технической и финансовой политики. Необходимым элементом политики развития должно стать индикативное планирование.

Выбор и реализация приоритетов технико-экономического развития предвеляют политику развития экономики на основе современных технологий. Определение приоритетов по основным направлениям научно-технического прогресса должно вестись исходя из закономерностей долгосрочного экономического роста, глобальных направлений технико-экономического развития и национальных конкурентных пре-

имуществ. Эти приоритеты должны реализовываться посредством финансируемых при поддержке государства целевых программ, льготных кредитов, государственных закупок и инструментов государственной экономической политики.

К выбираемым приоритетам следует предъявлять следующие требования. С научно-технической точки зрения приоритеты должны соответствовать перспективным направлениям формирования технологического уклада и своевременного создания заделов. С экономической точки зрения государственная поддержка приоритетных направлений должна характеризоваться двумя признаками: обладать значительным внешним эффектом, улучшая общую экономическую среду, и инициировать рост деловой активности в комплексе отраслей, сопряженных с приоритетными производствами. С производственной точки зрения государственное стимулирование должно приводить к такому росту конкурентоспособности соответствующим



щих производств, при котором они, начиная с определенного момента, выходят на самостоятельную траекторию расширенного воспроизводства в масштабах мирового рынка, выполняя роль «локомотивов роста» для всей экономики. С социальной точки зрения реализация приоритетных направлений структурной перестройки экономики должна сопровождаться расширением занятости, повышением реальной заработной платы и квалификации работающего населения, общим ростом благосостояния народа [1, с. 4—16].

Государство должно осуществлять регулирование инновационной сферы путем проведения инновационной политики, современное содержание которой включает поддержку всех стадий инновационного процесса: фундаментальных исследований, НИОКР, выпуска опытной партии продукции, организации массового производства, продвижения и реализации на рынке. Стратегия-2020¹ официально закрепила необходимый курс на обеспечение большей динамичности развития, на инновационную и структурную модернизацию экономики, на активизацию социальных ориентиров. Этот курс необходимо значительно усилить благодаря тому, что природно-ресурсная база страны вполне позволяет вести политику, всецело соответствующую национальным интересам.

Правомерно выделить здесь главную идею: особенность перехода к инновационному типу развития состоит в том, что стране предстоит одновременно решать задачи догоняющего и опережающего развития. В условиях мировой конкуренции и открытой экономики вряд ли возможно догнать развитые страны по уровню благосостояния и эффективности, не обеспечивая опережающего прорывного развития в тех секторах экономики, которые определяют прогрессивную специализацию России в мировом хозяйстве.

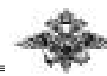
Переход к инновационному развитию предполагает создание новой технологической базы. Поэтому проблема формулируется так: отставание в развитии новых технологий последнего поколения может резко снизить конкурентоспособность российской экономики и отбросить ее на периферию мирового развития. Выходу из подобной ситуации будет способствовать решение следующих задач: формирование комплекса высокотехнологичных отраслей и расширение позиций на мировых рынках наукоемкой продукции; модернизация традиционных отраслей экономики, в том числе глобально ориентированных специализированных производств.

Для российской промышленности исключительно остро стоит проблема конкурентоспособности, в частности на внутреннем рынке. Чрезвычайно важно обеспечить конкурентоспособность отечественной продукции на региональных рынках. Вследствие достаточной масштабы внутреннего и доступных России внешних рынков по наукоемким товарам и услугам освоение их позволит обеспечить высокий статус страны в мировом масштабе. В этом контексте нельзя не согласиться с мнением о том, что невозможно создать один комплекс высокотехнологичных отраслей и расширить позиции на мировых рынках наукоемкой продукции в условиях, когда наука, образование, машиностроение, энергетика, химическая промышленность, другие отрасли будут продолжать деградировать. Целесообразно реорганизовать и структурировать основные отрасли промышленности в виде множества комплексов высокотехнологичных отраслей России; необходимо создавать собственные мощные корпоративные фирмы с наукоемким и высокотехнологичным производством аналогично Китаю, Финляндии, Швеции и др.

Ядро инновационного развития составляет машиностроение. На современном этапе все его виды должны быть наукоемкими и высокотехнологичными, что требует разработки программно-целевой национальной стратегии. Высокая доля НИОКР в стоимости современных машин и оборудования обуславливает широкую бюджетную поддержку разработки и освоения в производстве новых моделей техники, а также лизинга и других форм стимулирования обновления машин и оборудования. По этой причине страны-лидеры не заинтересованы обеспечить Россию новой техникой. Они включают в национальные долгосрочные стратегии развитие собственного машиностроения по широкому кругу нужных для внутреннего рынка машин и оборудования. Ряд стран, в том числе Китай, реализует долгосрочную стратегию машиностроения, зачастую за бесценок скупая технологии и патенты у России.

Итак, первая задача — модернизация промышленности и экономики страны в целом. Вторая задача — создание эффективной инновационной инфраструктуры и развитие малого и среднего предпринимательства (на основе льготных налогов и льготных кредитов, государственных дотаций).

¹ URL://http://www.2020strategy.ru



Со второй тесным образом связана и третья задача — создание правовой базы защиты интеллектуальной собственности.

Кроме того, важная проблема — стимулирование спроса в предпринимательском секторе на инновации. Отнесение на себестоимость расходов корпораций на НИОКР — одна из мер стимулирования.

Дальнейшее развитие налоговых инструментов стимулирования инновационной деятельности, в том числе на основе передового зарубежного опыта, является принципиально важным для развития российской промышленности.

Переход к устойчивому росту отечественной экономики возможен лишь при условии создания полноценной национальной инновационной системы, все составные части которой — наука, инновации и новые технологии — согласованы между собой, а результаты ее деятельности защищены на законодательном уровне и создают устойчивые конкурентные преимущества отечественным продуктам и услугам на внутреннем и внешних рынках. Несмотря на то, что переход России к построению национальной инновационной системы уже начался, уровень развития инновационной деятельности в стране остается по-прежнему низким. Удельный вес инновационной продукции составляет лишь 4%, в то время как его пороговое значение должно достигать 15%; для сравнения — в промышленно развитых странах удельный вес инновационной продукции держится на уровне 30% [2].

Конечно, необходимо создание национальной инновационной системы, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных организаций (структур), занятых производством и коммерческой реализацией научных знаний и технологий в пределах национальных границ. Кроме того, национальная система — это и комплекс институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих инновационные процессы.

Национальная инновационная система объединяет усилия государства, организаций научно-технической и образовательной сфер, предпринимательского сектора экономики, финансово-кредитной сферы, структур государства и негосударственных институтов инновационной сферы в интересах ускоренной реализации интеллектуальной деятельности на рынке высокотехнологичной наукоемкой продукции на основе формирования между субъектами инновационной деятельности равноправных партнерских отношений.

Национальная инновационная система формируется под влиянием множества объективных для данной страны факторов, например, таких как наличие ресурсов (природных, трудовых, климатических и т.д.), особенности исторического развития институтов государства, преобладание определенных форм предпринимательской деятельности, характер и направления межгосударственного сотрудничества и др. Эти факторы выступают долгосрочными детерминантами направления и скорости эволюции инновационной активности в стране.

Таким образом, целостная структура национальной инновационной системы должна включать, во-первых, предпроизводственную сферу инноваций, т.е. научные и управленческие подразделения, во-вторых, производственную сферу, которая внедряет, осваивает производство и эксплуатацию нововведений и, тем самым, фактически меняет структуру национального потребления.

В силу комплекса объективных и субъективных факторов экономика России находится в настоящий период в критическом состоянии. Ее основу составляют технологии, созданные в 1950—1960-х гг., характеризующиеся избыточным потреблением энергии, топлива, материалов, труда. Однако, при этом в стране имеются значительные фундаментальные и технологические заделы, уникальная научно-производственная база и квалифицированные кадры. В то же время, ориентация этого инновационного потенциала на реализацию научных достижений в производстве и других сферах деятельности крайне слаба.

Основные трудности в реализации инновационного потенциала связаны с нехваткой собственных средств у организаций, ограниченностью бюджетного и внебюджетного финансирования, в том числе заемных и привлеченных средств. Спад производства почти во всех отраслях промышленности, постоянный дефицит денежных средств у организаций не оставляют ресурсов для инновационной деятельности.

Перелом сложившейся ситуации возможен только на основе активизации инновационной деятельности на различных уровнях (от уровня региона до макроуровня), посредством реализации на практике эффективной инновационной политики, являющейся составной частью государственной социально-экономической политики.

В свою очередь, инновационная политика выступает в качестве совокупности форм, методов и на-



правлений воздействия государства на производство с целью выпуска новых видов продукции и технологий, а также расширения на этой основе рынков сбыта отечественных товаров. Итак, считаем, что для успешной реализации программных показателей экономики России, во-первых, необходимо сформировать федеральную инновационную систему и разработать инновационную политику. Федеральная инновационная система представляет собой совокупность институтов, занимающихся производством и трансформацией научных идей в новые виды конкурентоспособной продукции и услуг. Между тем, инновационная политика — это долгосрочный план и система продуманных действий по развитию инновационной деятельности. Организационное обеспечение функционирования такой системы и разработку инновационной политики, по нашему мнению, должно осуществлять Минэкономразвития Российской Федерации. Эти функции оно может успешно выполнить, создав механизм постоянного привлечения вузов страны к разработке и реализации федеральных инновационных программ.

Кроме того, должны получить развитие такие элементы инновационного процесса в экономике России как:

- ◆ выявление приоритетов в сфере инновационной деятельности;
- ◆ формирование нормативно-правовой базы;
- ◆ подготовка кадров для инновационной деятельности;
- ◆ стимулирование развития малого инновационного предпринимательства;
- ◆ финансовое и информационное обеспечение инновационной деятельности;
- ◆ обеспечение взаимодействия науки, образования, промышленности и финансово-кредитной сферы для развития инновационной деятельности;
- ◆ эффективное использование инновационного потенциала страны.

Успешная реализация инновационной стратегии позволит осуществить подъем производительных сил и социальной сферы, создать реальные предпосылки для углубления интенсификации экономики России, повышения ее эффективности.

В современных условиях роль основного фактора, определяющего качественные параметры общественного воспроизводства, перешла к конкурентоспособности. Формирование конкурентоспособности

как важнейшего направления стратегии комплексного экономического развития современных субъектов мирового, хозяйства связано с качественными характеристиками инвестирования, степенью его инновационности, реальными возможностями перехода на более высокие технологические уровни. Наиболее важными направлениями повышения конкурентоспособности, связанными с инвестиционной компонентой, являются:

- ◆ рост притока инвестиций в экономику, включая венчурные инвестиции, на основе формирования национальной венчурной системы, развитие инновационной инфраструктуры, использование современных институциональных технологий — инвестиционный лизинг, приобретение патентов и лицензий, сопутствующих инновационному процессу;
- ◆ развитие инновационной активности малого бизнеса и формирование комплексных инновационных систем на базе крупного бизнеса;
- ◆ повышение эффективности государственного финансирования приоритетных с точки зрения роста конкурентоспособности проектов;
- ◆ усиление международного инновационного взаимодействия с участием российских хозяйствующих субъектов и многостороннего сотрудничества в научно-технической сфере, эффективное использование государственных возможностей привлечения иностранных инвестиций.

Одним из лидеров по конкурентоспособности стран мирового хозяйства остаются США, опыт которых полезен для многих участников мирового рынка, в том числе и для России. Американская экономика конкурентоспособна, прежде всего, благодаря использованию инноваций и потреблению значительных инвестиционных ресурсов. Важное значение в 1990-е гг. имели накопленные высокие качественные характеристики системы управления и технологий. В то время уровень жизни в США был выше, чем в странах «большой семерки».

Кроме того, в недрах экономики США созревали тревожные, с точки зрения будущей конкурентоспособности, тенденции. Норма сбережений значительно уступала аналогичному показателю в Японии, Франции, Германии, Италии. Инвестиции в промышленные предприятия США по отношению к ВВП стали относительно низкими. При этом азиатские страны (Сингапур, Южная Корея, Тайвань) накапливали капитал вдвое быстрее, чем США, хотя



по абсолютному объему инвестиции в экономику США продолжали быть крупными.

Экономика любой страны как составляющая мирового хозяйства конкурирует с различными экономическими конструкциями национального и международного характера по отдельным направлениям хозяйственной деятельности в различных сегментах мирового рынка. Результаты конкуренции и, соответственно, оценка конкурентоспособности в определенной мере зависят от состояния, возможностей и особенностей той внешней конкурирующей системы, с которой эта экономика взаимодействует. Иначе говоря, основу национальной экономики составляет конкурентоспособность ее хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, фирм и т.п.), а также основных инфраструктурных образований (инновационной, финансовой, производственной инфраструктуры, качества человеческого потенциала и др.). Учитывая ограниченные возможности России по ряду параметров, и, в первую очередь, по инвестиционному, ее конкурентоспособность должна формироваться по принципу приоритетности, учитывающему связь с мировым инвестиционным процессом и национальными интересами государства.

Нынешние и будущие вызовы развития порождают социально значимую проблему инновационных капиталовложений, императивно требуя формирования государства нового типа, способного адекватно, своевременно и компетентно реагировать на уже проявленные вызовы, а также предугадывать и предотвращать потенциальные. Другими словами, качество власти в новых условиях определяется способностью государственных институтов разрабатывать и проводить политику развития в единстве всех ее составляющих в целях суверенного развития страны.

В сложившихся условиях выход на траекторию устойчивого роста экономики и благосостояния общества возможно только на основе концентрации имеющихся ресурсов на прорывных направлениях формирования нового технологического уклада, многократного повышения инновационной и инвестиционной активности, улучшения качества государственного регулирования, подъема трудовой, творческой и инновационной активности людей.

Для обеспечения качественного экономического роста необходимы не только радикальные перемены в экономической политике, но и в самой идеологии экономических преобразований: качественный экономи-

ческий рост должен стать приоритетной задачей теории и экономической политики. Должна быть выработана и реализована государственная программа роста экономики на основе ее модернизации с соответствующим ресурсным обеспечением. При этом экономический рост должен быть непосредственно связан с социально-экономическим развитием общества.

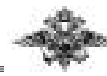
Выработка государственной промышленной политики и ее реализация в Российской Федерации на современном этапе должны быть ориентированы на решение четырех стратегических задач:

- ◆ развитие конкурентоспособности и повышение темпов роста промышленно-энергетического сектора экономики;
- ◆ повышение эффективности топливно-энергетического комплекса и обеспечение энергобезопасности;
- ◆ развитие научно-технического и производственного потенциала в интересах повышения уровня национальной безопасности;
- ◆ создание системы технического регулирования стандартизации и обеспечения единства измерений в интересах повышения качества жизни населения и конкурентоспособности экономики.

Реализация первой цели — развитие конкурентоспособности и повышение темпов роста промышленно-энергетического сектора экономики — предполагает содействие образованию и развитию эффективных экономических субъектов в промышленности и энергетике, поддержку разработки конкурентоспособной техники и технологий, модернизацию и реконструкцию производственных мощностей, разработку и реализацию мер по энерго- и ресурсосбережению в промышленно-энергетическом секторе и сфере потребления.

Конкурентоспособность на внутреннем рынке может быть охарактеризована показателем доли промышленной продукции российского производства во внутреннем потреблении продукции промышленности, а на внешнем рынке — темпами роста экспорта промышленной продукции.

Главным показателем конкурентоспособности промышленной продукции является уровень качества и издержек производства. Только реконструкцией и модернизацией производства, внедряя прогрессивные технологии, можно осуществить повышение качества продукции и фондоотдачи, рост производительности труда. А для этого необходимо привлечь большой



объем инвестиций, в том числе и за счет иностранного капитала. Конечно, необходима постоянная государственная поддержка проведению модернизации промышленности и всей экономики в целом.

Реализация второй цели — развитие топливно-энергетического комплекса и обеспечение энергобезопасности — предполагает проведение структурных преобразований в энергетике; рационализацию добычи и использования ресурсов на предприятиях топливно-энергетического комплекса, развитие перспективных направлений энергетики; диверсификацию и территориальное развитие топливно-энергетической инфраструктуры; стимулирование опережающего воспроизводства баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых.

Важнейшими шагами в этом направлении должны стать более широкое использование возобновляемых и альтернативных источников энергии, а также практическая реализация мероприятий по разработке и освоению инновационных технологий в области энергетики, становление низкоуглеродной энергетики. Для успешного продвижения России в русле мировых тенденций энергообеспечения необходима государственная поддержка инноваций в этой сфере и нормативно-правовое регулирование перспективных направлений функционирования российского топливно-энергетического комплекса.

Реализация третьей цели — развитие научно-технического и производственного потенциала в интересах повышения уровня национальной безопасности — содержит ряд направлений работы, к числу которых относятся:

- ◆ разработка отраслевых стратегий развития и стратегии развития оборонно-промышленного комплекса;
- ◆ реструктуризация, модернизация и совершенствование научно-технической и производственно-технологической базы;
- ◆ обновление номенклатуры продукции;
- ◆ улучшение организационно-управленческой структуры и качества управления;
- ◆ развитие экспортного потенциала.

Четвертая цель — создание системы технического регулирования, стандартизации и обеспечения един-

ства измерений в интересах повышения качества жизни населения и конкурентоспособности экономики — имеет высокую актуальность в контексте создания безопасных условий жизни населения и обеспечения высокого качества товаров и услуг.

Важнейшим условием реализации этой задачи является ускорение темпов реформы технического регулирования. Данную деятельность следует направить на повышение конкурентоспособности российской промышленности благодаря переходу на двухуровневую систему: технические регламенты и стандарты. Происходящая в России реформа технического регулирования должна снизить административную нагрузку на экономику, гармонизировать обязательные требования к продукции, стимулировать развитие системы национальных стандартов и, следовательно, повысить как внешнюю, так и внутреннюю конкурентоспособность экономики. Реализация этих и других мер должна резко повысить устойчивость и конкурентоспособность промышленности и всей экономики страны в целом, обеспечить динамичное социальное развитие общества и экономическую безопасность России.

Литература

1. Глазьев С.Ю. Перспективы российской экономики в условиях глобальной конкуренции // Экономист. 2007. № 5.
2. Шевченко В. Логика наших властей иногда не поддается объяснению. Интервью президента ВГАСУ, доктора технических наук, профессора и депутата Воронежской областной думы Игоря Суровцева // Коммерсантъ. 2014. 28 апр.

References

1. Glazyev S.Y. Prospects of the Russian economy in the conditions of the global competition//the Economist. 2007. № 5.
2. Shevchenko V. The logic of our authorities sometimes does not give in to an explanation. Interview of the president of VGASU, the Doctor of Engineering, professor and the deputy of the Voronezh regional дума Igor Surovtseva // Kommersant. 2014. April 28.



УПРАВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ РИСКАМИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

E-mail: nodari@unity-dana.ru;

ЛЕОНИД НАУМОВИЧ ТЕПМАН,

доктор экономических наук, профессор

E-mail: tepmn32@list.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проанализировано влияние различных факторов на принятие инвестиционных решений. Обосновывается вывод, что инвестиционный проект считается эффективным, если его доходность и риск сбалансированы в приемлемой для участника проекта пропорции. Определены виды рисков, относящихся к группе инвестиционных рисков. Дана характеристика методам управления инвестиционными рисками, определены показатели эффективности применения этих методов. Названы и охарактеризованы элементы системы управления инвестиционными рисками.

Ключевые слова: инвестиционный риск, инвестиционные решения, инвестиционный проект, методы управления инвестиционными рисками, система управления инвестиционными рисками.

Annotation. Influence of various factors on adoption of investment decisions is analysed. Locates the conclusion that the investment project is effective if its profitability and risk are balanced in accepted for the participant of the project of a proportion. Types of the risks relating to group of investment risks are defined. The characteristic to methods of control over investment risks is given. Indicators of efficiency of application of these methods are defined. Elements of a control system by investment risks are called and characterized.

Keywords: investment risk, investment decisions, investment project, methods of control over investment risks, control system of investment risks.

Необходимым условием стабильного функционирования и развития экономики является эффективная инвестиционная политика, ведущая к увеличению объемов производства, росту национального дохода, развитию различных отраслей и предприятий.

Но, анализируя эффективность тех или иных инвестиционных проектов, часто приходится сталкиваться с тем, что рассматриваемые при их оценке потоки денежных средств (расходы и доходы) относятся к будущим периодам и носят прогнозный характер. Неопределенность будущих результатов обусловлена влиянием как множества экономических факторов (колебания рыночной конъюнктуры, цен, валютных курсов, уровня инфляции и т.п.), не зависящих от усилий инвесторов, так и достаточного числа неэкономических факторов (климатические и природные условия, политические отношения и т.д.), которые не всегда поддаются точной оценке.

Неопределенность прогнозируемых результатов приводит к возникновению риска того, что цели, поставленные в проекте, могут быть не достигнуты полностью или частично.

Информационная неопределенность влечет столь же неустрашимый риск принятия инвестиционных ре-

шений. Всегда остается возможность того, что проект, признанный состоятельным, окажется de-facto убыточным, поскольку достигнутые в ходе инвестиционного процесса значения параметров отклонились от плановых, или же какие-либо факторы вообще не были учтены. Инвестор никогда не будет располагать всеобъемлющей оценкой риска, так как число разновидностей внешней среды всегда превышает управленческие возможности принимающего решения лица и обязательно найдется нежелательный сценарий развития событий (любая катастрофа, к примеру), который, будучи неучтен в проекте, тем не менее, может состояться и сорвать инвестиционный процесс. В то же время, инвестор обязан прилагать усилия по повышению уровня своей осведомленности и пытаться измерять рискованность своих инвестиционных решений как на стадии разработки проекта, так и в ходе инвестиционного процесса. Если степень риска будет расти до недопустимых значений, а инвестор не будет об этом знать, то он обречен действовать вслепую. «Неопределенность», которую мы должны учитывать в наших расчетах, возникает в инвестиционных расчетах при определении эффективности инвестиционного проекта, когда инвестор вынужден определить для



себя, на какой риск он готов пойти, чтобы получить желаемый результат; при этом решение двухкритериальной задачи осложняется тем, что толерантность инвесторов к риску индивидуальна.

Критерий принятия инвестиционных решений можно сформулировать следующим образом: Инвестиционный проект считается эффективным, если его доходность и риск сбалансированы в приемлемой для участника проекта пропорции и формально представлен в виде выражения:

$$\text{Эффективность ИП} = \{ \text{Доходность}; \text{Риск} \}$$

Под «доходностью» понимается экономическая категория, характеризующаяся соотношением результатов и затрат.

Данное определение отнюдь не вступает в противоречие с определением термина «эффективность», поскольку определение понятия «эффективность», как правило, дается для случая полной определенности, т.е. когда вторая координата «вектора» — риск, равна нулю.

Таким образом, в этой ситуации появляется новый фактор — фактор риска, который, безусловно, необходимо учитывать при анализе эффективности инвестиционного проекта.

Инвестиционный риск — это опасность потери инвестиций, неполучения от них полной отдачи, обесценения вложений.

Для финансового менеджера риск — это вероятность неблагоприятного исхода. Различные инвестиционные проекты имеют различную степень риска. Самый высокодоходный вариант вложения капитала может оказаться и самым рискованным. Целью процесса управления инвестиционными рисками является обеспечение успешного функционирования организации в условиях риска и неопределенности. Поскольку полностью исключить возникновение нежелательных результатов зачастую невозможно, необходимо проведение мероприятий по обеспечению защиты от слишком больших потерь. Основной задачей проведения этих мероприятий является снижение риска до приемлемого уровня и минимизация ущерба от возможных потерь.

В соответствии с поставленной целью определяются основные задачи:

- ◆ выявление возможных рисков и анализ их влияния на деятельность организации;
- ◆ оценка возможных финансовых потерь от реализации рисков;

- ◆ формирование стратегии управления рисками;
- ◆ воздействие на риск;
- ◆ анализ результатов и оценка эффективности методов управления рисками.

Методы управления инвестиционным риском сводятся к проведению ряда мероприятий.

1. Мониторинг деятельности посредника, обычно проводимый одним из трех способов:

- ◆ уточнение операционных и информационных технологий, используемых посредником. Преимуществом этого способа является его возможность получения первичной информации;
- ◆ определение профессиональной деятельности посредника путем анкетного опроса. Данный способ применяется для экономии затрат на фондовых рынках, где функции основных финансовых посредников в значительной степени формализованы;
- ◆ получение информации о деятельности посредника на рынке; используется как дополнение к оценке деятельности посредника.

2. Установление эффективности функционирования посредника. Данный способ целесообразен для широкого набора статистических и количественных показателей, посредника. На практике чаще всего используются следующие способы:

- ◆ относительный (сравнение с аналогичным);
- ◆ абсолютный (сравнение количественных показателей);

3. Определение нескольких посредников. Используется крупными инвесторами.

4. Финансовый контроль посредника. Дает возможность контролировать внутренние и внешние риски посредника.

5. Компенсация потерь:

- ◆ *страхование* — эффективность зависит от развитости рынка и наличия страховых брокеров;
- ◆ *хеджирование* — покупка финансового инструмента (фьючерса, опциона, свопа, и пр.)

Способ оценки риска инвестиций прямо связан со способом описания информационной неопределенности в части исходных данных проекта. Если исходные параметры имеют вероятностное описание, то показатели эффективности инвестиций также имеют вид случайных величин со своим имплицитивным вероятностным распределением. Однако, чем в меньшей степени статистически обусловлены те или иные параметры, чем слабее информационность контекста свидетельств о состоянии описываемой рыночной среды; и чем



ниже уровень интуитивной активности экспертов, тем менее может быть обосновано применение любых типов вероятностей в инвестиционном анализе.

Альтернативный способ учета неопределенности — так называемый минимаксный подход. Формируется некий класс ожидаемых сценариев развития событий в инвестиционном процессе и из этого класса выбирается два сценария, при которых процесс достигает максимальной и минимальной эффективности, соответственно. Затем ожидаемый эффект оценивается по формуле Гурвица с параметром согласия L . При $L=0$ (точка Вальда) за основу при принятии решения выбирается наиболее пессимистичная оценка эффективности проекта, когда в условиях реализации самого неблагоприятного из сценариев сделано все, чтобы снизить ожидаемые убытки. Такой подход, безусловно, минимизирует риск инвестора. Однако, в условиях его использования большинство проектов, даже имеющих весьма приличные шансы на успех, будет забраковано. Возникает опасность паралича деловой активности с деградацией инвестора как лица, принимающего решения. Понимая инвестиции как разновидность деловой игры по аналогии: инвестору вменяется в обязанность рисковать, но рисковать рационально, присваивая каждому из потенциальных сценариев инвестиционного процесса свою степень ожидаемости. В противном случае он рискует потерпеть убыток от непринятия решения — убыток чрезмерной перестраховки.

Материально измеряемая неопределенность результата инвестиций состоит в возможности как получения, так и неполучения или недополучения прибыли, а также в уменьшении и даже потере капитала, вложенного в данный проект, вследствие реализации различного рода рисков.

Таким образом, в группу инвестиционных рисков входят риски как чистые, так и спекулятивные; как внешние, так и внутренние. Группа рисков, возникающих в процессе разработки и реализации инвестиционного проекта, обширна и включает множество рисков, характерных для каждого этапа инвестиционного проекта. Задача государства при регулировании инвестиционной деятельности состоит в снижении степени влияния данных рисков. Регулирующие функции государства должны быть направлены на увеличение устойчивости социально-экономической системы в стране и обеспечение оптимального режима функционирования хозяйствующих субъектов. К основным рискам, снижение влияния которых зависит действия

органов власти, относятся политические, социальные риски и риски государственного регулирования. Последние риски находятся в сферах регулирования экспортно-импортных операций, ценообразования и налогообложения, землепользования, производственных и проектных нормативов, охраны окружающей среды. Частично к ним относятся также риски, связанные с функционированием отдельных отраслей народного хозяйства, однако действие регулирующей функции государства в данной сфере достаточно условно, так как на степень влияния отраслевых рисков воздействует множество других макроэкономических факторов. К рискам покупательной способности относятся валютные и инфляционные риски, риски наступления банковского или фондового кризиса.

Риски противоправных действий приобретают все большее значение, так как современная мировая экономика в последнее время сталкивается с угрозой терроризма, а в российской экономике наблюдается тенденция внесудебного решения хозяйственных споров. К рискам противоправных действий следует отнести и риски мошенничества, т.е. создания заведомо преступных схем и организаций для мошеннического привлечения средств инвесторов с использованием пробелов в административном и уголовном законодательстве.

Цель процесса управления инвестиционными рисками — обеспечение успешного функционирования организации в условиях риска и неопределенности. Поскольку полностью исключить возникновение нежелательных результатов невозможно, необходимо проведение мероприятий по обеспечению защиты от больших потерь. Задача проведения этих мероприятий — снижение риска до приемлемого уровня и минимизация ущерба от возможных потерь. В соответствии с поставленной целью определяются:

- ♦ последовательность управления рисками выглядит следующим образом: анализ риска — оценка риска — выявление риска — выбор методов управления на основе оценки затрат и эффективности — принятие — передача — снижение — отказ — финансирование мероприятий — воздействие на риск — контроль результатов и корректировка системы управления инвестиционными рисками;

- ♦ инструмент, который позволяет измерять возможности (ожидания); таким инструментом является теория нечетких множеств. На этом основании разработан метод оценки инвестиционного риска и новый комплексный показатель оценки степени риска.



Система управления инвестиционными рисками представляет собой сложный механизм воздействия управляющей системы на управляемую с целью получения желаемого результата. Управление инвестиционными рисками как система состоит из двух подсистем: управляемой подсистемы (объекта управления) и управляющей подсистемы (субъекта управления).

В системе управления инвестиционным риском объектом управления являются инвестиционный риск, рискованные вложения капитала, экономические отношения между хозяйствующими подразделениями в процессе реализации данного риска.

Субъектом управления в системе управления инвестиционным риском является руководитель специального отдела, куда могут входить финансовый менеджер, менеджер по риску и другие, осуществляющие воздействие на объект управления.

Система управления инвестиционным риском содержит в себе ряд мероприятий по поддержке решения, которое позволит снизить неопределенность, имеющую место при принятии решений субъектами: управление инвестиционным риском и его хеджирование; контроль за инвестиционными рисками и т.п.

При анализе системы управления рисками целесообразно использовать в качестве основного методологического инструмента системный подход.

Системный подход — это не только организация процесса, но и учет окружающей среды. Новое качество возникает благодаря наличию связей в системе, которые осуществляют перенос свойств каждого элемента системы на все остальные ее элементы.

Эффективность функционирования системы управления инвестиционным риском, исходя из основных положений системного подхода, определяется эффективным взаимодействием между частями системы.

Система управления инвестиционными рисками представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, конечной целью существования которых является минимизация рисков.

Такую систему управления можно охарактеризовать как совокупность методов, приемов и мероприятий, позволяющих в определенной степени прогнозировать наступление рискованных событий и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий.

Показатели эффективности применения того или иного метода управления риском зависят от критерия, положенного в основу сравнения. Есть два наиболее

употребительных подходов к выработке критериев: выбор критического параметра, который не должен выходить за допустимые пределы; экономическая выгода.

Первый подход тесно связан с соблюдением норм экономической безопасности. Примером таких норм могут являться лимиты расходования средств для трейдеров или лимитов кредитования.

Такие механизмы, как страхование и самострахование, направлены, прежде всего, на компенсацию последствий неблагоприятных событий. Сравнение их с другими методами возможно, если для сравнения выбран определенный параметр, например, предельный размер снижения дохода.

Экономическая выгода за счет повышения уровня финансовой безопасности определяется путем оценки различных вариантов по принципу определения нормы прибыли на единицу затрат. Достижимый при этом уровень финансовой безопасности не играет особой роли, он определяется наиболее экономически выгодным вариантом.

Для оценки эффективности также следует определить основные показатели эффективности работы системы. Выделяют следующие показатели:

- ◆ получение информации о произошедших убытках и принятых мерах по их минимизации, а также о рисках, которых удалось избежать;
- ◆ своевременность исполнения мероприятий риск-менеджерами;
- ◆ выявление новых обстоятельств, изменяющих уровень риска;
- ◆ анализ экономической целесообразности использования выбранных методов оценки и управления финансовым риском к подобным операциям. Определяется как отношение полученной прибыли к указанным затратам;
- ◆ возможность возникновения угроз от последствий самой операции.

Эффективность управления рисками должна соответствовать конечной цели системы менеджмента и контроля рисков — обеспечению максимальной сохранности активов и капитала на основе минимизации тех подверженностей риску, которые могут неожиданно резко сократить ресурсы фирмы.

Действия системы управления рисками в инвестиционной компании должны иметь строго регламентированный характер и выливаться в определенный алгоритм, разделенный на отдельные этапы, что вместе можно определить как процесс управления рисками.



ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА ВНЕШНЕЙ МАРКЕТИНГОВОЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ВЛИЯНИЯ ФАКТОРА ГЛОБАЛИЗАЦИИ

АНДРЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЯКОВЛЕВ,

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: Yakovlev@mail.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Рецензент: доктор экономических наук, профессор *Эриашвили Н.Д.*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются отдельные элементы общей системы анализа среды международного маркетинга в контексте происходящих в настоящее время процессов глобализации мировой экономики. Описываются основные методы изучения среды, используемые в международном маркетинге. Приводится характеристика среды международного маркетинга по элементам. Дается оценка основным факторам, которые необходимо принимать во внимание при проведении исследований на международных рынках в условиях глобализации и развития региональной интеграции.

Ключевые слова: глобализация мировой экономики; среда международного маркетинга; региональная интеграция; мультинациональная компания; международное маркетинговое исследование; кросскультурный анализ потребностей потребителей.

Annotation. Some elements of general system of analysis of international marketing environment in context of nowadays globalization processes in world economy are disclosed. Standard methods of exploration of international marketing environment are described. General description of elements of international marketing environment is brought. Skilled valuation of standard factors, which are necessary during international marketing research in terms of globalization and elaboration of regional integration, is given.

Keywords: globalization of world economy; international marketing environment; regional integration; multinational company; international marketing research; cross-cultural analysis of needs of consumers.

Происходящие в настоящий момент проявления глобализации не могут быть сдержаны искусственным путем, поскольку являются очередным этапом в цивилизационном развитии. Современные специалисты рассматривают глобализацию в качестве таких процессов, как интернационализация и усиление международных обменов (включая ситуации взаимозависимости); либерализация, ликвидация ограничений передвижения; универсализация и нелимитированное распространение продукции (услуг); лоббирование интересов Запада (частичная американизация), распространение (иногда и навязывание) ценностей и культур, присущих западной экономике; ликвидация жесткой связи экономического пространства с конкретными географическими границами. Данные проявления аспекта глобализации в определенных отраслях (сферах) превращают глобализацию как таковую из некоего абстрактного воздействия внешней среды, неконтролируемого отдельными частными субъек-

ами, в систему объединенных отношений (процессов), характеризующих сегодняшний этап развития отраслей деятельности и, таким образом, требующих адекватного императивного воздействия. Определенные успехи в глобальной экономике отчасти обусловлены миксом из двух подходов: кросскультурного, базирующегося на сравнении национальных маркетинговых концепций и практической деятельности, и межкультурного, основанного на изучении взаимодействия представителей разнообразных культур при осуществлении предпринимательской деятельности.

Можно однозначно заявить, что среда международного маркетинга — это та terra incognita, которую необходимо непрерывно изучать, анализировать в процессе масштабных маркетинговых исследований международных рынков. С определенной долей уверенности следует отметить, что сегодня базовым методом анализа среды в международном маркетинге является так называемый PEST-анализ. В рамках дан-



ного комплекса, в первую очередь, предпринимается оценка политической среды (P), которая рассматривает специфику регулирования отрасли (и рынка в целом) государством, законодательство государства, его торговую политику, существующие лоббирующие структуры, а также международные организации, представленные на данном рынке. Подробный анализ элементов экономической среды (E) включает в себя изучение тех экономических факторов, которые оказывают наибольшее влияние на покупательскую способность населения. Затем проводится анализ социальных факторов (S), в том числе основных демографических характеристик, данных об уровне (а также стиле) жизни и особенностях поведения покупателей, а также оценка этнического состава и доминирующей религии, наличия и особенностей средств массовых коммуникаций и их влияния на потребительскую сферу. Изучение технологических факторов среды (T) включает в себя исследование уровня и особенностей имеющейся технологической базы, политики государства в области технологий, нормативной основы по тематике передачи технологий, защиты в сфере права интеллектуальной собственности, доступа к технологиям, уровня развития инфокоммуникационной системы и других элементов.

Также необходимо обратить внимание на то, что сравнению особенностей и перспектив развития внешней среды с преимуществами и недостатками самой организации способствует проведение SWOT-анализа, который рассматривается в качестве возможности осуществления требуемой диагностики внутренней среды организации и анализа ее как сильных, так и слабых сторон, которые в стратегической перспективе оцениваются как основные конкурентные преимущества организации либо как слабые стороны, которые целесообразно скорректировать. С прогностической точки зрения организации (предприятию) следует понимать, как именно рыночные возможности могут быть достигнуты и применены с учетом ряда конкурентных преимуществ (сильных сторон) ее собственной внутренней среды. С учетом того, что основные угрозы на рынке создаются конкурентным окружением, организации рекомендуется изучать сильные стороны фирм-конкурентов и принимать адекватные решения по их нейтрализации (минимизации их воздействия).

Итак, современная среда международного маркетинга состоит из трех элементов. Во-первых, это ши-

рокая маркетинговая среда, составными частями которой являются индикаторы макромаркетинговой среды, анализируемые с помощью PEST-анализа: политические, экономические, социальные и технологические факторы, особенности проявления которых должны быть учтены в обязательном порядке организацией в случае принятия определенных маркетинговых решений на стратегическом и тактическом уровнях. Вторым элементом среды становятся маркетинговая инфраструктура, а также разнообразные институты, предлагающие рынку ряд маркетинговых услуг (компании, на профессиональном уровне занимающиеся маркетинговыми исследованиями, работающие на рынке рекламы и в сфере маркетинговых коммуникаций). К таковым можно также отнести компании, которые предлагают некие посреднические услуги для создания каналов распределения продукции и услуг (торгово-посреднические структуры национального масштаба, розничные торговые сети). Третий элемент — блок местной маркетинговой инфраструктуры, т.е. инфраструктура экономики и предпринимательства, образовательные организации, уровень маркетинговых знаний общества. Разделение единой маркетинговой среды на три элемента является новацией, однако координация всех блоков является важной для глобальных компаний, выходящих на новые национальные (региональные) рынки, которые должны проводить подробный анализ внешней среды, оценивать воздействие маркетинговых институтов (и инструментов), а также определять степень готовности рынка к принятию каких-либо товаров (услуг).

Сегодня в условиях глобализационных процессов и развития региональной интеграции создается единая маркетинговая среда не отдельного государства, а целых регионов (Европейский Союз, Соглашение НАФТА и другие объединения). В рамках разнообразных региональных интеграционных группировок наблюдается довольно высокий уровень интеграции и конвергенции экономических условий и показателей, однако менее развит политический элемент интеграции. При этом культурная интеграция и, соответственно, конвергенция реализуются значительно медленнее и граждане отдельных государств могут не замечать происходящих изменений (даже в рамках позитивных высокоразвитых интеграционных объединений имеют место серьезные кросскультурные различия).



При рассмотрении вопроса маркетинговой среды и ее конвергенции необходимо учесть и концепцию глобальной деревни. Идея глобальной деревни была выдвинута канадским философом Маршалом Маклуханом. Прежде всего, он имел в виду развитие электронных средств передачи информации (телефон и телевидение), компьютер, которые способны сокращать расстояния и упрощать коммуникации между удаленными географическими точками до такой степени, что весь мир сужается до размеров деревни. Маклухан не включал аспект культурной конвергенции в понятие глобальной деревни, наоборот, он считал, что уникальность и разнообразие должны поддерживаться современными коммуникациями. Культурная конвергенция ограничена уровнем политической интеграции, имеющимся законодательством, существующей маркетинговой инфраструктурой. Наряду с конвергенцией рассматривается и аспект разнообразия маркетинговой среды. Это разнообразие существенно даже в рамках развитых интеграционных объединений. В шести странах, которые образовали ЕС, говорили на четырех языках; в 1986 г., когда ЕС увеличился до 12 стран, языков было уже 10; с мая 2004 г. стран стало 25, а языков — 20. Мы видим, что языковое разнообразие существенно влияет на маркетинговую среду в рамках Евросоюза [1, с. 69].

В контексте вышесказанного можно отметить, что выход целого ряда известных мультинациональных компаний на рынки государств региона Восточной Европы подтверждает наличие вариаций в характеристиках маркетинговой среды, в которой осуществляются сделки данными организациями. Сегодня маркетинговая среда государств с переходной экономикой характеризуется довольно высоким уровнем образования населения, сравнительно низкой стоимостью рабочей силы, но, в то же время, ее достаточно высокой производительностью. Зарубежная (международная) экспансия многонациональных компаний на рынках государств Восточной Европы (а также России) реализуется в различных формах — путем приобретения местных фирм ради производственных мощностей или каналов дистрибуции, а также торговых марок. При реализации сделок по поглощению в целях завладения значительными объемами нематериальных активов компания, как правило, сохраняет приобретенный национальный бренд (портфель брендов) для дальнейшего развития. Соответствующие сделки можно осуществлять в случаях отсутствия у фирмы-покупателя

собственного сильного бренда (актуального и перспективного для организации рынка), а поглощаемый субъект правоотношений представлен сильным брендом со значительным потенциалом. В ряде случаев поглощающая компания обладает собственным сильным брендом, но из-за высокого уровня конкуренции договоры по поглощению остаются единственной оптимальной возможностью захвата рыночной власти. Далее, если компания, являющаяся собственником сильного бренда, приобретает конкурентную организацию, она может осуществлять корректировку сбытовой политики в контексте обновленного портфеля брендов. Хочется обратить внимание на то, что в рамках настоящего подхода возможна и абсолютно противоположная стратегия, когда компания фактически уничтожает приобретенный бренд, чтобы устранить возможную конкуренцию на рынке. При этом логика действий не изменяется — организацию, совершающую экспансию, при процессе поглощения интересует именно бренд (а не материальные активы).

По состоянию на сегодняшний день международная конкуренция не рассматривается как вопрос выбора для компаний-производителей. Сейчас с рядом аспектов международной конкурентной политики вынуждены сталкиваться и те компании, которые никогда не реализовывали свои товары (услуги) за рубежом, так как производители национальных марок конкурируют с зарубежной продукцией и брендами, широко представленными на местных рынках. Таким образом, перед производителями довольно остро стоит проблема получения качественной информации в целях принятия оптимальных управленческих решений, таких, как выбор варианта присутствия на новом рынке, выход на рынок со стандартизированным товаром либо его соответствующая адаптация к сложившимся потребностям рынка. Становится очевидной все возрастающая роль исследовательской функции, а также квалифицированной рыночной информации, требуемой для принятия управленческих решений (данная информация способствует снижению риска неопределенности). Сложившиеся условия развития рынков и их интеграция сопряжены с модернизацией системы сбора и анализа рыночной информации, которая становится источником вторичных данных, а также каналом получения ряда первичных данных.

Ключевые показатели, которые следует иметь в виду при проведении исследований на наднациональных рынках, включают в себя социокультурные осо-



бенности (кросскультурный анализ потребностей потребителей на различных международных рынках), этнические различия, климатические показатели, экономико-правовые различия в развитии разных государств, исторические особенности, различия в привычках потребления и в развитии условий маркетинга. Это также различия действительных и потенциальных целевых рынков. На мой взгляд, наибольший интерес привлекает такой фактор, как «различия действительных и потенциальных целевых рынков». В связи с этим наиболее целесообразно привести следующий пример.

В таких странах, как Великобритания или Германия, возможно составление выборки потребителей в национальном масштабе (например, целевые индексы потребителей — TGI (target group index)). Жители малых городов и деревень могут быть включены в исследования, поскольку расстояния не очень велики. В Испании исследования могут быть проведены только в городах с населением более 100 тыс. человек, поскольку стоимость исследования жителей малых городов и деревень будет крайне высокой. В России большинство исследовательских компаний также включают в национальные выборки респондентов, проживающих в городах с населением не менее 100 тыс. человек. Исследование среднего класса изначально в начале 2000-х гг. проводилось в российских городах с населением от 1 млн жителей (всего на первых этапах исследования в выборку было включено 10 городов: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Екатеринбург, Самара, Казань, Красноярск, Ростов-на-Дону, Воронеж, Пермь). После нескольких волн исследования выборку городов решено было расширить до 15, в нее вошли города из развивающихся с экономической точки зрения регионов страны, где количество жителей может быть менее 1 млн человек [1, с. 72].

Помимо описанного, на исследования, проводимые на международных рынках, оказывают влияние языковые барьеры, разница в потреблении продуктов и услуг, отличия в оценке конечными потребителями товаров и услуг, различия в возможностях проведения маркетинговых исследований и наличие в государстве исследовательских агентств. Указанное следует учитывать при выборе конкретного типа маркетингового исследования и его последующем планировании.

При осуществлении маркетинговых исследований на различных рынках и в разных культурах возникает целый ряд трудностей, что в итоге приводит к проблематике интерпретации соответствующих маркетинго-

вых данных. Значительное количество проблем может возникнуть при проведении маркетинговых исследований в разных государствах в случае, если эти исследования проводятся для принятия конкретных маркетинговых решений, связанных с реализацией определенных стратегических задач организации на конкретных рынках. Культурные особенности, скорее всего, наиболее сильно влияют на изменение маркетинговых стратегий присутствия компаний на рынках различных государств. В то же время, планомерное изучение кросскультурных особенностей способствует решению задачи маркетинговых исследований в рамках международной маркетинговой деятельности. Исследования в аспекте международного маркетинга можно подразделять на следующие типы: исследования, проводимые в одном отдельно взятом государстве (в случае, когда организация решает осуществлять экспортные операции и изучает рынок другого государства); исследования, проводимые одновременно в нескольких государствах (они могут быть организованы одновременно или последовательно); независимые исследования в нескольких государствах (как правило, они заказываются транснациональными корпорациями); последовательные исследования, проводимые в нескольких государствах либо регионах (характерны только для регионов с аналогичными культурными особенностями и уровнем экономического развития).

Маркетинговые исследования, которые проводятся в государствах с различающимся политическим, экономическим и культурно-историческим развитием, в большинстве случаев обладают некой долей неопределенности и сложности не только в организации получения информации, но и в части анализа и последующей интерпретации полученных данных. Уровень сложности трактовки данных зависит от понимания сущности процессов анализа различий и схожих элементов и определения тождественности этих данных. Источниками сложности проблематики в сфере эквивалентности в проведении международных маркетинговых исследований могут быть расхождения в отношениях на разных рынках в аспекте организации проведения соответствующих исследований. В процессе этих исследований необходимо понимать, каково социальное устройство в отдельных государствах, имеются ли различия в поведении отдельных групп конечных потребителей. При этом базовые концепции и различия в их поведении могут использоваться при формировании анкет для оценки мотиваций к приобре-



тению определенных видов продукции; они будут зависеть от таких показателей, как самоактуализация, привычки, уровень взаимодействия с другими людьми в отдельно взятых обществах (культурах). Поэтому в маркетинговых исследованиях на международных рынках нередко концептуальный эквивалент согласуется с функциональным, диктующим, что в государствах с разными культурами продукция может быть использована по-разному, в зависимости от ее функциональных характеристик.

Таким образом, вероятность успеха маркетинговой стратегии на международных рынках во многом зависит от качества полученной еще до разработки стратегии маркетинговой информации. Существует оптимум параметров, которые должны быть определены при проведении исследования. К таковым специалисты относят: рынки и целевые сегменты, существенные для организации (предприятия); выбор стратегии проникновения компании на рынок; временные параметры выхода на конкретный зарубежный рынок; распределение маркетинговых ресурсов для позитивной реализации стратегии проникновения и обязательное согласование данного процесса с целями и задачами единой стратегии интернационализации компании; организация системы контроля для проведения последующего мониторинга эффективности маркетинговой стратегии бизнеса в целом.

Литература

1. Сагинова О.В., Скоробогатых И.И., Дюметц Ж. Кросскультурный маркетинг: Учеб. пособие. М., 2014.

2. Маркетинг в отраслях и сферах деятельности: Учеб. пособие / Под ред. докт. экон. наук, проф. Н.А. Нагапетьянца; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

3. Перцовский Н.И., Спиридонов И.А., Барсукова С.В. Международный маркетинг / Под ред. Н.И. Перцовского. М., 2001.

4. Стародубцев В.Ф. Межкультурная коммуникация в бизнесе и предпринимательстве (Поиск деловой идентичности): Учеб.-практ. пособие. М., 2013.

5. Мясоедов С.П. Основы кросскультурного менеджмента: Как вести бизнес с представителями других стран и культур: Учеб. пособие. М., 2003.

6. Черчилль Г., Браун Т. Маркетинговые исследования; 5-е изд. Пер. с англ. / Под ред. Г.Л. Багиева. СПб., 2007.

References

1. Saginova O.V., Skorobogatykh I.I., Dyumetz Dz. Cross-cultural marketing: Textbook. M., 2014.

2. Marketing in industries and fields of activity: Textbook / Under the editorship of dr. of econ. sciences, professor N.A. Nagapetyants; 2nd ed., revised and add. M., 2011.

3. Pertsovsky N.I., Spiridonov I.A., Barsukova S.V. International marketing / Ed. by N.I. Pertsovsky. M., 2001.

4. Starodubtsev V.F. Intercultural communication in business and entrepreneurship (Search for business identity): Training manual. M., 2013.

5. Myasiedov S.P. Fundamentals of cross-cultural management: How to do business with representatives of other countries and cultures: Textbook. M., 2003.

6. Churchill G., Brown T. Marketing research; 5th ed. Transl. from english / by G.L. Bagiev. SPb., 2007.

Майлис Н.П. Теория и практика судебной экспертизы в доказывании: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Изложены истоки формирования и развития теории судебной экспертизы, основные теоретические понятия. Рассмотрены теория идентификации и диагностики, современная классификация судебных экспертиз, субъекты судебно-экспертной деятельности и система государственных экспертных учреждений. Раскрыто правовое обеспечение судебно-экспертной деятельности. В соответствии с процессуальным уголовным, гражданским и арбитражным законодательством рассмотрены основные виды экспертиз, назначаемых правоохранительными органами.

Подробно изложены технологическое обеспечение производства судебных экспертиз, их доказательственное значение в раскрытии и расследовании преступлений. Должное внимание уделено информационному обеспечению судебно-экспертной деятельности, комплексным исследованиям, экспертной этике и экспертным ошибкам.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, практических работников, назначающих судебные экспертизы, и специалистов, которые их проводят.





ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЦЕНТНОЙ МАРЖИ КОММЕРЧЕСКОГО БАНКА

МАЛЬВИНА ХАДЖИМУРАТОВНА ДЗГОЕВА,

аспирант кафедры «Финансы и кредит» Северо-Осетинского государственного университета
Научная специальность 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит

E-mail: malvina-libra@mail.ru

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит»
Северо-Осетинского государственного университета **Тиникашвили Т.Ш.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются показатели процентной маржи коммерческого банка; приводится анализ изменения процентных доходов и расходов коммерческого банка; изменения процентной маржи коммерческого банка; выявлены составляющие кредитного и депозитного портфеля банка; показана доходность кредитов коммерческого банка и стоимость заемных средств коммерческого банка; определены приоритетные направления проводимой процентной политики.

Ключевые слова: коммерческий банк, процентная ставка, депозитный и кредитный портфель, доходы и расходы коммерческого банка, стоимость заемных средств, доходность кредитов, приоритетные направления проводимой процентной политики.

Annotation. Studied the performance of commercial bank interest margins, given changes in interest income and expenses of a commercial bank, changes in interest margins of commercial bank, identified components of credit and deposit portfolio, shows the yield of commercial bank loans and the cost of borrowing commercial bank in the priorities pursued interest rate policy.

Keywords: commercial bank, interest rate, deposit and loan portfolio, income and expenses of a commercial bank, the cost of borrowing, the yield credits, priority directions of the interest rate policy.

Согласно ФЗ «О банках и банковской деятельности», основой деятельности кредитной организации являются операции по привлечению во вклады денежных средств физических и юридических лиц и размещению указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности. Таким образом, процентная маржа, представляющая собой разницу между процентным доходом от активных операций банка и расходом по обязательствам, служит основным источником прибыли, которая является целью деятельности коммерческого банка.

$$\text{Абсолютная процентная маржа} = \text{Процентные доходы} - \text{Процентные расходы}$$

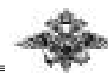
Задача непрерывного наращивания прибыли требует постоянной корректировки процентной маржи в условиях «золотого правила» банковской деятельности, когда объем и сроки выданных банком кредитов определяются величиной и структурой привлеченных средств. Для решения данной проблемы необходимо исследовать динамику как самого показателя маржи в абсолютном и относительном выражении, так и факторов, влияющих на ее формирование (табл. 1).

Таблица 1.

Динамика абсолютной процентной маржи ОАО «Сбербанк России»

№	Наименование показателя	2013 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	Темп роста 2013г./2012 г., %
1	Процентные доходы, всего	1339,0	1094,0	+22,4
2	Процентные расходы, всего	526,3	399,1	+31,9
3	Абсолютная процентная маржа	812,7	694,9	+17,0

Источник: <http://report-sberbank.ru/ri/ojsc/profit-and-loss-statement/>; расчеты автора.



Из табл. 1 видно, что темпы роста расходов опережают рост доходов, при этом наблюдается положительная динамика показателя абсолютной процентной маржи. Для выявления причины подобной динамики необходимо рассмотреть факторы, действующие на формирование процентной маржи.

По мнению О.И. Лаврушина, динамика абсолютной величины процентной маржи определяется несколькими факторами:

- ◆ объемом кредитных вложений и других активных операций, приносящих процентный доход;
- ◆ процентной ставкой по активным операциям банка;
- ◆ процентной ставкой по пассивным операциям банка;
- ◆ разницей между процентными ставками по активным и пассивным операциям (спрэд);
- ◆ долей беспроцентных ссуд в кредитном портфеле банка;
- ◆ долей рискованных активных операций, приносящих процентный доход;
- ◆ соотношением между собственным капиталом и привлеченными ресурсами;
- ◆ структурой привлеченных ресурсов;
- ◆ способом начисления и взыскания процента;
- ◆ системой формирования и учета доходов и расходов;
- ◆ темпами инфляции [7].

Основополагающим фактором, влияющим на формирование процентной маржи коммерческого

банка, является объем кредитных вложений и других активных операций, приносящих процентный доход. Вместе с тем, влияние объема кредитных вложений, приносящих процентный доход, сопровождается кредитным риском, а, следовательно, необходимостью создания и пополнения резерва на возможные потери по ссудам (табл. 2).

Из табл. 2 следует, что удельный вес объема кредитных вложений в совокупности в 2012 г. составил 90,7%, в 2013 г. динамика положительная — 91,4%, при этом доходы от ссуд, предоставленных клиентам, не являющимися кредитными организациями в 2012 г. составили 89,8%, в 2013 г. — 90,0%, с темпом роста 22,6%, а от размещения средств в кредитных организациях в 2012 г. — 0,9%, а в 2013 г. — 1,4%, с темпом роста 93,8%. Доля доходов от вложений в ценные бумаги в 2012 г. составила 9,3%, а в 2013 г. — 8,6%. Таким образом, наблюдается уменьшение доли, несмотря на положительную динамику прироста показателя на 13,2%; это значит, что преобладающая доля и динамика процентной маржи формируется за счет осуществления традиционных банковских операций, что может оцениваться положительно.

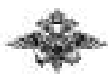
Размер процентного дохода на рубль активов характеризует уровень эффективности и рискованности вложений и определяется отношением процентного дохода к общей величине активов. Оптимальное значение данного показателя варьируется в пределах 10—18%.

Таблица 2.

Структура процентных доходов коммерческого банка

	Темп роста, %	2013 г.		2012 г.	
		Млрд руб.	Уд вес, %	Млрд руб.	Уд вес, %
Процентные доходы, всего,	+22,4	1339,0	100	1094,0	100
В том числе:					
От размещения средств в кредитных организациях	+93,8	18,6	1,4	9,6	0,9
От ссуд, предоставленных клиентам, не являющимся кредитными организациями	+22,6	1,204,9	90,0	982,4	89,8
Оказание услуг по финансовой аренде (лизинг)	0	0	0	0	0
От вложений в ценные бумаги	+13,2	115,5	8,6	102,0	9,3

Источник: <http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>; расчеты автора.



$$\text{Процентный доход на рубль активов} = \frac{\text{Процентный доход}}{\text{Активы банка}} \quad (\text{табл. 3})$$

Отношение процентного дохода к величине стержневого капитала показывает количество рублей процентного дохода, привлекаемых средств на рубль стержневого капитала. Оптимальное значение показателя равно 1,2—1,7.

$$\text{Процентный доход на рубль стержневого капитала} = \frac{\text{Процентный доход}}{\text{Собственные средства}} \quad (\text{табл. 4})$$

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что динамика расходов, понесенных банком, осуществляется в условиях так называемого «золотого правила» банковской деятельности, когда объем и сроки выданных банком кредитов определяются величиной и структурой привлеченных средств.

Как видно из табл. 5, расходы по привлеченным ресурсам в 2012 г. составили 70,2 млрд руб., а доходы от размещения в кредитных организациях в 2012 г. — 9,6 млрд руб. При этом, расходы по привлеченным средствам клиентов, не являющихся кредитными ор-

Таблица 3.

Динамика доходности активов ОАО «Сбербанк России»

	Наименование показателя	2013 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	Отклонение от нормы, 10—18%	
				2013 г.	2012 г.
1	Процентные доходы, всего	1339,0	1094,0	—	—
2	Активы, всего	16275,1	13581,8	—	—
3	Уровень процентного дохода на рубль активов, %	8,2	8,1	-1,8	-1,9

Источник: <http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/balance-sheet/>; расчеты автора.

Таблица 4.

Динамика величины процентного дохода на рубль стержневого капитала ОАО «Сбербанк России»

	Наименование показателя	2013 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	Отклонение от нормы, 1,2—1,7 ед.	
				2013 г.	2012 г.
1	Процентный доход*	1339,0	1094,0	—	—
2	Собственные средства, всего**	1935,2	1651,5	—	—
3	Величина процентного дохода на рубль стержневого капитала	0,7	0,7	0,5	0,5

Источник: *<http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>.

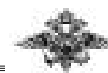
**<http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/balance-sheet/>; расчеты автора.

Таблица 5.

Формирование процентных расходов коммерческого банка

	Темп роста, %	2013 г.		2012 г.	
		млрд руб.	%	млрд руб.	%
Процентные расходы, всего,	+31,9	526,3	100	399,1	100
В том числе:					
По привлеченным средствам кредитных организаций	+21,2	85,1	16,2	70,2	17,6
По привлеченным средствам клиентов, не являющихся кредитными организациями	+30,6	415,7	78,9	319,0	79,8
По выпущенным долговым обязательствам	+161,2	25,6	4,9	9,8	2,6

Источник: <http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>; расчеты автора



ганизациями, в 2012 г. составили 319,0 млрд руб., а доходы — 982,4 млрд руб.

В 2012 г. доходы от размещений средств в некредитных организациях по совокупности превысили как расходы по ним, так и расходы, понесенные от размещения средств в кредитных организациях, на 593,2 млрд руб. Это позволяет сделать вывод от том, что средства, привлеченные на совершение кредитных операций, приоритетно размещены среди физических и юридических лиц. И это очень важно, поскольку само существование банковской системы базируется на работе с физическими и юридическими лицами, и чем больше клиентов — «не банков» задействовано, тем выше качество и шире спектр оказываемых услуг, доля межбанковского кредитования должна быть меньше. «Борьба за клиента» на ранке банковских услуг и служит двигателем самой банковской системы, поступательное развитие которой порождает новые критерии конкурентоспособности.

В этой связи, необходимо отметить неразвитость на российском банковском рынке операций по финансовой аренде (лизинг). Так, процентные расходы по выпущенным долговым обязательствам в 2012 г. составляют 2,6%, в 2013 г. — 4,9% от общего числа произведенных банком расходов. Это довольно незначительная доля в масштабах банка, несмотря на наблюдаемый темп роста в 161,2%.

Для определения факторов, влияющих на эффективность процентной политики, используются пока-

затели в расчете на один рубль активов, доходов и капитала. Причины изменения основных показателей эффективности можно определить с помощью финансовых коэффициентов, которые отражают качественные и количественные параметры, влияющие на эффективность банковской деятельности.

Отношение процентной маржи к величине активов характеризует эффективность управления спредом. Оптимальное значение 1—4%.

$$\text{Спред} = (\text{Процентные доходы} - \text{Процентные расходы} / \text{Активы}) \times 100\% \quad (\text{табл. 6})$$

Отношение процентной маржи к общей величине доходов показывает уровень чистого процентного дохода и характеризует эффективность процентной политики. Оптимальное его значение 6—8%.

$$\text{Чистый доход КБ} = \frac{\text{Процентная маржа}}{\text{Доходы КБ}} \quad (\text{табл. 7})$$

Негативная динамика процентной маржи обусловлена опережающим темпом роста расходов. Анализ кредитного портфеля банка Сбербанка России показал, что управление кредитным портфелем банка производится с позиции наращивания объемов кредитных вложений среди клиентов, не являющихся кредитными организациями, причем акцент делается на кредитовании физических лиц (рис. 1).

Таблица 6.

Показатель эффективности управления спредом ОАО «Сбербанк России»

	Наименование показателя	2013 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	Отклонение от нормы спреда, 1—4%	
				2013 г.	2012 г.
1	Процентная маржа	812,7	694,9	—	—
2	Активы, всего*	16 275,1	13 581,8	—	—
3	Спред, %	4,99	5,12	+0,99	+1,12

Источник: *<http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/balance-sheet/>; расчеты автора.

Таблица 7.

Динамика уровня чистого процентного дохода ОАО «Сбербанк России»

	Наименование показателя	2013 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	Отклонение от нормы, 6—8%	
				2013 г.	2012 г.
1	Доходы, всего	16 275,1	13 581,8	—	—
2	Процентная маржа	812,7	694,9	—	—
3	Чистый доход, %	5	5,1	-1	-0,9

Источник: <http://report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>; расчеты автора.

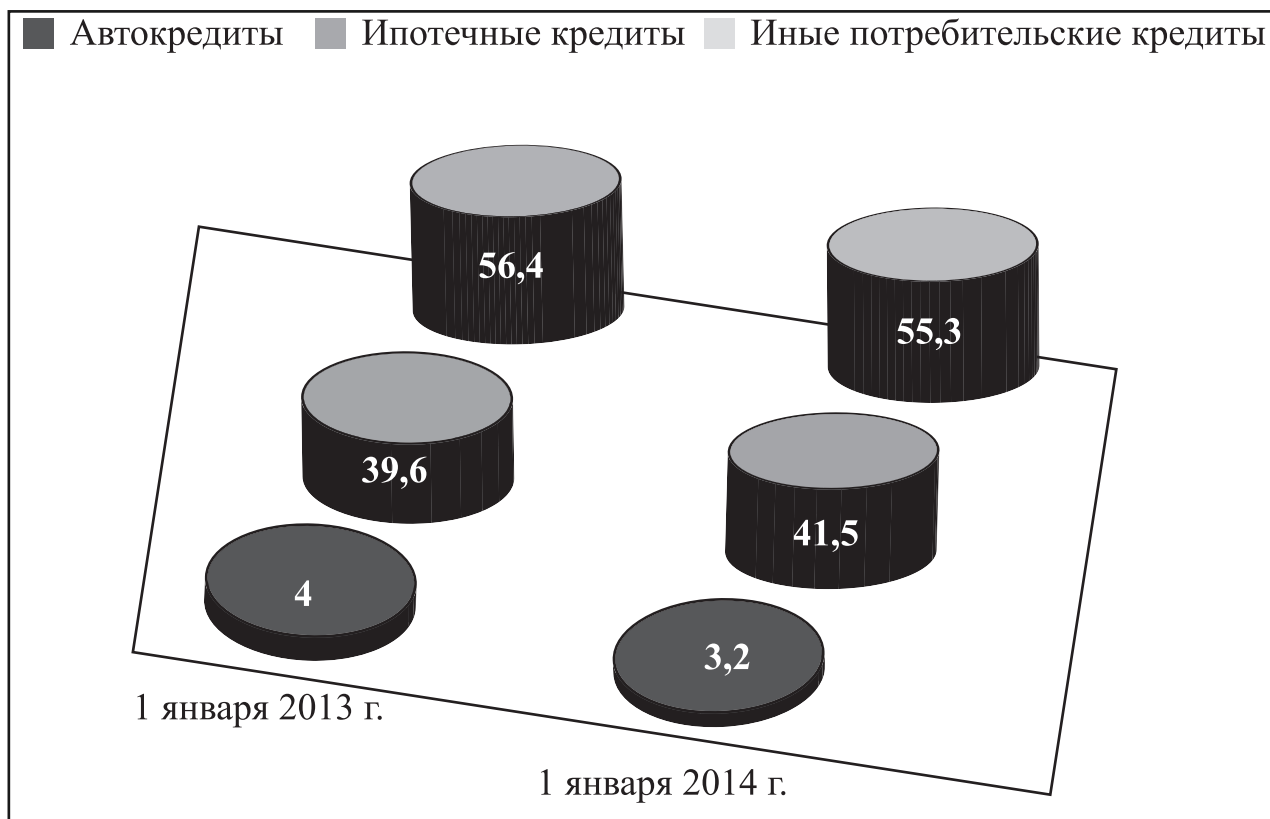


Рис. 1. Динамика кредитов, размещаемых среди физических лиц банком ОАО «Сбербанк России» [10]

В качестве одной из основных причин изменений Сбербанком процентных ставок необходимо отметить желание банка повысить свою долю на рынке кредитования. Конкуренция на рынке кредитования между банками постоянно ужесточается: выходят новые игроки с льготными условиями кредитования. Сбербанк же свою долю на этом рынке теряет и в целях предотвращения этого требуется изменить тарифную политику по кредитам.

Банк проводит достаточно осторожную процентную политику, поскольку величина уровня эффективности и рискованности вложений и на начало, и на конец периода ниже рекомендуемого значения на 1,9 ед. в 2012 г. и 1,8 ед. в 2013 г.

Вместе с тем, норматив максимального размера риска на одного заемщика составил в 2012 г. — 16,7%, а в 2013 г. — 17,3%, при норме в 25%; норматив максимального размера крупных кредитных рисков составил в 2012 г. — 141,1%, а в 2013 г. — 128,8, при оптимальном значении 800,0%, идет процесс пополнения резерва на возможные потери по ссудам (РВПС) с помощью чистых процентных доходов, которые уменьшаются на 2,9 млрд руб. в 2012 г. и на 39,7 млрд руб. в 2013 г. И если в 2012 г. они составили

0,4% от размера чистых процентных доходов (694,9 млрд руб.), то в 2013 г. — 4,9%, что в 12 раз больше, чем в предшествующем периоде.

Отношение процентного дохода к величине стержневого капитала остается неизменным — 0,7 ед., что на 0,5 ед. меньше нижнего предела рекомендуемого уровня. Таким образом, перед банком встает проблема большего наращивания размера процентной маржи. При этом сокращается соотношение процентной маржи и общей величины доходов на 0,1 ед. в 2013 г. до 5%, что меньше оптимального его значения 6—8%. Вот почему банк и акцентирует внимание на кредитовании физических и юридических лиц.

Высокие показатели мгновенной ликвидности по состоянию на 2012 г. — 61,4%, на 2013 г. — 53,6, при нормативном значении Н2 — 15,0%; объясняется избытком средств в банке, не задействованных в обороте. Дело в том, что овердрафтами и овернайтми пользуется довольно ограниченный круг клиентов, а банк акцентирует внимание на работе с физическими лицами, которые нуждаются в более длительном кредитовании.

В целях повышения уровня процентной маржи коммерческого банка целесообразно:



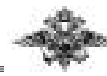
- ◆ расширение клиентской базы и линейки банковских продуктов;
- ◆ создание предпосылок для развития лизинговых операций;
- ◆ сохранение уровня текущей ликвидности в условиях ее «застоя» в силу недостаточной развитости российского РЦБ;
- ◆ привлечение «длинных денег» в целях соответствия кредитной политика банка требованиям потенциальных клиентов;
- ◆ повышение уровня достаточности собственных средств, позволяющего наращивать и диверсифицировать кредитный портфель.

Литература

1. ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166058/
2. ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20 марта 1996 г. (действующая редакция от 21 июля 2014 г.)). URL://<http://www.consultant.ru/popular/cenbum/>
3. ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21 ноября 2003 г.) (действующая редакция от 21 июля 2014 г.). URL://<http://www.consultant.ru/popular/currency/>
4. Инструкция Банка России от 3 декабря 2012 г. № 139-И (ред. от 30 мая 2014 г.) «Об обязательных нормативах банков» (зарегистрировано в Минюсте России 13 декабря 2012 г. № 26104). URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164615/
5. «Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» (утв. Банком России 26 марта 2004 г. № 254-П) (ред. от 30 мая 2014 г.) (Зарегистрировано в Минюсте России 26 апреля 2004 г. № 5774). URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165341/
6. URL://<http://www.report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>
7. URL://<http://www.report-sberbank.ru/fr/ojsc/balance-sheet/>
8. URL://<http://www.eurbank.ru/ipoteka-s-gospodderzhkoj-sberbank.html>
9. URL://<http://www.sberbank.ru/alania/ru/person/credits/home/mot/>
10. URL://<http://www.gosvoenipoteka.ru/page/voenaja-ipoteka-i-materinskij-kapital>

References

1. Federal law as of 10.07.2002 № 86-FZ (as amended on 21.07.2014) «On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)». URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166058/
2. Federal law «On securities market» dated 22.04.1996 № 39-FZ (as adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation 20.03.1996 (current edition from 21.07.2014)). URL://<http://www.consultant.ru/popular/cenbum/>
3. Federal law «On currency regulation and currency control» dated 10.12.2003, N 173-FZ (as adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation 21.11.2003 year) (current version from 21.07.2014). URL://<http://www.consultant.ru/popular/currency/>
4. The instruction of the Bank of Russia dated 03.12.2012 № 139 (as amended on 30.05.2014) «On mandatory ratios of banks» (registered in Ministry of justice of Russia 13.12.2012 № 26104). URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164615/
5. «Regulations on the procedure for making by credit institutions provisions for possible losses on loans, loan and similar debts» (appr. by the Bank of Russia 26.03.2004 254 N-P) (as amended from 30.05.2014) (Registered in Ministry of justice of Russia 26.04.2004 № 5774). URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165341/
6. URL://<http://www.report-sberbank.ru/fr/ojsc/profit-and-loss-statement/>
7. URL://<http://www.report-sberbank.ru/fr/ojsc/balance-sheet/>
8. URL://<http://www.eurbank.ru/ipoteka-s-gospodderzhkoj-sberbank.html>
9. URL://<http://www.sberbank.ru/alania/ru/person/credits/home/mot/>
10. URL://<http://www.gosvoenipoteka.ru/page/voenaja-ipoteka-i-materinskij-kapital>



ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

НАТАЛЬЯ МИХАЙЛОВНА БОБОШКО,

профессор кафедры финансов и экономического анализа Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, доцент

Научная специальность 08.00.12 — бухгалтерский учет, статистика

E-mail: v.boboshko@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется развитие государственного финансового контроля на современном этапе; рассмотрены вопросы повышения его эффективности.

Ключевые слова: аудит эффективности, государственный финансовый контроль, бюджет, финансы.

Annotation. Conducted development analysis of state financial control at a modern stage and considered questions about improving its efficiency.

Keywords: efficiency audit, state financial control, budget, finance.

Современный этап развития финансовой системы Российской Федерации характеризуется осуществляемой в ней модернизацией сферы государственных и муниципальных финансов, заключающейся, главным образом, в реализации бюджетной реформы. Во многом процесс модернизации государственных финансов предполагает создание и внедрение новых механизмов управления государственными финансовыми ресурсами, позволяющими обеспечить развитие в целом финансовой системы, повысить ее устойчивость к негативным факторам. В этой связи возрастает роль государственного финансового контроля как функционального элемента управления финансами.

Модернизация государственных финансов по объективным причинам зависит от состояния и действенности государственного финансового контроля, который в настоящее время ориентирован на повышение, с одной стороны, эффективности контроля, т.е. эффективности деятельности контрольных органов, а с другой, — на повышение контроля эффективности использования финансовых ресурсов и деятельности органов государственной власти и управления.

Вопрос повышения эффективности государственного финансового контроля является комплексным, решение его зависит от ряда факторов, включаемых и влияющих на эффективность, а именно: экономичность, продуктивность и результативность.

Важное значение стоит уделить результативности государственного финансового контроля, которая рас-

сматривается также как и категория «эффективность» контроля в двух аспектах: во-первых, результативность использования государственных финансовых ресурсов и, во-вторых, результативность деятельности контрольных органов. Стоит отметить, что компонент результативности государственного финансового контроля по сравнению с другими оказывает существенное влияние на состояние сферы государственных финансов, и поэтому весьма важно рассмотреть тенденции развития государственного финансового контроля в аспекте повышения его результативности.

Законодательно понятие «внешний государственный финансовый контроль» определено ФР от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Разделение контроля на внешний и внутренний является достаточно распространенной в зарубежных государствах особенностью организации ГФК.

Новый закон о совершенствовании государственного финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства, подписанный Российским президентом В.В. Путиным, который начал действовать с 1 января 2014 г., вносит изменения в Бюджетный кодекс РФ и КоАП РФ и вводит понятия внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Внешний контроль, согласно новому закону, будет осуществлять Счетная палата, а внутренний — главные распорядители бюджетных средств: Федераль-



ное казначейство и Росфиннадзор. Объектами этого контроля являются финансовые органы, госкорпорации, госкомпании, хозяйственные товарищества, общества с участием публично-правовых образований в их уставных капиталах, а также коммерческие организации с долей или вкладом таких товариществ и обществ в их уставных капиталах.

Таким образом, доказательства несоблюдения буквы бюджетного кодекса будут собирать структуры внешнего и внутреннего финансового контроля. Внешний контроль для правительства будет осуществлять Счетная палата, внутренний — главные распорядители бюджетных средств: Федеральное казначейство и Росфиннадзор.

Вместе с этим, согласно закону, с 1 января 2014 г. изменяются размеры отчислений НДС. Так, в бюджеты субъектов России будут направляться 85% (вместо 80%), в бюджеты муниципальных районов — 5% (вместо 10%). От суммы НДС, взимаемого на межселенных территориях, будут отчисляться 15% (раньше 20%), а в бюджеты городских округов — 15% (раньше 20%).

Таким образом, внешний государственный финансовый контроль в РФ осуществляют органы государственного финансового контроля в системе законодательной (представительной) власти, наделенные соответствующими контрольными полномочиями и обладающие необходимой организационной и функциональной независимостью; т.е. закон наделил контрольно-счетные органы необходимой компетенцией для осуществления системного внешнего финансового контроля, включая полномочия по анализу эффективности использования бюджетных средств, эффективности принимаемых исполнительной властью бюджетных решений. Получили закрепление те права должностных лиц контрольно-счетных органов при осуществлении внешнего финансового контроля, которые не могли быть установлены региональным законодательством. Также в законе определены основы взаимодействия контрольно-счетных органов на всех уровнях публичной власти.

К числу факторов повышения результативности можно отнести решение существующих проблем в сфере стандартизации контроля, усиление действенности финансовых санкций, внедрение и использование информационных технологий, а также отдельных типов государственного финансового контроля, таких как аудит эффективности и стратегический аудит.

Вопрос стандартизации государственного финансового контроля является достаточно острым, так как

он до сих пор не решен и не найден компромисс решению. На современном этапе стандарты существуют особенно в некоторых органах внешнего государственного финансового контроля.

Интересным является тот факт, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации нет информации о стандартах государственного финансового контроля: в ст. 270.1 отмечено лишь право подразделений внутреннего финансового аудита органов исполнительной власти на создание внутренних стандартов, которое на сегодня ими по-прежнему не реализуется.

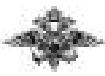
В законодательном порядке вопрос стандартизации контрольно-счетной деятельности на региональном уровне урегулирован лишь относительно недавно принятым, но пока не вступившим в силу, названным ранее федеральным законом. Так, в ст. 11, посвященной стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, отмечается, что контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований самостоятельно утверждают стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля, но в соответствии с общими требованиями, определенными Счетной палатой РФ.

Кроме всего прочего, как альтернатива разработке единых стандартов государственного финансового контроля существует мнение о возможности, в определенной мере, применения федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности в государственном финансовом контроле.

Указанная альтернатива не совсем оправдана, так как, исходя из логичных рассуждений, аудиторский контроль относится к негосударственному финансовому контролю, который представляет самостоятельный вид финансового контроля, поэтому государственный финансовый контроль требует несколько иного подхода к стандартизации.

Таким образом, начиная с момента принятия рассмотренного ранее федерального закона, заложены определенные предпосылки для развития единой системы стандартов внешнего государственного финансового контроля, которая будет способствовать систематизации контроля, методологическому обеспечению действий сотрудников контрольно-счетных органов при проведении контрольных мероприятий, а также значительно повысит результативность государственного финансового контроля.

Еще одним фактором повышения результативности государственного финансового контроля является уси-



ление действенности финансовых санкций за нарушение бюджетного законодательства, что способствует одновременно и укреплению бюджетной дисциплины.

В ранней редакции Бюджетного кодекса РФ (до 1 января 2014 г.) не были в достаточной степени решены вопросы установления ответственности и применения санкций, например, по таким основаниям мер принуждения, как неисполнение закона (решения) о бюджете, финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись. В отношении большинства оснований мер принуждения, по которым предусмотрена ответственность, санкции за нарушение бюджетного законодательства не соразмерны произведенному правонарушению в бюджетной сфере. Следует обратить внимание и на тот факт, что в Бюджетном кодексе РФ встречаются отдельные основания мер принуждения — финансирование расходов сверх утвержденных лимитов или несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом, по которым административные санкции определены не действующим в настоящее время Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 295, 297). Таким образом, вопрос усиления действенности мер ответственности является актуальным, так как большинство часть норм разд. 4 Бюджетного кодекса РФ являются неработающими, в то время как «работающие» отменены.

Таким образом, повышение результативности государственного финансового контроля зависит от усиления действенности финансовых санкций. Очевидным представляется то, что санкции должны быть прямо пропорциональны тяжести нарушения бюджетного законодательства и должны, тем самым, не только возмещать причиненный ущерб государству и наказывать виновных, но и сдерживать других от совершения подобных правонарушений.

В соответствии с новым Законом о государственном финансовом контроле и ответственности за нарушение бюджетного законодательства (от 2 июля 2013 г.) вводится исчерпывающий перечень нарушений бюджетного законодательства, штрафы по которым составят до 50 тыс. руб. и дисквалификацию на три года. Административные штрафы для юридических лиц предлагается установить в процентном отношении к сумме бюджетных средств, использованных с нарушением законодательства (до 25% от суммы нецелевого использования). Кроме того, за несвоевременный возврат бюджетного кредита может быть еще и наложена пеня в размере одной трехсотой от ставки рефинансирова-

ния Центробанка за каждый день просрочки. Кроме того, может быть приостановлено выделение кредитов и трансфертов. Отвечать по новым правилам будут не только получатели бюджетных денег, но и те, кто их с нарушениями выдает; т.е., по сути дела, вышестоящее начальство региональных чиновников — должностные лица из министерств и ведомств, которые являются главными распорядителями бюджетных средств. За нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, кредитов, бюджетных инвестиций им тоже грозят штрафы — от 10 до 30 тыс. руб. или дисквалификация.

Наиболее важной особенностью развития государственного финансового контроля на современном этапе является внедрение, а также определение значения и места в нем государственного аудита. При этом следует сказать, что существует достаточно взглядов и позиций представителей научной сферы на предмет эквивалентности указанных понятий, но все-таки формирование государственного аудита является этапом совершенствования государственного финансового контроля в рамках поставленных целей модернизации государственных финансов, связанных с повышением результативности использования бюджетных средств. Государственный финансовый контроль в понятийном аппарате значительно шире организации и методологии осуществления государственного аудита, который включает отнюдь не все элементы системы государственного финансового контроля.

В соответствии с новым Законом о государственном финансовом контроле и ответственности за нарушение бюджетного законодательства (от 2 июля 2013 г.) полномочия по аудиту эффективности использования бюджетных средств закрепляются за Счетной палатой и контрольно-счетными органами.

Таким образом, государственный аудит отличается от государственного финансового контроля тем, что акцент перемещен на оценку эффективности использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности.

Определенным образом повышение результативности контроля зависит от осуществляемых типов государственного финансового контроля, одним из которых потенциально важным является аудит эффективности. Причины, объясняющие роль и значимость аудита эффективности в повышении результативности заключаются, прежде всего, в том, что объектом данного типа государственного финансового контроля является не



просто использование бюджетных средств, а оценка того насколько экономично, продуктивно и как следствие результативно были использованы финансовые ресурсы государства. На сегодняшний день аудит эффективности осуществляется как Счетной палатой РФ, так и контрольно-счетными органами субъектов РФ.

Существенными проблемами в реализации и проведении аудита эффективности на современном этапе являются, во-первых, то, что не в полной мере разработаны подходы к оценке и критерии эффективности, и, во-вторых, недостаточно проработаны вопросы практического устранения нарушений и выполнения рекомендаций, сформированных по итогам проведения аудита эффективности.

Не менее интересной является проблема, связанная с тем, что контрольно-счетные органы субъектов РФ, предпринимают попытки поэтапного внедрения элементов аудита эффективности, что видно из наиболее часто используемых формулировок названий контрольных мероприятий — проверка или же контроль целевого и эффективного использования средств, при проведении которых даже не разрабатываются критерии эффективности. Во многом подход, основанный на возможности поэтапного внедрения элементов аудита эффективности, является ошибочным, так как аудит эффективности представляет собой целостную модель с присущими и необходимыми ей компонентами.

Наряду с аудитом эффективности, важной тенденцией развития и повышения результативности государственного финансового контроля является внедрение и использование контрольно-счетными органами стратегического аудита. Как было сказано, стратегический аудит представляет собой один из типов государственного финансового контроля, основной целью которого является комплексная оценка реализуемости в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики с учетом оценки ресурсных возможностей, ожидаемых при этом последствий, а также обоснованности планируемых и прогнозируемых доходов и расходов соответствующего бюджета.

Необходимость проведения мероприятий стратегического аудита органами внешнего государственного финансового контроля обусловлена среднесрочным планированием, наличием долгосрочных целевых программ, реализацией принципов бюджетной стратегии, а также расширением сферы стратегического планирования социально-экономического развития РФ на федеральном и региональном уровнях.

Сущность стратегического аудита, как и любого контрольного мероприятия, заключается в получении доказательств и подготовке на их основе комплексной оценки формирования и использования государственных ресурсов с точки зрения реализуемости в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики.

Стоит сказать, что в части практического использования органами внешнего государственного финансового контроля стратегического аудита существуют проблемы, связанные с тем, что в настоящее время по-прежнему отсутствуют, даже в Счетной палате РФ, методики и стандарты организации и проведения стратегического аудита.

Еще одной не менее важной тенденцией и, как следствие, фактором повышения результативности государственного финансового контроля является внедрение и использование информационных технологий в деятельности контрольно-счетных органов.

Внедрение органами государственного финансового контроля современных информационных технологий и информационных систем обусловлено значительным объемом и разнообразием состава данных, необходимых для осуществления контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности и является действенным средством результативности контроля.

В целом, следует сказать, что результативность государственного финансового контроля является важным компонентом оценки эффективности использования государственных средств, являющейся современной тенденцией развития всей системы государственного финансового контроля, а поэтому принятие мер по повышению результативности контроля будет способствовать усилению его действенности, что скажется положительно и на процессе модернизации государственных финансов.

Новый федеральный закон касается внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, прежде всего, в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля. Эти изменения были давно ожидаемыми — еще в 2007 г. правительство России должно было подготовить отдельный пакет поправок к Бюджетному кодексу по вопросам финансового контроля и мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства. До недавнего времени в стране действовало более 200 нормативных правовых актов федерального уровня (федеральных законов, указов Президента страны, постановлений Правительства), затраги-



вающих в той или иной степени вопросы контроля и надзора. Нормативно-правовая база не содержала единых определений базовых понятий (в частности, ни в одном нормативном правовом акте не были даны определения понятий «ревизия», «проверка», «внешний контроль», «внутренний контроль», «аудит эффективности»). В основном она была ориентирована на проверку использования бюджетных средств, оставляя вне зоны контроля вопросы эффективности деятельности проверяемых организаций, в том числе госкорпораций и госкомпаний. Полномочия контрольных органов дублировались и были нечетко определены, а система мер принуждения (санкций) за нарушения бюджетного законодательства оставалась неэффективной. Принятый закон предусматривает решение этих проблем в рамках дальнейшего развития реформы бюджетного процесса и создания соответствующей международным принципам, стандартам и современным требованиям системы государственного финансового контроля, которая должна обеспечить повышение ответственности за эффективное и правомерное использование бюджетных средств.

Новый закон о государственном финансовом контроле и ответственности за нарушения бюджетного законодательства, введенный с 1 января 2014 г., нацелен на повышение прозрачности и увеличения эффективности бюджетного контроля в нашей стране. Внешний контроль, закрепленный за Счетной палатой, должен положительно сказаться на исполнимости бюджетов регионов. Вместе с тем, введенный перечень наказаний за нарушения бюджетного законодательства кажется достаточно мягким (штрафы до 50 тыс. руб.), что может сказаться на эффективности исполнения данных директив. В то же время, ответственность юридических лиц кажется достаточно жесткой и адекватной. Развитие мер и средств контроля является правильным законодательным шагом. Однако, вопрос для российской действительности состоит в другом: насколько эффективно будут применяться меры в случаях установленных нарушений. Законы в России есть, и они весьма четкие и эффективные в своем изложении. Но проблема в том, что нередко они не исполняются по всей своей строгости, кроме того, виновные часто не несут должного уровня ответственности и не ощущают неотвратимости своего наказания. Необходимо смотреть на правоприменительную практику и только тогда можно будет сделать вывод, насколько полезным оказался для страны тот или иной закон.

Общим местом в экспертных оценках причин, препятствующих экономическому росту в России, является

недостаточное развитие инфраструктуры. И если консолидация бюджетов на уровне регионов сработает (ведь по новому закону в бюджеты субъектов РФ будет направляться 85% отчислений НДФЛ, а раньше эта цифра была равна 80%, а отчисления в бюджеты муниципальных районов, межселенных территорий и городских округов, наоборот, стали меньше, чем ранее), то это шаг позитивный, поскольку строить крупные дороги или мосты на уровне местных муниципалитетов нереально. А если удастся еще и обеспечить соответствующий финансовый контроль за консолидированными бюджетными деньгами, то можно будет рассчитывать, что финансирование крупных инфраструктурных проектов сможет осуществляться не только за счет федерального бюджета, но и за счет средств местных властей.

В целом Новый федеральный закон внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации оценен экспертами как положительный.

Литература

1. Бобошко В.И. Контроль и ревизия. М., 2014.
2. Бобошко В.И. Система внешнего финансового контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 11.
3. Замбаев Х.Н. Тенденции развития внешнего государственного финансового контроля в условиях модернизации государственных финансов // Актуальные вопросы экономики и управления: Мат. междунар. науч. конф. М., 2011.
4. Миронова О.А. Внутренний контроль в организациях: проблемы и перспективы развития // Вопросы экономики и права. 2013. № 57.
5. Миронова О.А. Повышение информативности отчетности организаций в условиях кризиса // Аудиторские ведомости. 2012. № 1—2.
6. Мельник М.В., Пантелеев А.С., Зvezdin A.L. Контроль и ревизия: Учеб. пособие. М., 2003.
7. Рубцов И.В. Финансы организации (предприятия). М., 2006.
8. Бобошко Н.М., Проява С.М. Финансово-кредитная система: Учеб. пособие. М., 2014.

References

1. Boboshko V.I. Control and audit. M., 2014.
2. Boboshko V.I. System of external financial control // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2012. No. 11.
3. Zambaev Kh.N. Trends in the development of external state financial control in the conditions of modernization of public finance // Actual problems of economics and management: proceedings of the Intern. scient. conf. M., 2011.
4. Mironova O.A. Internal control in organizations: problems and prospects // Problems of economics and law. 2013. No. 57.
5. Mironova O.A. Raising awareness of reporting organizations in crisis // Audit sheet. 2012. No. 1—2.
6. Melnik M.V., Panteleev, A.S., Zvezdin A.L. Control and audit. M., 2003.
7. Rubtsov I.V. Finances of the organization (enterprise). M., 2006.
8. Boboshko N. M., Proyava S.M. Financial-credit system: Training manual. M., 2014.



РАЗРАБОТКА КОМПЛЕКСНЫХ МЕТОДОВ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ БОБОШКО,
доктор экономических наук, профессор
E-mail: v.boboshko@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены мероприятия, способные обеспечить в регионах экономическую безопасность предприятиям малого и среднего бизнеса от криминального давления.

Ключевые слова: малое предпринимательство, экономическая безопасность, субъекты малого бизнеса, противодействие коррупции.

Annotation. Considered events, which could offer regions economic safety to small and medium businesses from criminal pressure.

Keywords: small business, economic safety, subjects of small businesses, corruption resistance.

Острая конкурентная борьба, которая возникает между малыми и средними предприятиями одной отрасли, способствует появлению нечестных методов конкуренции, что, в свою очередь, способствует проявлению различных видов преступлений и появлению новых угроз экономической безопасности малого и среднего бизнеса. Для нейтрализации криминальных угроз, исходящих со стороны преступного сообщества и коррумпированных чиновников, необходимо активизировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с незаконными действиями в сфере малого и среднего бизнеса.

В первую очередь, необходимо обеспечить единство правовой базы для деятельности малых и средних предприятий, что можно сделать посредством принятия закона об обеспечении экономической безопасности малого и среднего бизнеса, в котором собрать воедино как уже действующие, так и новые нормативные акты, позволяющие регламентировать совокупность проблем малого и среднего бизнеса: финансово-кредитные, налоговые, безопасности, контроля и т.д.

Решить проблему обеспечения экономической безопасности предприятий малого и среднего бизнеса позволит эффективная деятельность органов государственной власти, а также правоохранительных органов по противодействию коррупции. С целью снижения уровня коррупционного риска необходимо следующее.

1. Осуществлять экспертизу законопроектов и других нормативно-правовых актов, в которых затраги-

ваются интересы малого и среднего бизнеса с целью выявления антикоррупционной составляющей с учетом региональных особенностей.

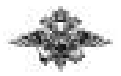
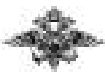
2. Сократить до минимума личное общение юридических лиц и государственных служащих по вопросам предоставления государственных услуг, что можно сделать при помощи электронного обмена информацией. Данная процедура не только снизит вероятность получения взятки должностными лицами, но и значительно ускорит процедуру получения государственных услуг.

Согласно планам, озвученным первыми лицами государства, уже в 2015 г. все государственные услуги (более 1500) должны предоставляться в электронном виде. Только по предварительным расчетам на развитие данного направления в регионы необходимо направить не менее 50 млн руб. из местного бюджета с учетом того, что из федерального бюджета выделено 670 млн руб. на софинансирование программы «Информатизационное общество».

3. Автоматически отстранять от должности государственных и муниципальных служащих в случае выявления значительных несоответствий между расходами и доходами, а также при искажении данных в декларациях.

4. Разработать материальное стимулирование антикоррупционного поведения граждан, а именно:

♦ утвердить механизм поощрения граждан за содействие в пресечении и раскрытии коррупционных преступлений;



- ◆ утвердить механизм поощрения сотрудников правоохранительных органов в случае предотвращения ими коррупционных преступлений;

- ◆ установить меру ответственности государственных и муниципальных служащих за несообщение о фактах коррупции;

- ◆ выработать меры по противодействию корпоративной коррупции;

- ◆ утвердить перечень должностей государственных и муниципальных служащих с высоким риском совершения коррупционных правонарушений с установлением для них повышенных требований для поступления и прохождения службы;

- ◆ закрепить административно-управленческие процедуры за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля.

На материальное стимулирование антикоррупционного поведения граждан потребуется выделение дополнительных финансовых ресурсов из бюджета регионов.

Следует отметить, что сумма материального стимулирования должностных лиц, выявивших коррупционные действия, должна быть взаимоувязана с размером взятки. Так, если сотрудникам правоохранительных органов удалось предотвратить коррупционное преступление, то в результате они могут быть материально поощрены. Также денежное вознаграждение может быть предусмотрено и для простых граждан.

5. Должен действовать постоянный мониторинг и оценка мероприятий по противодействию коррупции со стороны общества. На сайте УМВД России по региону целесообразно проводить опрос, в рамках которого можно выяснить степень вовлеченности малого и среднего предпринимательства и органов власти в коррупцию, а также получить объективную оценку принимаемых государством мер борьбы с коррупционными явлениями. Также необходимо внедрить методику, которая смогла бы определить рейтинг различных органов власти по уровню коррупционной составляющей.

Исходя из вышесказанного, правоохранительным, специальным государственным и иным органам, осуществляющих борьбу с коррупцией, следует акцентировать свое внимание на мерах предотвращения, профилактики коррупции, поскольку необходимо не только бороться с последствиями, но и минимизировать условия и причины, порождающие коррупцию.

С целью обеспечения экономической безопасности малого и среднего бизнеса от криминального давления,

в том числе и со стороны правоохранительных органов, необходимо осуществить ряд следующих мероприятий.

1. Организовать работу «горячей линии», которая предназначена для выезда группы юристов для оказания экстренной правовой помощи в консультировании, составлении документов (актов, жалоб, заявлений), а также взаимодействия с проверяющими органами на предмет соблюдения законодательства. Такая необходимость проявляется также вследствие того, что за небольшие недочеты в деятельности организации (налоговые ошибки, недостатки в бухучете) проверяющие органы квалифицируют действия руководителей по ст. 159 Уголовного Кодекса РФ «Мошенничество», согласно которой предпринимателю грозит до десяти лет тюремного заключения. Соответственно, та часть руководителей предприятий, которые являются юридически неграмотными, становятся хорошим источником для вымогательства взяток.

Подобный эксперимент в рамках проекта «Неотложной правовой помощи малому бизнесу Москвы» был проведен Московской Торгово-промышленной Палатой совместно с Правительством Москвы. В результате работы такой «скорой помощи», девять проверок из десяти признавались неправомерными и в итоге проверяющие отказывались от своих намерений.

2. Создать региональный «call center» в который может обратиться любой представитель малого и среднего бизнеса, действующий на территории региона с целью официальной фиксации своего заявления. Работа такого «call center» значительно снизит количество неправомерных отказов от регистрации правонарушений. После телефонной регистрации заявления будет осуществляться его переадресация в соответствующее территориальное подразделение МВД.

3. Отказаться от практики, когда эффективность деятельности сотрудников правоохранительных органов оценивается по числу выявленных преступлений, поскольку, несмотря на многократные изменения, до сих пор в приказе МВД обозначены такие показатели как «количество выявленных сотрудниками полиции преступлений экономической направленности, совершенных в крупном либо особо крупном размере, либо причинивших крупный ущерб», и «количество выявленных сотрудниками полиции налоговых преступлений».

Отказ от такой формы отчетности позволит устранить мотивы сотрудников правоохранительных органов к заведению фиктивных дел по статьям о мошенничестве или незаконном предпринимательстве для



обеспечения нужных показателей в статистике. Следует сказать, что количество возбужденных дел не должно быть показателем эффективности работы органов МВД, поскольку меньшее число преступлений, скорее всего, является следствием хорошей профилактической деятельности.

4. Необходимо полноценное раскрытие информации со стороны органов МВД по вопросам ведомственной статистики относительно дел, возбужденных против предпринимателей, а также о количестве преступных деяний, выявленных по отношению к представителям малого и среднего бизнеса. Предоставление такой информации позволит выявлять отклонения, которые могут быть связаны со злоупотреблениями. Безусловно, раскрытие информации приведет к критике системы, однако, знание объективных фактов поможет предложить реальные способы решения проблем. Такой сдвиг произойдет быстрее, если государство начнет поддерживать структуры гражданского общества и экспертные центры, которые способны давать компетентную независимую оценку состояния правоохранительной системы.

Подводя итоги всего вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что создание комплексной системы экономической безопасности малого и среднего бизнеса — задача долговременная. Для ее реализации необходимы не только воля властей и наличие финансовых ресурсов, но и определенный уровень предпринимательского сообщества и общества в целом, который характеризуется весом малого предпринимательства в экономике конкретной территории, механизмом выработки решений по регулированию вопросов, связанных с условиями развития бизнеса, уровнем осознания предпринимателями своей роли и места в экономическом развитии, готовностью муниципальной власти к диалогу с бизнесом, отношением населения к предпринимательству вообще и к малому бизнесу в частности.

Литература

1. ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 31 июля 2007 г. № 209 (с изм. от 24 июля 2013 г.) // Российская газета. 2013. 26 июля.
2. Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2005 г. № 249 «Об условиях и порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» (ред. от 20 марта 2008 г.) // Российская газета. 2008. 26 марта.

3. *Бобошко В.И.* Перспективы государственной поддержки малого предпринимательства // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2008. № 4.

4. *Бобошко В.И., Бобошко Н.М.* Роль государственного регулирования экономической безопасности малого и среднего бизнеса на современном этапе развития экономики // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2014. № 2.

5. *Добуш З.А., Поповиченко Ю.А.* Проблемы государственного регулирования экономической безопасности торгового предпринимательства на посттрансформационном этапе развития экономики // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3.

6. *Миронова О.А., Бобошко И.В.* Противодействие мошенничеству при формировании финансовой отчетности организаций как основное условие обеспечения экономической безопасности // Инновационное развитие экономики. 2014. № 2.

7. *Рубцов И.В.* Анализ и динамика экономической преступности в России // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 3.

8. *Малолетко А.Н., Малолетко Н.Е.* Проблемы обеспечения экономической безопасности предприятий гостиничного бизнеса в условиях внедрения инноваций // Инновационное развитие экономики. 2013. № 4—5.

References

1. Federal law «On development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation» dated July 31, 2007 № 209 (var. from 24.07.2013) // The Russian newspaper. July 26, 2013.
2. The decree of the RF Government dated 22.04.2005 № 249 «About the conditions and procedure for the provision of the Federal budget funds provided for state support of small business, including peasant (farm)» (as amended on 20.03.2008) // the Russian newspaper. March 26, 2008.
3. *Boboshko V.I.* Prospects for state support of small entrepreneurship // Bulletin of the Plekhanov Russian Economic University. 2008. № 4.
4. *Boboshko V.I., Boboshko N.M.* The role of state regulation of economic security of small and medium business at the present stage of economic development // Bulletin of the Kostroma State University name N.A. Nekrasov. 2014. № 2.
5. *Dobush Z.A., Popovichenko Yu.A.* Problems of state regulation of economic security trading business on posttransformation the stage of economic development // Modern problems of science and education. 2013. № 3.
6. *Mironova O.A., Boboshko I.V.* Combating fraud in the financial reporting of organizations as a basic condition of economic security // Innovative development of economy. 2014. № 2.
7. *Rubtsov I.V.* Analysis and dynamics of economic crime in Russia // Bulletin of the Academy of economic security of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2009. № 3.
8. *Maloletko A.N., Maloletko N.E.* Problems of economic security of enterprises of hotel business in terms of innovation // Innovative development of the economy. 2013. № 4—5.



ПОТЕНЦИАЛЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ ИТ-КОМПАНИЙ (ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОБЗОР)

АНАТОЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ГОВОРИН,

декан факультета дополнительного профессионального образования Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

E-mail: aagovorin@gmail.com;

ТАМАРА ПЕТРОВНА ДАНЬКО,

профессор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор экономических наук

E-mail: tpdanko@gmail.com

Рецензент: доктор экономических наук, профессор **Китова О.В.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В условиях движения российской экономики на мировой рынок, ключевым фактором становится оценка потенциала рынка ИТ. Это обуславливает потребность в совершенствовании существующего рейтингового позиционирования компаний рынка ИТ и развития его потенциала.

Ключевые слова: глобальный рынок ИТ-проблемы российского рынка; потенциалы развития.

Annotation. The driving conditions of the Russian economy in to the world market, a key factor is the potential market of it. This leads to the need for improvements to the existing preferential positioning companies market it and promote it.

Keywords: the global market of IT-the problem of the Russian market; capabilities development.

Приступая к данной проблеме, нам бы хотелось подчеркнуть не только трудности, но и потенциалы развития данного рынка.

Россия набирает обороты на глобальном ИТ-рынке. В 2014 г. Россия поднялась на четыре строки в мировом рейтинге уровня ИТ-инфраструктуры и вошла в топ-50 стран по уровню развития информационно-коммуникационных технологий (индекс сетевой готовности), говорится в отчете Всемирного экономического форума по глобальному ИТ-рынку за 2014 г.¹ и страна заняла 50-е место. Это лучший показатель среди стран БРИКС — Бразилия (69-е место), Индия (83-е), Китай (62-е) понизились в рейтинге, а ЮАР (70-е) осталась на прежней позиции.

Лидирующие позиции по уровню развития информационно-коммуникационных технологий, как и год назад, заняли Финляндия, Сингапур, Швеция, Нидерланды и Норвегия. США опустились с седьмой позиции на девятую². По итогам 2013 г. в число 60 крупнейших попали 19 региональных компаний. Крупнейшими из них стали «АНТ-Информ» из Санкт-Петербурга (17-е место), ICL — КПО ВС из Казани (23-е место) и «СКБ Контур» из Екатеринбурга (28-е место). Как и годом ранее, географический рынок ИТ-услуг

по-прежнему остается за московскими компаниями, на их долю стабильно приходится 96% доходов участников рейтинга.

Итак, мы имеем довольно «неплохие» (по сравнению с еще худшими другими) показатели *инфраструктуры*, основанной на научно-исследовательском потенциале страны и способствующей развитию ИТ и *показатели готовности к использованию ИТ и реальному использованию со стороны домохозяйств*. Однако, все остальные оценки оставляют желать лучшего. Внедрение ИТ на уровне домохозяйств происходит значительно быстрее, что демонстрирует их большую гибкость и стремление следовать современным тенденциям по сравнению с предпринимательством и государством (табл. 1).

Сегодня многие молодые и современные специалисты по ИТ-технологиям готовы активно участвовать в развитии данной сферы, способствовать ее интеграции во все остальные отрасли, однако уже на уровне предприятия они сталкиваются с серьезными барьерами в виде руководителей, которые плохо пред-

¹ The Global Information Technology Report. 2014.

² Ведомости. 2014. 13 мая.



Таблица 1.

Рейтинг CNews 100: Крупнейшие ИТ — компании России 2013

№ 2013	№ 2012	Название организации	Город	Совокупная выручка в 2013 г. (тыс.) (1)	Совокупная выручка в 2012 г. (тыс.) (2)	Рост выручки 2013/2012 гг., %	Аудитор
1	1	НКК	Москва	139 310 127	137 804 883	1.1%	РwС, Грант Торнтон, СтолыпинЪ, МКПЦН
2	2	ЛАНИТ **	Москва	77 052 452	69 484 152	10.9%	Вестаус
3	4	Техносерв	Москва	40 161 571	43 117 193	-6.9%	Н/д
4	3	ЭнвижнГруп	Москва	39 400 000	59 000 000	-33.2%	Делойт и Туш СНГ
5	8	IBS*	Москва	32 057 000	29 900 000	7.2%	Н/д

ставляют, как качественно организовать и эффективно использовать ИТ. Руководители, в свою очередь, вынуждены ориентироваться на так же с трудом движущееся в этом направлении государство. Очень низкий уровень готовности и реального использования ИТ как в бизнесе, так и со стороны государства существенно настораживает, хотя именно они и должны быть двигателями прогресса.

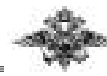
Тем не менее, Россия поднялась с 64-го на 53-е место в рейтинге глобальной конкурентоспособности. Как отмечается в исследовании Всемирного экономического форума (World Economic Forum) 2013—2014 гг., среди сильных качеств конкурентоспособности России можно назвать хорошо образованное население, довольно высокие уровни использования высоких и информационных технологий (47-е), солидный потенциал для инновационного развития (65-е место). Среди угроз конкурентоспособности страны — отголоски конфликта на Украине, такие как санкции и потенциальные сбои в поставках³.

Информационно-деловой канал @ASTERA проанализировал уровень активности ИТ-компаний в 2013 г., что позволило представить итоговый топ-20 «Рейтинга ИТ-брендов». По итогам исследования на лидирующей позиции рейтинга предложения расположилась корпорация Apple. Это уже четвертая подряд победа компании — с 2010 г. ее положение не пошатнулось, и в 2013 г. все без исключения кварталы были за ней. Отметим, что максимальный интегральный уровень упоминаемости Apple достиг 10,47%. На второй строке рейтинга оказалась компания Samsung. Весь год она занимала догоняющую позицию, за исключением четвертого квартала, но ей так и не удалось

опередить лидера. Напомним, что в итоговом рейтинге 2012 г. Samsung также заняла вторую строчку. Третье место, как и год назад, осталось за Microsoft. Прошлый год компания начала, находясь на третьей строчке, а свой лучший показатель она представила в четвертом квартале, заняв второе место рейтинга предложения. По итогам 2013 г. в пятерку лидеров также включены компании Google и Intel. Первая отчетный период начала более удачно, заняв в первом квартале четвертую, а во втором — уже третью строчку рейтинга, однако третий и четвертый кварталы компания уступила своему главному конкуренту — Microsoft. А вот Intel весь 2013 г. демонстрировала стабильность. Начав его в пятерке, компании даже удалось занять четвертую позицию в четвертом квартале. Относительно предшествующего года лидирующая пятерка в 2013 г. не изменилась. Их суммарный максимальный интегральный уровень упоминаемости за год составил 31,94%. Итоговую двадцатку рейтинга ИТ-брендов по предложению за данный период покинули три компании. Вновь прибывшие в топ-20 — Toshiba, Defender и diHouse. Что касается рейтинга спроса, то здесь первую строчку заняла компания Cisco. Этот результат стал продолжением побед в 2012 г. Стоит подчеркнуть, что в лидерах компания продержалась весь год, не дав ни единого шанса своему ближайшему преследователю — компании Samsung, которая как начала год со второго места, так им же и закончила. Топ-3 замкнула компания LG. Она начала год на третьей позиции и закончила также в тройке лидеров⁴.

³ The Global Competitiveness Index.

⁴ Источник: @Astera.



Проанализируем результаты России? Рассмотрим некоторые особенности развития и оценки в формате SWOT-анализа российской ИТ-отрасли.

1. *Недостаток квалифицированных кадров?* Нет. Пока что для нашей страны это скорее угроза, чем негативно влияющий фактор.

2. *Высокий уровень коррупции?* Частично. Подверженность бизнеса и правовых структур к коррупции в любых сферах деятельности отрицательно отражается и на ИТ-отрасли.

3. *Может быть, низкий уровень инвестирования в ИТ?* На уровне предприятий — да, а на уровне государства — противоположная ситуация. В разных источниках отмечается, что и по объему инвестиций в инновации наша страна входит в первую десятку. Как же тогда получается: деньги есть (первая десятка стран), работники пока что тоже есть, а результат желает лучшего (пятая десятка стран)? Ведь ни для кого уже не секрет, что бизнес в конечном итоге получает развитие благодаря технологиям, а технологии являются движущей силой бизнеса, который, в свою очередь, влияет на все остальное. Во-первых, зачастую ИТ приобретаются компаниям для решения локальных задач конструкторов и технологов, *пренебрегая определением стратегических целей*, что приводит к снижению эффективности инвестиций. Во-вторых, *не уделяется должного внимания процедурам согласования и внесения изменений, внедрению ИТ*. Этот фактор так же является одним из самых важных на сегодняшний день, так как без его нивелирования результат от потраченных денег может быть сведен на нет, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на мотивацию компаний к использованию ИТ. Хочется отметить еще один важный, на наш взгляд, момент. ИТ изначально повышают издержки компании, связанные с их приобретением и дальнейшим обслуживанием. Зачастую это может стать препятствием для внедрения ИТ на предприятиях. Поэтому от бизнеса сегодня требуется не только уделять внимание поиску источников финансирования ИТ и ИТ-служб, но и дальнейшей оптимизации расходов на внедрение и использование ИТ, непосредственно решать задачи интеграции деятельности всех основных служб предприятия, согласовывать показатели со стратегией компании. Без всего вышеперечисленного организации не стоит всерьез рассчитывать как на повышение эффективности производства, и на окупаемость инвестиций в ИТ.

Перспективные мировые информационные технологии. В числе перспективных мировых информационных технологий — «cloudcomputing»⁵, суперкомпьютеры, «зеленые ИТ», электронная медицина, электронная коммерция, космическая связь, системы навигации, технологии распознавания изображений, технологии дистанционного обучения и др.

*Облачные вычисления*⁶ — не только технологическая инновация в ИТ, но и способ создания новых бизнес — моделей. С их помощью, возможно обеспечение быстрого и малозатратного развития, воплощения и вывода на рынок новых бизнес — идей и услуг.

Поддержка облачных вычислений в сочетании с инвестициями в молодые компании на всей территории России создают быстро развивающуюся экосистему инновационных производств.

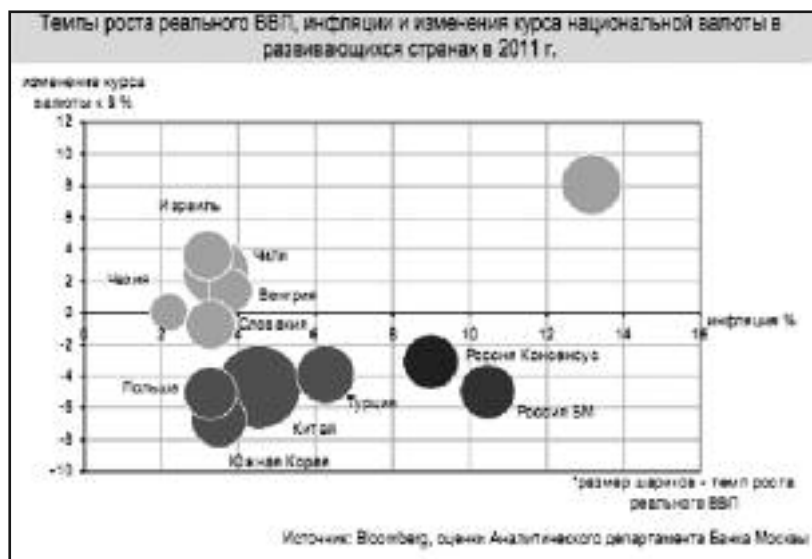
Ориентация на внутренний спрос. Макроэкономические прогнозы 2011—2013 гг. предполагали, что российские компании, ориентированные на внутренний спрос, являются одними из самых привлекательных и стоят дороже многих аналогов развитых и развивающихся рынков.

Ожидаемые значительные темпы роста номинального ВВП и укрепление курса национальной валюты России приведут к опережающим темпам роста доходов ИТ-компаний.

Столь высокая оценка объясняется не только отсталостью российского рынка ИТ, но и экспортноориентированностью российской экономики. Данное обстоятельство сейчас наиболее заметно и государство делает все, для решения данной ситуации. Страны, ориентированные на внутренний спрос, как правило, являются экспортноориентированными. Это, например, Китай, Россия, Турция. Из вышеуказанных стран в России наблюдается еще и самая высокая инфляция. С одной стороны, в странах с высокой инфляцией при одновременном отсутствии девальвации национальной валюты доходы компаний, ориентированных на внутренний спрос растут опережающими темпами. С другой стороны, высокая инфляция может негативно сказаться на настроениях потребителей. Сегодня текущие макроэкономические тренды в России (высокая инфля-

⁵ По сути, переход к облачным вычислениям означает аутсорсинг традиционных процессов управления ИТ-инфраструктурой профессиональными внешними поставщиками.

⁶ Demand from Public Cloud Service Providers and Private Cloud Adopters Will Drive Strong Growth for Full Range of Storage Solutions // IDC-Press Release. 2011. URL://<http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS23097611>



Данный факт делает ИТ-услуги и разработки программного обеспечения самыми привлекательными на российском рынке и их средние темпы роста находятся на уровне 20,8% в 2011—2013 гг.

Сложилась такая схема конкуренции рынка отечественных ИТ-компаний: одни имеют массу (хотя, фактически эта масса наращена за счет торговли продукцией), а у другие — гибкость в реакции на спрос. Но, ни те, ни другие пока не в состоянии обслужить все потребности крупного клиента.

ция при невысоких темпах роста заработной платы) выгодны ИТ-компаниям, которые ориентируются не на потребительский спрос, а на доходы российских производителей.

Россия пока малозаметна на мировом ИТ-рынке, хотя и ожидается дальнейшая интеграция российского ИТ-рынка в мировое пространство. Сегодня объем российской ИТ-индустрии в общем мировом объеме составляет около 1%.

Российский рынок ИТ кардинально отличается от соответствующих рынков развитых стран по структуре и объему.

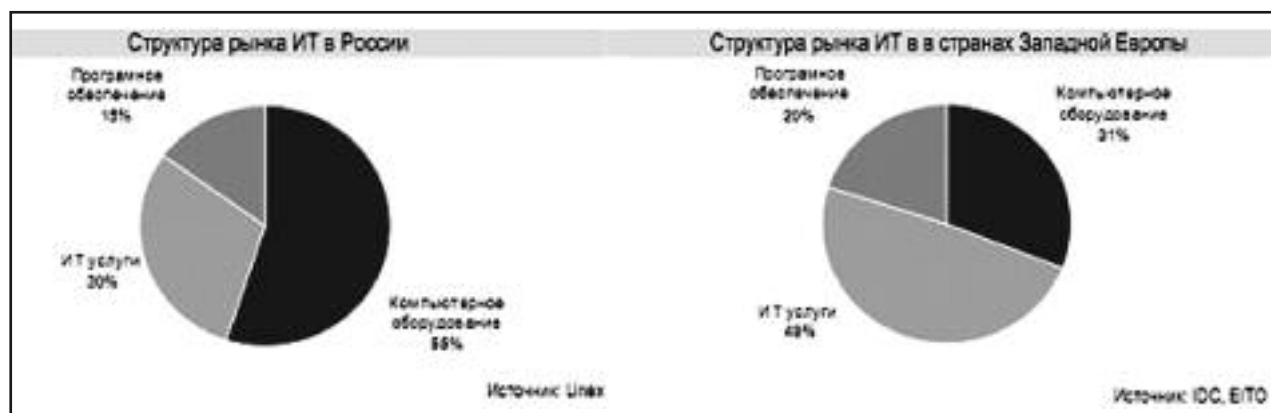
Основные сегменты ИТ-рынка: компьютерные и информационные услуги; программное обеспечение; компьютерное оборудование.

Структура рынка в России отличается высокой долей «компьютерного оборудования» (55%). При этом в странах Западной Европы половину рынка составляют ИТ-услуги (в развитых странах ИТ-услуги занимают 70% рынка), а доля «железа» лишь немногим превышает 30%.

Решением проблемы может стать консолидация. Российский рынок ИТ является неконсолидированным. Компаниям первой десятки в 2010 г. принадлежат 54% российского рынка информационных технологий, что приблизительно на 5% больше, чем в 2009 г.⁷ Доля 30 крупнейших компаний также возросла на несколько процентных пунктов и достигла 78% общего объема рынка. Географически рынок ИТ-услуг по-прежнему остается за московскими компаниями⁸.

Создание крупных ИТ-компаний необходимо для обеспечения конкурентоспособности на мировом рынке высоких технологий. Эта задача решается государством за счет масштабного выделения средств на развитие ИТ в рамках Федеральных целевых программ. В результате произошла серия акций по слиянию, поглощению и объединению; на рынке появились крупные игроки, способные выполнять масштабные проекты.

⁷ URL://http://www.digit.ru/business/20110404/381478859.html
⁸ URL://http://www.rian.ru; URL://http://www.digit.ru.





табные государственные заказы⁹. Одновременно с процессом консолидации на российском рынке ИТ наблюдается и рост конкуренции¹⁰. Снижение темпов роста импорта ИТ-услуг отражает замедление процесса вытеснения отечественных ИТ-компаний западными. Появляется другой тип конкурентной борьбы западных и российских компаний. Раньше это был поиск своей отдельной ниши, а теперь борьба за одну и ту же нишу. Конкуренция проявляется в гибкости ценовой политики, в предоставлении более гибкого подхода к требованиям заказчика (особенно учитывая рост объемов заказов со стороны госсектора), качестве услуг, степени их диверсификации и индивидуализации, а также в области брендинга.

Литература

1. CIS: Expertise could fuel ICT sector growth // Oxford Analytica Daily Brief Service, 2010.

2. Demand from Public Cloud Service Providers and Private Cloud Adopters Will Drive Strong Growth for Full Range of Storage Solutions // IDC — Press Release. 2011. URL:<http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS23097611>

3. Indian IT firms. Another giant leap // The Economist, 2011. URL:<http://www.economist.com/blogs/schumpeter/2011/06/indian-it-firms>

4. Leahy J. India's IT sector gains lift from outsourcing // Financial Times. 2009. URL:<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/9d436bca-6ca6-11de-a6e6-00144fabc0.html#axzz1eFYwxTDA>

5. The growth in technology takeovers. Moving up the stack // The Economist. 2011. URL:<http://www.economist.com/node/21526914>

6. The Only Certainty is Uncertainty in 2012; But Cautious Spending will Create ICT Growth // IDC — Press Release. 2011. URL:<http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prSG23155411>

7. UniCredit: Ежедневный обзор рынка на 8 июня 2011 г. URL:<http://www.quote.rbc.ru/cgi-bin/investor/showb.cgi?08062011111116.pdf>

8. URL:<http://www.gosbook.ru/node/17934>.

9. Данько Т.П. Управление маркетингом. М., 2013.

10. URL:<http://www.rosrep.ru>

11. URL:<http://www.digit.ru/business/20110404/381478859.html>

12. URL:<http://www.ru.reuters.com>.

13. Лаврентьева Н. Аналитики: Российский ИТ-рынок вырастет на 22% в 2011 г. // CNews, 2011.

14. Новьей В. «Ситроникс» не спешит из Греции // Коммерсантъ. 2011. № 170.

15. URL:<http://www.weforum.org/>

16. Попова М. Райские кущи ИТ // CNews. 2011. № 56.

17. URL:<http://www.marketopedia.ru/47-swot-analiz.html>

18. URL:<http://www.infina.ru/ftproot/Files/research/IT-%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE-%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D0%BC.pdf>

19. URL:<http://www.vedomosti.ru>

⁹ URL:<http://www.economist.com/node/21526914>

¹⁰ CIS: Expertise could fuel ICT sector growth // Oxford Analytica Daily Brief Service, 2010.





ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского — Национального исследовательского университета

E-mail: nnnikulina@yandex.ru;

МАРИНА ЕВГЕНЬЕВНА ШАШКИНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского — Национального исследовательского университета

E-mail: ydjin-2006@yandex.ru;

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

E-mail: nodari@unity-dana.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В 2012—2014 гг. принят ряд федеральных законов, вносящих изменения в первую часть Налогового кодекса РФ. В статье анализируется, как эти изменения отразятся на правах и обязанностях страховых организаций как налогоплательщиков, как страховщики могут самостоятельно оценить риски выездной налоговой проверки.

Ключевые слова: налогоплательщик, налоговый контроль, налоговые проверки, налоговые риски, взаимозависимые лица, контролируемые сделки.

Annotation. In 2012—2014 accepted a number of federal laws introducing changes to the first part of the Tax code of the Russian Federation. The article analyzes how these changes will affect the rights and obligations of insurance companies as taxpayers and how the insurers can independently assess the risks of a field tax audit.

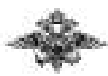
Keywords: taxpayer, tax control, tax audits, tax risks, affiliated persons, controlled transactions.

Страховые организации и другие субъекты страхового предпринимательства в соответствии с действующим налоговым законодательством являются налогоплательщиками, а также могут выполнять обязанности налогового агента. Страховые организации по страховой деятельности применяют общий режим налогообложения, в соответствии с которым они обязаны уплачивать: налог на добавленную стоимость; налог на прибыль; государственные пошлины; транспортный налог; налог на имущество организаций; земельный налог. Налог на доходы физических лиц страховые организации уплачивают как налоговые агенты в отношении собственных сотрудников, застрахованных лиц, а также в отношении страховых агентов и актуариев — физических лиц. Перечень реально уплачиваемых страховщиками налогов может быть короче. Это объясняется тем, что обязанность уплаты некоторых налогов связана с определенными действиями налогоплательщиков, которых может и не быть, например, с обращением в суд (госпошлина). Обязанность по уплате имущественных налогов (например, транспортного и земельного) связана с наличием у страховой организации прав собственности на

эти объекты. Объекты других налогов, действующих в России в страховом предпринимательстве, как правило, не возникают.

Наряду с общей системой налогообложения действуют различные специальные налоговые режимы, в частности упрощенная система налогообложения; патентная система; система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. На основе анализа положений гл. 26.2, 26.3 и 26.5 НК РФ можно сделать следующие выводы о возможности применения специальных режимов в страховом предпринимательстве. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход и патентная система применяется в отношении только тех видов деятельности, которые перечислены в гл. 26.3 и 26.5 НК РФ. Страховые услуги в перечне видов деятельности, которые могут быть переведены на эти режимы, не включены.

В соответствии с п. 3 ст. 346¹² НК РФ страховщики и негосударственные пенсионные фонды не вправе применять упрощенную систему налогообложения. Страховщики — это юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации для осуществления страхования, перестрахова-



ния, взаимного страхования и получившие лицензии в установленном настоящим Законом порядке. Страховщики осуществляют оценку страхового риска, получают страховые премии (страховые взносы), формируют страховые резервы, инвестируют активы, определяют размер убытков или ущерба, производят страховые выплаты, осуществляют иные, связанные с исполнением обязательств по договору страхования, действия. Функции страховщика выполняют страховые организации. Следовательно, ограничение, установленное п. 3 ст. 346¹² НК РФ распространяется исключительно на страховые организации.

Кроме страховых организаций на страховом рынке действуют страховые агенты, страховые брокеры, союзы страховщиков, страховые актуарии, сюрвейеры, андеррайтеры, аджастеры; они являются представителями страховщика и (или) выполняют отдельные функции, связанные со страхованием. На перечисленных участников страхового рынка ограничение по применению упрощенной системы налогообложения не распространяется.

По данным отчетов 1-НОМ, размещенных на сайте Федеральной налоговой службы России¹, налогоплательщики, осуществляющие страховую деятельность, в 2013 г. уплатили в бюджет России 37,8 млрд руб. налоговых платежей. Структура налоговых платежей лиц, осуществляющих страховую деятельность, показана в табл. 1.

Из приведенных в таблице данных видно, что в 2011—2013 гг. более половины налоговых платежей составляли поступления налога на доходы физических лиц, более трети платежей — налог на прибыль

организаций. В 2013 г., по сравнению с 2012 г., налоговые платежи страховщиков увеличились на 11,5%. Однако, в налоговых доходах консолидированного бюджета России удельный вес налогов, поступивших от страховой деятельности, незначителен и составляет в последние годы около 0,3%. Для сравнения доля налогов, генерируемых финансовыми посредниками составляет более 4%.

В соответствии со **ст. 23 НК РФ** страховые организации как налогоплательщики обязаны:

- ◆ уплачивать законно установленные налоги;
- ◆ вставать на учет в налоговых органах по своему местонахождению;
- ◆ вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налога;
- ◆ представлять в установленном порядке в налоговый орган по месту учета налоговые декларации (расчеты);
- ◆ представлять в налоговый орган по месту нахождения организации бухгалтерскую (финансовую) отчетность не позднее трех месяцев после окончания отчетного года;
- ◆ представлять в налоговые органы и их должностным лицам документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;
- ◆ выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препят-

¹ Отчеты о поступлении налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ за январь-декабрь 2011, 2012 и 2013 гг. URL://http://www.nalog.ru

Таблица 1.

Структура налоговых платежей по виду деятельности «страхование», %

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Налоговые платежи, всего:	100	100	100
В том числе:			
налог на прибыль организаций	36,0	41,9	38,8
налог на доходы физических лиц	53,4	50,5	53,0
налог на добавленную стоимость	5,9	3,2	4,0
налог на имущество организаций	3,8	3,5	3,0
транспортный налог	0,1	0,1	0,1
земельный налог	0,2	0,1	0,1
налоги, уплачиваемые в связи с применением специальных налоговых режимов	0,6	0,6	0,7
остальные налоги	0,0	—	0,3



Таблица 2.

Состав и сроки представления сведений в налоговый орган

Сведения	Сроки, в течение
О всех случаях участия в российских и иностранных организациях	одного месяца со дня начала участия
О всех обособленных подразделениях российской организации (кроме филиалов и представительств) созданных на территории России	одного месяца со дня создания подразделения
Об изменении сведений об обособленных подразделениях	трех дней со дня изменения сведений
Обо всех обособленных подразделениях, через которые прекращается деятельность организации	трех дней со дня принятия решения о закрытии филиала или представительства; трех дней со дня прекращения деятельности иного обособленного подразделения
О реорганизации или ликвидации организации	трех дней со дня принятия решения
Квитанция о приеме документов от налогового органа в электронной форме	шести дней со дня отправки их налоговым органом (п. 5.1 ст. 23 НК РФ вступает в силу с 1 января 2015 г.)

ствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;

- ♦ в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского и налогового учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих уплату (удержание) налога;

- ♦ нести иные обязанности, предусмотренные законодательством.

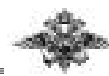
Кроме того, налогоплательщики обязаны сообщать в налоговый орган по месту нахождения организации сведения, необходимые для осуществления налогового контроля. Состав и сроки представления сведений, обязанность представления которых установлена **п. 2 ст. 23 НК РФ**, показаны в табл. 2; при этом срок, определяемый днями, исчисляется в рабочих днях (**ст. 6.1 НК РФ**).

Налогоплательщики были обязаны с семидневный срок сообщать сведения об открытии и закрытии счетов в банках. Однако, со 2 мая 2014 г. организации и индивидуальные предприниматели освобождены от обязанности сообщать в инспекцию об открытии (закрытии) счетов, в том числе лицевых и о возникновении или прекращении права использовать корпоративные электронные средства платежа для переводов электронных денежных средств (утратили силу **пп. 1 и 1.1 п. 2 ст. 23 НК РФ**). Утратила силу **ст. 118 НК РФ**, которая предусматривала ответственность за нарушение срока представления сведений об открытии (закрытии) счета в банке.

С 1 июля 2014 г. в новой редакции представлена **ст. 86 НК РФ**, регулирующая обязанность банков сообщать в налоговую инспекцию по месту своего нахождения информацию об открытии или закрытии счетов налогоплательщиков. При этом банки обязаны сообщать информацию об открытии счетов не только организациями и предпринимателями, но и физлицами, которые не являются предпринимателями. Это правило касается также открытия или закрытия вкладов (депозитов).

Действенным способом обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и по представлению деклараций и иных документов в налоговый орган является приостановление операций по счетам налогоплательщика в банках и переводов электронных денежных средств. До 2014 г. решение о приостановлении операций принималось в случае непредставления налогоплательщиком-организацией налоговой декларации в течение десяти дней по истечении установленного срока. **Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ** установлено, что с 1 января 2015 г. расчетные операции могут быть приостановлены и в случае неисполнения организацией обязанности по передаче налоговому органу квитанции о приеме требования о предоставлении документов, пояснений или уведомления о вызове в налоговый орган. Ограничивается срок блокировки счета за не сдачу отчетности — три года. Ранее такого ограничения не было установлено.

В соответствии с изменениями, внесенными в **п. 12 ст. 76 НК РФ**, начиная с 1 января 2014 г., организация не может открывать новый счет, если один из ее счетов



заблокирован. До указанной даты существовало ограничение об открытии счета только в рамках одного банка. С вступлением в силу изменений в законодательстве новый счет в другом банке открыть не получится, так как налоговые органы будут информировать все банки о том, что один из счетов клиента заблокирован. Порядок информирования банков о приостановлении операций и об отмене приостановления будет установлен уполномоченными органами. Также налоговики получили право требовать информацию о наличии счетов и остатках на них даже вне рамок налоговых проверок (п. 2 ст. 86, п. 2 ст. 93.1 НК РФ).

Страховщики в налоговых правоотношениях имеют общие для всех налогоплательщиков права, установленные ст. 21 НК РФ: получать от налоговых органов информацию о действующих налогах и сборах; использовать налоговые льготы, рассрочки, отсрочки налоговые кредиты; получать зачет или возврат по излишне уплаченным налогам; присутствовать при выездной налоговой проверке и т.д.

С 1 января 2012 г. вступила в силу гл. 3.1 «Консолидированная группа налогоплательщиков» ч. 1 НК РФ. Создание консолидированной группы налогоплательщиков предусматривает возможность группировки (консолидации) определенных категорий взаимозависимых лиц для определения их суммарных налоговых обязательств по налогу на прибыль организаций. Участие в консолидированной группе налогоплательщиков (далее — КГН) позволяет снизить платежи налога на прибыль за счет сложения финансовых результатов прибыльных и убыточных компаний, входящих в КГН. Введение в действие института консолидации налогоплательщиков позволяет избежать налогового контроля за трансфертным ценообразованием отдельно для каждого участника группы. Однако, предпосылки внедрения в российское законодательство механизма налоговой консолидации заключается не только в представлении преимуществ ин-

тегрированным компаниям. Налоговая консолидация — это естественный процесс в многолетней международной практике, ставящий задачу увеличения инвестиционной привлекательности и стимулирования развития крупного бизнеса².

Все в совокупности организации, являющиеся участниками консолидированной группы налогоплательщиков, должны соответствовать условиям, указанным в табл. 3.

Законом установлено, что страховые организации не могут являться участниками консолидированной группы налогоплательщиков, за исключением случая, когда все другие организации, входящие в эту группу, являются страховыми организациями (п. 6 ст. 25 НК РФ). В этом случае консолидированная группа налогоплательщиков может быть создана организациями при условии, что одна страховая организация непосредственно и (или) косвенно участвует в уставном капитале другой страховой организации, и доля участия превышает 90%.

В 2012 г. консолидированные группы налогоплательщиков созданы организациями, занятыми в газоснабжении, нефтедобывающей отрасли, атомной промышленности, на железнодорожном транспорте. Однако, создание консолидированной группы страховых организаций при современном масштабе рынка страховых услуг, на наш взгляд, маловероятно.

В целях проведения налогового контроля страховая организация подлежит постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств.

Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. ГК

² Кондрашова Н. Внедрение механизма консолидированного налогообложения // Налоговый вестник. 2013. № 1. С. 75—80.

Таблица 3.

Значения показателей, при достижении которых может быть создана консолидированная группа налогоплательщиков

Показатели	Значение показателей, млрд руб.
Суммарная величина за календарный год, предшествующий году, в котором поданы документы на регистрацию договора о создании КГН:	Не менее:
НДС, акцизов, налога на прибыль организаций и НДС	10
выручки от продажи товаров, работ, услуг и прочих доходов	100
активов	300



Таблица 4.

Показатели отнесения налогоплательщика к категории крупнейших

	Значение показателей по уровням администрирования, млрд руб.	
	федеральный, свыше	региональный
Суммарный объем начислений федеральных налогов	1,0	от 0,075 до 1,0
Суммарный объем выручки от продажи товаров, работ, услуг и операционных доходов	10,0	от 1 до 10,0
Активы	10,0	от 1 до 10,0

РФ установлено, что государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа. Место нахождения юридического лица указывается в его учредительных документах (ст. 54 ГК РФ).

Налоговое администрирование страховых организаций, финансовые показатели которых соответствуют критериям отнесения юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, осуществляют специализированные межрегиональные инспекции ФНС РФ. На федеральном уровне администрирование организаций, осуществляющих деятельность в финансово-кредитной сфере, возложено на межрегиональную инспекцию ФНС РФ по крупнейшим налогоплательщикам; на региональном уровне — на межрайонные инспекции ФНС РФ по крупнейшим налогоплательщикам, создаваемых в структуре управлений ФНС РФ по субъектам РФ.

Организации, относящиеся к крупнейшим налогоплательщикам и подлежащие налоговому администрированию на федеральном уровне, до постановки на учет в межрегиональной инспекции ФНС РФ по крупнейшим налогоплательщикам подлежат налоговому администрированию в межрайонной инспекции ФНС РФ по крупнейшим налогоплательщикам³. При отсутствии таковой — в налоговом органе по месту нахождения организации с возложением функций контроля за их налоговым администрированием на УФНС по субъекту РФ.

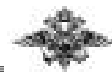
В целях отнесения налогоплательщика к категории крупнейших применяются следующие критерии: показатели финансово-экономической деятельности за отчетный год из бухгалтерской отчетности организации, а также отношения взаимозависимости между организациями. Значения показателей, при которых налогоплательщик относится к категории федеральных или региональных крупнейших налогоплательщиков, показаны в табл. 4.

Налогоплательщиком признается страховая организация в целом. При этом филиалы и иные территориально обособленные подразделения российских страховых организаций не являются самостоятельными налогоплательщиками, но могут исполнять обязанности страховой организации по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения. В 2013 г. по данным федеральной службы государственной статистики⁴ страховые операции осуществляли 409 страховщиков. Предоставление страховыми организациями своих услуг в субъектах РФ осуществлялось, в основном, путем использования разветвленной филиальной сети. Число филиалов страховых организаций, осуществлявших страховую деятельность, составило 5178 единица, более 95% филиалов находилось в пределах РФ. Среднее число филиалов на одну страховую организацию увеличилось с восьми единиц в 2011 г., до 13 — в 2013 г.

В ст. 55 Гражданского кодекса РФ дано следующее определение филиала: «Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее его функции или их часть, в том числе функцию представительства». Филиалы не являются юридическими лицами и действуют на основании утвержденных положений. Постановка на учет в налоговом органе по месту нахождения организации и по месту нахождения ее филиалов осуществляется на основании сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ.

³ Приказ МНС России от 16 апреля 2004 г. № САЭ-3-30/290@ (в ред. приказов ФНС РФ от 16 мая 2007 г. № ММ-3-06/308@ и приказа от 2 апреля 2010 г. № ММ-7-2/161@ «Об организации работы по налоговому администрированию крупнейших налогоплательщиков и утверждению критериев отнесения российских организаций — юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях».

⁴ Обзор деятельности страховщиков в 2013 г. URL://http://www.gks.ru



Организации, в состав которых входят обособленные подразделения, расположенные на территории РФ, подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения. Постановка на учет обособленных подразделений осуществляется на основании сообщений, предоставляемых в налоговый орган этой организацией. Организация обязана сообщать в налоговый орган по месту своего нахождения сведения об изменении в составе своих обособленных подразделений.

Под обособленным подразделением организации понимается любое территориально обособленное от нее подразделение, на территории которого оборудованы стационарные рабочие места. В п. 2 ст. 11 НК РФ указано, что признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или нет его создание в учредительных документах организации и от полномочий подразделения. Рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца. Согласно ст. 290 ТК РФ рабочим местом является место, где работник должен находиться или куда ему необходимо прибыть в связи с его работой, и которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя.

Из изложенного можно сделать вывод, что порядок постановки на учет филиалов и иных территориально обособленных подразделений различен в связи с тем, что лишь филиалы и представительства отражаются в учредительных документах организации, а другие подразделения — нет. Однако, для целей обложения НДФЛ, налогом на прибыль организаций (ст. 288 НК РФ) и другими налогами не имеет значения, является ли обособленное подразделение крупным филиалом, выделенным на отдельный баланс и имеющим расчетный счет, или это небольшое подразделение, не имеющее отдельного баланса.

Вместе с тем, НК РФ предусматривает возможность постановки на учет нескольких обособленных подразделений по месту нахождения одного из них. В случае, если несколько обособленных подразделений организации находятся в одном муниципальном образовании, городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на территориях, подведомственных разным налоговым органам, постановка на учет может быть осуществлена по месту нахождения одного из ее обособленных подразделений, определяемого организацией самостоятельно. Данное право предоставлено на основании п. 4 ст. 83 НК РФ.

Сведения о выборе налогового органа российская организация указывает в уведомлении, направляемом в налоговый орган по месту ее нахождения, а иностранная организация в выбранный налоговый орган. Форма уведомления утверждена Приказом ФНС РФ от 11 августа 2011 г. № ЯК-7-6/488.

Налоговый орган обязан осуществить постановку на учет в налоговом органе:

- ♦ российской организации по месту нахождения обособленного подразделения (за исключением филиала, представительства) — в течение пяти дней со дня получения от организации сообщения по форме № С-09-3-1, утвержденной Приказом ФНС РФ от 9 июня 2011 г. № ММВ-7-6/362;

- ♦ российской организации по месту нахождения ее филиала, представительства, а также иностранной организации, по месту осуществления деятельности на территории РФ — в течение пяти дней со дня получения от организации заявления о постановке на учет и всех необходимых документов и выдать уведомление о постановке на учет в налоговом органе.

Деятельность страховщиков является объектом контроля со стороны налоговых органов. Налоговый контроль осуществляется должностными лицами налоговых органов посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков и налоговых агентов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений, используемых для извлечения дохода, а также в других формах, предусмотренных НК РФ.

Основной формой налогового контроля являются налоговые проверки. Налоговые органы проводят в отношении налогоплательщиков и налоговых агентов камеральные и выездные проверки. С 2012 г. установлен новый вид налоговых проверок: проверки полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами (рис. 1).

Целью налоговых проверок является контроль соблюдения налогоплательщиками и налоговыми агентами законодательства о налогах и сборах.

Камеральная проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций (расчетов), документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. Эта проверка проводится в течение трех месяцев с момента представления налогоплательщиком декларации (расчета).

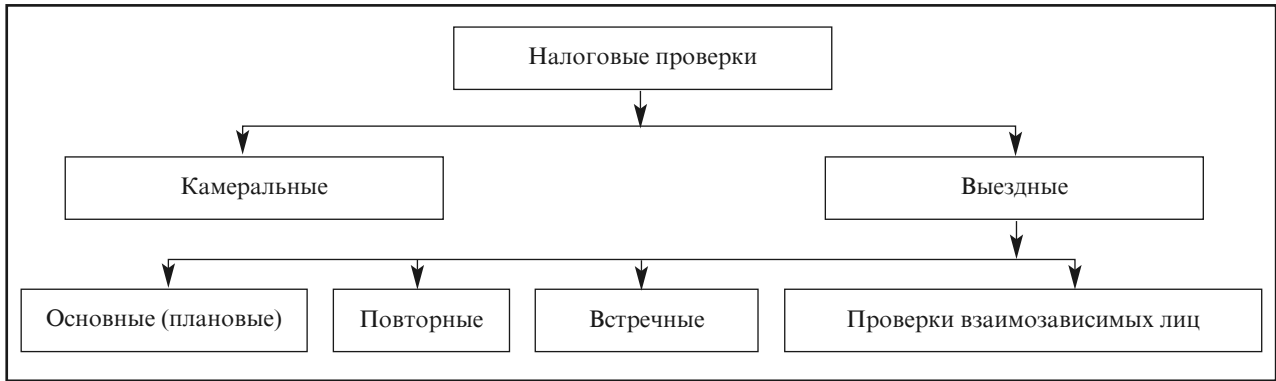


Рис. 1. Виды налоговых проверок

На этапе проверки правильности исчисления налоговой базы и налога производится анализ на основе:

- ◆ внутренней информации налогоплательщика. Сопоставляются отчетные показатели и аналогичные показатели предыдущего периода, показатели бухгалтерской отчетности и налоговых деклараций. Проводится сравнение показателей в декларациях по разным налогам. Так, при проверке декларации по налогу на прибыль налоговый инспектор сопоставляет величину доходов в декларации по налогу на прибыль организации с суммой выручки, отраженной в «Отчете о финансовых результатах» (форма № 2). При проверке декларации по налогу на имущество организаций данные о стоимости основных средств сопоставляются с данными бухгалтерского баланса (форма № 1) и «Отчета о движении капитала» (форма № 3). При проверке налоговых вычетов по НДС их величина сопоставляется с информацией бухгалтерского баланса об остатках товарно-материальных ценностей, об остатках кредиторской задолженности и т.д.;

- ◆ информации о налогоплательщике, полученной из внешних источников. Например, по транспортному налогу используется информация, полученная от регистрирующих органов, по НДС — информация о контрагентах и сделках налогоплательщика, полученная из других налоговых инспекций;

- ◆ сопоставления показателей налогоплательщика с данными отчетности аналогичных организаций или со среднеотраслевыми данными.

В ходе камеральной проверки у страховых организаций могут быть затребованы документы, подтверждающие право налогоплательщика на льготы, а также документы, подтверждающие правомерность налоговых вычетов по НДС. В недавнем прошлом прослеживалась тенденция сокращения перечня документов, которые можно было истребовать в ходе ка-

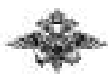
меральной проверки. В настоящее время тренд изменился, закон предусматривает все больше обстоятельств, обязывающих налогоплательщика представлять дополнительную информацию:

- ◆ при проведении камеральной проверки уточненной декларации (расчета), в которой уменьшена сумма налога к уплате (или заявлена сумма убытка), налоговый орган вправе потребовать, чтобы налогоплательщик представил пояснения, обосновывающие изменения показателей декларации (расчета) (**абз. 2 и 3 п. 3 ст. 88 НК РФ**);

- ◆ при представлении уточненной декларации (расчета) с уменьшенной суммой налога к уплате (или с увеличенной суммой убытка) по истечении двух лет со дня, установленного для ее подачи, налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика первичные и иные документы, подтверждающие изменение показателей декларации (расчета), а также аналитические регистры налогового учета, на основании которых сформированы указанные показатели, до и после их изменения (**п. 8.3 ст. 88 НК РФ**).

Необходимые пояснения следует дать в течение пяти дней (можно представить выписки из регистров учета).

Расширяются права налоговых органов в отношении налоговых проверок по НДС. С 2014 г. декларации по НДС необходимо подавать только в электронной форме (**п. 5 ст. 174 НК РФ**). Данное новшество касается всех компаний, включая тех, которые не являются плательщиками по НДС, но хотя бы раз выставляли счет-фактуру с НДС. С 1 января 2015 г. в случае проведения проверки деклараций по НДС, по которым заявлено возмещение, налоговики получают право не только изучать документы компании, но и при необходимости производить осмотр помещений и территорий проверяемой компании как в ходе выездной,



так и камеральной проверки (п. 1. ст. 92 НК РФ). Если при сверке деклараций с данными контрагентов возникнут противоречия, то налоговики смогут истребовать у налогоплательщика счета-фактуры, первичные и иные документы (п. 8.1 ст. 88 НК РФ).

Если камеральной проверкой выявлены ошибки или противоречия, об этом сообщается налогоплательщику с требованием предоставить в течение пяти дней необходимые пояснения или внести исправления. Выявленные в результате камеральной проверки необоснованные налогоплательщиком расхождения в показателях могут служить основанием для доначисления налогов. В случае выявления в ходе камеральной проверки нарушений налогового законодательства, в течение десяти дней после ее окончания составляется акт проверки.

Наиболее эффективной формой налогового контроля являются **выездные налоговые проверки**. Выездная налоговая проверка проводится на основании решения руководителя налогового органа на территории проверяемого. Может быть проверен период, не превышающий три календарных года, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки. Так, если решение о проведении проверки вынесено в 2014 г., то может быть проверен период 2013—2011 гг. Упрощенная процедура проведения выездной налоговой проверки и оформления ее результатов показана на рис. 2.

Налоговый орган не вправе проводить в течение одного календарного года две и более выездные проверки по одним и тем же налогам за один и тот же период. Нельзя проводить у налогоплательщика более двух выездных проверок в течение календарного года. При определении количества выездных проверок налогоплательщика не учитывается количество проведенных выездных проверок его филиалов и представительств.

Срок выездной проверки не может превышать двух месяцев, однако по решению федерального налогового органа срок может быть продлен до четырех, а в исключительных случаях до шести месяцев. Максимальный срок проверки одного филиала или представительства — один месяц. Срок проверки определяется со дня вынесения решения о назначении проверки до дня составления справки о проведенной проверке. По решению руководителя налогового органа или его заместителя проверка может быть приостановлена на срок, не превышающий шесть месяцев

для истребования документов, получения информации от иностранных государств, проведения экспертиз, перевода документов на русский язык.

В ходе выездной проверки налоговые инспекторы имеют право проводить инвентаризацию, осмотр помещений, выемку документов, экспертизу и др. К проведению действий налогового контроля могут привлекаться свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые. Все действия налогового контроля должны проводиться в соответствии с правилами, установленными ст. 90—98 НК РФ и оформляться протоколами в соответствии со ст. 99 НК РФ.

В последний день налоговой проверки проверяющий обязан составить справку о проведенной проверке, в которой указывается предмет и сроки проведения проверки. В течение двух месяцев со дня составления справки налоговый инспектор должен составить акт проверки. Затем в течение пяти дней акт должен быть вручен налогоплательщику. Налогоплательщик имеет право, в случае несогласия с фактами, указанными в акте проверки, передать в налоговый орган письменные возражения по акту. Срок, в течение которого налогоплательщик имеет право представить возражения, увеличен в 2014 г. до одного месяца со дня получения акта. Ранее возражения следовало представить в течение 15 дней.

Акт проверки, другие материалы налогового контроля и возражения налогоплательщика должны быть рассмотрены руководителем инспекции ФНС РФ, решение по этим документам должно быть принято в течение десяти дней. Налогоплательщику направляется извещение о времени и месте рассмотрения акта и возражений по нему. Руководитель налогового органа в ходе рассмотрения материалов налоговой проверки устанавливает: допущены ли нарушения налогового законодательства, есть ли основания для привлечения к ответственности, есть ли смягчающие или отягчающие вину обстоятельства. По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель налогового органа может вынести одно из двух решений:

- ♦ о привлечении к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- ♦ об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Если принято решение о привлечении к ответственности, руководитель налогового органа вправе принять меры, направленные на обеспечение возможности исполнения решения. В качестве обеспечитель-

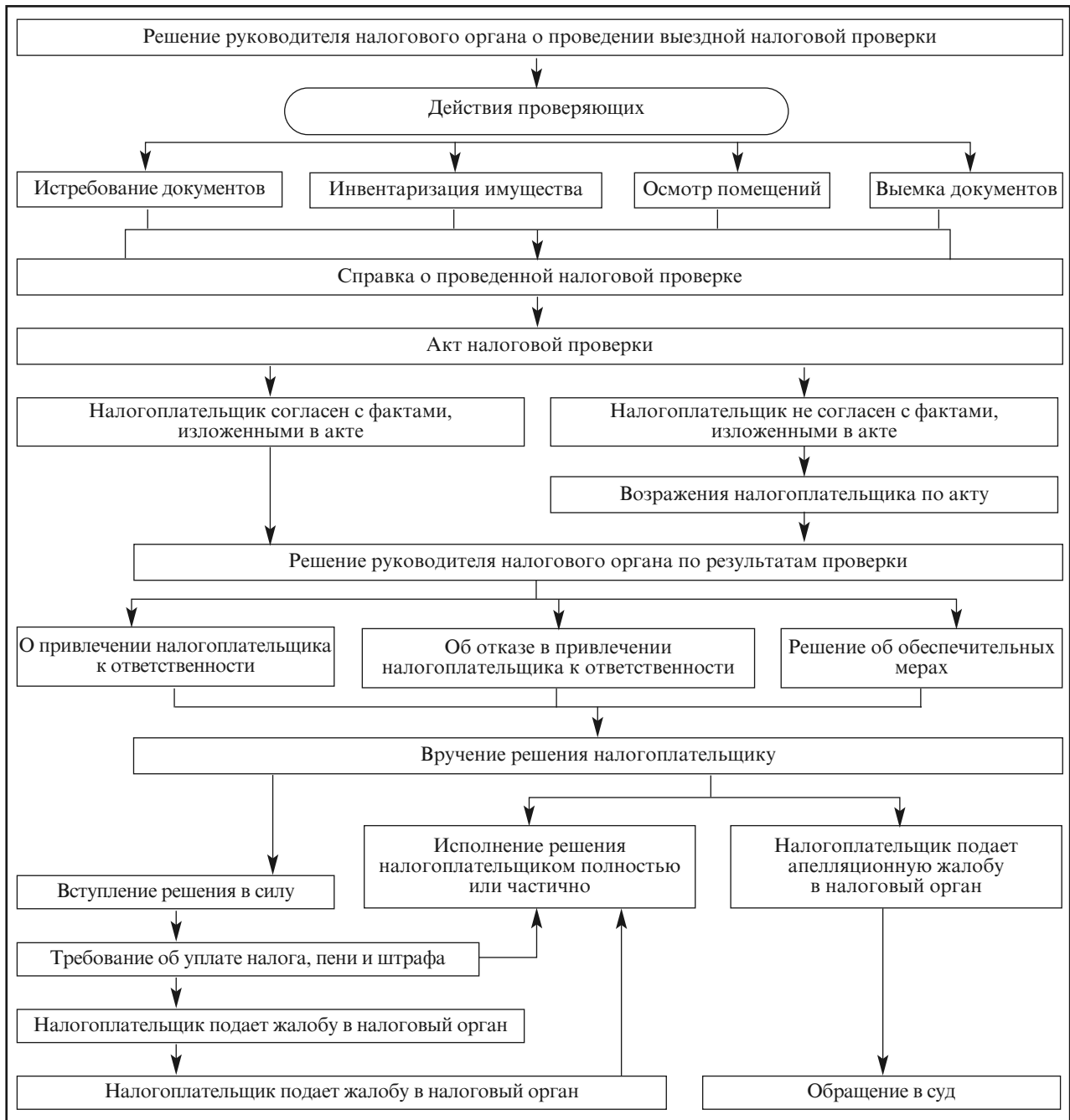
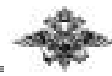


Рис. 2. Упрощенная процедура выездной налоговой проверки, оформления и обжалования ее результатов

ных мер может быть наложен запрет на отчуждение имущества налогоплательщика без согласия налогового органа, а также могут быть приостановлены операции по счетам налогоплательщика в банке (на определенную сумму). Решение налогового органа налогоплательщик мог обжаловать в вышестоящем налоговом органе (досудебный порядок) или в судебном порядке. С 1 января 2014 г. применяется обязательный досудебный порядок обжалования любых ненормативных актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц (п. 2 ст. 138 НК РФ,

п. 3 ст. 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ). Обязательный досудебный порядок означает, что акты налоговых органов ненормативного характера могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган. Порядок подачи, рассмотрения и принятия решения по жалобе (апелляционной жалобе) установлен гл. 19 и 20 НК РФ.

Разновидностью выездных налоговых проверок являются повторные и встречные проверки. Повторная проверка — это выездная налоговая проверка,



проводимая независимо от времени проведения предыдущей проверки по тем же налогам за тот же период. Повторная проверка может проводиться:

- ◆ вышестоящим налоговым органом — в порядке контроля над деятельностью нижестоящего налогового органа;
- ◆ в случае представления налогоплательщиком уточненной налоговой декларации с меньшей суммой налога;
- ◆ в связи с реорганизацией или ликвидацией организации — налогоплательщика.

Термин «встречная проверка» в НК РФ в настоящее время не используется. Однако, в соответствии со **ст. 93.1 НК РФ** должностное лицо налогового органа вправе истребовать у контрагента или у иных лиц информацию, касающуюся деятельности проверяемого налогоплательщика. Лицо, получившее требование о представлении документов обязано исполнить его в течение пяти дней со дня получения.

С 1 января 2014 г. изменены меры ответственности за налоговые правонарушения, связанные с непредставлением документов:

- ◆ непредставление документов о проверяемом налогоплательщике, истребованных в порядке **ст. 93.1 НК РФ**, влечет ответственность по **ст. 126 НК РФ**, т.е. штраф 10 тыс. руб. (**п. 6 ст. 93.1 НК РФ**);
- ◆ неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) информации о проверяемом налогоплательщике, истребованной в порядке **ст. 93.1 НК РФ**, влечет ответственность по **ст. 129.1 НК РФ**, т.е. штраф 5 тыс. руб. (**п. 6 ст. 93.1 НК РФ**);
- ◆ к ответственности по **п. 2 ст. 126 НК РФ** за непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике можно привлекать не только организации, но и предпринимателей. Штраф для них составляет такую же сумму, как и для юридических лиц (**п. 2 ст. 126 НК РФ**);
- ◆ за грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения к ответственности можно привлечь предпринимателей, нотариусов и адвокатов (**ст. 120 НК РФ**).

С 1 января 2012 г. установлен новый вид налоговых проверок: проверки полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами. В соответствии с **п. 1 ст. 105.17 НК РФ** проверять соответствие применяемых цен рыночным в рамках обычной выездной или камеральной проверки нельзя. Новый вид проверок налоговая служ-

ба России обязана проводить по месту своего нахождения. Основаниями для проведения проверки соответствия цен являются:

- ◆ уведомление о контролируемых сделках, поданное налогоплательщиком;
- ◆ извещение территориального налогового органа, который в ходе камеральной или выездной проверки выявил факты совершения незаявленных контролируемых сделок;
- ◆ выявление контролируемой сделки при проведении ФНС РФ повторной выездной проверки.

Порядок отнесения лиц к категории взаимозависимых, условия признания сделок контролируемыми и правила определения цен в контролируемых сделках установлены в разд. V.1 НК РФ, действующем с 1 января 2012 г. В рамках гражданско-правовых отношений цены в сделках по страхованию, сострахованию и перестрахованию определяются в соответствии с положениями ГК РФ и Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в РФ». Вместе с тем, для целей налогообложения доходы (прибыль, выручка) по сделкам между взаимозависимыми лицами (в том числе по страхованию, сострахованию и перестрахованию) определяются в соответствии с положениями разд. V.1 НК РФ. Особых условий признания цен, примененных по страховым услугам в сделках между взаимозависимыми лицами, указанным разделом не предусмотрено.

Осуществление проверки правильности применения цен не препятствует проведению выездных и камеральных проверок за этот же период.

Включению налогоплательщика в план проверок предшествует процедура отбора налогоплательщиков, определенная «Концепцией системы планирования выездных налоговых проверок» (далее — Концепция)⁵. Для отбора налогоплательщиков в план выездных проверок налоговые органы проводят анализ деятельности налогоплательщика, направленный на выявление значительных отклонений показателей финансово — экономической деятельности по сравнению с показателями прошлых периодов и со среднеотраслевыми показателями. Проводится сравнение показателей бухгалтерской и налоговой отчетности с целью выявления противоречий между сведениями, со-

⁵ Приложение к Приказу ФНС РФ от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333 «Концепция системы планирования выездных налоговых проверок».



держащимися в разных документах. Выявляются факторы и причины, влияющие на формирование налоговой базы. В случае выбора налогоплательщика для проведения выездной налоговой проверки, налоговый орган определяет целесообразность проведения проверок контрагентов и аффилированных лиц проверяемого налогоплательщика.

Налогоплательщики могут сами оценить вероятность попадания в список проверяемых лиц. Для этого Концепцией установлены 12 критериев, по которым налогоплательщик может самостоятельно оценить налоговые риски по результатам своей финансово-хозяйственной деятельности. Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков размещены на сайте ФНС РФ. Некоторые из этих показателей, касающиеся организаций, применяющих общую систему налогообложения, приведены в табл. 5.

Установлены четыре критерия для выявления отдельных аспектов деятельности налогоплательщика, свидетельствующих о вероятности извлечения необоснованной налоговой выгоды. К ним относятся:

- ◆ использование налогоплательщиком договоров с контрагентами — перекупщиками или посредниками без наличия разумных экономических причин;
- ◆ непредставление налогоплательщиками пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности;
- ◆ неоднократное снятие налогоплательщика с учета и постановка на учет в налоговых органах в связи с изменением места нахождения;

◆ ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском.

Для оценки риска установлен целый ряд признаков, свидетельствующих о высокой степени квалификации контрагентов налогоплательщика как проблемных (фирмы — однодневки), а сделки, совершаемые с такими контрагентами, сомнительными.

Информацию о статистических показателях среднего уровня заработной платы по субъекту федерации рекомендовано получать из официальных интернет-сайтов территориальных органов Росстата или территориальных управлений ФНС РФ.

Средние по отраслям (видам деятельности) показатели налоговой нагрузки и рентабельности определяет аналитическое управление ФНС РФ. В июне 2014 г. на сайте ФНС РФ была размещена актуализированная информация о величинах налоговой нагрузки и показатели рентабельности по видам экономической деятельности за 2006—2013 гг. По данным ФНС РФ в 2013 г. средняя налоговая нагрузка по всем видам деятельности составила 9,9% (с учетом НДС/Л, но без учета взносов на обязательное социальное страхование). Диапазон показателей налоговой нагрузки составляет от 35,7% по добыче полезных ископаемых до 2,6% в оптовой и розничной торговле.

Страхование как вид экономической деятельности отнесено к финансовым услугам. Данные о налоговой нагрузке для этой отрасли на сайте ФНС РФ отсутствуют. Возможно, это объясняется весьма низкими значениями налоговой нагрузки в финансовой сфере.

Таблица 5.

Критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщика, имеющие количественную оценку

Критерий	Область налогового риска
Налоговая нагрузка налогоплательщика, определяемая как отношение суммы уплаченных налогов к обороту (выручке)	Фактический показатель ниже средней налоговой нагрузки по отрасли (виду экономической деятельности)
Получение убытка	Отражение в отчетности убытков в течение двух и более календарных лет
Доля вычетов по НДС от суммы начисленного с налоговой базы налога	Фактический показатель больше или равен 89% за 12 месяцев
Соотношение темпов роста расходов и доходов от реализации товаров (работ, услуг)	Темпы роста расходов выше темпов роста доходов. Наличие различий в показателях налоговой и финансовой отчетности
Среднемесячная заработная плата на одного работника	Средняя заработная плата у налогоплательщика ниже средней заработной платы по виду экономической деятельности в субъекте РФ
Рентабельность продаж и рентабельность активов по данным бухгалтерского учета налогоплательщика	Фактические показатели ниже среднеотраслевого показателя на 10% и более



Таблица 6.

Рентабельность по виду деятельности финансовые услуги (%)

	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.
Среднестатистические показатели из приложения 4 к Приказу ФНС РФ от 10 мая 2012 г. № ММВ-7-2/297@:				
• рентабельность услуг	4,8	0,1	0,4	0,4
• рентабельность активов	—	6,8	4,5	5,7
Предельный уровень рентабельности (90% от среднотраслевых показателей):				
• рентабельность услуг	4,32	0,09	0,36	0,36
• рентабельность активов	—	6,12	4,05	5,13

В Приказе ФНС РФ от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333

установлено, что размер налоговой нагрузки определяется как соотношение суммы уплаченных налогов и оборота (выручки) организации. Сумма уплаты берется из информации налоговых органов, а выручка — по данным Росстата. Если принять в качестве показателя оборота сумму страховых премий (взносов), то, по нашим расчетам, в 2011 г. средняя по страховым организациям налоговая нагрузка составила 2,23% (28,4 млрд руб. : 1269,8 млрд руб. x 100), в 2013 г. — 4,19% (37,8 млрд руб. : 901,0 млрд руб. x 100).

В прил. 4 к Приказу ФНС РФ от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/33@ указано, что рентабельность — это отношение сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) от продажи товаров (работ, услуг), соответственно, к себестоимости проданных товаров (работ, услуг) или к активам организации.

Значения уровней средней рентабельности ФНС РФ формирует по данным статистических органов. Налогоплательщик может быть включен в план проверок, если фактические показатели рентабельности будут отклоняться от среднестатистических показателей на 10% и более. Средние по финансовым услугам показатели рентабельности и их предельные уровни приведены в табл. 6 (показатели рентабельности на 2011 г. не были установлены).

Предложенная ФНС РФ система критериев имеет недостатки. Нет полной ясности и в расчете рентабельности, в частности приказом не установлено, какой финансовый результат имеется в виду: до или после учета налога на прибыль. Отсутствует обобщающий показатель, не предусмотрено ранжирование критериев по степени важности. Эти обстоятельства снижают эффективность принимаемых решений. Однако, несмотря

на отмеченные неточности, включение в систему экономического анализа показателей самостоятельной оценки рисков позволяет налогоплательщику оценить налоговые риски, уточнить свои налоговые обязательства, максимально уменьшить вероятность того, что законопослушного налогоплательщика затронет выездная налоговая проверка.

Литература

1. Налоговый кодекс РФ (ч. 1) // ФЗ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. по сост. на 21 мая 2014 г.).
2. Отчеты о поступлении налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ за январь-декабрь 2011, 2012 и 2013 гг. URL://http://www.nalog.ru
3. Обзор деятельности страховщиков в 2013 г. URL://http://www.gks.ru
4. Приложение к Приказу ФНС РФ от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333 «Концепция системы планирования выездных налоговых проверок».

References

1. Tax code of the Russian Federation. Part 1. Federal law dated 31.07.1998 No. 146-FZ (as amended on 21.05.2014)
2. Reports the receipt of taxes and charges in the consolidated budget of the Russian Federation in January-December 2011, 2012 and 2013. Official website of the Federal tax service of the Russian Federation. URL://http://www.nalog.ru
3. An overview of the activities of insurers in 2013. Official website of Rosstat. URL://http://www.gks.ru
4. Annex to Order of the Federal tax service of the Russian Federation dated 30.05.2007 No. ММ-3-06/333 «The concept of planning field tax audit».



НЕКОТОРЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАСАМИ

ОЛЬГА ВЯЧЕСЛАВОВНА ПОДЧИЩАЕВА,

кандидат физико-математических наук, доцент кафедры «Компьютерные информационные системы финансовых расчетов» Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского — Национальный исследовательский университет

E-mail: mem1967@mail.ru;

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского — Национальный исследовательский университет

E-mail: nnniculina@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предлагается несколько моделей управления запасами, позволяющих предприятию минимизировать расходы в указанной сфере. Приводятся: основная модель управления запасами, модель производственных запасов, модель запасов, включающая штрафы. Рассмотрены примеры экономических задач, решаемых с использованием вышеупомянутых моделей.

Ключевые слова: запасы, расходы, поставки, издержки, штрафы, партия товара.

Annotation. Some models of inventory management are offered, which allow the company to minimize costs. Main model of inventory management, model of productive reserves and inventory model including fines are formulated. Examples of economic problems are presented and solved using the above models.

Keywords: stocks, consumption, supply, costs, fines, consignment.

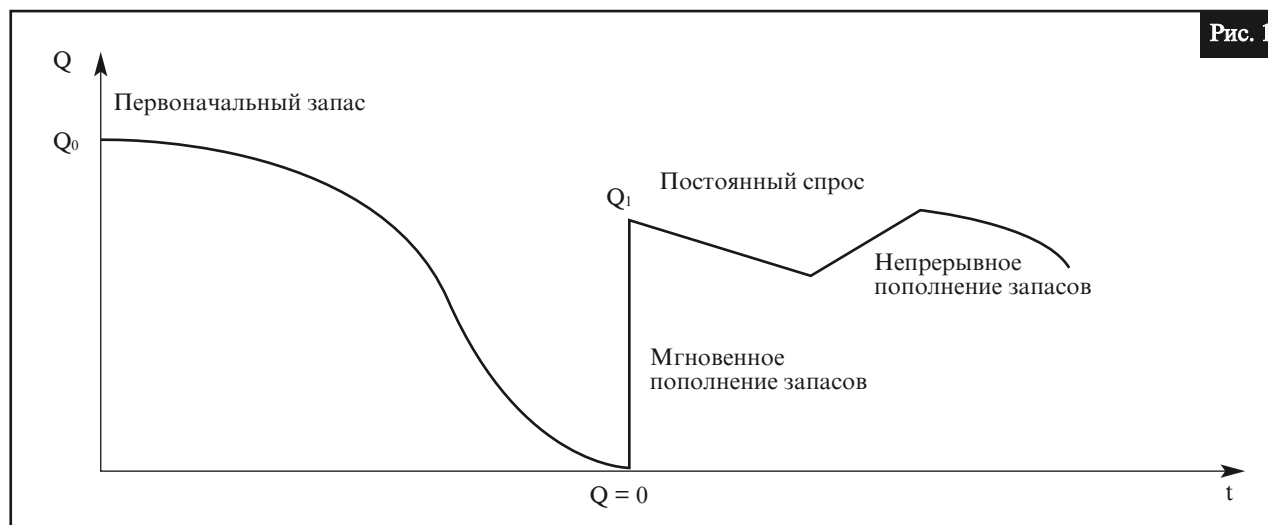
1. ОБЩАЯ ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Предприятия и фирмы имеют различные *запасы*: сырье, комплектующие изделия, готовую продукцию, предназначенную для продажи и т.д. Совокупность подобных материалов, представляющих временно не используемые экономические ресурсы, называют запасами предприятия.

Запасы создаются по различным причинам. Одна из них состоит в том, что если в некоторый момент производства потребуется какой-то вид деталей, ко-

торый поставляется другим предприятием и он отсутствует на складе, то процесс производства может остановиться. Поэтому на складе всегда должно быть нужное количество деталей данного вида. Однако, если запасы увеличить, то возрастет стоимость их хранения. Задача управления запасами состоит в выборе для предприятия целесообразного решения.

Рассмотрим математические модели управления запасами. На рис. 1 представлены возможные графики изменения запаса Q , имеющегося на складе во времени t , для которого рассматривается этот запас.



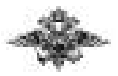


Таблица 1

Величина	Обозначение	Единица измерения	Предложения
Интенсивность спроса	g	Ед. товара/год	Спрос постоянен, весь спрос удовлетворяется
Организационные издержки	b	Руб./год	Издержки постоянны
Стоимость товара	s	Руб./год	Цена товара постоянна, рассматривается один вид
Издержки содержания запасов	h	Руб. за ед. товара/год	Стоимость хранения единицы товара в течение года постоянна
Размер партии	q	Ед. товара в партии	Размер партии постоянен, товар поступает мгновенно, как только запас равен нулю

Под Q будем понимать изделия и материалы (товары) только одного вида. Если на изделие поступает заявка, то оно отпускается и значение Q падает. Предположим, что величина спроса непрерывна во времени. Если $Q = 0$, то имеет место дефицит.

Любая математическая модель, которая применяется для изучения определенной ситуации в управлении запасами, должна учитывать факторы, связанные с издержками.

Различают организационные издержки — расходы, связанные с оформлением и доставкой товаров и издержки содержания запасов — затраты, связанные с хранением. Они возникают из-за амортизации в процессе хранения (изделия могут портиться, устаревать и т.д.) Существуют издержки, связанные с дефицитом: если поставка со склада не может быть выполнена, то возникают дополнительные издержки, связанные с отказом. Это может быть денежный штраф или ущерб, не осязаемый непосредственно (например, ухудшение бизнеса в будущем и потеря потребителей). Количество товара, поставляемое на склад, называется размером партии.

2. ОСНОВНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАСАМИ

Введем обозначения необходимых для составления модели величин (табл. 1).

График изменения запасов представлен на рис. 2.

Чтобы полностью удовлетворить годовой спрос g при размере поставки $\frac{g}{q}$, необходимо обеспечить поставок или партий за год.

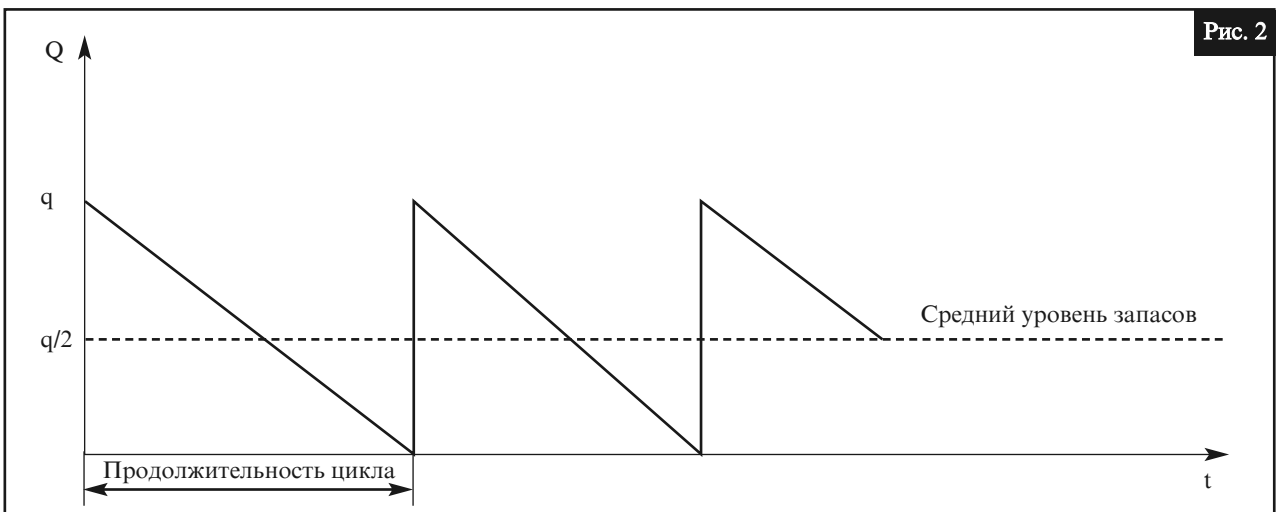
Уравнение издержек будет иметь вид:

$$C = C_1 + C_2 + C_a = \frac{bg}{q} + sg + \frac{hq}{2}, \quad (1)$$

где C_1 — общие организационные издержки, C_2 — стоимость товара и C_a — общие издержки содержания запасов.

За исключением q , все величины в правой части уравнения постоянны и известны, т.е. $C = f(q)$. Для нахождения минимума C найдем производную $\frac{\partial C}{\partial q}$ и приравняем ее к нулю:

$$\frac{\partial C}{\partial q} = -\frac{bg}{q^2} + \frac{h}{2} = 0, \quad (2)$$



откуда: $q_{opt} = \sqrt{\frac{2bg}{h}}$ — оптимальный размер партии. (3)

В практике работы менеджеров встречаются ситуации, когда заказывают размер партии товаров, не соответствующий оптимальному размеру. Это приводит к увеличению издержек на содержание и организацию поставок. Предположим, что вместо оптимального размера была заказана партия товара, равная $0,5q_{opt}$. Из основного уравнения издержек найдем:

$$C - C_2 = C - sg = bg\sqrt{\frac{h}{2bg}} + h\sqrt{\frac{2bg}{4h}} = \sqrt{2bgh}. \quad (4)$$

В случае заказа получим:

$$\begin{aligned} C' - C_2' &= 2bg\sqrt{\frac{h}{2bg}} + h\sqrt{\frac{2bg}{16h}} = \sqrt{2bgh} + \frac{\sqrt{2bgh}}{4} = \\ &= 5 \frac{\sqrt{2bgh}}{4} = 5 \frac{C_1 - C_2}{4} \end{aligned} \quad (5)$$

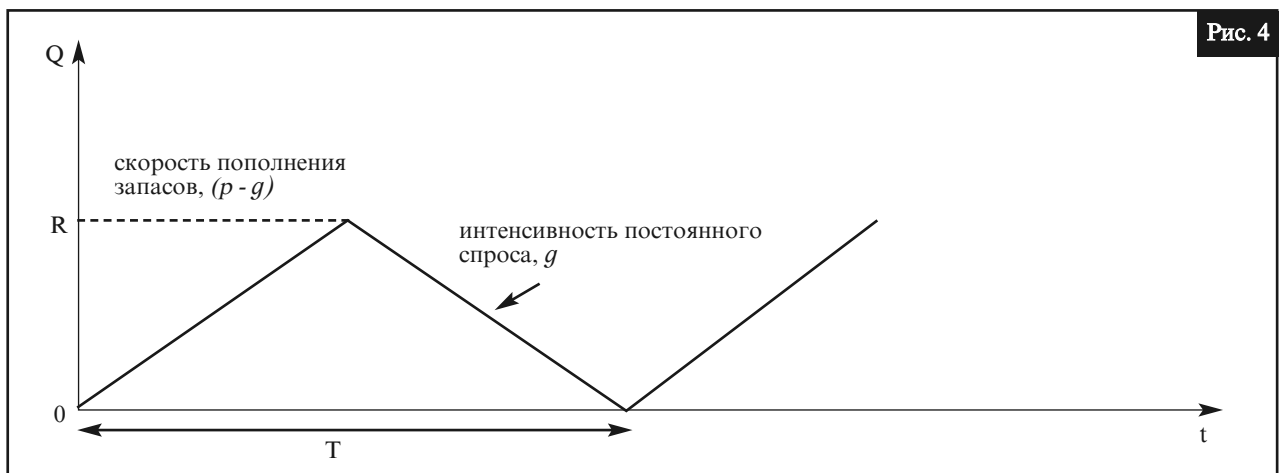
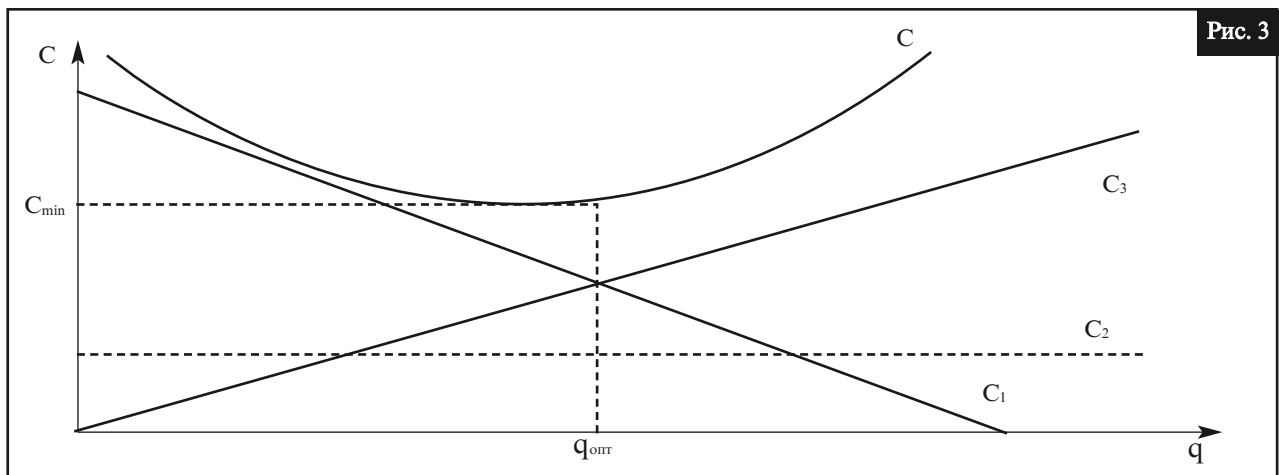
Таким образом, заказ партии товаров размером $0,5q_{opt}$ (вместо q_{opt}) приводит к увеличению общих издержек на содержание запасов и организацию поставок на 25%. Аналогичная картина наблюдается в случае заказа поставок больше чем q_{opt} .

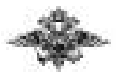
Изобразим графически изменение отдельных составляющих величины C (рис. 3).

Из рис. 3 следует, что увеличение q ведет к резкому снижению C_1 при этом C_a увеличивается пропорционально $\frac{h}{2}$. При малых значениях q величина C падает до значения C_{min} в точке q_{opt} . При увеличении q величина издержек C приближается к $C_2 + C_a$.

3. МОДЕЛЬ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ЗАПАСОВ

В основной модели мы предполагали, что поступление товаров на склад происходит мгновенно, например в течение одного дня. Рассмотрим ситуацию, когда готовые товары поступают на склад непосредственно с производственной линии непрерывно. Модель задачи в этом случае называют моделью производственных поставок. Обозначим через p скорость поступающего на склад товара. Эта величина равна количеству товаров, выпускаемых производственной линией за год. Остальные обозначения и предположения те же, что и для основной модели управления запасами.





Определим оптимальный размер партии, минимизирующий общие затраты. График изменения производственных запасов представлен на рис. 4.

Общие издержки в течение года, как и для основной модели, составляют:

$$C = C_1 + C_2 + C_a$$

$$C_1 = \frac{bg}{q}$$

$$C_2 = sg,$$

где: $R = (p - g)T$ — максимальный уровень запасов,
 $q = pT$ — количество товара в одной поставке.

Средний уровень запасов равен:

$$\frac{(p - g)q}{2p} \tag{6}$$

В итоге:

$$C = \frac{bg}{q} + sg + \frac{q(p - g)}{2p} \tag{7}$$

Решая уравнение $\frac{\partial C}{\partial q} = 0$, найдем оптимальный размер партии производственных поставок:

$$q_{opt} = \sqrt{\frac{2pbg}{(p - g)h}} \tag{8}$$

4. МОДЕЛЬ ЗАПАСОВ, ВКЛЮЧАЮЩАЯ ШТРАФЫ

Рассмотрим основную модель, допускающую возможность существования периодов дефицита, который покрывается при последующих поставках, и штрафов за несвоевременную поставку.

Если предприятие должно поставить q единиц товара в течение каждого промежутка времени L , то

за единицу времени поставляется g единиц товара: $q = Lg$.

Предположим, что в начале каждого периода L предприятие делает запас, равный k . Это означает, что в течение периода будет наблюдаться дефицит товара и некоторое время поставки не будут осуществляться. Невыполненные заявки будут накапливаться до максимальной величины $q - k$ и будут удовлетворены, как только поступит партия товара в количестве q .

За то, что поставки происходят позже необходимого срока, на предприятие налагается штраф, зависящий от того, насколько была задержана поставка. Такая модель целесообразна, поскольку иногда выгоднее заплатить штраф, чем расходовать дополнительные средства на хранение запасов, превышающих величину k .

Задача управления запасами состоит в том, чтобы выбрать такое значение k , которое ведет к минимизации всех затрат, включая затраты на хранение и штрафы. График изменения запасов в данной модели представлен на рис. 5.

Для определения оптимального значения k обозначим:

h — издержки хранения единицы товара за единицу времени;

p — затраты на штраф в расчете на единицу товара за один день отсрочки.

Найдем издержки одного цикла:

$$C = C_1 + C_2,$$

где C_1 — общие издержки содержания запасов, C_2 — общие затраты на штраф.

Так как товары находятся на складе в течение периода OA (рис. 5), средний уровень запасов за

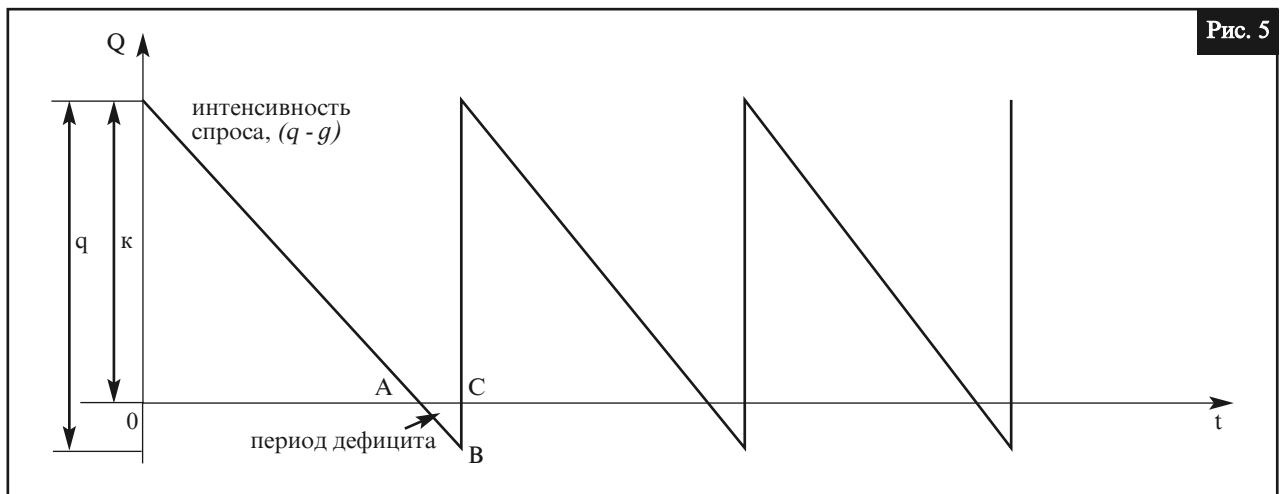


Рис. 5



этот период равен $\frac{k}{2}$. Если продолжительность периода OA равна $\frac{k}{g}$, то:

$$C_1 = h \frac{k}{2} * \frac{k}{g} = \frac{hk^2}{2g} \quad (9)$$

Так как штраф выплачивается в течение периода $AB = \frac{q-k}{g}$, общее число «товародней», на которые налагается штраф, равно площади треугольника ABC . Площадь составляет $\frac{q-k}{g} * \frac{q-k}{2}$, откуда $C_2 = \frac{p(q-k)^2}{2g}$.

Окончательно:

$$C = \frac{hk^2}{2g} + \frac{p(q-k)^2}{2g} \quad (10)$$

Решив уравнение, $\frac{\partial C}{\partial k} = 0$, получим оптимальное значение:

$$k_{opt} = \frac{pq}{h+p} \quad (11)$$

Взяв в качестве уровня запасов в начале каждого цикла при условии, что невыполненные заявки будут удовлетворены, сведем суммарные расходы C к минимуму:

$$C_{min} = \frac{q^2hp}{2g(h+p)} \quad (12)$$

5. РЕШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАДАЧ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАСАМИ

Пример 1. Решим задачу с применением основной модели управления запасами.

Фирма собирает телевизоры. Интенсивность равномерного спроса составляет 2 тыс. телевизоров в

год. Организационные издержки для одной партии составляют 20 тыс. долл. Цена единицы товара равна 1 тыс. долл., а издержки содержания телевизоров составляют 0,1 тыс. долл. за один телевизор в год.

Найти оптимальный размер партии, число поставок и продолжительность цикла.

Решение. По условию задачи $g = 2000$, $b = 20$, $s = 1$, $h = 0,1$.

Общие издержки в течение года:

$$C = C_1 + C_2 + C_a = \frac{40\,000}{g} + 2000 + \frac{g}{20}$$

$$\frac{\partial C}{\partial g} = -\frac{40\,000}{g^2} + \frac{1}{20},$$

$$q_{opt} = \sqrt{800\,000} \approx 894 \text{ ед.},$$

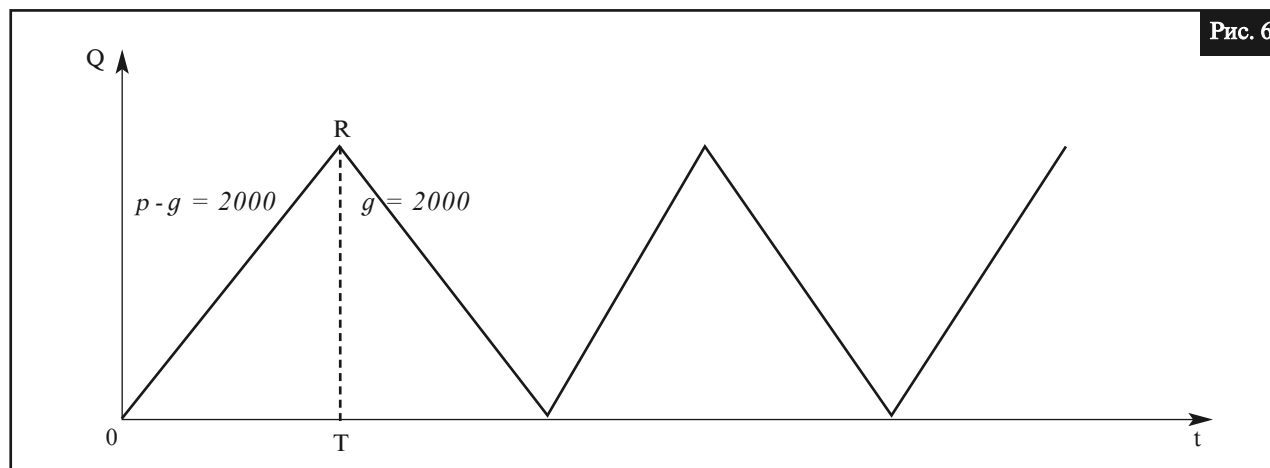
$$n_{opt} = \frac{2000}{q_{opt}} \approx 2,24,$$

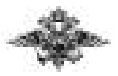
$$t_{opt} = \frac{365}{n_{opt}} \approx 163 \text{ дня}.$$

Ответ: Оптимальный размер партии составляет 894 телевизора, число поставок — 2,24 в год, продолжительность цикла — 163 дня.

Пример 2. Рассмотрим задачу с применением модели производственных поставок.

Фирма собирает ультрабуки. Интенсивность равномерного спроса составляет 2000 шт. в год. Организационные издержки для одной партии составляют 20 тыс. долл. Цена единицы товара равна 1 тыс. долл., а издержки хранения 0,1 тыс. долл. в расчете на один ультрабук в год. Запасы на складе пополняются со скоростью 4000 ультрабуков в год. Производственная линия начинает действовать как только уровень запасов на складе равняется нулю и продолжает работу до тех пор, пока не будет произведено q единиц товара.





Найти размер партии, который минимизирует все затраты. Определить число поставок в течение года, время, в течение которого продолжается поставка, продолжительность цикла, максимальный уровень запасов при условии, что размер поставки оптимален.

Решение. Данная модель задачи является моделью производственных поставок с параметрами:

$$g = 2000, b = 20, s = 1, h = 0,1, p = 4000.$$

График изменения запасов представлен на рис. 6.

Число партий в течение года:

$$n = \frac{g}{q} = \frac{2000}{q}$$

Продолжительность поставки:

$$T = \frac{q}{p} = \frac{q}{4000}$$

Продолжительность цикла:

$$L = \frac{1}{n} = \frac{q}{g} = \frac{q}{2000}$$

Максимальный уровень запасов:

$$R = (p - q)T = \frac{2000 * q}{4000} = \frac{q}{2}$$

Средний уровень запасов:

$$\frac{R}{2} = \frac{q}{4}$$

Уравнение издержек:

$$C = C_1 + C_2 + C_a = bn + sg + \frac{qh}{4}$$

Решив уравнение $\frac{\partial C}{\partial q} = 0$, получим:

$$q_{opt} = \sqrt{\frac{2 * 4000 * 20 * 2000}{2000 * 0,1}} = 1265 \text{ ультрабуков}$$

Найдем оптимальные значения поставок, продолжительность поставки, продолжительность цикла.

$$n_{opt} = \frac{2000}{1265} \approx 1,6 \text{ поставки,}$$

$$T_{opt} = \frac{365 * 1265}{4000} \approx 115 \text{ дней,}$$

$$L_{opt} = \frac{365}{1,6} \approx 230 \text{ дней.}$$

Ответ: За каждую поставку необходимо доставлять на склад 1265 ультрабуков, оптимальное число поставок составляет 1,6, продолжительность поставки 115 дней, продолжительность цикла 230 дней.

Мы показали, что такие параметры, как размеры партии и частота пополнения производственных запасов при различных условиях функционирования предприятия — с допущением дефицита или без дефицита комплектующих — должны обязательно оптимизироваться с целью существенного уменьшения его издержек.

Литература

1. Акулич И.Л. Математическое программирование в примерах и задачах. М., 2010.
2. Первозванский А.А., Первозванская Т.Н. Финансовый рынок: расчет и риск. М., 2006.
3. Четыркин Е.М. Методы финансовых и коммерческих расчетов. М., 2012.

References

1. Akulich I.L. Mathematical programming in examples and problems. M., 2010.
2. Pervozvansky A.A., Pervozvanskaya T.N. Financial market: the calculation of risk. M., 2006.
3. Chetyrkin E.M. Methods of financial and commercial settlements. M., 2012.



ИССЛЕДОВАНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ УПРАВЛЕНИЯ И МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПОВЕДЕНИЯ «М» И «Ж» МЕНЕДЖЕРОВ НА ЕГО ОСНОВЕ

СВЕТЛАНА GERMANOVNA SIMAGINA,

профессор кафедры математических методов в экономике

Самарского государственного аэрокосмического университета им. С.П. Королева;

ЛЕОНИД ФЕДОРОВИЧ НИКУЛИН,

профессор кафедры теории менеджмента и бизнес-технологий

Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

E-mail: simaginasve@gmail.com

Рецензент: доктор экономических наук **Рамзаев В.М.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследование гендерных особенностей управления рассматривается как продолжение традиций изучения социального фактора в теории управления. Результаты их использования рассматриваются как условие обеспечения повышения эффективности управления в происходящих сегодня изменениях в предметной области менеджмента. Приводятся результаты экспертной оценки эффективности менеджмента в различных условиях управления с точки зрения гендерного подхода. Показано, что при процессах глобализации и нестабильности, которые усложняют организационные структуры организации, «Ж»-менеджмент зачастую более гибок и эффективен. Авторами представлена модель реализации управления через призму отношений «М» и «Ж»-менеджмента к ряду нравственных ценностей.

Ключевые слова: гендерность, глобализация, модель, «М» и «Ж»-менеджмент.

Annotation. Research of gender-sensitive governance is seen as a continuation of the traditions of the study of social factors in the control theory. The results of their use are considered as a condition for improved governance in place today, the changes in the domain of management. Presented the results of an expert evaluation of the effectiveness of management in the management of various conditions in terms of gender mainstreaming. It is shown that the processes of globalization and instability, which complicate the organizational structure of the organization, «F»-management often more flexible and efficient. The authors presented a model implementation management through the prism of the «M» and «F»-management to a number of moral values.

Keywords: gender, globalization, model, «M» and «F»-management.

ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ В УПРАВЛЕНИИ

На начало XXI в. на фоне глобализации в области управления закономерно проявляется целый ряд тенденций: усиление нестабильности, краткосрочности и непредсказуемости (временности) отношений между бизнеспартнерами; самоорганизация в функционировании сетевых и межсетевых структур; многомерность системы управления¹.

Движущей силой такого управления становится усиление значимости определенных позиций социального фактора, в том числе лидерства, «войны за таланты», гендерного подхода². Последний фокусирует на себе внимание в связи с объективными процессами трансформации ролей и статусов мужчин и женщин в российском обществе³.

Важным, с точки зрения социологии, выступает признание факта персонифицированности социальных систем, что ставит задачу исследования влияния на процессы управления социальных характеристик лиц, участвующих в бизнес-процессах (системы их ценно-

стей и приоритетов, отношений, установок и др.). В этой связи гендер, как один из наиболее очевидных детерминант социально-демографических противоречий в обществе, становится исключительно актуальным.

Понятие «гендерный» аспект (от англ. — «gender», от лат. — «genus») в оборот был введен Р. Столлером⁴. По Э. Гидденсу, М. Киммелу гендер как понятие относится не к физическим биологическим (половым) отличиям между мужчиной и женщиной, а к построенным социумом особенностям мужественности и женственности⁵. Указанные признаки «присваиваются»

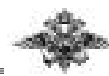
¹ Симагина С.Г. Сетевой и межсетевой менеджмент при нестабильном взаимодействии организаций: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 2008.

² Никулин Л.Ф., Симагина С.Г. Войны за таланты и креатив: реалии современного менеджмента. М., 2013.

³ Кашина М.А. Гендерный подход к государственному управлению: российское измерение. URL: http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2317852

⁴ Гендерная психология: Практикум; 2-е изд. / Под ред. И.С. Клециной. СПб., 2009.

⁵ Гидденс Э. Социология: Учебник / Энтони Гидденс при участии Карен Бердсолл; 2-е изд. М., 2005; Киммел М. Гендерное общество. М., 2006.



обществом и отображают одновременно как равноправие индивидов, так и принятые ими ценности и результаты их деятельности.

Другими словами, можно предположить, что гендерный подход обеспечивает идентификацию «М» и «Ж»-факторов в виде проявления различных аспектов поведения, в первую очередь, во взаимоотношениях и принятии решений в менеджменте, которые имеют определяющие политические, экономические, психологические и социокультурные последствия.

«М» И «Ж»-ФАКТОР ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

Анализ рынка труда и оценки специалистов показывают, что после кризиса 2009 г. профессиональный уровень большинства соискателей работы в нашей стране неудовлетворителен. Сегодня в стране 5,7 млн безработных, из которых, казалось бы, российскому бизнесу есть кого выбрать. Однако, по мнению рекрутеров, хороших специалистов больше не стало. Так, результаты исследований компании Kelly Services на российском рынке показывают, что средний уровень соискателей работы можно оценить не выше 3,34 балла (по пятибалльной шкале). Для сравнения: средняя оценка кандидата во время кризиса в 2009 г. была выше — 3,43 балла⁶.

Критериями оценки подобных исследований, как правило, являются уровень образования, специализа-

ция, профессиональный опыт, опыт управления людьми и знание иностранных языков.

На наш взгляд, этого недостаточно для оценки профессионализма как эффективности персонала, ведь социальные настроения и установки участников социально-трудовых отношений играют в них существенную роль. Анализ требований к «идеальному» сотруднику на рынке труда выявил десять основных аспектов эффективности как способности добиваться результата с наибольшей отдачей⁷. Для их оценки, с точки зрения именно гендерного подхода, мы использовали авторскую адаптацию метода «матрица Леопольда»⁸.

Она учитывает как статус участников социально-трудовых отношений (в табл. 1, в гендерном аспекте), так и оценку эффективности критериальных характеристик персонала, влияющих на его эффективность. Состав и количественные параметры оценок определены по имеющимся в публикациях на данную тему расчетам, нормативам, иным показателям стандартизации и представляют собой открытую систему знаний, не являющуюся однозначной и жесткой.

Использование данной методологии матрицы позволяет провести анализ гендерного аспекта в управлении и соответствующих социально-экономических эффектов. Результаты анализа показывают, что наибо-

⁶ Малахов М. Рынок труда в период хрупкого равновесия // Справочник карьериста. 2012. С. 10—19.

⁷ Круглова С. Десять правил эффективного сотрудника // Справочник карьериста. 2012. С. 121—123.

⁸ Симагина С.Г. Указ. соч. С. 20—22.

Таблица 1.

Результаты экспертной оценки эффективности персонала в гендерном аспекте

Критериальные характеристики эффективности персонала	Оценки		Комментарии
	«Ж»- менеджмент	«М»- менеджмент	
Четкость цели	8	6	«Ж» более конкретен
Ответственность за результат	7	3	«М» менее ответствен
Пополнение знаний	4	8	«М» явно превышает
Срочность в работе	8	4	«М» явно уступает
Информирование «тор»-уровня о проблемах	5	2	«Ж» преобладает
Работа в команде	6	9	«М» преобладает
Совершенствование коммуникативных навыков	5	5	«М» и «Ж» однозначны
Инициативность	3	7	«М» преобладает
Боязнь совершить ошибки	8	2	«М»-фактор явно слабее
Сохранение позитивности настроения	9	4	«Ж»-фактор преобладает
Сумма оценок системы	63	50	«Ж»-фактор преобладает

Размах экспертной балльности — от 1 до 10 (для каждой ячейки матрицы).



лее точно понятие «идеальный сотрудник» реализует «Ж»-менеджмент (табл. 1).

Следует отметить, что полученная экспертная оценка совпадает с данными целого ряда зарубежных и отечественных специалистов. Так, Т. Питерс (2008, 2011 гг.)⁹ отмечает, что по данным Business Week (2000 г.) на начало XXI в. женщины-менеджеры «затмевают» мужской фактор почти по всем статьям, хотя «Ж»-менеджмент, с одной стороны, явно недооценен и существует в условиях неравенства возможностей, с другой, — соответствует любым требованиям лидерства в «новой экономике».

По мнению рассматриваемого автора, «Ж-менеджмент» имеет определенное конкурентные преимущества типа: привыкли не ранжировать задачи, а соединять их для принятия общего решения; более стабильно работают в условиях неопределенности; вызывают большее доверие у партнеров; чаще проявляют интуитивность. Так, например, автор считает, что при наличии женщин в Совете директоров, рентабельность акционерного капитала в среднем выше на 16,8%, хотя их количество составляет менее 16%. Однако, мужской подход к менеджменту, как традиционный, все еще во многом преобладает, в том числе и развитых странах. К тому же и большинство женщин-менеджеров первенство мужчин в карьере принимают вполне естественно.

При этом в российских компаниях предвзятое отношение к женщинам более распространено, чем в иностранных, что подтвердило исследование «Комитета 20». «Российский бизнес изначально был ориентирован на мужчин», — пишут его авторы. И вместе с тем гораздо большим барьером для женщины на пути

к успеху является ее внутреннее состояние, неверие в себя и, возможно, неумение правильно подать себя и свои идеи¹⁰.

МОДЕЛЬ «М» И «Ж»-МЕНЕДЖМЕНТА

Для создания модели «М» и «Ж»-менеджмента более подробно остановимся на разработанном известным психологом К. Гиллиган «кодексе женских нравственных ценностей», которые в условиях управления проходят три уровня:

1-й — самоозабоченность, т.е. ориентация на партнеров, способных удовлетворить собственные потребности и существование;

2-й — самопожертвование, т.е. учет того, что 1-й уровень должен быть вторичным (по отношению к потребностям других);

3-й — самоуважение как самовыбор методов, средств, целей¹¹.

Кроме того, та же К. Гиллиган утверждает, что «Ж»-менеджер, например, «видит себя в системе отношений с другими», т.е. ее моральные решения — не столько в результате самоанализа (по трем уровням), сколько в конечном полезном результате отношений с участниками бизнес-процесса.

Указанная классификация женских нравственных ценностей, вместе с результатами приведенных выше собственных исследований, легла в основу предлагаемой нами модели «М» и «Ж»-менеджмента на уровне внешнего коннектома CEO (англ. Chief executive officer — гл. исполнительный директор или «хозяин» ключевого ресурса в сети) (рис. 1).

Модель позволяет наглядно увидеть существенные различия отношений «М» и «Ж»-менеджмента к принятым за основу уровням нравственных ценностей. Можно предположить, что глобально «Ж»-менеджмент, как мы показали в статье, заметно более ориентирован на реализацию изменений в предметной области менеджмента.

При этом проведенные исследования гендерных особенностей управления достаточно ясно показали усиливающееся значение как «Ж»-фактора в бизнес-процессах, так и «Ж»-менеджмента в них.

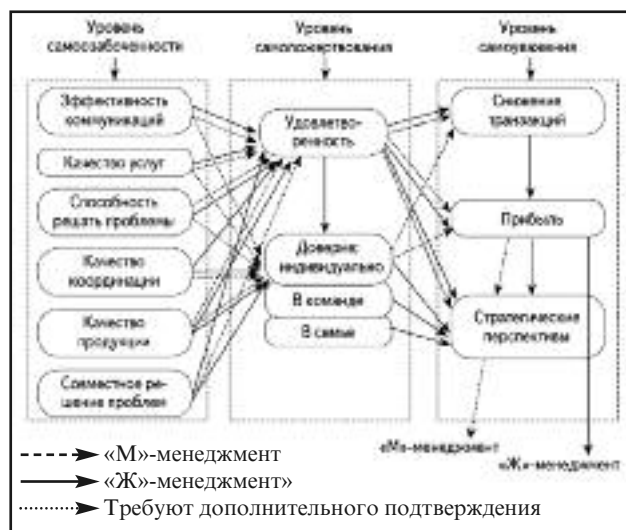
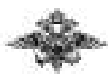


Рис. 1. Модель «М» и «Ж»-менеджмента на уровне внешнего коннектома CEO

⁹ Питерс Т. Основы. Лидерство. СПб., 2008.

¹⁰ Горелова Е., Подчероб М. Кто мешает девовым женщинам // Справочник карьериста. 2012. С. 21—25.

¹¹ Гиллиган К. Иным голосом: психологическая теория и развитие женщин // Этическая мысль: Научн.-публист. чт. / Под общ. ред. А.А. Гусейнова. М., 1992.



ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МАРКЕТИНГОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ

ГИВИ ВЕНИАМИНОВИЧ ХОМЕРИКИ,

доктор экономических наук, профессор;

МАРИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КАРАСЕВА,

кандидат экономических наук, доцент, заместитель начальника научно-исследовательского отдела
управления организации научной и редакционно-издательской деятельности
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: karasevamv@bk.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор **Сергей В.П.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дана общая характеристика маркетинговых коммуникаций. Определены основные признаки рекламы как составной части маркетинговых коммуникаций. Раскрывается историческое развитие понятия «реклама». Представлены цели, задачи и средства рекламы в свете Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

Ключевые слова: маркетинговые коммуникации, реклама, правовое обеспечение.

Annotation. Given general characteristics of marketing communications. Defined the main features of advertising as an integral part of marketing communications. Revealed the historical development of the concept of «advertising». Presented the goals, objectives and means of advertising according to the Federal Law dated March 13, 2006 № 38-FZ «On Advertising».

Keywords: marketing communications, advertising, legal support.

Маркетинговые коммуникации означают создание и поддержание постоянных связей изготовителя с рынком для информирования о своей деятельности в целях стимулирования продажи и формирования своего образа у потребителя.

Систему маркетинговых коммуникаций составляют: формирование спроса и стимулирование сбыта, персональные продажи, реклама и организация общественного мнения. Каждое из данных направлений имеет свое правовое регулирование. Однако, на сегодняшний день именно отношения в области рекламы имеют наиболее объемное и значимое специальное правовое регулирование.

Реклама является разновидностью информации. Главный отличительный признак, выделяющий рекламу из общего массива информации, состоит в ее целях:

- ◆ содействие продаже товаров (работ, услуг);
- ◆ создание благоприятного отношения реальных и потенциальных потребителей и общественности в целом к организации, ее деятельности и товарам;
- ◆ содействие расширению рынков сбыта, внедрению нового товара;
- ◆ использование не только сотрудников системы сбыта, но и других лиц для активной деятельности в пользу рекламодателя;

◆ создание психологических барьеров для сбыта товаров конкурентов;

◆ завершение сбытовых операций в связи с уходом с рынка.

Конечная цель рекламной информации — оказание влияния на потребителей рекламы.

Отмеченные особенности раскрывают значение рекламы как обязательной составной части комплекса маркетинга. Реклама формирует у потенциальных получателей и потребителей результатов той или иной деятельности (потребителей рекламы) представление о конкретных физических и юридических лицах, наличии на рынке доступных товаров, инициирует спрос на них. Смысл рекламы заключается в создании впечатления о товаре у покупателя, исходя из экономических интересов изготовителя (исполнителя, продавца). К преимуществам рекламы, по сравнению с другими элементами маркетинговых коммуникаций, следует отнести то, что с ее помощью охватывается большой и географически разбросанный рынок. Однако, реклама обезличена, рассчитана на всех потребителей, бывает недостаточно гибкой.

В свою очередь, не стоит путать такие понятия, как «реклама» и «рекламирование». *Рекламирование* означает процесс распространения рекламы, имеющий целью продвижение товаров, услуг, идей опре-



деленного заказчика без его непосредственного участия, но за его счет.

Термин «реклама» образован от латинского «*gек-lamo*» — выкрикиваю, так как торговцы в Древнем Риме наносили на материалы информацию о своем товаре. Затем нанимали людей с громкими голосами и посылали их с этими сообщениями по городу.

Первое рекламное дело было организовано в Филадельфии в 1841 г. — продажа газетной площади под рекламу разных компаний.

«Реклама — двигатель торговли». Этот популярный афоризм принадлежит российскому предпринимателю Метцелю, еще в прошлом веке открывшему в России первую контору по приему объявлений. Созданный им в 1878 г. торговый дом «Л. и Э. Метцель и К^о» стал крупнейшей в стране конторой по сбору и распространению заказов на рекламу.

В 70-х гг. XIX в. на центральных улицах и площадях Москвы, Петербурга и других городов появились первые рекламные тумбы и столбы, предложенные антрепренером Общедоступного театра С.В. Танеевым. Первоначально наиболее распространенной формой рекламы были вывески. На продуктовых магазинах, лавках и мастерских ремесленников часто можно было встретить предметную рекламу, изображавшую продаваемый товар.

«Вывесочное дело, — писал К.С. Петров-Водкин, — в таком виде, каком оно создавалось у нас, — явление чисто русское. Обилие разноязычных народностей... требовали предметной рекламы, разясняющей направление для спроса. Такого сорта реклама давным-давно имела место и в Западной Европе, но от нее там перешли прямо к рекламе словесной, у нас же и до последнего времени вывески несли задачу изобразительную»¹. Рекламный плакат был адресован широким слоям населения с разным художественным вкусом.

Характерной чертой торгового плаката начала XX в. становится приоритетность текста. Рекламные плакаты часто приобретали форму лозунга. Например: «Требуйте папиросы «Мерси!»» — призывало товарищество Л.Н. Богданова.

Торговая реклама дореволюционной России — явление сложное, его нельзя оценивать однозначно. Определялась реклама следующим образом: «реклама — объявление о продаваемых товарах или предлагаемых услугах с целью привлечь потребителей расхваливанием, часто преувеличенным, качества товара»².

Российская реклама стала развиваться по пути английской. И в России, и в Англии сложилось довольно ироничное отношение к торговле, поэтому у нас приживается и пользуется успехом реклама ироничная, комедийная, с юмором. В США реклама достаточно прямолинейна. Например, еще в XIX в. на кладбище в Нью-Йорке существовала надмогильная надпись: «Здесь покоится N.N. Он застрелился револьвером системы Холт, убивающим наповал. Лучшее оружие для этой цели».

В 20-е гг. прошлого века стали популярны произведения В. Маяковского, печатавшиеся в Окнах РОСТА:

Далеко не ходите!

Во мгновенье ока

Здесь

Купите

кофе Мокко.

Если вы

Давно

Удовольствий не имели,

Купите

Здесь

Моссельпромвской карамели.

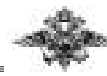
Правовое регулирование рекламной сферы в современной России началось в 1991 г. с принятием Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», который в качестве одной из форм недобросовестной конкуренции определял некорректное сравнение хозяйствующим субъектом в процессе его рекламной деятельности производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов.

В декабре 1991 г. был принят Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 124-1 «О средствах массовой информации», который указывал на «недопустимость злоупотребления свободой слова» и устанавливал ответственность за распространение недостоверной информации.

Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» устанавливает требования к информации о товарах (работах, услугах) и об изготовителе (исполнителе, продавце).

¹ Петров-Водкин К.С. Хлыновск. Пространство Эвклида. Самаркандия. Л., 1970. С. 272.

² Энциклопедический словарь / Под ред. Брокгауза Ф.А. и Ефрона И.А. СПб., 1902. Т. 26. С. 527.



В дальнейшем Конституция РФ определила запрещение: пропаганды и агитации, возбуждающей ненависть и вражду; пропаганды какого-либо превосходства; злоупотребления свободой массовой информации; экономической деятельности, направленной на недобросовестную конкуренцию и монополизацию рынка (ст. 29, п. 2 ст. 34).

Рекламную деятельность регулировали также отдельные нормы иных законов: Основы законодательства РСФСР от 22 июля 1993 г. № 5487-1 «Об охране здоровья граждан» (запрет на рекламу алкогольных напитков и табака, пропаганду неразрешенных методов лечения и лекарственных средств), Закон Российской Федерации 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» (запрет на рекламу продукции, подлежащей сертификации, но не имеющей сертификата соответствия).

В 1994 г., в ответ на отсутствие специального законодательства о рекламе в финансовой сфере, повлекшее всеобщее заблуждение потребителей относительно результатов деятельности различных чековых инвестиционных фондов и им подобных организаций, принимаются Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы», а также Указы, защищающие права инвесторов. Однако, эти Указы касались только рекламы финансовых услуг, что было явно недостаточно для предотвращения распространения недобросовестной рекламы.

Несмотря на данные меры, средства массовой информации часто нарушали установленные запреты. В итоге подписывается Указ Президента РФ от 17 февраля 1995 г. № 161 «О гарантиях прав граждан на охрану здоровья при распространении рекламы».

Наконец, принимается Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 2 которого предлагала определение информации.

Вскоре принимается Федеральный закон 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе», который был признан Европарламентом лучшим в Европе и рекомендован в качестве образца для написания подобных законов в европейских странах³.

Закон являлся комплексным актом, включающим нормы различных отраслей права. Следует отметить, что Закон основывался на положениях Международного кодекса рекламной практики Международной торговой палаты и Правил относительно рекламы,

направленной на детей. Кодекс устанавливает стандарты этичного поведения, которых должны придерживаться все стороны, имеющие отношение к рекламной деятельности. Правила применяются при рекламировании товаров (платных и бесплатных), направленных на детей до 14 лет или такого возраста, который в данной стране аналогичен по ограничениям, а также при рекламировании, передаваемом по детским СМИ.

Указанные документы, однако, не имели обязательной юридической силы для государств, юридических и физических лиц.

С 1995 г. появляются новые формы распространения рекламы, в том числе по факсу, электронной почте, на интернет-сайте, интерактивная реклама, мобильная реклама и др., которые добавили проблем потребителям рекламы. Рынок товаров и услуг стал более многообразным. С учетом изменившегося законодательства, объективных требований экономической ситуации, судебной и административной практики возникла необходимость в совершенствовании Федерального закона «О рекламе». 13 марта 2006 г. Президент РФ подписывает новый Федеральный закон «О рекламе» (далее — Закон о рекламе), вступивший в силу с 1 июля 2006 г. Закон был призван провести консолидацию регулирования рекламных отношений в рамках одного законодательного акта, актуализировать регулирование, закрепив в законодательстве новые способы распространения рекламной информации, упорядочить уже сложившуюся систему правоотношений, устранив нефункционирующие механизмы и более четко распределив ответственность между субъектами.

Цель Закона о рекламе имеет два направления. С одной стороны, его целью является развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, а также реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы. С другой стороны, целью данного Закона является правовое регулирование специфического, самостоятельного вида предпринимательской деятельности — рекламной: предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, пресечение фактов

³ Фонарева Н. Почаще советуйтесь с юристами // Экономика и жизнь. 1996. № 29; О деятельности ГКАП России в 1996 г. // Экономика и жизнь. 1997. № 4.



ненадлежащей рекламы, а также создание благоприятных условий для производства и распространения социальной рекламы.

Закон о рекламе является основным законодательным актом в области правового регулирования рекламных отношений, однако вопросы, связанные с ними, содержатся и в иных специальных законах.

Закон о рекламе подтвердил сложившееся за время действия предыдущего закона положение о том, что законодательство о рекламе состоит исключительно из актов федерального уровня. Источниками права в части правового регулирования рекламных правоотношений, в том числе отношений, возникающих в процессе производства, размещения и распространения рекламы, являются Закон о рекламе, а также иные принятые в соответствии с ним федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ. Обратим внимание, что в данном перечне отсутствуют ведомственные акты. На данное положение указывает содержание ст. 3 Закона о рекламе.

Если вопросы рекламной деятельности выходят за пределы гражданско-правовых отношений и не являются предметом ведения Российской Федерации (например, определение административной ответст-

венности за нарушение рекламного законодательства), то субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией РФ.

Кроме того, исходя из норм Конституции (ст. 130, 132 и 133), органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные, в частности, с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

Нормы Закона регулируют соответствующие отношения независимо от места производства рекламы, если ее распространение осуществляется на территории РФ. При этом Закон действует не только на территории РФ, но и за ее пределами в тех случаях, когда действия юридических лиц или граждан Российской Федерации в области рекламы приводят к ограничению конкуренции, введению в заблуждение юридических или физических лиц на территории Российской Федерации или влекут за собой иные отрицательные последствия на рынках товаров, работ или услуг России (ст. 1 Закона). Например, публикуют в распространяемых в нашей стране иностранных средствах массовой информации ненадлежащую рекламу.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор

E-mail: professor60@mail.ru;

САМВЕЛ СУРЕНОВИЧ МАИЛЯН,

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется дефиниция — экономическая политика, с рассмотрением возможных вариантов эффективного управления государством экономики. Выделяются несколько направлений, на базе которых разрабатываются варианты регулирования экономики. Дана классификация экономической политики.

Ключевые слова: экономика, экономическая политика, государство, финансово-бюджетная политика.

Annotation. The definition — economic policy, with consideration of possible options of effective management of the state of economy is analyzed. Some directions on the basis of which options of regulation of economy are developed are allocated. Classification of economic policy is given.

Keywords: economy, economic policy, state, financial and budgetary policy.



Политическая карта мира во второй половине XX в. и в первой половине XXI в. сильно изменилась: появилось много новых независимых государств. Это явилось следствием, во-первых, развала мировой колониальной системы, во-вторых, образования новых государств в результате гражданских войн (в основном это касается Африки и Юго-Восточной Азии), в-третьих, распада Советского Союза.

Значительные изменения произошли в мировой экономике, что проявилось, в частности, в процессах интеграции и международного разделения труда, в неустойчивом развитии финансово-экономической системы Запада, в проведении высокоразвитыми странами неоколониальной политики. Хотя Конституция РФ признает идеологическое многообразие и запрещает установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ст. 13), официальный курс реформ, осуществляемых с конца 1991 г., проводился и продолжается в духе определенной идеологии. «Если политика перестройки вначале ориентировалась на всестороннее совершенствование социализма, то новейшие реформы идут под знаменем уже иной идеологии, нелиберальной, причем в ее радикальном варианте. В российском преломлении ее суть — в реставрации частной собственности на средства производства (ресурс) и утверждении рыночно-капиталистических принципов хозяйствования, в отказе от марксизма и его ленинского направления как изначально утопического учения»¹.

Смысл проводимой экономической политики предопределяет технологию и содержание государственного управления. При этом государственная политика может пониматься по-разному из-за разных взглядов на соотношение понятий «общество» и «государство», соотношение объективного и субъективного в историческом процессе. «Общество» и «гражданское общество» — это плюрализм мнений, интересов, взглядов, мотивов и т.д.

Государство же с помощью государственной политики вырабатывает стратегические ориентиры, при этом большое значение имеют моменты общего интереса и воли большинства граждан. Государственная политика закреплена государственно-правовыми структурами и содержит в себе целеполагание².

От выбора целей зависит результат общественных, коллективных и личных усилий.

Сложность целеполагания заключается в том, что необходимо выделить из естественного множества то,

что не только нужно, но и практически реализуемо, т.е. цели должны быть дифференцированы, конкретизированы, четко доведены до каждого человека.

В гражданском обществе с плюрализмом мнений, интересов, мотивов, в конечном счете, цели и смысл состоят в росте материального и духовного развития народа. Выдвижение целей и их реализация опираются на государственную власть.

Тем самым внутренние проблемы общества должны являться подлинными источниками формирования государственных целей. Таким образом, целеполагание и планирование прямо связаны между собой. Исследователями из США отмечается, что «планирование — это принятие заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь»³. По сути, отказ от планирования означает отказ от целеполагания, а следовательно, от самого управления. Не экономическое развитие является самоцелью (это всего лишь ресурсная база общества), а жизнедеятельность людей⁴.

Экономическая система — совокупность всех экономических процессов, совершающихся в обществе на основе сложившихся в нем отношений собственности и хозяйственного механизма.

Конституция РФ не знает данного понятия, но содержащиеся в ней положения свидетельствуют о закреплении в ней норм, направленных на последовательное развитие такого хозяйства, при котором производство, распределение и перераспределение материальных и иных благ осуществляется посредством рыночных отношений, основанных на многообразии форм собственности и свободной конкуренции.

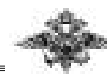
Пределы конституционного регулирования экономики определяются теми задачами, которые ставятся перед государством и обществом в целях обеспечения прогресса и процветания страны на основе объективно сложившихся принципов взаимоотношений между государственной властью и гражданским обществом. Именно последнее гарантирует демокра-

¹ Черковец В.Н. Политическая экономия. Принципы. Проблемы. Политика. М., 2005. С. 161, 162.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 51—70.

³ Кунц К, О'Доннел С. Управление, системный и ситуационный анализ управленческих функций. В 2 т. / Пер. с англ. Т. 1. М., 1981. С. 14.

⁴ Эриашвили Н.Д. Теневая экономика и экономическая безопасность РФ. М., 2014. С. 12.



тический порядок экономической жизни общества, создает возможность для самореализации личности и человеческих коллективов и устанавливает оптимальную меру вмешательства в экономический, социальный и духовный процесс. Исходя из того, что государство нуждается в постоянной корреляции собственного влияния на экономику, объем конституционно-правового регулирования в этой сфере ограничен требованиями мобильности государственной экономической политики, требующей закрепления лишь тех ее рамок, которые возводятся обществом в ранг признанных ценностей.

Конституция РФ в содержание основ конституционного строя государства включает нормы, регулирующие отношения, связанные с экономической системой РФ и являющиеся существенной предпосылкой полновластия народа и реальной свободы личности.

Экономические отношения в обществе складываются из конституционно-правового регулирования отношений собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ, и хотя они в своей основе возникают и развиваются объективно, однако общество и государство, используя законодательство и социальные нормы, могут оказывать на них значительное влияние⁵.

Не менее важно рассмотреть такие понятия, как «государственное регулирование» и «экономическая политика». Государственное регулирование включает в себя определенные институты в виде Министерства финансов, Центрального банка и т.д. и имеет свой объект воздействия на экономику, т.е. определенный сектор экономики, где рыночный механизм функционирует плохо или вообще не функционирует, а также методику, методологию и инструменты воздействия на экономические процессы.

По существу, государственное регулирование в таком значении имеет инструментальный смысл. Экономическая политика отражает экономический строй, т.е. реализует некую упорядоченную идею, зафиксированную в законодательных актах.

Цели государственной экономической политики могут совпадать с целями государственного регулирования в том случае, если главными целями экономической политики являются только те задачи, которые не способен решить сам рынок.

Исходя из целеполагания в общем виде, можно классифицировать следующие виды экономической политики.

♦ *стабилизационная политика* — наиболее характерна для ситуации кризиса, спада производства. Когда необходимо подавить негативные стихийные процессы, достичь управляемости, предотвратить дальнейшее ухудшение дел;

♦ *социальная политика* — в высокоразвитых странах на первый план выходит в тесной увязке с экономикой, выдвигаются социальные цели. Так называемые страны с социально ориентированной экономикой;

♦ *политика «общеэкономического равновесия»* — под этим видом политики понимается так называемый «магический четырехугольник», включающий: стабильность цен (под стабильностью понимается недопущение роста цен на величину, превышающую 1% в год, при этом реально рост цен может быть намного больше, если растет качество товаров и услуг, но это не является инфляционным процессом); высокий уровень занятости — принято считать, что уровень безработицы в пределах от 3 до 7% рассматривается как нормальный; соразмерный экономический рост — согласно современным воззрениям экономический рост, измеряемый стабильным приростом ВВП на 3—4% в год, считается результатом успешной экономической политики государства; сбалансированность внешне-торговых операций — цель считается достигнутой при положительном сальдо внешнеторгового баланса.

Для проведения в жизнь той или иной выбранной стратегии развития государство должно использовать всю совокупность рычагов, имеющихся в его распоряжении для воздействия на экономические процессы.

Конкретными инструментами экономической политики выступают:

- ♦ фискальные рычаги;
- ♦ монетаристские или кредитно-денежные инструменты;
- ♦ установление предельных (максимальных или минимальных) уровней цен на определенные виды товаров и величин объемов производства получаемых предпринимательских доходов;
- ♦ введение запретов и ограничений на определенные виды экономической деятельности;
- ♦ прямое директивное планирование, в основном на казенных заводах;

⁵ Миронов А.Л. Конституционно-правовое регулирование экономической системы РФ // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 4. С. 131.



♦ в области внешней торговли введение экспортно-импортных тарифов, таможенных пошлин, квот на ввоз и вывоз товаров и капитала.

Абстрагируясь от тонкостей, нюансов, можно выделить несколько направлений, на базе которых разрабатываются варианты регулирования экономики.

Первая модель, ортодоксальная, так называемая *монетаристская модель*. В ней предусмотрено, с одной стороны, минимальное участие государства в хозяйственной деятельности. Государству необходимо лишь поддерживать темпы прироста денежной массы в обращении в соответствии с реальными возможностями увеличения производства, а также необходимо стремиться к сбалансированности госбюджета. С другой стороны, подразумевается максимальное использование рыночных регуляторов, т.е. максимальная либерализация условий деятельности предприятий, как на внутреннем, так и на мировом рынке. Элементы монетаризма просматриваются еще в экономических учениях древности и в явном виде присутствуют у *меркантилистов*. В определенной степени монетаризм присущ и классической школе, в частности Д. Рикардо. В современном же, законченном виде концепция монетаризма выражена в работах лауреата Нобелевской премии по экономике за 1976 г., американца *Мильтона Фридмана*. М. Фридман — признанный глава монетаристской школы. Он опубликовал совместно с А. Шварцем монографию «Монетарная история США 1897—1960», где отстаивает позицию, согласно которой все крупные изменения в хозяйственной жизни связаны прежде всего с *денежной массой* и ее движением.

Все крупные экономические потрясения, включая кризис 1930 г., объявляются Фридманом результатом осуществления *денежной политики*, а не последствием нестабильности рыночной экономики.

Фридман довольно часто высказывается против социальных мер правительства, объясняя это тем, что, в конечном счете, они не улучшат, а ухудшат положение как малоимущих, так и всего хозяйства в целом. Фридман подчеркивает огромную роль свободы в рыночной экономике.

Макроэкономическая денежная политика в ее монетарной форме связывается прежде всего с воздействием на денежную массу.

Вторая модель — *кейнсианская*. Дж.М. Кейнс (1883—1946) — английский ученый-экономист — стал настолько известным, что его именем названо целое

направление в экономической науке. Наиболее известна его работа «Общая теория занятости, процента и денег». Интересно высказывание одного из его последователей П. Самуэльсона об этой работе: «Общая теория занятости, процента и денег — ужасно написанная книга. Она полна иллюзий и путаницы. Сама кейнсианская система изложена в ней неясно. Вспышки озарения и интуиции перемежаются с нудной алгеброй. Когда ее, в конце концов, одолеешь, то оказывается, что анализ в ней очевиден и в то же время нов. Короче говоря, это работа гения».

Из кейнсианской теории вытекают практические выводы: главная задача государственной экономической политики состоит в сохранении макроэкономического равновесия через воздействие на совокупный спрос, используя кредитно-денежные рычаги.

Если в стране начинается инфляция, это означает, что совокупный спрос избыточен и должен быть сокращен, также должен быть ужесточен *налоговый режим*. Если же главная проблема — безработица, то необходимо ослабить налоговый режим.

Кейнсианская модель предполагает более активное вмешательство государства в экономику. Первоначально кейнсианская модель была воспринята как одна из разновидностей социалистической концепции. Исходя из идеи о неэффективности рыночного механизма, социалисты и Кейнс делали совершенно различные *выводы*. Социалисты предлагали ликвидировать рыночную систему, кейнсианцы же настаивали на необходимости корректировки ее методами государственной политики.

Фискальная политика (финансово-бюджетная) распространяет свое действие на основные элементы государственной казны. Фискальная политика объединяет в себе такие формы финансовой политики, как бюджетная, налоговая, политика доходов и расходов. В целом фискальная политика проявляется в совокупности государственных мероприятий по организации управления финансовыми ресурсами государства. Одна из важнейших задач фискальной политики состоит в поиске источников формирования централизованных денежных фондов. Оказывая влияние на совокупный спрос и предложение, тем самым воздействует на общую экономическую конъюнктуру.

В макроэкономической финансово-бюджетной политике принято разделять две генеральные линии, которые складываются в зависимости от общей экономической ситуации в стране.



1. В период экономического бума, резкого подъема деловой активности, фискальная политика носит ограничительную направленность, сдерживает параметры роста в допустимых пределах.

2. При нарастании спада производства фискальная политика носит расширительный характер, т.е., направлена на расширение производства, других видов экономической деятельности.

Между этими двумя курсами находится третий — это так называемая стабилизационная политика.

Политика стабилизации соответствует устойчивому состоянию экономики. Иначе говоря, эта политика стремится приблизить макроэкономические показатели к оптимальным. Принято различать автоматическую и регулируемую стабилизацию. Автоматические стабилизаторы предусмотрены заранее и введены в законодательные акты, отражены в действующих положениях, нормативных документах, регулирующих экономическую деятельность. Например, при уменьшении доходов автоматически снижается величина налога, взимаемого с дохода. Однако не всегда автоматические стабилизаторы способны гасить возникающие колебания. На смену приходит оперативное регулирование, т.е. текущая реакция правительственных органов на возникающие отклонения.

К числу наиболее распространенных способов относятся общественные работы, программы материальной помощи, изменение налоговых ставок и т.д.

Привлечение безработных к выполнению общественных работ с оплатой за государственный счет служит оперативным способом борьбы с нарастающей безработицей.

Денежная политика считается жесткой, если государство сокращает денежную массу, ограничивает эмиссию, способствует поддержанию высоких процентных ставок на получение денег в кредит, и мягкой, — если не препятствует увеличению денежной массы.

Инструментами монетарной политики выступают: политика рефинансирования, политика операций на открытом рынке, политика резервирования.

Политика рефинансирования (учетная политика) заключается в воздействии ЦБ посредством процентной ставки на объем кредитных ресурсов и соответственно на объем денежной массы в обращении. Центральный банк назначает учетную ставку процента, в соответствии с которой он предоставляет кредиты коммерческим банкам, которые перепродают их своим заемщикам, осуществляя рефинансирование.

Тем самым, поднимая цену, увеличивая свою учетную ставку, ЦБ сдерживает спрос на кредиты и сужает денежную массу в обращении, а снижая учетную ставку — способствует увеличению денежной массы.

Центральный банк способен регулировать денежную массу посредством *операций на открытом рынке*, выступая в качестве продавца или покупателя государственных ценных бумаг. Продавая ценные бумаги, ЦБ изымает деньги из обращения и сужает денежную массу. Покупая ценные бумаги, ЦБ расширяет денежную массу, осуществляя дополнительную эмиссию.

Политика резервирования — ЦБ вправе обязать коммерческие банки держать определенную часть своих активов в виде беспроцентного резерва в ЦБ. Чем выше норма такого резервирования, тем меньшими возможностями свободно оперировать денежными средствами обладают коммерческие банки, иначе говоря, происходит уменьшение денежной массы, и наоборот.

Кроме фискальной и монетарной политики существуют и другие виды экономической политики. К ним относится и структурно-инвестиционная политика, которая выражается в воздействии государства на формирование и изменение отраслевой и региональной структуры производства. Структурная политика призвана способствовать прогрессивным изменениям в структуре производства. Проявлением данной политики выступают научно-техническая, конверсионная, промышленная и аграрная направленности.

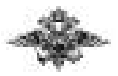
Этим проблемам большое внимание уделяли американские ученые В. Леонтьев, С. Кузнец, Дж. Гэлбрейт и многие другие.

Хозяйство состоит из многих макроэкономических элементов, связанных друг с другом. Соотношение между этими элементами представляет собой *экономическую структуру*.

Так, успех в экономическом росте многих стран Запада, а также Юго-Восточной Азии произошел в результате резкого изменения структуры хозяйства.

Экономическая структура не постоянна, она не является заданной раз и навсегда. Структурные изменения в одном случае могут происходить стихийно, в результате изменения в норме прибыли.

Другой путь — использование государственных рычагов для ускорения прогрессивных структурных изменений. Этот путь использовали в основном Япония, Южная Корея, т.е. этот путь подразумевает под-



ключение централизованных рычагов регулирования, ускоренный межотраслевой перелив ресурсов.

Социальная политика государства направлена в первую очередь, на социальную защиту населения с помощью регулирования доходов населения и оплаты труда, регулирование занятости.

Внешнеэкономическая политика — в качестве инструментов ее проведения выступают таможенные тарифы, пошлины, экспортно-импортные ограничения, обменный курс валют, валютный контроль⁶.

Большое значение в современном мире имеет анализ экономической политики, который распадается на две части: анализ последствий и их оценка.

Например, принят закон об изменении пенсионного возраста. Каковы будут последствия для социального обеспечения? Что произойдет при введении платы за обучение в высших учебных заведениях?

Необходимо отметить, что последствия экономической политики трудно предсказуемы. На практике бывает так, что реальные последствия экономической политики заметно отличаются от предполагаемых результатов.

Часто экономическая политика может увеличить национальное производство, но вместе с тем привести к неравенству. Она может увеличить занятость, но одновременно увеличить и уровень инфляции; быть полезной для одной группы лиц, но ухудшить положение другой. Тем самым при выборе той или иной экономической политики задача состоит в том, чтобы выбрать такие инструменты, которые минимизируют

вали бы возникающие социальные потери. При этом большое значение для выбора тех или иных инструментов имеет тип экономики — «открытая» или «закрытая» экономика.

Вышеназванная теория экономической политики Я. Тинбергена в 1970-е гг. была подвергнута критике, которая выявила ряд крупных недостатков этой теории. Фридман, Брейнард Вильям Пул и Роберт Лунас подвергли сомнению возможность использования эконометрических моделей для разработки экономической политики.


Тинберген исходил из представления о стабильных количественных связях между инструментами и целевыми показателями. Его оппоненты убедительно показали, что параметры больших моделей нельзя считать стабильными. Центральной проблемой является трактовка ожиданий в стандартных моделях. Утверждается, что провал экономической политики США в 60-х гг. был связан с недооценкой роли ожиданий⁷.

Нельзя не согласиться, что многие соотношения в больших моделях на сегодня слабо теоретически разработаны и в основном базируются на среднестатистических переменных прошлого. В то же время, как отмечают некоторые экономисты, эти модели полезны для интерпретации макроэкономических событий⁸.

⁶ Курс экономики / Под ред. Б.А. Райзберга. С. 667—679.

⁷ Сакс Дж., Ларрен Ф. С. 559—657.

⁸ Там же. С. 660.



Бобошко В.И. Контроль и ревизия: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

В краткой и доступной форме рассмотрены основные вопросы, предусмотренные государственным образовательным стандартом и учебной программой по дисциплине «Контроль и ревизия».

Показаны взаимосвязь и отличия внешнего и внутреннего контроля. Раскрыты основные задачи и направления внутреннего контроля, взаимосвязь внутреннего контроля с внутрихозяйственным расчетом и системой мер по ограничению риска хозяйственной деятельности, оценка эффективности систем внутреннего контроля и аудита в государственных и муниципальных органах, предприятиях, организациях и учреждениях различных форм собственности. Большое внимание уделено методике контрольно-ревизионной работы: контролю формирования и исполнения бюджетных смет, предупреждению, выявлению и пресечению нарушений при формировании и использовании государственных и муниципальных ресурсов. Рассмотрены цели, задачи, виды, порядок планирования и документального оформления результатов ревизии. Показана специфика проверки основных средств, нематериальных активов, товарно-материальных ценностей, денежных средств и расчетов.

ДИСГАРМОНИЧНОСТЬ ДЕТСКО-РОДИТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ КАК ФАКТОР РИСКА ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА КАРАБАНОВА,

заведующая кафедрой возрастной психологии факультета психологии

Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, профессор, доктор психологических наук

E-mail: okarabanova@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Девиантное поведение подростков рассмотрено как проявление нарушений социализации. Обсуждается роль семьи в генезисе автономии личности и девиантного поведения в подростковом возрасте. Выявлена связь психологических особенностей восприятия подростками детско-родительских отношений и самооценки подростка; исследована возрастная динамика и гендерные особенности восприятия подростками родительской позиции.

Ключевые слова: девиантное поведение, подростковый возраст, детско-родительские отношения, социализация, самооценка, автономия.

Annotation. Deviant behavior of adolescents is considered as a manifestation of disorders of socialization. The role of the family in the genesis of individual autonomy and deviant behavior in adolescence is discussed. The relation between the psychological characteristics of adolescent perception of parent-child relationships and self-esteem of adolescents is cleared; age dynamics and gender characteristics of teenager's perception of the parental position are explored.

Keywords: deviant behavior, adolescence, parent-child relationships, socialization, self-esteem, autonomy.

В развитии детства в истории общества можно выделить периоды стабильности и кризисы. Стабильные периоды характеризуются высокой эффективностью институтов социализации и воспитания ребенка; кризисы детства, напротив, — «сбоями» сложившейся системы социализации и воспитания детей. Сегодня нет никаких сомнений в том, что детство как раз переживает такой кризисный период своего развития. Свидетельством этому является рост подростковых правонарушений, игровой, алкогольной, наркотической, эмоциональной зависимости подростков, усиление явления эскапизма — бегства из реальности в виртуальный мир¹. Рост социальной неопределенности, процессы глобализации, фундаментальность социально-экономических изменений, становление информационного общества, новые виды ИКТ, порождают новую социальную ситуацию развития ребенка и риски развития детства.

Традиционно, подростковый возраст рассматривается как «трудный», кризисный, как возраст «бури и натиска», самопознания и самоопределения, поиска ответов на вопросы «кем быть и каким быть», возраст обретения социальной и личностной идентичности². И как кризисный возраст подростковый возраст ока-

зывается особенно чувствительным к происходящим социальным изменениям, что находит отражение в росте агрессии, суицидов, противоправном поведении, зависимостей. Усугубляет ситуацию нарастание кризиса семьи как первичного института социализации ребенка. Рост разводов, неполных семей, обеднение общения, трудности детско-родительских отношений, отвержение, дефицит родительской любви, отсутствие взаимопонимания и поддержки в семье, утрата базового чувства безопасности и доверия к миру — значимые факторы роста девиантного поведения в детской и подростковой среде, нарушений социализации и личностного развития³.

Понятие социализации может быть раскрыто в разных значениях: как раскрытие изначальной сущно-

¹ Собкин В.С., Адамчук Д.В. Алкоголизация подростковой среды: возрастная динамика, гендерная специфика и кросскультурные особенности // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3. С. 219—225.

² Эриксон Э. Идентичность. Юность и кризис. М., 1996; Реан А.А. Психология личности: Социализация, поведение, общение. М.-СПб., 2004.

³ Карabanова О.А. Психология семьи и основы семейного консультирования // Национальный психологический журнал. 2010. № 1 (3). С. 12—16.

сти человека в обществе (экстериоризация), как приобретение сущности в социуме, как адаптация (сопряжение сущностного и общественного), как интериоризация (перенос социального в индивидуальное сознание личности). Социализация выступает в трех основных формах: 1) как переход в процессе психического развития ребенка от одной формы социальности к другой форме социальности; 2) как динамика форм сотрудничества ребенка с окружающими людьми, как процесс вхождения ребенка в новые социальные группы вследствие изменения социальной ситуации развития; 3) как генезис и развитие способности ребенка к социально-нормативной саморегуляции на основе системы конвенциональных и моральных норм. Здесь социализация связывается со способностью личности строить свое поведение и деятельность на основе социально-заданной системы норм, правил и эталонов. Параметром социализации становится шкала произвольности/произвольности (опосредствованность). Основные институты социализации в современном российском обществе — семья, школа, СМИ, конфессиональные институты, группы сверстников.

Социализация как трансляция социальных ценностей оказывается достаточно эффективной в условиях стабильности и устойчивости общества. Главным психологическим следствием социальной нестабильности является неопределенность ситуации, что порождает обострение социальной потребности как в резкой индивидуализации, так и в объединении и конгломерации — объединении людей в группы (например, политические партии). В то же время, по Э. Эриксону юношеский возраст — это период идеологического выбора — самоопределения в области политики и религии, что делает подростковый возраст особенно уязвимым к социальным трансформациям. В периоды социальных кризисов и трансформирования и размывания ценностно-нормативной системы социальных отношений прежние формы социализации оказываются несостоятельными, происходит «сбой» в действии прежних социальных институтов, порождая десоциализацию и девиантное поведение⁴. Нередко причиной десоциализации становится социальная дезориентация — психологический синдром, складывающийся еще в дошкольном и младшем школьном возрасте, находящий проявление в асоциальном поведении, причиной которого служит не владение социальными нормами, а не их сознательное нарушение.

Социокультурная природа девиантного отклоняющегося поведения обуславливает его понимание как поведения, которое не соответствует общепринятым или официально установленным социальным нормам, вызывает негативную оценку общества⁵. Девиантное поведение (антидисциплинарное, асоциальное) представляет собой нарушение соответствующих возрасту социальных норм и правил поведения, характерных для семейных и школьных отношений и малых половозрастных социальных групп. Типичными примерами девиантного поведения являются систематическое самовольное уклонение от учебы, уходы из дома и бродяжничество, аддиктивное поведение (зависимость от психоактивных веществ, алкоголизация), ранняя сексуальная жизнь, аутоагрессивное поведение (в том числе суициды). Ранняя сексуальная жизнь находит отражение в снижении возраста сексуального дебюта на фоне либерализации взглядов общества на половое воспитание детей, изменении ситуации «двойного стандарта» сексуальной жизни для юношей и девушек, росте числа абортоспособных несовершеннолетних и явления подросткового материнства. Девиантное поведение является показателем сбоев процесса социализации. Девиантное поведение представляет собой компенсаторное защитное поведение в форме протеста, ухода, реакций тревожности и неуверенности, эмансипации, группирования и пр., обусловленное социальной неуспешностью и нереализованностью притязаний на социальное признание в семье и школе. Девиантное поведение, стойко повторяющееся (многократное или длительное), согласующееся с асоциальной и антисоциальной направленностью личности наносит реальный ущерб самой личности и обществу⁶.

При определенной стабилизации и даже уменьшении удельного веса подростковой преступности, общее число преступлений, совершенных подростками растет. Неблагоприятными тенденциями являются возрастание удельного веса тяжких преступлений в общей структуре правонарушений подростков и количества групповых преступлений (их доля в общем

⁴ Реан А.А. Указ. соч. 2004.

⁵ Змановская Е.В. Девиантология (Психология отклоняющегося поведения). М., 2003.

⁶ Шнейдер Л.Б. Девиантное поведение детей и подростков. М., 2005; Клейберг Ю.А. Социальная психология девиантного поведения. М., 2007; Самыгин П.С. Девиантное поведение молодежи. М., 2007.

числе правонарушений подростков составляет более 60%); «омоложение» преступности на фоне резкого возрастания правонарушителей в возрасте моложе 14—15 лет; рост числа правонарушений, совершаемых девушками, рост рецидивов, в значительной степени обусловленных невозможностью трудоустройства и социальной реабилитации ранее судимых подростков после освобождения. Факторы роста детской и подростковой преступности выступают на общесоциальном, социально-психологическом и психологическом уровне. Важнейшими криминогенными факторами являются общая дегуманизация общества; семейная дестабилизация и неэффективное выполнение семьей функции социализации; несогласованность и неадекватность всех социальных институтов, направленных на решение задач профилактики и предупреждения правонарушений (семья, педагогические коллективы, правоохранительные органы, молодежные объединения и пр.); отсутствие реальных перспектив получения подростками желаемого образования и профессии, обеспечивающий достойный образ жизни в условиях экономического спада общества; негативное влияние на формирование личности подростков антикультуры и субкультуры криминальных кругов и антисоциальных молодежных группировок, романтизация и идеализация криминального образа жизни; юридическая и социальная девальвация принципа неотвратимости наказания применительно к раскрытию преступлений; отсутствие четкой стратегии молодежной политики, детских, подростковых и юношеских общественных объединений и организаций, направленных на решение задач идеологического воспитания, обуславливающие трудности личностного самоопределения и формирования личностной идентичности.

Можно выделить следующие «группы риска» возникновения девиантного поведения применительно к детскому и подростковому возрасту: 1) подростки с трудностями преодоления негативной фазы подросткового возраста; 2) дети из дисгармоничных, асоциальных и неполных семей; 3) дети и подростки с хронической неуспешностью в школе и низким уровнем академических достижений; 4) дети и подростки с неудовлетворенной потребностью в социальном признании группами сверстников и в семье и депривацией потребности в аффилиации (изолированные, изгои, дети — жертвы школьного преследования и пр.).

Неблагоприятные тенденции развития семьи, ухудшение микросоциальной (семейной) среды, опре-

деляющей социальную ситуацию развития ребенка, дисгармоничность детско-родительских отношений являются значимым фактором риска формирования антисоциальной направленности во всех возрастных группах. Общее ухудшение психологической атмосферы и рост дисфункциональности и конфликтности в значительной части российских семей обусловлены социально-экономическими трудностями, нестабильностью социальной системы, низким материальным уровнем жизни, трудностями профессиональной занятости в большинстве регионов России, трансформацией традиционно сложившейся ролевой структуры семьи и распределения ролевых функций между супругами. Изменение демографической ситуации — падение рождаемости и, как следствие, увеличение удельного веса однодетных семей, приводит к трудностям личностного роста и недостаточной коммуникативной компетентности детей, воспитывающихся в таких семьях.

Неудовлетворительный уровень реализации отцом воспитательной функции констатируется в значительном числе российских семей. Наряду со все более активным включением отца в процесс воспитания еще на этапе раннего детства ребенка, оптимизацией системы эмоциональных отношений и расширением сфер сотрудничества и совместной деятельности ребенка с отцом, выражена тенденция дистанцирования отца от проблем воспитания, низкой эмоциональной вовлеченности и ориентации отца на родительство как значимый момент достижения психологической зрелости. В связи с миграцией населения в связи с трудоустройством и особенностями профессиональной деятельности наблюдается рост числа функционально неполных семей. Функционально неполная семья — нуклеарная семья, полная по формальному признаку, в которой один из супругов не может постоянно выполнять свои функции. Причины, препятствующие реализации супругом своих семейных ролей, могут быть различны: тяжелое или хроническое заболевание, специфика профессиональной деятельности, длительное отсутствие супруга. Функционально неполная семья также должна быть отнесена к группе риска, а психологическая помощь такой семье направлена на разумное планирование функциональных обязанностей и поиск путей гармоничного сочетания самореализации личности в профессиональной деятельности и в семье.

Дисгармоничность системы семейного воспитания (гипопротекция, жестокое обращение, эмоцио-

нальное отвержение, сокращение и обеднение общения родителей с ребенком) является достаточно распространенным симптомом дисфункции современной российской семьи. Применительно к подростковому возрасту дистанцирование ребенка от общения и взаимодействия с родителями нередко рассматривают как неминуемый «психологический уход» подростка из семьи — как условие освобождения от инфантильной связи с родителями и путь от зависимости к автономии. Так, в рамках психоаналитического подхода развитие автономии рассматривается как процесс перехода подростка от симбиоза с родителями к дифференциации и от зависимости к автономии в связи с развитием структур Эго (Х. Хартманн) и Супер-Эго (А. Фрейд, М. Малер, Д.В. Винникотт, Х. Когут и др.). Доминирует представление о том, что нормативный подростковый кризис и обретение автономии с неизбежностью предполагает сепарацию подростка от родителей через дистанцирование, отдаление конфликты. Однако, в современных исследованиях автономия рассматривается как процесс индивидуации, в котором развитие автономии происходит в детско-родительских отношениях как процесс отграничивания с сохранением привязанности и эмоциональной и психологической значимости отношений, с сохранением баланса между самостоятельностью и включенностью в отношения⁷. Перестройка детско-родительских отношений происходит от зависимости к взаимосвязанности, от комплементарности к симметричности. В культурно-историческом возрастно-психологическом подходе (Л.С. Выготский, А.Н. Леонтьев, Д.Б. Эльконин, А.В. Запорожец, М.И. Лисина и др.) развитие самостоятельности рассматривается в контексте развития произвольности, саморегуляции, субъектности и компетентности как формирование в совместной деятельности новых психологических способностей соответственно задачам развития возрастной стадии⁸. Потребность подростка в автономии находит свое выражение в стремлении эмансипироваться от контроля взрослых, выражаясь в стремлении подростка к неприкосновенности своего личностного пространства, к свободе выбора стиля одежды, круга общения. При этом подросток по-прежнему сохраняет значимую потребность в заботе, любви и признании со стороны родителей. Инициатива в перестройке ДРО принадлежит, как правило, подростку. В зависимости от того, какую позицию займет родитель, могут быть три варианта поведения в ДРО:

♦ отклонение претензий подростка на автономию и самостоятельность, что порождает бунт, протест, сопротивление, конфликты;

♦ непоследовательное и непредсказуемое для подростка смягчение и ужесточение требований, которое приводит к противоборству и неустойчивости отношений;

♦ последовательное и адекватное возможностям и зоне ближайшего развития подростка изменение отношений в сторону равноправия и расширения прав и ответственности подростка⁹.

Компетентность родителя определяется мерой его инициативы в создании новой системы отношений. Прогнозирование и предвосхищение периода «бури и натиска» путем создания новых равноправных отношений обеспечивает благополучное разрешение важнейшей задачи развития подросткового возраста — освобождения от родительской опеки. При конфликтном становлении автономии подростка в детско-родительских отношениях резко возрастают риски девиантного поведения. Важной задачей профилактики десоциализации и девиаций в подростковом возрасте становится оптимизация системы воспитания и детско-родительских отношений с учетом задач развития и сложившихся тенденций в российской семье.

Целью нашего исследования стало изучение психологических особенностей восприятия подростками родительско-детских отношений и связи самооценки подростка с образом этих отношений «глазами подростка»; при этом мы использовали методику ADOR (Подростки о родителях), разработанную D. Shaffer (1965) и адаптированную в России Л.И. Вассерманом, И.А. Горьковой и Е.Е. Ромицыной (1994), и методику Дембо-Рубинштейн (в модификации А.М. Прихожан). В исследовании приняли участие 537 испытуемых в возрасте от 12 до 17 лет.

⁷ Younis J., Smollar J. Adolescent relations with mothers, fathers, and friends. University of Chicago Press, 1987; Steinberg L. The Vicissitudes of Autonomy in Early Adolescence. Child Development 57 (1986): 841—851; Steinberg L. Autonomy, conflict and harmony in the family relationship. In Feldman S. Sh., Elliott G. R., editors. At the threshold: the developing adolescent. Harvard University Press, 1990.

⁸ Бурменская Г.В. Становление автономии ребенка как проблема исследования и консультирования // Психологические проблемы современной российской семьи: Мат. Второй Всероссий. науч. конф. Ч. 1. М., 2005. С. 27—34.

⁹ Поскребышева Н.Н., Карабанова О.А. Развитие личностной автономии подростков в отношениях с родителями и сверстниками // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 2. С. 11—17.

Анализ результатов обнаружил, что восприятие родительской позиции матери и отца «глазами подростка» у значительной части подростков, принявших участие в исследовании, характеризуется рядом негативных черт: относительной враждебностью, подозрительностью, недостаточной помощью, заботой и поддержкой со стороны родителей, отстраненностью, большой межличностной дистанцией, непоследовательностью и противоречивостью поведения.

Возрастная динамика восприятия и переживания детско-родительских отношений подростками свидетельствует о том, что пик обострения приходится на возраст 14—15 лет, когда родители воспринимаются как более отвергающие, незаинтересованные, дистантные, отстраненные, при этом менее директивные, т.е. отказывающиеся от контроля поведения подростков и предоставляющие им излишнюю автономию без должной поддержки и сотрудничества.

Гендерные различия, касающиеся отношений с матерью и отцом, заключаются в том, что воспитательный стиль матери оценивается как более устойчивый, а отца — как все более непоследовательный, изменчивый со снижением принятия, интереса, директивности, оказания помощи. Принятие и любовь матери девушки оценивают выше, чем юноши, в то время, как директивность, враждебность и непоследовательность отца юноши оценивают выше, чем девушки (14—15 лет). Это позволяет заключить, что конфликтность подростков в отношениях с родителями наиболее выражена в диаде «отец — сын».

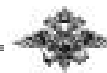
Анализ соотношения восприятия детско-родительских отношений подростками и родителями обнаружил значительное расхождение по ряду параметров. Подростки оценивают принятие, эмоциональную близость, сотрудничество ниже, чем родители; требовательность, строгость, уровень контроля выше, чем родители.

Итак, основные тенденции развития детско-родительских отношений в подростковом возрасте состоят в росте амбивалентности и эмоциональной холодности, отстраненности; переживании подростками «дефицита» родительской любви на фоне высокой потребности в принятии; росте гипопротекции; недоста-

точности реального сотрудничества, помощи, поддержки; росте активности подростков в развитии детско-родительских отношений.

Исследование особенностей восприятия подростками родительской позиции обнаружило прямую связь между некоторыми характеристиками образа родительской позиции у подростков и их самооценкой. Полученные результаты позволяют установить, что, во-первых, то, как подростки воспринимают родительскую позицию и отношение к ним, является значимым фактором, определяющим характер самооценки. Во-вторых, параметры родительской позиции имеют разную значимость для самооценки. Эмоциональное принятие родителями подростков (доброжелательность, интерес, амбивалентность, дистантность, враждебность) оказываются тесно связанными с самооценкой подростков. В то же время, такие параметры родительской позиции, как директивность и автономность, по нашим данным, не оказывают существенного влияния на самооценку подростков. В-третьих, установлено, что оба родителя — и мать, и отец, — являются равнозначимыми фигурами в определении характера самооценки подростка. И, наконец, в-четвертых, была обнаружена различная чувствительность самооценки по отношению к образу родительской позиции применительно к различным социальным контекстам (семейному, образовательному, в группах сверстников). Низкое эмоциональное принятие, амбивалентность или отвержение подростка хотя бы одним из родителей приводит к снижению самооценки подростков, причем наиболее чувствительными оказываются контексты общения и взаимодействия с близкими (родители) и социальными взрослыми (учителя).

Таким образом, формирование самооценки в подростковом возрасте определяется особенностями социальной ситуации развития, включая образ отношений подростка с его социальным окружением. Оптимизация и коррекция детско-родительских отношений, является существенным условием профилактики и коррекции нарушений развития Я-концепции и самооценки, что является существенным моментом профилактики девиантного поведения.



ВОСПИТАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПРОФИЛАКТИКИ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ПОВЕДЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КУЗЬМИН,

начальник Центра профессиональной подготовки ГУ МВД России по Московской области,

полковник полиции, кандидат юридических наук

E-mail: cpr5419511@mail.ru

Научная специальность 13.00.05 — теория, методика и организация социально-культурной деятельности

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Российская Федерация является многонациональным государством, в котором представлены основные религии мира. Происходящие в стране изменения экономического и политического характера, обусловившие обострение криминальной ситуации, высветили новые проблемы, одной из которых является экстремизм. Проблема распространения экстремизма в России становится одним из ключевых факторов, угрожающих национальной безопасности, государственной целостности, ведет к росту социальной напряженности. Особая роль в этих условиях должна отводиться педагогической деятельности, направленной на перестройку общественного сознания, воздействие на восстановление позитивных приоритетов у молодых людей, осуществление работы по пропаганде правовых знаний в учебных заведениях, информированию учащихся об уголовной ответственности за экстремистские и террористические деяния.

Ключевые слова: профилактика, экстремизм, защита основных прав и свобод, пресечение, борьба, ответственность.

Annotation. The Russian Federation is a multinational state, which represents the major religions of the world. The ongoing changes in economic and political nature that led to the aggravation of the crime situation, highlighted new challenges, one of which is extremism. The spread of extremism in Russia is becoming one of the key threats to national security, public integrity, leading to increased social tensions. A special role should be given to educational activities aimed at restructuring the public consciousness, positive impact on recovery priorities among young people. Work relating to the promotion of legal knowledge in schools, informing students about criminal liability for extremist and terrorist acts.

Keywords: prophylaxis, extremism, protection of fundamental rights and freedoms, suppression, fight, responsibility.

Конституция РФ гарантирует свободу слова, но устанавливает правовые нормы по защите основных прав и свобод человека и гражданина, запрещает пропаганду национальной или религиозной ненависти, агитацию расового или национального превосходства путем введения гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности.

Международные стандарты в области прав человека, провозглашая право каждого человека на свободное выражение своего мнения, вместе с тем, предусматривают, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование; всякая дискриминация на основе религии или убеждений запрещены законом¹.

В современных условиях проявления экстремизма способны привести к значительному росту преступлений, совершаемых на его почве. На сегодняшний

день отмечается рост новых молодежных неформальных объединений и движений, потенциально несущих в себе опасность вовлечения в экстремистскую деятельность.

Одним из исходных принципов противодействия экстремистской деятельности является приоритет мер, направленных на ее предупреждение, и неотвратимость наказания за ее осуществление. Проявления экстремистской деятельности присутствуют в интернет-ресурсах, в различных социальных сетях. Именно там содержится большое количество призывов, высказываний к проявлению ненависти в отношении лиц иной национальности, расы.

Генеральная прокуратура РФ направила в Роскомнадзор РФ требование об ограничении доступа к ряду страниц социальной сети N..., распространяющей

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

призывы к осуществлению экстремистской деятельности. «В ходе мониторинга сети Интернет выявлено, что на семи русскоязычных страницах сайта социальной сети N. в открытом доступе размещены материалы, содержащие призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, доступные для просмотра неограниченному кругу лиц»².

Выступая на пленарном заседании в Государственной Думе 11 июня 2014 г., Министр внутренних дел Российской Федерации, генерал-полковник полиции В.А. Колокольцев сообщил, что число уголовных дел об экстремизме с использованием Интернета возросло, удалено 7 тыс. материалов, закрыто более 500 сайтов. К уголовной ответственности по фактам экстремистской деятельности с использованием сетевых ресурсов привлечены 186 лиц, к административной ответственности — 386³.

Приверженность к крайним взглядам, насилие, совершаемое по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти и вражды в отношении какой-либо социальной группы является определением термина «экстремизм».

Формы проявления экстремизма, выражающие его сущность известны. Юридическое определение того, какие действия считаются экстремистскими, их конкретный перечень содержится в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и в Федеральном законе от 29 апреля 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ» от 21 июля 2014 г. № 274-ФЗ⁴ регламентирует ужесточение ответственности за финансирование экстремистской деятельности, а также за призывы к экстремизму в сети интернет.

Одним из видов экстремистской деятельности признаются, согласно ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», публичные призывы к осуществлению указанных действий либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения.

Так, городским судом 20 декабря 2013 г. вынесен приговор № 1-498/13 в отношении подсудимого П., который, имея преступный умысел на совершение действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение человеческого достоинства, в нарушение конституционных принципов, действуя из личной заинтересованности, с целью популяризации идей национализма и привлечения сторонников идей национализма, разместил в средствах массовой информации — сети Интернет, не менее 25 графических изображений и четыре видеofilма, содержащих высказывания, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности. Размещая вышеуказанные изображения и видеofilm, подсудимый П. осознавал, что они содержат открытый призыв к дискриминационным действиям в отношении представителей неславянской внешности и иного, не православного вероисповедания⁵.

Одной из наиболее уязвимых для экстремизма социальных групп является молодежь, несовершеннолетние граждане. Широкое распространение молодежного экстремизма является показателем слабой социальной адаптации молодежи, вызывающей противоправные образцы ее поведения. В настоящее время на территории России насчитывается значительное количество молодежных экстремистских организаций с четкой дисциплиной, со своей идеологией, лидерами.

Экстремизм в среде несовершеннолетних отличается от «взрослого» низкой организованностью и стихийностью. Действия молодых экстремистов более активны, жестоки и резки, чем у старших и более опытных, поскольку в силу своего возраста молодые люди склонны в меньшей степени, в отличие от взрослых, бояться тюрьмы и смерти, физических травм, вследствие чего они готовы на самые рискованные действия и операции.

В среде молодежи экстремизм проявляется в деформациях сознания, увлеченности националистическими, неонацистскими идеологиями, нетрадиционными для Российской Федерации новыми религиозными доктринами, в участии в деятельности ради-

² URL:<http://www.itar-tass.com/obschestvo/1534924>

³ URL:<http://www.rg.ru/2014/10/27/vkontakte-block-site.html>

⁴ URL:http://www.base.garant.ru/10108000/30/#block_2029#ixzz3LmMUbTwv; URL:http://www.base.garant.ru/10108000/30/#block_2029#ixzz3LmMcNdWp

⁵ URL:<http://www.rospravosudie.com/court-egorevskij-gorodskoj-sud-moskovskaya-oblast-s/act-445031605/>

кальных движений и групп, совершении противоправных, а иногда и преступных действий в связи со своими убеждениями.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», под участием в экстремистском сообществе надлежит понимать вхождение в состав такого сообщества и участие в подготовке к совершению одного или нескольких преступлений экстремистской направленности и (или) непосредственное совершение указанных преступлений, а также выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности такого сообщества.

Основными тенденциями современного молодежного экстремизма являются возрастающая организованность, сплоченность группировок, формирование в них идеологических, аналитических и боевых структур, усиление мер конспирации, применение для распространения своей идеологии и координации действий новейших информационных и коммуникационных технологий.

На сегодняшний день растет осознание того, что только криминологический путь предупреждения этих опасных преступлений нельзя признать единственно верным, а значит и социально эффективным. Это предопределяет особую актуальность разработки педагогической концепции социально-культурной профилактики экстремизма и ее научного исследования.

Педагогический анализ социально-культурной профилактики экстремизма обусловлен социально-экономическими, общественно-политическими и нормативно-правовыми условиями, совокупность которых выступает предпосылкой для широкой первичной профилактики экстремистского поведения и распространения идеологии экстремизма, предотвращения разрастания проявлений агрессивности, ксенофобии, национализма и других асоциальных явлений.

С нашей позиции, роль педагогического аспекта в профилактике экстремистской деятельности высока, при этом, необходимо уделять особое внимание воспитанию несовершеннолетних. Именно воспитание как процесс имеет своей целью формирование важнейших качеств личности как гражданина общества и носителя человеческих ценностей: духовных, мировоззренческих, патриотических, гуманных, поведенческих, моральных, правовых, культурных, трудовых и т.п.

Воспитанием достигается адаптация личности к жизни в обществе на уровне человеческой цивилизации.

Важным фактором в предупреждении молодежного экстремизма является формирование на федеральном уровне стратегии государственной молодежной политики.

В контексте рассматриваемой темы профилактики экстремизма в среде несовершеннолетних к субъектам общего предупреждения будут относиться, прежде всего, педагогические коллективы и администрация образовательных учреждений. Кроме этого, к субъектам общего предупреждения могут быть отнесены органы местного самоуправления, культурно-воспитательные, социальные, досуговые организации в той мере, в какой они влияют на жизненный мир школьника, развивая или, наоборот.

Представляется, что именно педагогические коллективы образовательных учреждений должны осуществлять мероприятия, направленные на формирование толерантности, изучение уровня толерантности. Органы внутренних дел обязаны обеспечить в этом случае методическое сопровождение работы и находиться в контакте с данными субъектами, со школьными коллективами.

В том случае, когда профилактика преступности несовершеннолетних и экстремистской деятельности является составной частью деятельности субъекта по охране правопорядка, речь идет о субъекте специального предупреждения. Тем самым, подразделения органов внутренних дел РФ будут являться субъектами специального предупреждения.

Профилактика экстремизма как социально-правового явления требует наличия специальных знаний, сформированности умений и навыков осуществления профилактической работы в школьных коллективах.

Основными задачами профилактической работы будут являться:

- ♦ предупреждение правонарушений и антиобщественных действий экстремистского характера, совершаемых учащимися школ, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- ♦ выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в экстремистскую деятельность;
- ♦ особый контроль учебных заведений.
- ♦ повышение контроля за социальными сетями.

Предупреждение совершения групповых противоправных деяний и профилактика проявлений экстремизма в молодежной среде предполагают обеспечение

разумной альтернативы для самоутверждения подростков, при наличии которой потенциальные экстремисты смогли бы реализовать себя в иных, не связанных с совершением преступлений, сферах деятельности.

Отметим, что решать проблему молодежного экстремизма необходимо комиссионно, комплексно. С этим согласны сотрудники правоохранительных органов и специалисты в данной области. Нужна планомерная, регулярная профилактическая работа с подключением преподавательского состава образовательных учреждений всех уровней, профильных департаментов, отвечающих за работу с молодежью, общественных организаций и сотрудников правоохранительных органов.

Особая миссия при этом должна отводиться семье, школе, университетам, религиозным деятелям, средствам массовой информации, деятелям литературы, кино, музыки, науки и т.д. Главная задача — это информационное противодействие экстремизму и терроризму в процессе воспитания молодежи.

В целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с изм. и доп.).
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.).
3. ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.).
4. ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.).
5. Жалинский А.Э. Теоретические проблемы профилактики преступлений. М., 1980.
6. Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Отв. ред. В.И. Радченко; науч. ред. А.С. Михлин. М., 2014.

7. Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. СПб, 2006.

8. Красиков В.И. Экстрим: междисциплинарное философское исследование причин, форм и паттернов экстремистского сознания. М., 2009.

9. Сальников Е.В. Противодействие экстремизму: теория и практика: Учеб. пособие. Орел, 2010.

10. Столяренко А.М. Юридическая педагогика: Учебник. М., 2014.

11. Чупров В.И., Зубок Ю.А. Молодежный экстремизм: сущность, формы проявления, тенденции. М., 2009.

12. URL://http://www.mvd.ru

References

1. The Constitution of the Russian Federation (with amend. and suppl.).
2. The Criminal code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ (with amend. and suppl.).
3. FZ «On police» on February 7, 2011 № 3-FZ (with amend. and suppl.).
4. FZ «On counteraction to extremist activity» dated July 25, 2002 № 114-FZ (with amend. and suppl.).
5. Zhalsinski A.E. Theoretical issues in crime prevention. M., 1980.
6. Commentary on the Criminal code of the Russian Federation / resp. ed V.I. Radchenko; scient. ed. by A.S. Mikhailin. M., 2014.
7. Korshunova O.N. Crimes of an extremist nature: theory and practice of resistance. SPb., 2006.
8. Krasikov V.I. Extreme: an interdisciplinary philosophical study of the causes, forms and patterns extremist consciousness. M., 2009.
9. Salnikov E.V. Countering extremism: theory and practice: a training manual. Eagle, 2010.
10. Stolyarenko A.M. Legal pedagogy: Textbook. M., 2014.
11. Chuprov V.I., Zubok Yu.A. Youth extremism: the nature, forms, trends. M., 2009.
12. URL://http://www.mvd.ru

СЕМЬЯ: АГРЕССИЯ И ВИКТИМНОСТЬ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

АРТУР АЛЕКСАНДРОВИЧ РЕАН,

профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
директор федерального проекта «Крепкая семья», член-корреспондент РАО,
Заслуженный деятель науки РФ, доктор психологических наук
E-mail: 4269207@gmail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Освещаются вопросы психологических факторов агрессивного и виктимного поведения. В рамках исследования рассматривается семья как важнейший институт социализации личности и одновременно, как фактор профилактики, и как фактор риска виктимного поведения. Подчеркивается, что асоциальное, девиантное поведение детей и подростков серьезно увеличивает риски виктимности. Анализируется влияние семьи на формирование агрессивности детей и подростков.

Ключевые слова: виктимное поведение, виктимология, семья, деформации семьи, агрессия, сексуальное насилие, акцентуации характера.

Annotation. Discussed issues of psychological factors of victimization and aggressive behavior. The family as an important institution of socialization, is regarded as both a factor in the prevention of, and as a risk factor for victimization behaviors. It is emphasized that antisocial, deviant behavior of children and adolescents seriously increases the risk of victimization. Analyzed studies of family influence on the formation of aggressive children and adolescents.

Keywords: victimization behavior, victimology, family, deformation family, aggression, sexual violence, character accentuations.

Вначале следует определиться с основными понятиями. Под **агрессией** мы будем понимать любые намеренные действия, которые направлены на причинение ущерба другому человеку, группе людей или животному. Если говорить о внутривидовой агрессии, то определение становится еще более кратким и должно связываться с причинением ущерба другому человеку или группе людей.

Понятия «агрессия» и «агрессивность» не синонимичны. Под **агрессивностью** в дальнейшем будем понимать свойство личности, выражающееся в готовности к агрессии. Таким образом, агрессия есть определенные действия, причиняющие ущерб другому объекту; а агрессивность — это готовность к агрессивным действиям в отношении другого, которую обеспечивает (подготавливает) готовность личности воспринимать и интерпретировать поведение другого соответствующим образом.

Различение понятий агрессия и агрессивность ведет к важным следствиям. А именно: ни за всякими агрессивными действиями субъекта действительно стоит агрессивность личности; агрессивность человека вовсе не всегда проявляется в явно агрессивных действиях.

Виктимология (от лат. *Viktima* — жертва) — это буквально учение о жертве. Виктимология возникла как раздел криминологии, и по сей день рассматривается в этом статусе. Хотя, по мнению ряда авторов, она

постепенно превращается в самостоятельную научную дисциплину. В любом случае ясно, что в структуре виктимологии психологическая составляющая занимает значительное место (В.Л. Васильев, В.Е. Христенко, А.А. Реан). **Виктимное поведение** — это поведение жертвы, т.е. такое поведение личности, которое значительно повышает риски субъекта стать жертвой преступления.

В контексте темы нашего обсуждения, сформулируем вначале два положения.

- ♦ **семья может быть как фактором профилактики, так и фактором риска виктимного поведения;**
- ♦ **виктимное поведение — это не обязательно пассивное, пассивно-страдательное поведение жертвы. Виктимным может быть и поведение активное, активно-агрессивное.**

Или в других терминах об этом же говорят так: инициативные жертвы насилия и пассивные жертвы насилия¹.

По видам **поведение** потерпевших, например, от умышленных убийств и причинения тяжкого вреда здоровью распределилось следующим образом²:

- 1) положительное поведение — 10,1%. Положительное поведение заключалось в защите третьего

¹ Варчук Т.В. Виктимология. М., 2009. С. 188, 189.

² Ривман Д.В. Криминальная виктимология. СПб., 2002. С. 127, 128.

лица от нападения (3,7%), в требовании прекращения нарушения, без защиты кого-либо (4,1%), в требовании нормального поведения в семье (1,4%) и т.п.;

2) негативное поведение — 65,2%. Негативное поведение заключалось в нападении на причинителя вреда (16,7%), в оскорблениях, скандалах, издевательствах, унижениях (9,7%), в ненадлежащем поведении, включая неоказание сопротивления при наличии к тому возможности (38,8%);

3) нейтральное поведение, т.е. такое, которое не способствовало и не препятствовало преступнику — 24,7% от общего числа жертв.

Главные мотивы вступления подростков в драку (что, естественно, является фактором риска самому стать жертвой) следующие: «Оскорбили меня» — 70%, «Вынужден был обороняться» — 50%, «Оскорбили моего друга» — 40%³.

Мысли об убийствах и реальность. Исследования психологов показали, что большинство вполне благополучных молодых людей испытывали желание кого-то убить. Если говорить конкретнее, то такое желание фиксировалось в исследованиях у 76% (по другим данным 79%) мужчин и 52% (другое исследование — у 62%) женщин⁴. На кого же направлены такие мысли в первую очередь? И женщины и мужчины в большинстве случаев избирают в качестве жертвы мужчину. Таковых примерно 85% среди мужчин и 65% среди женщин. Эти фантазии согласуются с реальными статистическими данными, которые свидетельствуют о том, что мужчины гораздо чаще становятся жертвами убийств. Поразительно в данных этих исследований и то, что как мужчины (59%), так и женщины (33%) думали о том, чтобы убить совершенно незнакомого человека. Несмотря на то, что мысли об убийстве достаточно широко распространены в выборке как мужчин, так и женщин, реальная ситуация в этом контексте разительно отличается. Как свидетельствуют данные статистики (США, Канада, Австралия, Шотландия и др.) приблизительно 90% всех убийств совершаются мужчинами⁵. Аналогичная статистика характерна и для России. Психологически такое гендерное расхождение между мыслями об убийстве и реальностью объясняется тем, что женские агрессивные фантазии более скоротечны, чем мужские. В исследовании фиксировалось, что они продолжались несколько секунд или минут, в то время как аналогичные мысли мужчин не покидали их часами, днями и даже неделями. Кроме того, женские фантазии сопровождаются меньшим количеством деталей и зачастую сводятся к аб-

страктным помыслам. Фантазии же мужчин сопровождаются большей детализацией, переходят в плоскость размышлений о том, как осуществить задуманное, т.е. по существу переходят от уровня пожеланий-намерений к уровню конкретного планирования.

Что в семье влияет на отклоняющееся поведение детей? Долгое время считалось, что социально отклоняющееся развитие личности связано со структурной деформацией семьи, под которой понимается просто неполная семья — отсутствие одного из родителей (чаще отца). Статистические данные по преступности несовершеннолетних, полученные в разных странах мира, подтверждали этот вывод. Однако, в 60—70-е гг. обнаружилась другая тенденция. Сначала разница между полными и неполными семьями по количеству «выдаваемых» ими подростков-правонарушителей стала неуклонно сокращаться, а затем и практически полностью исчезла. В настоящее время считается, что основным фактором негативного влияния семьи на развитие личности является не структурная, а психосоциальная деформация семьи. И это общемировая тенденция.

Агрессивное, конфликтное поведение: личностная склонность или отсутствие «правильных» навыков? Итак, как мы видим, само агрессивное поведение может быть фактором риска виктимности. Вносит ли семья какой-то вклад в формирование агрессивного поведения? Безусловно, да.

Формирование просоциального поведения личности связано не только с механизмами отсутствия подкрепления или активного наказания за асоциальное поведение, но и обязательно (и может быть, даже в первую очередь) с активным социальным научением просоциальным формам поведения, конструктивным способам разрешения противоречий и реализации различных мотиваций личности. Ведь как установлено⁶, наиболее выраженные различия между детьми с деструктивным и конструктивным социальным поведением обнаруживаются **не в личностном предпочтении** деструктивных альтернатив, а в **незнании** конструктивных решений. Таким образом, процесс социализации конст-

³ Собкин В.С. и др. Подросток: нормы, риски, девиации. М., 2005. С. 88.

⁴ Кенрик Д. Секс, убийство, смысл жизни. СПб., 2012; Buss D., Duntley J. The evolution of aggression // Evolution and social psychology. New York, 2006. P. 263—286.

⁵ Кенрик Д. Указ. соч.

⁶ Keltikangas-Jarvinen L., Kangas P. Problem-solving strategies in aggressive and nonaggressive children // Aggr. Behav. 1988. № 4. P. 255—264.

руктивного поведения включает приобретение системы знаний и социальных навыков, а также воспитание системы личностных диспозиций, установок, на основе которых формируется способность реагировать на фрустрацию относительно приемлемым образом.

Строгость наказания и детская агрессия. На сегодняшний день, пожалуй, уже не вызывает сомнения, что между строгостью наказания и уровнем агрессивности детей существует положительная зависимость.

Эта зависимость, как оказалось, распространяется и на случаи, когда наказание является реакцией родителей на агрессивное поведение ребенка, т.е. используется в качестве воспитательной меры, направленной на снижение агрессивности и формирование неагрессивного поведения ребенка.

В одном эксперименте изучалось агрессивное поведение детей-третьеклассников в связи особенностями стратегий родительского наказания⁷. К первому уровню реагирования (который, строго говоря, и наказанием-то назвать нельзя) относили просьбы вести себя по-другому и поощрения за изменение поведения. Ко второму уровню наказаний (умеренные наказания) относили словесное порицание, выговоры, брань. К третьему уровню наказаний (строгие наказания) относили физическое воздействие, шлепки, подзатыльники. В результате исследования было обнаружено, что те дети, которые подвергались со стороны родителей строгим наказаниям, проявляли в поведении большую агрессию, и соответственно, характеризовались одноклассниками как агрессивные.

Наказания за агрессию детей между собой (братья, сестры): каков результат? В одном из исследований⁸ было показано также, что вмешательство родителей при агрессии между братьями — сестрами может на самом деле оказывать обратное действие, и стимулировать развитие агрессии. Результаты этого исследования в наглядной графической форме представлены на рис. 1⁹.

Нейтральная позиция родителей, как следует из этого исследования, оказывается предпочтительной. Самой неэффективной стратегией оказывается вмешательство родителей в форме наказания старших сибсов, так как в этом случае уровень как вербальной, так и физической агрессии в отношениях между братьями-сестрами оказывается наиболее высоким. Сходные результаты были получены и в других исследованиях¹⁰.

Игнорирование агрессии — действительно ли лучший выход? Обобщение результатов подобных иссле-



Рис. 1. Уровень агрессии между братьями и сестрами в зависимости от вмешательства родителей в ссоры детей (Felson & Russo, 1988)

дований приводит специалистов к формулированию предложения относиться к агрессии между сибсами особым образом — игнорировать ее, не реагировать на агрессивное взаимодействие братьев — сестер. Однако, такой вывод представляется все-таки слишком радикальным. Иногда не реагировать на агрессию во взаимодействии братьев — сестер родителям просто не возможно, а подчас и прямо вредно и небезопасно. В ряде ситуаций (например, когда агрессивное взаимодействие между сибсами уже не является редким исключительным случаем) нейтральная позиция родителей может только способствовать дальнейшей эскалации агрессии. Более того, такая позиция может создавать благоприятные условия для социального научения агрессии, закреплению ее как устойчивого поведенческого паттерна личности, что имеет уже долгосрочные негативные последствия.

В исследовании, о котором мы говорили выше, изучались лишь две альтернативы реагирования родителей на агрессию между братьями-сестрами: 1) *нейтральная* позиция, т.е. игнорирование фактов агрессии

⁷ Eron L.D., Walder L.O., Toigo R., Lefkowitz M.M. Social class, parental punishment for aggression and child aggression // Child Development. 1963. № 34. P. 849—867.

⁸ Felson R.B., Russo N. Parental punishment and sibling aggression // Social Psychology Quarterly. 1988. № 51. P. 11—18.

⁹ Бэррон Р., Ричардсон Д. Агрессия. СПб., 1997. С. 98.

¹⁰ Patterson G.R., Stouthamer-Loeber M. The correlation of family management practices and delinquency // Child Development. 1984. № 55. P. 1299—1307.

и 2) наказание детей (в одном варианте — старших, в другом — младших). Очевидно, при такой суженной альтернативе нейтральная позиция действительно оказывается относительно (и только относительно) лучшей. Однако, возможны и другие альтернативные способы родительского реагирования на агрессию между сибсами, которые не были здесь предметом изучения. Одним из таких способов реагирования является обсуждение возникшей проблемы, осуществление переговорного процесса, научение на конкретном примере возникшего конфликта конструктивным, неагрессивным способом его разрешения. Ведь, как экспериментально доказано в других исследованиях, агрессивные дети отличаются от неагрессивных, в первую очередь, именно слабым знанием конструктивных (альтернативных агрессивным) способов разрешения конфликтов.

Жертвы сексуального насилия. Причины виктимного поведения. В начале обсуждения этой темы сформулируем важный для дальнейшего изложения постулат. **Жертва изнасилования в принципе не может быть правонарушающей.** Она может быть легкомысленной, некритичной, неосмотрительной, но не более.

Неблагополучная семья — может ли она быть причиной виктимного поведения в случаях сексуального насилия?

Конечно, да. Изучение потерпевших от изнасилования с негативным поведением показывает, что в его основе лежат недостатки воспитания, нравственного формирования их личности. Для потерпевших этой группы характерны неосмотрительность, легкомыслие в приобретении рискованных знакомств.

По имеющимся данным¹¹, 38,6% жертв находились в момент насилия над ними в состоянии алкогольного опьянения. Усугубляет негативную картину и то, что 92,8% потерпевших употребляли спиртные напитки вместе с насильниками.

В доме преступника было изнасиловано 76,9% от общего числа жертв, находящихся в состоянии опьянения. Из них: постоянными знакомыми — 17,9%, случайными знакомыми — 53,9%, родственниками — 5,1%.

Изнасилованы в доме потерпевшей только 5,1%.

В ситуации изнасилований, совершенных знакомыми, нередко выбор преступника предопределяется репутацией жертвы как доступной или неразборчивой в выборе знакомых. Исходя из этого, насильники почти всегда рассчитывают на то, что их жертвы не будут обращаться в полицию.

Демонстративная акцентуация как фактор риска виктимного поведения при изнасиловании. Следующий фрагмент из материалов проведенной нами судебно-психологической экспертизы по делу об изнасиловании 16-летней Н. достаточно хорошо разъясняет сказанное¹². В процессе психологического исследования личности потерпевшей и анализа ситуации, кроме всего прочего, было установлено следующее. Характерными чертами Н. являются демонстративность поведения и эгоцентризм. У нее диагностируется акцентуация характера истероидного типа (по А. Личко)¹³. Однако, известно, что для данного типа акцентуаций эгоцентризм может с наибольшей силой проявляться как раз в сфере сексуальных реакций — через демонстративное поведение, афиширование своих реальных и мнимых связей, самооговоры в целях привлечения к себе внимания окружающих. С учетом этих моментов был проведен анализ поведения Н. в предкриминальной ситуации. Гуляя вместе с двумя своими подругами вечером, около 23 часов Н. встретила своего знакомого — 17-летнего Г., учащегося ПТУ. Всем своим поведением в процессе завязавшейся беседы Н. пыталась продемонстрировать свою «взрослость», большую опытность по сравнению с подругами в общении с юношами. Ей было лестно, что именно ей в присутствии еще двух девушек Г. предложил покататься на мотоцикле, и она охотно на это согласилась. Поведение Н. стало иным, как только они оказались наедине — вдвоем, в поле, вдали от жилого массива. И это естественно, — ведь «девушка легкого поведения» — это всего лишь ситуативный имидж Н., причем эта демонстрация была рассчитана не столько на Г., сколько на подруг Н. На предложение Г. вступить в половую связь Н. ответила отказом, просила ее не трогать, отвезти домой. Угрозами совершить насилие в извращенных формах, Г. подавил сопротивление Н. и совершил насильственный половой акт. Таким образом, эгоцентризм Н., демонстративность поведения и жажда внимания определили ее виктимное поведение в криминальной ситуации, которое могло оказать стимулирующее (или провоцирующее) воздействие на поведение, совершившего насилие 17-летнего Г., на все дальнейшее развитие криминогенной ситуации.

¹¹ Ривман Д.В. Указ. соч. С. 158—160.

¹² Реан А.А. Судебно-психологическая экспертиза по делам об изнасиловании // Психологический журнал. 1990. № 2. С. 74—81.

¹³ Личко А.Е. Психопатии и акцентуации характера у подростков. Л., 1983.

Благополучная семья — может ли она быть фактором риска виктимного поведения? Оказывается, в ряде случаев тоже да. Хотя, сам термин «благополучная семья» нуждается и в определении, и в уточнении критериев. Но в рамках данной работы этим мы сейчас не можем заниматься.

Исследования же показывают, что фактором риска виктимного поведения относительно сексуального насилия является один из распространенных стилей семейного воспитания. И это — стиль авторитарного воспитания, в том его варианте, когда от ребенка требуют беспрекословного повиновения, основанного не на понимании требований, а на слепом их выполнении¹⁴. Психологический механизм виктимного поведения здесь, очевидно, ясен.

В настоящее время в психологии имеются значительные теоретические наработки и накоплен большой практический опыт семейного консультирования и оказания помощи семьям различного типа, с различными психологическими проблемами. Применительно к семьям с детьми, важнейшими показателями, на которые необходимо обращать внимание, считаются следующие: 1) особенности эмоциональных отношений между детьми и родителями; особенности материнской и отцовской любви; 2) тип семейного воспитания; характер требований к ребенку; система поощрений и наказаний; 3) степень рефлексивности родителей, адекватности образа ребенка¹⁵.

Любовь, забота и ответственность. Любовь, забота и ответственность — вот краеугольные основания морально-психологического благополучия семьи и успешного просоциального развития личности ребенка в ней. В современной психологической науке, в рамках одной из наиболее авторитетных концепций личности¹⁶, принято считать, что потребность в любви, признании и уважении является одной из фундаментальных потребностей личности. И она входит в пятерку основных, базовых потребностей человека, наряду с потребностями выживания, т.е. физиологическими и потребностью в безопасности.

В 60-е гг. в США приобрело популярность течение, связанное с таким воспитанием, когда родители минимально вмешиваются в жизнь ребенка, предоставляя ему максимальную свободу в принятии решений и, собственно, в жизни. Предполагалось, что это выражение уважения к личности ребенка, вроде как либерально-демократический подход в практике воспитания. Однако, психологические исследования, проведен-

ные отсрочено — спустя годы, показали, что именно дети из этих семей, имели во взрослой жизни больше проблем. И что особенно показательно — именно дети, выросшие в этих семьях, отмечали наибольшую неудовлетворенность своим семейным детством¹⁷.

Оказалось, что предоставленная родителями свобода, в конце концов, воспринималась не как особое доверие и уважение к личности ребенка, а как недостаток или даже отсутствие родительской любви и заботы.

Реально благополучная семья, психологически благополучная семья — является краеугольным камнем профилактики виктимного поведения. То, что виктимность поведения в основном определяется личностными качествами, не отменяет этого вывода, но только усиливает его. Потому, что сами эти качества формируются во многом именно в процессе семейной социализации, детерминированы стилями семейного воспитания и особенностями межличностных отношений в ней.

Литература

1. Васильев В.Л. Юридическая психология. СПб., 2000.
2. Коннор Д. Агрессия и антисоциальное поведение у детей и подростков. М.-СПб., 2005.
3. Маслоу А. Психология бытия. М., 1997.
4. Реан А.А. Подростковая агрессия: Психология подростка / Под ред. А.А. Реана. СПб., 2007. С. 324—337.
5. Реан А.А. Психология личности. СПб., 2013.
6. Христенко В.Е. Психология поведения жертвы. Ростов н/Д., 2004.
7. Шнейдер Л.Б. Девиантное поведение детей и подростков. М., 2007.

References

1. Vasiliev V.L. Legal psychology. SPb., 2000.
2. Konnor D. Aggression and antisocial behavior in children and adolescents. M.-SPb., 2005.
3. Maslow A. Psychology of being. M., 1997.
4. Rean A.A. Adolescent aggression: The psychology of a teenager / Ed. by A.A. Rean. SPb., 2007. P. 324—337.
5. Rean A.A. Psychology of personality. SPb., 2013.
6. Khristenko V.E. The Psychology of the victim's conduct. Rostov o/D., 2004.
7. Schneider L.B. Deviant behavior of children and adolescents. M., 2007.

¹⁴ Коченов М.М. Судебно-психологическая экспертиза. М., 1977. С. 98.

¹⁵ Карабанова О.А. Основы семейного консультирования // Семья: психология, педагогика, социальная работа / Под ред. А.А. Реана. М., 2009. С. 454—518.

¹⁶ Маслоу А. Мотивация и личность. СПб. 1999.

¹⁷ Массен П., Конджер Дж., Каган Дж., Хьюстон А. Развитие личности ребенка. М., 1987.

РЕСУРСЫ РАБОТОСПОСОБНОСТИ В ПОВСЕДНЕВНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ФЕДОР ВИКТОРОВИЧ ПЕКАРСКИЙ,

докторант кафедры юридической психологии УНК ПСД Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат философских наук, доцент
E-mail: fp1@mail.ru

Научная специальность 19.00.03 — психология труда, инженерная психология, эргономика

Научный консультант: начальник кафедры юридической психологии УНК ПСД Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор психологических наук, профессор, полковник полиции **Цветков В.Л.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются особенности работоспособности сотрудников ОВД с опорой на ресурсный подход обеспечения продуктивных копинг-стратегий работников.

Ключевые слова: психологические ресурсы, работоспособность, надежность профессиональной деятельности, качество и эффективность труда.

Annotation. Analyzed the performance characteristics of police officers relying on resource-based approach to ensure productive coping strategies of workers.

Keywords: psychological resources, efficiency, reliability and professional work, quality and efficiency of labor.

Одним из серьезнейших препятствий эффективности повседневной профессиональной деятельности выступает ненормированный характер труда. Если рассматривать объем энергии работника, который он способен затратить на выполнение своих функциональных обязанностей за константу, становится очевидным, что при заметном увеличении нагрузки (в том числе за счет увеличения продолжительности рабочего дня), вероятность получения качественного результата работы будет снижаться с увеличением единиц параметров развития трудовой усталости.

Оценка эффективности труда может быть произведена, прежде всего, за счет сравнения эффекта (или иначе, результата, позитивно воспринимаемого итога) труда с затратами на его получение, т.е. той «ценой», которую «платит» работник в форме своих психофизиологических и, собственно, психологических показателей.

Качество труда работников, в том числе сотрудников правоохранительных органов, отражает степень адаптивности модели функционирования самой трудовой организации и ее персонала к решению стоящих перед ними задач. Организация (в нашем случае орган или подразделение внутренних дел) надежно обеспечивает порученный участок деятельности, если имеет достаточно высокий показатель надежности, заключающийся в способности выполнять возложенные на себя функции, сохраняя потенциал реагирования на все возможные новые вызовы в пределах своих полномочий и ресурсов.

Требование поддержания высокой надежности и работоспособности самих работников организации прямо пропорционально зависит от объема постоянно возникающих к решению профессиональных задач.

Труд работника правоохранительной сферы имеет объективные и субъективные параметры (признаки) эффективности. К объективным признакам относятся: производительность труда (т.е. количество служебных вопросов, решаемых сотрудником в единицу времени); трудоемкость деятельности (т.е. расчетное время, отводимое на решение типовых задач); качество труда (т.е. соответствие получаемых результатов социальным ожиданиям обеспечения органами внутренних дел законности и правопорядка на соответствующей территории); надежность труда (т.е. вероятность выполнения возложенных функций в актуальных условиях и на протяжении единиц времени) и др. К субъективным признакам эффективности труда сотрудников ОВД относятся: уровень удовлетворенности работником характером и результатами своего труда; заинтересованность в самореализации через данную форму труда и причастности к его результатам; уровень притязаний и интерес карьерного роста; самооценку; субъективно воспринимаемая величина («цена») прилагаемых физических и психологических усилий для получения результата труда; степень напряженности психических функций и процессов; удовлетворенность уровнем поддержки и взаимопомощи со стороны коллег и т.д.

Иными словами, эффективность профессиональной деятельности сотрудников ОВД измеряется кругом

успешно решенных вопросов противодействия и предупреждения преступности, а также наличием удовлетворенности самих правоохранителей трудом и возмещением собственных трудовых усилий (это может быть и гордость за профессию, и элементарная неудовлетворенность объемом материального вознаграждения за затраченные усилия по получению общественно важного результата труда) и достаточной степени самоконтроля. Чем более сбалансирован итоговый показатель, тем выше надежность и устойчивость результативной работы правоохранительных органов в рамках своих профессиональных компетенций.

Учитывая, что деятельность ОВД подчиняется принципам единоначалия в принятии стратегических и тактических решений по обеспечению порученного участка работы, в деятельности служебных коллективов чрезвычайно высока роль личности руководителя (начальника) и его стиля руководства. Не случайно, оценивая потенциал своего служебного коллектива, опрашиваемые сотрудники ОВД Республики Беларусь (являющиеся участниками серии лонгитюдных психолого-трудовых исследований, инициированных автором) отмечают статус и имидж руководителей (начальников) в качестве одного из наиболее значимых ресурсов самого структурного подразделения ($r=0,69$, $p<0,05$).

Показатели эффективности труда напрямую связаны с работоспособностью сотрудника, т.е. с как таковой возможностью исполнителя выполнять свою трудовую деятельность в течение установленного времени с заданной эффективностью, качеством и надежностью. Работоспособность может быть максимальной (при согласованном характере внешних условий профессиональной деятельности и наличии индивидуальных, средовых и, непосредственно, психофизиологических ресурсов индивида), оптимальной либо пониженной. Маркерами уровня работоспособности сотрудника служат: 1) формальные (объективные, количественные) показатели результативности (производительности, продуктивности) труда; 2) субъективные состояния работника (от состояния его физического и психического здоровья до ситуативно возникающих ощущений усталости, утомленности, обесценности, болезненности, раздражения, апатии, неспособности сконцентрироваться на решаемом вопросе и т.п.).

Эффективная профессиональная деятельность имеет свой темп и ритм, соответствующие объективным фазам, этапам или периодам работоспособности.

На первом этапе (фазе вработываемости) происходит мобилизация ресурсов организма работника на выполнение профессионально важных задач. Продолжительность этого периода зависит от степени подготовленности, опыта работы и исходного психофизиологического и эмоционального состояния сотрудника. Лично значимые вопросы жизнедеятельности работника при этом переходят на второй план, уступая место профессионально важным.

На втором этапе (фазе компенсации) осуществляется устойчивая профессиональная деятельность, характеризующаяся оптимальным распределением сил по объему решаемых задач, устойчивостью концентрации внимания, памяти, процессов переработки получаемой информации. Производительность и качество труда на этом этапе, по факту, имеют максимальные показатели. Деятельность осуществляется с опорой на «базовые» индивидуально-психологические и физиологические ресурсы, истощающиеся незначительно за единицу рабочего времени.

На третьем этапе (фазе субкомпенсации), возникающей по истечению значительного времени работы (более шести часов) и при неблагоприятных или экстремальных условиях, наблюдается заметное снижение работоспособности вследствие развития утомления, а также снижение концентрации внимания, приводящее к ошибкам и упущениям. Формальные признаки производительности труда при этом могут оставаться высокими, но качество труда существенно снижается. На этапе субкомпенсации в деятельность функциональных систем организма человека вовлекается большая часть его психофизиологических резервов. Физиологическая стойкость временно возрастает, но затем наступает истощение жизненных сил организма. Работник вынужденно обращается к дополнительным, прежде всего средовым, ресурсам. Здесь, как никогда прежде, оказывается важен морально-психологический климат в коллективе, наличие в нем устойчивых профессиональных, организационных и личных связей среди коллег, деловой характер взаимодействия, готовность к взаимной поддержке и сотрудничеству.

На четвертом этапе (фазе декомпенсации) происходит нарушение ресурсно-энергетического обеспечения трудовой активности. Изменяются психомотивационные характеристики и установки сотрудников. Значительно снижается эффективность, качество и надежность труда, устойчивость работника перед нагрузками. Возрастает напряжение в осуществлении

трудовых усилий, множится число произвольных ошибок. Трудовая деятельность приобретает изнурительный характер. Ведущая мотивация сотрудника в этом случае оказывается направлена на прекращение либо принципиальное видоизменение деятельности. Ресурсы личности работника оказываются истощены и требуется активация новых, скрытых, неочевидных ресурсов. Именно для предупреждения подобных ситуаций целесообразно осуществлять постоянную психологическую работу с сотрудниками, формировать и активировать у них развернутую ресурсную базу; формировать ресурсные резервы и учить ими пользоваться без «сползания» в профессионально-личностное выгорание и деформацию.

Наиболее эффективным средством предупреждения профессионально-личностного выгорания сотрудников выступает обращение к ресурсам семейной поддержки (по преимуществу за счет мысленного обращения к образам родных и близких людей), хобби и возможности поделиться негативным жизненным или профессиональным опытом с коллегами (высказаться, выговориться, «сбросить» напряжение).

Задействование дополнительных ресурсов позволяет активизировать состояние «финального трудового порыва», когда, по сути, происходит интенсивная мобилизация функциональных и психологических резервов организма и личности работников для обеспечения существенного и резкого повышения своей работоспособности под влиянием мотивации, связанной с видимым близким завершением работы.

В том случае, если не используется возможность временной приостановки трудовой активности «перезагрузки» (перераспределения, смены приоритетов) элементов «корзины» индивидуально-психологических ресурсов профессиональной деятельности работника, наступает пятая, финальная фаза срыва деятельности. Конечно, она актуализируется лишь при очень интенсивной или продолжительной работе и является следствием полного истощения «корзины» ресурсов. Личность сотрудника в этом случае претерпевает существенную деформацию. Надежность и устойчивость профессиональной деятельности такого работника снижаются на порядки и, фактически, приближаются к нулю. Подобная категория сотрудников нуждается в последующем длительном психологическом наблюдении и сопровождении.

Снизить время восстановления сотрудника до оптимальной трудовой работоспособности может поз-

волить личная терапия (автором апробированы и высоко оценены эффективные приемы оперативной психологической помощи, заимствованные из гештальт-подхода, способствующие повышению уровня осознанности, ответственности и актуальности самооценки сотрудников, имеющих риск профессионально-личностного выгорания).

Высокий уровень физических и психоэмоциональных нагрузок и ненормированный (в большинстве случаев) характер труда в практике деятельности сотрудников ОВД может быть существенно нивелирован за счет оптимизации темпа и ритма профессиональной деятельности с опорой на ресурсный подход к используемым ими индивидуальным копинг-стратегиям (моделям совладания со стрессом).

Литература

1. Боченков А.А., Глушко А.Н., Науменко Е.Б. и др. Методология и принципы комплексной психологической оценки профессиональной пригодности военных специалистов // Воен. мед. журн. 1994. № 11.
2. Васильюк Ф.Е. Психология переживания. Анализ преодоления критических ситуаций. М., 1984.
3. Ильин Е.П. Психофизиология физического воспитания (деятельность и состояния). М., 1980.
4. Китаев-Смык Л.А. Психология стресса. М., 1983.
5. Маркова А.К. Психология профессионализма. М., 1996.
6. Набиуллина Р.Р., Тухтарова И.В. Механизмы психологической защиты и совладания со стрессом: Учеб.-метод. пособие. Казань, 2003.
7. Никифоров Г.С. Психологическое обеспечение профессиональной деятельности. СПб., 1991.

References

1. Bochenkov A.A., Glushko A.N., Naumenko E.B., Bulyko V.I., Chermyanin S.V. Methodology and principles of a comprehensive psychological assessment of professional suitability military specialists // Military. medic. journ. 1994. No. 11.
2. Vasilyuk F.E. Psychology experiences. The analysis of crisis situations. M., 1984.
3. Ilyin E.P. Psychophysiology of physical education (activity and status). M., 1980.
4. Kitaev-Smyk L.A. Psychology of stress. M., 1983.
5. Markova A.K. Psychology of professionalism. M., 1996.
6. Nabiullina R.R., Tuhtarova I.V. Psychological defense mechanisms and coping with stress: Educational-methodical manual. Kazan, 2003.
7. Nikiforov G.S. Psychological support of professional activity. SPb., 1991.

СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА ПОНЯТИЕ КРИЗИСА ЛИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

ДМИТРИЙ БОРИСОВИЧ ОСОКИН,

аспирант Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина

E-mail: dmitry.osockin@yandex.ru

Научная специальность 19.00.13 — психология развития, акмеология

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе результатов научных исследований кризиса карьеры рассматривается понятие кризиса личности государственного служащего.

Ключевые слова: кризис карьеры, кризис личности, государственная служба, личностно-профессиональное развитие, саморазвитие и самосовершенствование.

Annotation. On the basis of results of scientific researches of crisis of career, the concept of crisis of the identity of the public servant is considered.

Keywords: career crisis, crisis of the personality, public service, personal and professional development, self-development and self-improvement.

В процессе карьерного роста личность проходит ряд профессиональных кризисов: кризис определенного промежутка времени, сопряженного с выбором профессии; кризис, вызванный причиной коррекции профессионального выбора в период профессионального обучения; кризис, свойственный периоду начального профессионального адаптирования (приспособления), вызванный коррекцией профессиональных надежд (ожиданий); кризис, обусловленный нарушением успешного профессионального развития; кризис периода профессионального владения трудовыми навыками, связанных с возможным уменьшением проявления интереса к профессии; кризис утраты перспектив, связанных с успешным развитием профессиональной карьеры во второй половине периода зрелости; кризис утраты профессиональной деятельности в связи с выходом на пенсию.

Основываясь на периодизации Э. Эриксона, можно выделить три основных кризиса карьеры: кризис начала трудовой деятельности, соответствующий кризису молодости; кризис середины карьеры, связанный с кризисом середины жизни; кризис завершения карьеры, соответствующий кризису старости [1]. В профессиональной карьере государственных служащих имеют место, как правило, кризис начала карьеры и кризис ее середины (Д.Б. Волосевич, Е.Г. Могилевкин).

Кризис начала карьеры связан с периодом обучения молодого специалиста в высшем учебном заведении. Кризисным моментом данного промежутка времени, по мнению К.Г. Юнга, является столкновение че-

ловека с запросами (требованиями) подлинных условий жизни, которые не всегда соответствуют его собственным представлениям. На это указывает и отечественный ученый С.П. Безносков, отмечая, что более общей коллизией, лежащей в основание динамики профессионального выбора личности, является взаимодействие как противопоставленных, так и взаимосвязанных сущностей, дающих начало самодвижению и развитию человеческих потребностей в профессиональном самоопределении (в различных случаях они могут проявляться как сложившаяся, либо обусловленная различными причинами надобность в приобретении какого-либо определенного социального статуса, связанного с самореализацией, самоутверждением) и отсутствием необходимых профессиональных научных сведений, умений и навыков для их удовлетворения [2].

Часто на это влияют многочисленные ожидания, связанные, в том числе, с недооценкой внешних препятствий, с необоснованным оптимизмом или, наоборот, негативизмом. В результате начинается распад детского представления об окружающем мире и о взрослой жизни. При этом в большинстве случаев молодой человек на протяжении значительного периода времени продолжает сохранять свою детскую позицию относительно своих желаний: стремление к бездействию или действиям, направленным на получение собственного удовольствия.

Преодоление подобного психологического акцентирования внимания на «детской позиции» происходит лишь в том случае, когда молодой человек в силу тех либо иных причин вынужден в императив-

ном порядке сменить свою жизненную позицию в отношении окружающего мира с «я хочу» на «я могу».

Как предполагает Б. Ливехуда, молодой человек уже не только вводит в свое сознание взрослую жизнь, но и реально принимает в ней участие, поэтому для него в яркой форме предстают вопросы правильного выбора своего уникального пути. Если человек не ставил перед собой важных вопросов в подростковом возрасте, он подвергается риску навечно остаться с юношеским представлением об окружающем мире; в этом случае его самооценка будет основываться только на мнении окружающих или на противостоянии всему миру.

Таким образом, с точки зрения теории ролей в период взросления человека, во-первых, кардинально меняются отдельные роли, во-вторых, появляется необходимость осваивать новые роли, связанные со взрослой жизнью. Это может приводить к возникновению противоречий между старыми и новыми ролями, вызывая неуверенность в собственных силах. Усугубляется такое положение еще и потому, что в обществе отсутствуют четко выраженные ожидания в отношении молодых людей, за исключением ожидания от них быстрой адаптации к взрослому миру и его законам.

Определяя профессиональный кризис личности как трудности ее профессионализации, противоречивость профессиональной жизни и реализации карьеры А.Г. Абраумова и Э.Э. Сыманюк особое внимание уделяют кризисам профессионального становления. По мнению А.Г. Абраумовой, данные кризисы проходят без выраженных изменений профессионального поведения. Однако, изменения индивидуальной и профессиональной позиции, моделей профессионального поведения, выбор новых целей ведут к смене способов выполнения деятельности, взаимоотношения с окружающими, а в исключительных случаях даже к смене профессии [3, с. 107—115].

Обобщая опыт отечественных и зарубежных исследователей Е.А. Могилевкин определяет кризис в карьере молодого специалиста как внезапное осознание несоответствия своих главных направлений и целей видению своего будущего; либо как осмысление существенного разрыва между своими собственными возможностями и карьерными притязаниями; а также между прежними целями и нынешними, актуальными; в овладении социального пространства и степени развития личности (духовной, культурной и т.д.) [4].

Основной период карьеры приходится на «взрослые» этапы развития личности.

Как известно, первым исследователем этапа «взрослости» был Э. Эриксон; впоследствии над данной проблемой работали Р. Гаулд, Д. Левинсон. Существенный вклад в разработку концепции этапов карьеры внесли Д. Сьюпер и Д. Холл. Последними были обозначены кризисные этапы профессиональной карьеры и указано на наличие наиболее серьезного из них — кризис середины профессиональной карьеры. В работе Д. Холла выделены три уровня переходных изменений этапа середины профессиональной карьеры: общественно-организационный, профессионально-ролевой, личностных особенностей.

Среди отечественных ученых, занимавшихся исследованием кризиса середины карьеры следует особо отметить Д.Б. Волосевича. Он, ссылаясь на исследования Д. Холла, приводит следующие данные по кризису середины карьеры. Например, выделяет целый ряд проблем, встающих на пути управленца при разрешении кризиса середины карьеры — осязаемое сужение выбора карьерных возможностей; неопределенность и двусмысленность по поводу будущей карьерной роли; индивидуализация и альтернативность опыта перемен середины карьеры; переход от влияния социализации к влиянию изменения организационной роли, личностных изменений или ощущения отсутствия перемен; повышенное осознание долгосрочных изменений карьерной эффективности: карьерной адаптивности, идентификации с карьерой; возросшее ощущение ответственности за свою карьеру; возросшее значение отчуждения от старых ролей; нарушение цикла психологического успеха; необходимость нарушить привычный уклад поведения и погрузиться в поиски и исследования; смещение баланса: от ролей организационных к ролям личностным; возросшая взаимосвязь переходных карьерных процессов и перемен в жизни [5].

Кризис середины карьеры проявляется в значительном снижении темпов продвижения. В немалой степени данное обстоятельство обусловлено двумя причинами. Первая связана со снижением количества рабочих мест по степени приближения работника к вершине организационной пирамиды. Даже в том случае, если работник готов и способен эффективно трудиться на новом уровне, могут отсутствовать соответствующие вакансии. Вторая причина вызвана нежеланием работника занимать имеющиеся вакансии. Эта проблема очень остро актуализируется именно в органах госслужбы. Отсюда, Д. Холл считает, что наиболее оптимальным вариантом разрешения противо-

речий кризиса в середине карьеры является изменение характера самой карьеры.

Особый акцент здесь — на непрерывное образование, т.е. карьера — это последовательность стадий непрерывного образования в течение всей жизни и большая роль здесь отводится соответствующим организационным условиям и повышению личной активности работника (профессиональное самосовершенствование, планирование жизни и карьеры, эффективное использование временного ресурса и т.д.). Следует отметить, что кризис профессиональной карьеры зависит от того, в чем видит работник смысл своей профессиональной жизни и в какой мере его устремления достигают намеченных целей, т.е. от рассогласования между ожидаемым и достигаемым результатом. Отсюда причинами профессиональных кризисов могут быть межсобытийные отношения: нереализованность жизненной программы; опустошенность, переживание отсутствия достижений; бесперспективность, отсутствие реальных планов на будущее.

Как отмечает Н.А. Заиченко [6, с. 154], наиболее оптимальное разрешение противоречий в немалой степени содействует открытию и реализации нашего призвания в системе и логике осознанных управляемых событий жизнедеятельности. И в таком случае можно говорить о сформированности состояния субъекта жизнедеятельности, субъекта карьеры [6, с. 154]. В том случае, когда личность оптимально не способна разрешать важнейшие противоречия, то она попадает в кризисные ситуации, в которых ее деятельность в качестве субъекта профессиональной деятельности затруднена или невозможна [6, с. 155].

Кризисы могут протекать кратковременно, бурно или постепенно, в зависимости от стажа работы. Так, нормативные кризисы характеризуются снижением уровня социальной ситуации развития (стаж работы до 5 лет), гетерохронностью социальной ситуации развития (стаж работы от 6 до 15 лет), отсутствием долговременной программы развития (стаж работы от 16 до 25 лет) и общевозрастными изменениями личности (стаж работы более 25 лет); профессиональные кризисы — кризисом профессионального роста (стаж работы до 5 лет), кризисом профессиональной карьеры (стаж работы от 6 до 15 лет), кризисом социально-профессиональной самоактуализации (стаж работы от 16 до 25 лет) и кризисом утраты профессиональной деятельности (стаж работы более 25 лет); личностные кризисы — разочарованием (стаж работы до 5 лет), из-

менением реальности (стаж работы от 6 до 15 лет), нарушением реальности (стаж работы от 16 до 25 лет) и утратой смыслов (стаж работы более 25 лет).

Подробное описание психологических особенностей профессиональных кризисов и способов их преодоления предлагает Э.Ф. Зеер [7]. Кризис 18—20 лет возникает вследствие трудностей профессиональной адаптации; для выхода из кризиса необходима коррективировка мотивов труда и «Я — концепции». Кризис профессионального роста (23—25 лет) характеризуется неудовлетворенностью карьерой, способы преодоления — повышение квалификации, погружение в хобби, семью, быт. Кризис профессиональной карьеры (30—33 года) возникает из-за неудовлетворенности собой и профессиональным статусом, преодоление кризиса — повышение квалификации. Кризис социально-профессиональной самоактуализации (40—42 года) характеризуется неудовлетворенностью возможностями реализовать себя, способы преодоления — переход на инновационный уровень деятельности — творчество, новаторство; смена профессиональной позиции. Кризис утраты профессиональной деятельности (55—60 лет) — новый способ жизнедеятельности, преодоление кризиса — социально-психологическая подготовка к новому виду жизнедеятельности. Кризис профессиональной адекватности (65—70 лет) — неудовлетворенность жизнью, выход из кризиса — активность, освоение новых социально полезных видов деятельности.

Как отмечает Э.Ф. Зеер, знание психологических механизмов и закономерностей их протекания позволит эффективно и адекватно их преодолевать в своей профессиональной деятельности [7]. Сам процесс преодоления профессиональных кризисов личности обусловлен, по мнению ученого, переосмыслением профессиональной концепции и анализом социальной реальности на основе новых критериев и показателей; обнаружением новых возможностей для дальнейшего профессионального развития и самореализации, установкой на самообновление. Поэтому, как указывает И.П. Лотова, профессиональная карьера госслужащих — не только и не столько продвижение по карьерной лестнице, но и процесс реализации личностью своих возможностей.

Исследование закономерностей, условий и факторов личностно-профессионального развития государственного служащего подразумевает анализ его мотиваций, ценностных ориентаций, профессионально важных качеств.

Согласно результатам исследования Е.В. Охотского доминирующими мотивами государственных служащих являются (по степени возрастания) карьерные перспективы, профессиональная самореализация, стабильность профессиональной деятельности, наличие постоянной достойно оплачиваемой работы. Среди ценностей преобладают карьерный рост, стремление к постоянному повышению профессионального уровня и связанное с этими факторами повышение оплаты труда.

В общем, для современного государственного служащего характерно переплетение многочисленных побудительных причин к определенному действию(ям), и это оказывает воздействие как на институт государственной службы в целом, так и на каждого государственного служащего в частности.

Также следует отметить, что невысокий средний уровень оплаты труда препятствует поступлению на госслужбу значительного количества квалифицированных специалистов и продвижению их по карьерной лестнице. В значительной степени данное обстоятельство характерно в отношении ведущих, старших и младших должностей государственной службы, так как на более высоком должностном уровне размер оплаты труда перестает иметь определяющее значение. Неизбежным следствием такого положения дел является тот факт, что при отсутствии полноценной конкуренции на государственной службе «задерживаются» граждане, которые в силу неудовлетворительной квалификации не могут трудоустроиться по специальности в негосударственном секторе экономики. Поэтому соединение указанных факторов обуславливает высокую «текучесть» кадров госслужащих, вызывая, тем самым, профессиональный кризис личности уже на начальном этапе построения своей карьеры.

Если человеку не удастся справиться с кризисами как естественным сопровождением профессионального роста, то могут возникать различного рода деформации [8—19].

Таким образом, карьерный рост предполагает личностно-профессиональное развитие, саморазвитие и самосовершенствование, а также закономерное изменение личных особенностей государственного служащего, в нем присутствуют внутренние и внешние воздействия на личность, действуют механизмы контроля и самоконтроля в том числе и психологические. Поэтому понятие о психологическом содержании карьерного роста личности и сопутствующих ему профессиональ-

ных кризисах способствует внутриличностной преобразующей активности, которая проявляется у государственных служащих в процессе их карьерного роста.

Отсюда мы определяем кризис профессионального развития личности государственного служащего в условиях карьерного роста как психологическое состояние личности, выражающееся в кульминации в развитии противоречий между перспективой и условиями самореализации личности в профессиональной деятельности, характеризующихся протестом индивида против невозможности должностного роста, улучшения материального благосостояния и усиления своего влияния в коллективе, что требует активного преобразования сложившейся ситуации.

Литература

1. Эриксон Э. Идентичность: юность и кризис. М., 1996.
2. Аболин Л.М. Психологические механизмы эмоциональной устойчивости человека: Моногр. Казань, 1987.
3. Амбрумова А.Г. Анализ состояний психологического кризиса и их динамика // Психологический журнал. 1985. Т. 6. № 6.
4. Могилевкин Е.А. Карьерный рост: дигностика, технологии, тренинг: Моногр. СПб., 2007.
5. Волосевич Д.Б. Кризисные явления на разных этапах карьеры государственных служащих: Дис. ... канд. психол. наук. М., 2001.
6. Заиченко Н.А. Конфликт в контексте развития субъекта // Мир психологии. 2012. № 2.
7. Зеер Э.Ф. Психология профессий. М., 2003.
8. Зеер Э.Ф., Сыманюк Э.Э. Кризисы профессионального становления личности // Психологический журнал. 1997. Т. 18. № 6.
9. Климов Е.А. Психология профессионала: Избранные психологические труды. М., 1996.
10. Кудрявцев Т.В. Психология профессионального обучения и воспитания. М., 1985.
11. Кудрявцев Т.В., Сухарев А.В. Влияние психологических особенностей личности на динамику профессионального самоопределения // Вопросы психологии. 1985. № 1.
12. Митина Л.М. Психология профессионального развития учителя. М., 1998.
13. Hollnd J.L. Mking voctionl choic: thory of crts. N.Y., 1973; *Supr D. Voction dvlopmnt*. N.Y., 1957.
14. *Supr D. Synthsic: Or is it distilltion* // *Prsonnl ndGuidnc Journl*. 1983. Vol. 61.

15. *Маркова А.К.* Психология профессионализма. М., 1996.

16. *Поваренков Ю.П.* Психология профессионального становления личности. Курск, 1991.

17. *Безносков С.П.* Профессиональная деформация личности. СПб., 2004.

18. *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2005.

19. Психология труда / Под. ред. А.В. Карпова. М., 2011.

References

1. *Erikson E.* Identity: youth and crisis. М., 1996.

2. *Abolin L.M.* Psychological mechanisms of emotional stability of a person: Monograph. Kazan, 1987.

3. *Abrumova A.G.* Analysis of the state of psychological crisis and their dynamics // Psychological journal. 1985. T. 6. No. 6.

4. *Mogilevkin E.A.* Career growth: diagnosis, technology, training: Monograph. SPb., 2007.

5. *Volosevich D.B.* The crisis at different stages of career civil servants: Diss. ... cand. psychol. sciences. М., 2001.

6. *Zaichenko N.A.* The conflict in the context of the development of the subject // World of psychology. 2012. No. 2.

7. *Zeer E.F.* Psychology of professions. М., 2003.

8. *Zeer E.F., Symanyuk E.E.* Crises professional personality // Psychological journal. 1997. So 18. No. 6.

9. *Klimov E.A.* Psychology professional: Selected psychological works. М., 1996.

10. *Kudryavtsev T. V.* Psychology professional training and education. М., 1985.

11. *Kudryavtsev T.V, Sukharev A.V.* Influence of personality traits on the dynamics of professional self-determination // Questions of psychology. 1985. No. 1.

12. *Mitina L.M.* Psychology of professional development of teacher. М., 1998.

13. *Hollnd J.L.* Mking voctionl choic: thory of errs. N.Y., 1973; *Supr D.* Voction dvlpomnt. N.Y., 1957.

14. *Supr D.* Synthsic: Or is it distilltion // Prsonnl ndGuidnc Journl. 1983. Vol. 61.

15. *Markova A.K.* Psychology of professionalism. М., 1996.

16. *Povarenkov Yu.P.* Psychology of professional development of the individual. Kursk, 1991.

17. *Beznosov S.P.* Professional deformation of personality. SPb., 2004..

18. *Ovsyanko D.M.* State service of the Russian Federation: Textbook. М., 2005.

19. The psychology of work / Edited by A.V. Karpov. М., 2011.



Трудовое право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / Под ред. К.К. Гасанова, Ф.Г. Мышко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

Рассматриваются предмет, методы, субъекты и основные источники трудового права. Анализируются современное законодательство, правовые отношения в сфере наемного труда, коллективные договоры и отношения, освещаются вопросы международного трудового права.

Особое внимание уделяется вопросам заключения и расторжения трудового договора, регулирования рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, порядка предоставления гарантий и компенсаций, рассмотрения трудовых споров.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, руководителей организаций всех форм собственности, работников социальной сферы, кадровой и юридической служб организаций, а также для всех тех, кто интересуется действующим трудовым законодательством и практикой его применения.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИЕМОВ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ В ПРАКТИКЕ ПСИХОЛОГОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МВД РОССИИ

ЮЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА НИКОЛАЕВА,

*доцент кафедры психологии УНК ПСД Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат педагогических наук*

E-mail: Ulmit@yandex.ru

Научная специальность 19.00.03 — психология труда, инженерная психология, эргономика

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Психологическое консультирование, целью которого является оказание психологической помощи человеку в становлении его как продуктивной личности, обладающей высоким уровнем самосознания, способной осуществлять собственную, самостоятельно выбранную жизненную стратегию, является одним из приоритетных направлений деятельности психологов. За длительный период существования психологической службы МВД России в практике психологического консультирования накоплен большой объем практического опыта работы с сотрудниками, имеющий специфику, связанную с особенностями их профессиональной деятельности.

Ключевые слова: психологическая служба, психологическое консультирование, техники психологического консультирования, приемы психологического консультирования, этапы психологического консультирования, личностный рост, специфика психологического консультирования.

Annotation. Psychological counseling, which aims to provide psychological assistance to a person in making him a productive person with a high level of self-consciousness, capable of its own, self-chosen life strategy, is one of the priority activities of psychologists. For a long time the existence of the psychological service of the MIA of Russia in the practice of counseling has accumulated a large amount of practical experience with employees with specifics related to their professional activity.

Keywords: psychological services, psychological counseling, techniques of psychological counseling, techniques of counseling, stages of psychological counseling, personal growth, specific counseling.

Психологическое консультирование — это процесс взаимодействия психолога и клиента, направленный на помощь в решении проблемной ситуации и дальнейшее развитие его личности. Современный уровень развития психологического консультирования в России рассматривается одновременно и как этап теоретико-методологического осмысления (В.М. Поздняков, 1999; Р.С. Немов, 1999, А.Ф. Бондаренко, 2000; Г.С. Абрамова, 2001; В.Ю. Слабинский, 2003; Г.А. Берулава, 2003; М.К. Тутушкина, 2000; Л.Б. Шнейдер, 2003; Ю.М. Забродин, 2010; С.Л. Соловьева, 2010 и др.), и как этап расширения консультативной практики.

К организации и осуществлению психологического обеспечения сотрудников органов внутренних дел обращено повышенное внимание. Это подчеркивается во многих нормативных документах МВД РФ [1]. При организации психологической работы в подразделениях МВД России существует определенный порядок обращения к психологу по личной инициативе сотрудника или же по рекомендации его начальника, специфичны также проблемы, с которыми личный состав обращается к психологу: от личных проблем, семейных, до вопросов адаптации в ведомствен-

ной системе и эффективности решения поставленных служебных задач. Нормативность деятельности психолога, при осуществлении психологической работы в подразделениях, определяет использование одних определенных техник и приемов консультирования и исключает применение других.

Техника психологического консультирования — это специальные приемы, которые психолог-консультант, действуя в рамках тех или иных процедур консультирования, использует для выполнения этих процедур на каждом из этапов психологического консультирования [6]. Правильное использование техник консультирования обеспечивает эффективность психологического воздействия, возможность установления и развития контакта клиента и консультанта.

Анализ литературы показал, что ученые выделяют следующие универсальные техники, применяемые в процессе психологического консультирования, вне зависимости от теоретической ориентации консультанта:

- 1) встреча клиента в психологической консультации;
- 2) начало беседы с клиентом;

3) снятие психологического напряжения у клиента и активизация его рассказа на стадии исповеди;

4) техника, применяемая при интерпретации исповеди клиента;

5) техника завершающего этапа консультирования и практика общения консультанта с клиентом по окончании консультации.

Техники и приемы психологического консультирования могут носить универсальный характер, одинаково успешно применяться на каждом этапе психологического консультирования. Существуют также специфические техники и приемы, более подходящие для того или иного этапа психологического консультирования.

С целью изучения частоты использования основных приемов психологического консультирования практическими психологами подразделений МОВД нами было проведено анкетирование сотрудников отделов морально-психологического обеспечения управления по работе с личным составом ряда подразделений МВД России. В данном анкетировании приняло участие 23 практических психолога в возрасте от 22 до 53 лет. Все сотрудники имеют высшее психологическое/педагогическое образование, среди них два имеют степень кандидата психологических наук (табл. 1).

Результаты проведенного исследования показали, что активнее всего психологи используют техники и приемы консультирования во взаимодействии с кли-

Таблица 1.

Практическое исследование применяемых психологами приемов психологического консультирования

Этап психологического консультирования	Прием психологического консультирования	Частота применения приема, %
<i>Подготовительный</i>	знакомство с клиентом по предварительной записи	15%
	знакомство с клиентом по информации, полученной от третьих лиц	85%
<i>Настрочный</i>	выбор места своего расположения при встрече клиента	0%
	учет внешнего вида (одежды) психолога-консультанта	2%
	приглашение третьих лиц для поддержки клиента (родителей, знакомых)	0%
	дать клиенту возможность некоторое время побыть одному	24%
	включить в помещении консультации негромкую и приятную музыку	0%
	одобрение и успокоение	34%
	дать в руки клиенту во время беседы какой-либо предмет	0%
<i>Диагностический</i>	«зеркализация»	23%
	«перифраза»	62%
	«обобщение»	38%
	прием эмоциональной поддержки клиента	100%
	прием постановки перед клиентом стимулирующих его мышление вопросов	92%
	эмпатийное слушание	100%
	использование в разговоре с клиентом особенностей его языка	100%
	использование приемов конфронтации	12%
	психодиагностические процедуры	32%
<i>Рекомендательный</i>	избегание явного предпочтения какой-либо одной теории или интерпретации перед другими	100%
	разработка нескольких интерпретаций	100%
	собственные оценки советов с точки зрения легкости или трудности следования им в решении возникшей проблемы	69%
	предоставление возможности самостоятельно выбирать способ поведения	100%
	обеспечение клиента действенными средствами самостоятельного контроля	100%
	убедиться в действительном принятии выбранного способа поведения клиентом и его готовности действовать в нужном направлении	100%
<i>Контрольный</i>	совместно с клиентом кратко проговорить результаты консультирования	54%
	наметить план реализации выработанных рекомендаций	85%
	эмоционально-положительное стимулирование клиента	100%

ентами на этапе дачи рекомендаций и разработки стратегии поведения для решения проблемы. На настроенном этапе указанные приемы консультирования практически не используются. Это объясняется тем, что при проведении психологических консультаций в подразделениях МОВД психологи уже знакомы с сотрудниками, которые обращаются к ним за помощью, а также владеют информацией, полученной в результате диагностики при поступлении на службу, а также ранее проведенных исследований. Поэтому, приемы настроенного этапа, подразумевающего знакомство и налаживание контакта с клиентом психологи используют в меньшей степени, акцентируя свое внимание на выслушивании исповеди консультируемого и на эффективности решения его проблем.

Овладение приемами и техниками консультирования во многом определяется опытом и знакомством профессионала с различного рода теоретическими работами по психотерапии и консультированию, а также его профессиональным общением с коллегами. Использование приемов во многом определяется теоретической ориентацией консультанта, а также характером проблем, с которыми обращается клиент. Профессиональное знакомство с широким перечнем подобных техник в каком-то смысле является критерием мастерства консультанта, его профессиональной компетентности [5].

За длительный период времени существования психологической службы МВД России в практике психологического консультирования накоплен большой объем практического опыта работы с сотрудниками, имеющий особенности, отличающие его от обычной практики работы психолога. Это определяется тем, что специфика профессиональной деятельности сотрудников МОВД (экстремальность, наличие стресс-факторов и т.д.) оказывает существенное влияние на личностные качества человека, тем самым, определяя круг проблем и ситуаций, с которыми приходится сталкиваться в работе психологам подразделений, что определяет использование специфических форм и методов работы. Принимая участие в работе научно-практических конференций и семинаров, психологи различных подразделений и служб обмениваются практическим опытом помощи, решения проблемных ситуаций, возникающих в жизнедеятельности сотрудников, что способствует совершенствованию психологической работы.

Психологическое консультирование личного состава МОВД, кроме решения проблемных вопросов,

должно быть направлено на осознание сотрудником своих индивидуальных особенностей, желаний, целей, потенциальных способностей, чувств, мыслей и действий. Это может помочь углублению и интеграции различных аспектов «Я», расширению границ мотивационного, эмоционального и интеллектуального компонентов личности, что, в конечном итоге, будет способствовать повышению психологической культуры и личностному росту сотрудников.

Литература

1. Приказ МВД РФ от 11 февраля 2010 г. № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».
2. Приказ МВД РФ от 10 августа 2012 г. № 777 «Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации».
3. Приказ МВД РФ от 2 сентября 2013 г. № 660 «Об утверждении Положения об основах организации психологической работы в органах внутренних дел Российской Федерации».
4. Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел РФ».
5. *Алешина Ю.Е.* Индивидуальное и семейное психологическое консультирование. М., 2005.
6. *Кочунас Р.* Психологическое консультирование. Групповая психотерапия. М., 2010.
7. *Хухлаева О.В.* Основы психологического консультирования и психологической коррекции. М., 2011.

References

1. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation dated 11.02.2010 № 80 «On the moral and psychological ensuring operational activity of bodies of Internal Affairs of the Russian Federation».
2. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 10.08.2012 № 777 «On the organization of psychological preparation in the Internal Affairs of the Russian Federation».
3. The order of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation dated 02.09.2013 № 660 «On approval of Provisions on the organization of the psychological work in the bodies of Internal Affairs of the Russian Federation».
4. The RF Government decree of 6 December 2012 № 1259 «On approval of the rules of professional psychological selection on service in bodies of Internal Affairs of the Russian Federation».
5. *Aleshina Yu.E.* Individual and family counseling. M., 2005.
6. *Kochunas R.* Psychological counseling. Group psychotherapy. M., 2010.
7. *Huhlaeva O.V.* Basics of psychological counseling and psychological adjustment. M., 2011.

ОТРАЖЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ
В ГЕРМАНОЯЗЫЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ: ТЕХНОФОБИЯ
Ф. КАФКИ И ТЕХНОКРАТИЗМ Б. КЕЛЛЕРМАНА

ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА ПЕШКОВА,

*специалист пресс-службы ГБОУ ВПО МГПУ, соискатель кафедры социологии,
политологии и экономики ГБОУ ВПО МГПУ*

E-mail: PeshkovaJuN@mgpu.ru;

НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ ТВЕРДЫНИН,

*доктор философских наук, кандидат технических наук, профессор кафедры социологии,
политологии и экономики ГБОУ ВПО МГПУ*

E-mail: tvernick@mail.ru

Научные специальности 22.00.04 — социальная структура, социальные институты и процессы;

09.00.08 — философия науки и техники

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится сравнительный анализ творчества двух выдающихся германоязычных писателей первой половины XX в.: Ф. Кафки и Б. Келлермана. Авторы статьи показывают, что через призму творчества двух писателей можно проследить социальные процессы, отражающие отношения различных социальных групп к технике и технологии.

Ключевые слова: социальные процессы, Ф. Кафка, Б. Келлерман, технократия, технофобия, технический прогресс в XX в.

Annotation. Presented a comparative analysis of creative works of two outstanding German-speaking writers of the first half of the XX century, and namely: F.Kafka and B. Kellerman. The authors of this article have shown that through a prism of these two writers' works it is possible to track social processes reflecting attitude of various social groups towards technique and technology.

Keywords: social processes, F. Kafka, B. Kellerman, technocracy, technophobia, technical progress in the XX century.

Начало XX в. — это период колоссальных социальных изменений, которые были связаны с всеобщей технологизацией общества. Первая мировая война, вовлекшая в свою орбиту десятки миллионов людей, показала полное всевластие над ними технических изобретений. Антигуманность многих из них (ядовитые газы, мощные артиллерийские орудия) способствовали отрицательному отношению к технике у различных социальных групп [7, с. 44—46]. Если в конце XIX — начале XX вв. успехи науки и техники знаменовали прогресс и даже те люди, которые их не принимали и не были ими затронуты, относились к ним достаточно безразлично, то период между мировыми войнами оживили полемику между технократами и технофобами. Дискуссия между ними то затухала, то оживлялась и постоянно видоизменялась. Она продолжается до сих пор, особенно в плане решения экологических проблем.

До начала Первой мировой войны человек, не принимавший (и непринимавший) естественно-научного и технического знания, мог дистанцироваться от него. Но в дальнейшем он не мог взаимодействовать с техническими объектами и приспособлениями: телефон, радио, железнодорожный и воздушный транспорт, автомо-

биль — все более проникали в жизнь. Германоязычный социум, как и общество других развитых стран, в своей образованной части разделился на технократов и технофобов. Взгляды этих социальных сообществ (пусть не имевших ярко выраженных социальных границ) наиболее выразительно прослеживаются в творчестве таких писателей, как Ф. Кафка и Б. Келлермана.

Ф. Кафка разрушает сложившийся веками взгляд на человека как на часть мира, часть человечества: он ставит под сомнение это утверждение, ибо истинно для него представление о человеке как субъекте, отделенном от внешнего мира. Связь человека с обществом Кафка считает видимостью, заблуждением. Австрийский писатель, как и все модернисты, рассматривал современную ему эпоху как время, безжалостно поглощенное научно-техническим прогрессом. Этот социальный процесс негативен, по его мнению, тем, что вызывает отчуждение и одиночество у людей.

Категория отчуждения в творчестве писателя характеризуется неприятием героев и самим писателем нового технологизированного общества. Они считают его неуютным и враждебным, поэтому стремятся спрятаться от него. Герой рассказа «Нора» теряет свой че-

ловеческий облик, предстает неким существом, который выстроил себе гигантскую нору с обильными ходами и переходами. Ему повсюду мерещатся угрозы, вынуждающие его каждую секунду менять место в норе, перестраивать ее. Все мысли персонажа связаны с тем, чтобы укрепить свое жилище от врагов: «есть ведь упорные разбойники, они вслепую ворошат землю и, невзирая на огромную протяженность моего жилья, надеются все же где-нибудь натолкнуться на мои пути. Правда, у меня то преимущество, что я — в своем доме и мне точно известны все его ходы и их направления» [3, с. 267, 268].

Борьба с внешним миром полностью поглощает героя: «появлялся и такой народ, в чьем соседстве я не решился бы находиться, и едва я еще издали замечал, что кто-то из них приближается, я вынужден был бежать — ведь об их отношении к моему жилищу я ничего не мог сказать с уверенностью. Выпадали счастливые дни, когда я был готов сказать себе, что враждебность мира ко мне, может быть, кончилась или утихла или что мощь моего жилища вынесет меня из той войны на уничтожение, которая велась до сих пор» [3, с. 276].

Страх и беспомощность постоянно сопровождают героев Кафки, которые тщетно пытаются найти свое место в диком сцеплении непостижимых, неведомых законов современной действительности начала XX в. Герой рассказа «Пассажир» пытается определить свое положение в мире: «Я стою на площадке трамвайного вагона, и я в полной неуверенности относительно моего положения в этом мире, в этом городе и в своей семье. Я даже примерно не мог бы указать, какие претензии я был бы вправе предъявить на что бы то ни было» [2, с. 130]. Именно в трамвае, который является для героя олицетворением враждебного техногенного мира.

Сам Кафка пытался приспособиться к этому миру, войти в него, но как он писал: был выкинут из мира одним «пинком» [1, с. 175]. Но он, а вместе с ним достаточно-большая группа интеллектуалов гуманитариев не смогла этого сделать. Почему? Потому, что мир наполнен чуждыми им объектами, стимулирующими социальное взаимодействие (трамвай, телефон, лифт и др.) достаточно крупных групп. Таким группам противопоставляются независимые и не ищущие социальных контактов личности или же небольшие дружеские компании, пытающиеся существовать вне социальных реалий «большого» мира. В рассказе «Содружество» показано стремление Ф. Кафки и его героев к микросоциальным группам: пятеро друзей живут вместе и «была бы мирная жизнь, если бы то и дело не вмешивался шестой. Он

не делает нам ничего худого, но он нам в тягость, это достаточно скверно; зачем он навязывается, если с ним не хотят иметь дело? Мы его не знаем и не хотим принимать его к себе. Мы, пятеро, тоже, правда, не знали друг друга, да и теперь, если угодно, не знаем, но то, что у нас пятерых допускается и терпится, это у шестого не допускается и не терпится» [4, с. 187].

Микросоциум в рассказе очень замкнут и ограничен, он не пускает никого из макросоциума. Это подчеркивается в тексте оппозицией «мы» и «он»: «мы предпочитаем ничего не объяснять и просто не принимать его. Сколько бы он ни дулся, мы выталкиваем его локтями, но сколько бы мы ни выталкивали его, он приходит опять» [4, с. 187]. Но Первая мировая война, научно-технический прогресс разрушают этот социум и присущую ему форму социального взаимодействия.

Обособленность и закрытость микрогруппы влечет за собой одиночество. Герои Кафки, как и сам писатель, едва ли не самые одинокие люди во всей мировой литературе. Герой рассказа «Купец» — одинокий человек, погруженный в течение дня в расчеты, деловые хлопоты, тревожащийся о своих деньгах, находящихся в руках людей, которые могут их промотать или сбежать с ними в Америку. Он теряет свои личностные качества и предстает марионеткой. Все герои Ф. Кафки как марионетки, механически выполняющие одни и те же действия. Образ марионетки сужает эмоциональный, духовный и интеллектуальный мир личности. Враждебность к механическим действиям перерастает постепенно во враждебность к технологическому обществу в целом. Этот холодный, бездушный мир, по мнению австрийского писателя, подчиняет себе сознание людей [2, с. 125]. Оставшись один в лифте, купец начинает обращаться к «присутствующе-отсутствующему» объекту в повелительной форме: успокойтесь, отойдите, летите, посмотрите и т.д. Образ лифта формирует в сознании героя технофобное отношение к продуктам технически развитого общества. Такие технофобы, как Кафка, чувствовали себя в этом техногенном социуме маргиналами. Франц Кафка писал в своем дневнике: «Проникнуть в мир я, видимо, не могу, но могу спокойно лежать, воспринимать, воспринятое растворять в себе и затем спокойно показываться на людях» [1, с. 105].

В рассказе «Сосед» владельцу небольшой торговой конторы кажется, что поселившийся рядом с ним молодой человек по имени Харрас, который открыл собственную контору, подслушивает сквозь легкую перегородку, отделяющую их конторы деловые телефонные

разговоры. Мир изображается с точки зрения героя, который боится, что его сосед-конкурент, которого он толком не видел, может перехватить клиентов. Здесь, как и во многих других рассказах, просматривается социально-технофобская позиция австрийского писателя. С его точки зрения, телефон как техническое средство не облегчает процесс коммуникации, а наоборот затрудняет ведение бизнеса. Герой попадает в лабиринт собственных мыслей и страхов, но выбраться из него уже не может. Образ лабиринта, часто наличествующий в художественном пространстве Ф. Кафки, является для него олицетворением технически сложного, и, соответственно, непонятного и враждебного мира.

В итоге можно уверенно констатировать, что жизнь в техногенном мире для людей с мироощущением Ф. Кафки не только непонятна, но и непредсказуема. Технофобия этого выдающегося австрийского писателя настолько сильна, что отрицание техногенного прогресса подается как ее сущность. Например, описывая поездку в поезде, Ф. Кафка говорит о невозможности понять, куда и откуда он идет. Т.е. намеренно подменяет общеизвестный порядок вещей «перевернутым» художественным образом.

Полную противоположность этому подходу демонстрирует в своем творчестве Б. Келлермана, который, в отличие от Ф. Кафки, еще в юношеские года увлекался техникой и активно посещал занятия в Высшей технической школе. Это увлечение нашло воплощение в романе «Туннель», который принес немецкому писателю мировую известность. Б. Келлерман ярко показал общую картину развития науки и техники в начале XX в. Именно развитие техники, по мнению немецкого писателя, способствует благосостоянию человечества.

В романе «Туннель» реализуется технократический подход к преобразованию общества. Главным героем романа является талантливый инженер, который задумал строительство туннеля между Америкой и Европой под Атлантическим океаном. «Он обязуется в 15 лет построить подводный туннель, который соединит оба материка и по которому пойдут поезда, покрывающие расстояние между Америкой и Европой в 24 часа! В этом и заключается его проект» [5]. И этому он посвящает свою жизнь.

Герой Келлермана — типичный представитель той научно-технической интеллигенции, которая способна принять вызов цивилизации и пойти до конца. «Он любил осматривать машины, заводы, большие промышленные сооружения, дирижабли, технические музеи». С

помощью влиятельных банкиров и магнатов Америки и других стран мира талантливый инженер начинает многолетнее строительство туннеля между Америкой и Европой. Строительство растягивается на десятилетия, забирая жизни людей, но, несмотря на человеческие и финансовые потери, туннель был завершен. «Туннель был готов. Люди начали его, люди его закончили. Из пота и крови был он построен, поглотил девять тысяч жизней, бесчисленные бедствия принес миру, но теперь он был готов! И никто этому не удивлялся» [5].

Технократизм и даже технофилия Б. Келлермана не только отражается в этой цитате, но и проявляется во многих других произведениях. Он искренне полагал, что техника способна помочь не только в решении социальных проблем, но даже способствовать эмоциональному подъему и преодолению человеком различных трудностей (роман «Братья Шелленберг») [6].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что технофобия и технократический подход не только находятся в сложном социальном взаимодействии, но и сам характер этого взаимодействия связан с многочисленными историческими, экономическими и социально-психологическими факторами применительно к каждой стране или региону. Проследить же характер восприятия техники и технологии различными социальными группами можно не только, анализируя параметры экономического развития той или иной страны в исторической перспективе, но и сравнивая подходы к восприятию техники и технологии в различных произведениях искусства и литературы.

Литература

1. *Кафка Ф.* Завещание / Пер. с нем. СПб., 2006.
2. *Кафка Ф.* Мастер пост-арта / Пер. с нем. СПб., 2005.
3. *Кафка Ф.* Превращение. Новеллы / Пер. с нем. М., 2006.
4. *Кафка Ф.* Содружество // Собр. соч. В 4 т. / Сост. Е.А. Кацева. Т. 4. СПб., 1995.
5. *Келлерман Б.* Туннель. М., 1981.
6. *Келлерман Б.* Братья Шелленберг. М., 1983.
7. *Твердынин Н.М.* Общество и научно-техническое развитие; 2-е изд. М., 2013.

References

1. *Kafka F.* The Will / Transl. from german. SPb., 2006.
2. *Kafka F.* Master of post-art / Transl. from german. SPb., 2005.
3. *Kafka F.* The Transformation. The novels / Transl. from german. M., 2006.
4. *Kafka F.* The Commonwealth // Works in 4 t. / Perf. by E.A. Katseva. T. 4. SPb., 1995.
5. *Kellerman B.* The Tunnel. M., 1981.
6. *Kellerman B.* Brothers Shellenberg. M., 1983.
7. *Twerdynin N.M.* Society and technological development; 2nd ed. M., 2013.



ДИАЛОГ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ КОММУНИКАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОБЩЕСТВА

ЭЛЬВИРА ВИКТОРОВНА НАМРУЕВА,

адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России

E-mail: elienamr@mail.ru

Научная специальность 22.00.08 — социология управления

Научный руководитель и рецензент: доцент кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России, доктор социологических наук, доцент Филимонов О.В.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы коммуникативного взаимодействия органов внутренних дел и общества на примере критических материалов о деятельности ОВД в средствах массовой информации.

Ключевые слова: коммуникативное взаимодействие, общественная критика, руководители органов внутренних дел, управленческая деятельность, равноправный диалог.

Annotation. Considered the problems of communicative interaction between the bodies of internal affairs and the society with an example of critical material about bodies of internal affairs' activity in the media.

Keywords: communicative interaction, public criticism, heads of the Interior, management activity, equal dialogue.

В настоящее время продолжается реформирование МВД России, нацеленное на решение сложной социальной задачи — преодоление кризиса доверия общества, которое позволит «...выработать новые организационно правовые формы взаимодействия полиции и общества, обеспечить учет общественного мнения при оценке деятельности органов и служащих полиции...» [1, с. 3]. Реорганизация системы органов внутренних дел предполагает рост гражданского контроля над деятельностью полиции и политику повышения ее открытости. В свою очередь, повышение требовательности к деятельности полиции стимулирует рост уровня общественной критики в ее адрес. В свободном демократическом обществе граждане имеют право на критику, имеют право обсуждать негативные явления деятельности органов государственной власти, в том числе и органов внутренних дел, и высказывать свое мнение о методах эффективного решения проблемных вопросов. Таким образом, публичная общественная критика является важнейшим источником социальной информации о степени удовлетворенности общества работой полиции. Учет этой критики на сегодня является необходимой составляющей в формировании управленческой деятельности органов внутренних дел.

Одной из специфических форм проявления коммуникативного взаимодействия полиции и общества являются критические материалы о деятельности органов внутренних дел в средствах массовой информации, под которыми понимаются «...сюжеты и статьи в СМИ, содержащие резко негативный анализ, отзывы и комментарии со стороны журналистов, экспертов, рядовых граждан по поводу деятельности организации либо отдельных ее сотрудников...» [2, с. 157]. Можно сказать, что в критических материалах общество выражает свое недовольство работой полиции, а также высказывает свои надежды на качественное улучшение предоставляемых МВД услуг по охране правопорядка и защите законности. По нашему мнению, общественная критика, выраженная в выявлении и оценке негативных явлений в правоохранительной деятельности, является проявлением активного, неравнодушного отношения общества к полиции, что подчеркивает важность ее правоохранительных функций.

Критические материалы о деятельности органов внутренних дел в средствах массовой информации являются институциональной формой социальной критики, сравнимой с кризисной ситуацией, способной разрушить или серьезно повредить репутации орга-

низации. Реагирование органов внутренних дел на общественную критику, опубликованную в средствах массовой информации, осложнено отсутствием в деятельности ОВД конкретных технологий, способных эффективно и целенаправленно противостоять негативной эмоциональной составляющей критических материалов и воспринимать критику как помощь извне в устранении недостатков деятельности органов внутренних дел.

Под критическими материалами о деятельности органов внутренних дел в средствах массовой информации мы понимаем актуальную социальную информацию, выраженную в форме публичной коммуникации, в которой сформулирована, проанализирована, интерпретирована, оценена определенная проблемная ситуация, связанная с сотрудниками органов внутренних дел или их служебной деятельностью, с последующей формулировкой выводов, предполагающих ее решение. Критические материалы, таким образом, являются действенным инструментом повышения эффективности деятельности органов внутренних дел и служат в качестве важного элемента общественного контроля, помогающего в устранении недостатков.

Согласно ведомственным нормативным документам ключевую роль в процессе реагирования на публичную общественную критику играют руководители подразделений органов внутренних дел, чья деятельность является «...полиаспектной, эмоционально насыщенной, требует от субъекта труда развитой волевой, коммуникативной, морально-этической составляющей личности...» [3, с. 294]. Сотрудники органов внутренних дел в силу своих служебных обязанностей постоянно находятся в центре общественного внимания и вызывают «...повышенный интерес средств массовой информации, где регулярно освещаются факты нарушения закона сотрудниками органов внутренних дел...» [4, с. 139]. На сегодняшний день одной из основных ролей современного руководителя ОВД является роль «...дипломата, устанавливающего контакты с партнерами и властями, успешно преодолевающего внутренние и внешние конфликты...» [5, с. 25]. Зачастую именно от позиции и мнения руководителя ОВД в той или иной проблемной ситуации зависит репутация и имидж ведомства.

В целях более углубленного изучения современного состояния управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел различного уровня

автором в течение 2014 г. было проведено социологическое исследование проблем реагирования на критические материалы о деятельности органов внутренних дел в средствах массовой информации. В ходе исследования было опрошено 114 руководителей подразделений ОВД различного уровня, 88% из которых занимают должности, относящиеся к старшему руководящему составу, 12% — к категории среднего руководящего состава. При этом наибольшее число респондентов (33,3%) проработали в ОВД от 15 до 20 лет, за ними по численности следуют проработавшие более 25 лет (28,1%), далее от 20 до 25 лет — 26,3%, наименьшее число респондентов (12,3%) находятся на службе в органах внутренних дел меньше десяти лет. Таким образом, социально-профессиональная общность руководителей ОВД может рассматриваться как достаточно стабильная группа, значимые характеристики членов которой в той или иной степени совпадают: большинство из них имеют большой стаж работы в ОВД и высокий уровень руководящих должностей.

В первую очередь респондентам было предложено оценить степень влияния СМИ на деятельность ОВД, объективность СМИ при отражении общественного мнения, важность учета публичной общественной критики, степень действенности этой критики. По результатам ответов на этот блок вопросов можно сделать вывод, что основная часть опрошенных руководителей ОВД считают, что СМИ оказывают влияние на деятельность ОВД (79%), но только половина из них считают, что СМИ являются тем социальным институтом, который объективно отражает общественное мнение (46%). Почти все руководители ОВД считают важным учет критических материалов в своей повседневной деятельности (79,9%). И лишь половина из них считают общественную критику в СМИ действенной (51,7%).

По мнению опрошенных руководителей ОВД, главной причиной появления критических материалов является чрезмерно эмоциональное восприятие действительности (38,6%). Почти столько же (37,7%) видят в критике недовольство качеством деятельности ОВД. Меньше всего респонденты считают причинами общественной критики страх перед ОВД (6,1%) или разочарование в ОВД (6,1%). Лишь пятая часть опрошенных придерживается мнения о том, что подоплекой критических материалов является сведение счетов с сотрудниками ОВД (22,8%). Чуть меньше руководителей воспринимают критику как искреннее

желание улучшения деятельности ОВД (16,7%). Таким образом, можно делать вывод, что лишь треть участников опроса понимает, что сотрудники ОВД стали объектами общественной публичной критики из-за низкого уровня качества выполняемых профессиональных функций. Причиной этого, по мнению О.В. Филимонова, является уровень профессиональных компетенций выпускников ведомственных вузов, зачастую вызывающий у них «мировоззренческий диссонанс» [6, с. 361].

Почти половина опрошенных руководителей ОВД (43%), главным образом, воспринимают общественную критику, выраженную в средствах массовой информации, как попытку непрофессионала вмешаться в деятельность ОВД. Лишь треть руководителей воспринимают критику как резерв для совершенствования (31,6%), как помощь в устранении недостатков (29,8%), как доведение до их сведения фактов, оставшихся вне поля их зрения (28,9%). Четверть опрошенных (25,4%) воспринимают общественную критику как неприятный момент на службе. Исходя из этого, можно констатировать, что руководители подразделений ОВД большей частью считают общественную критику деятельности ОВД в СМИ необоснованной. Это подтверждают и эксперты из ведомственных исследовательских центров МВД, которые фиксируют неудовлетворенность сотрудников ОВД своим медийным образом: «...освещение средствами массовой информации деятельности органов внутренних дел необъективно и способствует снижению авторитета...» [7, с. 84].

Как показал опрос, более половины респондентов (53,5%) встречались в своей практической деятельности с критическими материалами в адрес своих подчиненных или своего подразделения. В силу своих служебных обязанностей им приходилось принимать решения по поводу мер реагирования на критику. В основном руководители в обязательном порядке назначают служебные проверки по фактам (74,6%), попавшим в поле общественной критики. Лишь каждый десятый искал компромисс со СМИ или частично подтверждал факты. Только 3% опрошенных признавали негативный факт, опубликованный в критическом материале СМИ. Также результаты опроса показали, что более половины руководителей ОВД (52,6%) руководствуются в процессе реагирования на критический материал, прежде всего, результатами служебной проверки. Мнение коллег значит для них меньше (14%), чем

собственное мнение об инциденте (24,6%). При этом на принятие решения по факту критического материала более всего влияют профессиональные качества сотрудника (77,2%), упомянутого в критическом материале. Личные отношения руководителя с «героем» публикации имеют меньшее значение (2,6%), как и репутация СМИ (3,5%). Таким образом, самым популярным и эффективным типом реагирования является проведение служебной проверки, которая объективно оценит проблемную ситуацию и позволит принять правильное управленческое решение.

Во время опроса респондентам было предложено оценить существующие на сегодняшний день меры реагирования на критические материалы о деятельности ОВД в средствах массовой информации. Руководители считают важным назначение и проведение служебной проверки (85,1%), а также обращение в суд (82,5%) и размещение опровержения в СМИ в случае необоснованной критики (89,5%). За увольнение или наказание сотрудников и руководителей ОВД случае обоснованной критики (53,5%) и размещение информации об этом в СМИ (58%) высказались меньше респондентов. Как видим, что в этом случае играет роль так называемое чувство корпоративной солидарности, выражающееся в нежелании выносить проблемы подразделений ОВД на всеобщее публичное обсуждение.

Работа современного руководителя ОВД невозможна без механизмов общения и взаимодействия людей. Такие знания необходимы для выполнения профессиональных задач в системе управления. Как известно, любые управленческие решения реализуются благодаря и посредством коммуникации. Успешные коммуникации является важнейшим условием существования организации: «...Эффективно работающие руководители — это те, кто эффективны в коммуникациях... Эффективные коммуникации способствуют повышению показателей деятельности организации и уровня удовлетворенности работников трудом...» [8, с. 3].

На основании полученных в результате опроса данных можно констатировать, что на сегодняшний день система подготовки руководителей органов внутренних дел не обеспечивает должного уровня именно коммуникативной составляющей их управленческой культуры. Руководители ОВД недопонимают важность включения общественности в процесс преобразования и развития новой социально-ориентирован-

ной модели органов внутренних дел. Они по-прежнему видят общество в качестве управляемого объекта, а не равного партнера. Как результат, игнорирование коммуникативно-регулирующих навыков значительно снижает эффективность деятельности ОВД.

Таким образом, своевременная, адекватная и эффективная реакция на общественную критику как на помощь в устранении недостатков будет лишь способствовать формированию позитивного имиджа полиции. Социальная коммуникация в этом случае станет необходимым регулирующим механизмом в отношениях полиции и общества, оказывая существенное влияние на эффективность деятельности органов внутренних дел. Создание эффективного коммуникативного диалогового взаимодействия равноправных субъектов позволит сгладить последствия отчуждения полиции и общества и создать эффективную систему информационного обмена с населением, в котором было бы сбалансировано использование прямых каналов информирования и каналов обратной связи.

Литература

1. Адиньяев С.И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
2. Гнетнев А.И., Филь М.С. Современная пресс-служба. Р-н/Д., 2010.
3. Бобкова И.Е. Компетентностный подход в психологическом сопровождении руководителей структурных подразделений территориальных органов внутренних дел на первом этапе развития карьеры // Педагогика и психология.
4. Городинец Ф.М., Стебенева Е.В. Противодействие коррупционным преступлениям сотрудников органов внутренних дел России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1.
5. Шайкова М.В. Ценностные детерминанты управленческой деятельности руководителей ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2003. № 2.
6. Филимонов О.В. Образование — успешная карьера: pro et contra (эффективность механизма кадровой политики): IV Междунар. социолог. конф. «Продолжая Грушина». М., 2014.
7. Невирко Д.Д., Шинкевич В.Е., Горбач Н.А. Деятельность милиции в зеркале общественного мнения // Социологические исследования. 2006. № 2.
8. Тощкая И.В. Социально-технологическая модель управления коммуникациями в организации: Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Белгород, 2009.

References

1. Adinyaev S.I. Police in the system of law enforcement bodies of the Russian Federation: Author. diss. ... cand. leg. sciences. M., 2013.
2. Gnetnev A.I., Phil M.S. Modern press service. R-n/D. 2010.
3. Bobkova I.E. Competence approach in the psychological support of the heads of structural units of the territorial bodies of internal affairs in the first stage of career development // Education and psychology.
4. Gorodinetz F.M., Stebeneva E.V. Combating corruption crimes, employees of bodies of internal affairs of Russia // Vestnik of St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry. 2012. No. 1.
5. Shaykova M.V. Axiological determinants of managerial activity leaders ATS // Psychopedagogy in law enforcement. 2003. No. 2.
6. Filimonov O.V. Education — career: pro et contra (the effectiveness of the mechanism of personnel policy): IV international sociological conference «Continuing Grushin». M., 2014.
7. Nevirko D.D., Shinkevich V.E., Gorbach N.A. The activities of the police in the mirror of public opinion // Sociological research. 2006. No. 2.
8. Totskaya I.V. Socio-technological model of communication management in organizations: Author. diss. ... cand. soc. sciences. Belgorod, 2009.

85-ЛЕТИЕ ЗАСЛУЖЕННОГО ЮРИСТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА БЕЛОЗЕРОВА

Исполняется 85 лет со дня рождения известного ученого в области уголовного судопроизводства, профессора Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидата юридических наук, полковника внутренней службы, Заслуженного юриста Российской Федерации Юрия Николаевича Белозерова.

Ю.Н. Белозеров родился 24 августа 1929 г. в Кирове в семье исконно русских интеллигентов — педагогов, учителей сельских и городских общеобразовательных школ. Мама Юрия Николаевича — Заслуженный учитель РСФСР Анна Сергеевна Белозерова, преподавала математику. Отец Юрия Николаевича — Николай Владимирович Белозеров, учил детей русскому языку, литературе и отечественной истории; боевой офицер, майор, участник Великой Отечественной войны, артиллерист, мужественно освобождал от фашистов Родину, Западную Европу, Вену, награжден тремя орденами Красной Звезды, медалью «За отвагу». После войны продолжил педагогическую, воспитательную деятельность. Младшая сестра Юрия Николаевича — Ирина Николаевна, по примеру родителей стала педагогом, учила детей иностранным языкам, работала библиотекарем.

Юрий Николаевич хорошо учился в школе с 1937 г. по 1947 г., несмотря на голодные военные года, занимался спортом (боксом), школьные экзамены сдавал на «отлично». Как награжденный серебряной медалью, по окончании школы Юрий Николаевич был принят в 1947 г. без сдачи вступительных экзаменов и собеседования на юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. В период обучения Юрий Николаевич жил в знаменитом университетском общежитии на Стромынке, познавал жизнь и принципы русского и международного товарищества в общении с соседями по комнате студентами-фронтовиками, учился житейской мудрости, участвовал в общественной жизни фа-



культета, был заместителем секретаря комитета комсомола, принят в члены КПСС. Юрий Николаевич до сих пор не прекращает общения с некоторыми из выпускников юрфака МГУ.

В 1952 г. Ю.Н. Белозеров с отличием окончил юридический факультет МГУ по специальности «юрист» с присвоением квалификации научного работника в области юридических наук, преподавателя вуза. По государственному распределению был направлен в прокуратуру Сокольнического района Москвы на должность следователя. По линии общества «Знание» читал лекции по юридическим вопросам трудящимся Сокольнического района, сотрудникам органов внутренних дел, в том числе курсантам Московской специальной средней школы милиции, куда в 1955 г. был приглашен на работу старшим преподавателем. В школе милиции Юрий Николаевич обучал курсантов уголовному процессу, разрабатывал и читал учебные курсы, практикумы, методические материалы, проводил все виды учебных занятий, осуществлял руководство практикой в органах милиции Москвы. Ученики Юрия Николаевича, ставшие со временем известными учеными-



правоведами, руководителями разных уровней, даже спустя многие годы, продолжают поддерживать с ним творческие и товарищеские отношения.

Таланты организатора и методиста, присущие Ю.Н. Белозерову и постоянно развиваемые им, были замечены и его переводят в аппарат МООП РСФСР на должность старшего инспектора Управления кадров и учебных заведений, а позднее — старшего инспектора Управления учебных заведений МВД СССР.

В 1960-е гг. в органах внутренних дел организуется интенсивный процесс обучения правоведению милицйских кадров, развивается система специальных средних и высших школ МВД СССР. По роду своей служебной деятельности в этих процессах активно участвует Ю.Н. Белозеров, в частности, в преобразовании Омской специальной средней школы милиции в высшую школу милиции МВД СССР и в решении организационных, кадровых, методических проблем, связанных с открытием в 1967 г. в Волгограде Высшей следственной школы МВД СССР.

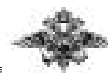
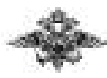
В задачу Ю.Н. Белозерова входил подбор кандидатов на должности руководящего и профессорско-преподавательского состава в Омскую высшую школу милиции и в Высшую следственную школу МВД СССР. Им было подобрано свыше сорока кандидатур на эти должности. Рекомендуемые Юрием Николаевичем лица были назначены на соответствующие должности в установленном порядке, активно включились в учебный, воспитательный процесс и научно-исследовательскую деятельность: генерал-майор милиции И.Р. Алексеев на должность начальника Омской высшей школы милиции МВД СССР, В.Т. Томин на должность начальника кафедры советского уголовного процесса и В.П. Бахин на должность начальника кафедры криминалистики Омской высшей школы милиции МВД СССР. Начальниками кафедр Высшей следственной школы МВД СССР были назначены М.М. Выдря (кафедра советского уголовного процесса), Н.А. Огурцов (кафедра уголовного права), В.А. Озолин (кафедра административного права), А.К. Гаврилов (кафедра советского уголовного процесса). Преподавателями и старшими преподавателями были назначены Т.Н. Радько, В.А. Михайлов, Ю.П. Еременко, Н.И. Кулагин, А.М. Трофимов, Ю.И. Краснобаев, П.М. Туленков, Л.М. Репкин, В.С. Посник, Ф.М. Рудинский, А.Ф. Зелинский, Н.И. Коржанский и многие другие.

Юрий Николаевич не ошибся в своих кандидатах: позднее они стали докторами юридических наук,

профессорами, известными в России и за ее пределами, М.М. Выдря, В.Т. Томин, В.А. Михайлов, Н.И. Кулагин, А.В. Наумов, Т.Н. Радько, В.П. Бахин, Н.А. Огурцов, Ю.П. Еременко, А.Ф. Зелинский, Н.И. Коржанский, Ф.М. Рудинский, — заслуженными деятелями науки и заслуженными юристами Российской Федерации.

Анатолий Константинович Гаврилов со временем стал начальником Высшей следственной школы МВД СССР—Российской Федерации, Владимир Александрович Озолин, Виктор Сергеевич Посник — заместителями начальника Высшей следственной школы МВД СССР, Юрий Петрович Еременко — начальником Ростовской высшей школы МВД РФ, Тимофей Николаевич Радько — заместителем Министра юстиции Российской Федерации, Анатолий Валентинович Наумов — заместителем директора Института государства и права Российской академии наук. Начальниками кафедр Высшей следственной школы МВД СССР — Российской Федерации стали профессор Феликс Михайлович Рудинский, профессор Николай Иванович Кулагин, доценты Ю.И. Краснобаев, П.М. Туленков, начальником факультета стал доцент Л.М. Репкин.

С 1969 г. Ю.Н. Белозеров работает старшим научным сотрудником лаборатории социологических методов исследования, предотвращения и раскрытия преступлений (при кафедре уголовного процесса Высшей школы МВД СССР). Одновременно проводит диссертационное исследование на тему «Законность и обоснованность возбуждения уголовного дела». Диссертация подготовлена им на основе крупномасштабных комплексных конкретно-социологических исследований, проведенных в Московской, Ленинградской, Иркутской, Калужской, Курской, Горьковской, Псковской областях, Марийской АССР, Татарской АССР и Литовской ССР. Лично и с участием сотрудников социологической лаборатории было изучено свыше трех с половиной тысяч уголовных дел и материалов, проинтервьюировано 600 должностных лиц органов предварительного расследования, исследована государственная и ведомственная статистика, начиная с 1963 г. Научное руководство диссертационным исследованием осуществлялось кандидатом юридических наук Александром Александровичем Чувиловым, методическая и организационная помощь оказывалась начальником кафедры, доктором юридических наук, профессором Владимиром Евгеньевичем



Чугуновым. По теме диссертации Ю.Н. Белозеровым было подготовлено десять научных и научно-методических работ, в том числе главы двух учебников по уголовному процессу, практикум по уголовному процессу и научные статьи, опубликованные в журналах «Социалистическая законность», «Советская милиция», «Следственная практика».

6 июля 1972 г. Ю.Н. Белозеров успешно защитил кандидатскую диссертацию в Ученом совете Высшей школы МВД СССР на тему «Законность и обоснованность возбуждения уголовного дела» по специальности: 12.715 — «Уголовное право и уголовный процесс». Официальными оппонентами выступили крупный ученый в области уголовного процесса, уголовного права и криминологии доктор юридических наук, начальник ВНИИ МВД СССР профессор Станислав Владимирович Бородин и начальник отдела ВНИИ Прокуратуры СССР кандидат юридических наук Александр Иванович Михайлов. Ведущее учреждение по диссертации — Следственное управление МВД СССР.

После защиты диссертации Ю.Н. Белозеров назначается доцентом кафедры уголовного процесса специального факультета Высшей школы МВД СССР, а в 1975 г. — заместителем начальника кафедры уголовного процесса Московской высшей школы милиции МВД СССР, которую возглавляла Заслуженный деятель науки РСФСР, доктор юридических наук, профессор Лидия Михайловна Карнеева.

В октябре 1980 г. Юрий Николаевич вступил в должность начальника кафедры уголовного процесса Московского филиала юридического заочного обучения при Академии МВД СССР, преобразованного затем в Юридический институт МВД Российской Федерации и возглавлял эту кафедру до 1994 г. в течение 14 лет, продолжая трудиться профессором этой кафедры, которая в 2002 г. была объединена с кафедрой уголовного процесса Московского университета МВД Российской Федерации.

В период руководящей деятельности Ю.Н. Белозерова в качестве заместителя начальника кафедры и начальника кафедры особенно проявился его талант организатора, педагога и методиста высшего образования, руководителя научными коллективами профессорско-преподавательского и адъюнктского состава. Основные направления научных исследований Ю.Н. Белозерова — уголовный процесс, судостроительство, прокурорский надзор, правоохранные органы. Учебные дисциплины Ю.Н. Белозеров преподавал

и сейчас преподает слушателям очной, очно-заочной и заочной форм обучения. На основании богатого опыта научно-исследовательской, методической и педагогической деятельности лекции Ю.Н. Белозерова всегда блестящи по содержанию и безупречны по форме, семинары ориентированы на дискуссионное обсуждение слушателями научно-теоретических и научно-практических проблем, практические занятия используются в качестве своеобразных тренингов для привития слушателям умений и навыков уголовно-процессуального правоприменения на основе конкретных материалов досудебного и судебного производства по уголовным делам, что организационно и методически обеспечивает прохождение курсантами и слушателями практики и стажировки в органах внутренних дел. Большое внимание Ю.Н. Белозеров уделяет оказанию методической и консультативной помощи молодым преподавателям, осуществляет научное руководство адъюнктами и соискателями.

Продуктивной была многолетняя деятельность Ю.Н. Белозерова в составе Методической комиссии Управления кадров и Управления учебных заведений МВД СССР—МВД Российской Федерации и в качестве члена Ученых Советов МФЮЗО при Академии МВД СССР и Юридического института МВД России.

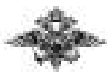
Ю.Н. Белозеров является автором более 150 научных трудов, научно-методических и научно-практических пособий общим объемом свыше 250 печатных листов. В числе данных работ:

- ♦ десять монографий по проблемам уголовного судопроизводства, подготовленных и изданных в период с 1972 г. по 2001 г.;

- ♦ главы 24 учебников и учебных пособий по дисциплинам «Уголовный процесс», «Суд, прокуратура и органы расследования в СССР», «Организация суда и прокуратуры в СССР», «Правоохранные органы», подготовленных и изданных в период с 1962 г. по 2014 г.;

- ♦ практикумы, сборники задач, учебно-методические пособия, учебно-практические пособия, лекции, задания и методические указания для семинаров и практических занятий по уголовному процессу, правоохранным органам, прокурорскому надзору в количестве 20 наименований;

- ♦ многочисленные научные статьи, опубликованные в журналах «Социалистическая законность», «Советская милиция», «Следственная практика», в сборниках научных трудов и материалов конферен-



ций, изданных Главным управлением кадров и учебных заведений МООП РСФСР, Управлением учебных заведений МВД СССР, ВНИИ МВД СССР, Высшей школой МВД СССР и иными вузами МВД СССР — МВД Российской Федерации.

Высок уровень научной, научно-практической, учебной, методической литературы, автором либо соавтором которой является Ю.Н. Белозеров. Например, изданный в 1962 г. учебник «Советский уголовный процесс» переиздавался с соответствующими изменениями и дополнениями в 1970, 1975, 1979, 1984, 1989, 1990 гг. Весьма популярны среди слушателей, практических работников и профессорско-преподавательского состава Практикум по уголовному процессу (19 п.л.) и Учебно-наглядное пособие по уголовному процессу (9 п.л.). Не потеряли своей научной ценности и практической значимости издания, посвященные возбуждению уголовного дела, органам дознания и предварительного следствия, следственным действиям, процессуальным актам предварительного расследования, производству по делам несовершеннолетних, исполнению приговора.

Активно и продуктивно участие профессора Ю.Н. Белозерова в подготовке, консультировании и экспертной оценке проектов законов, подзаконных актов МВД, Прокуратуры, Министерства юстиции Российской Федерации, в частности, УПК РФ, Закона о защите потерпевших и свидетелей, Закона об оперативно-разыскной деятельности.

Под научным руководством Ю.Н. Белозерова адъюнкты и соискатели подготовили и защитили свыше 40 кандидатских диссертаций по научным специальностям уголовный процесс, криминалистика, оперативно-разыскная деятельность. Среди наиболее одаренных учеников профессора Ю.Н. Белозерова могут быть названы: В.В. Николок, ныне доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, генерал-майор милиции; П.Г. Марфицин, ныне профессор, доктор юридических наук, профессор Нижегородского государственного университета; Г.А. Печников, ныне профессор, доктор юридических наук, профессор Волгоградской академии МВД России; Акрамходжаев, ныне профессор Ташкентского государственного университета; В.И. Диденко, ныне доцент, начальник кафедры Белгородского института МВД России; В.В. Васильева, ныне доцент, заведующая кафедрой Якутского государственного университета; П.Н. Пастухов, ныне доцент, начальник кафедры Ин-

ститута МВД России (г. Пермь); В.Н. Яшин, ныне доцент, заведующий кафедрой Тульского государственного университета; Ю.В. Даровских, ныне доцент, начальник кафедры Тюменского института МВД России; С.А. Денисов, начальник факультета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя; В.В. Климов, старший следователь по особо важным делам Управления МВД РФ по Брянской области.

Безупречная бессменная служба Ю.Н. Белозерова в органах внутренних дел длится почти 60 лет. За большие достижения в научно-исследовательской, образовательной, учебно-методической и организационной деятельности, подготовку кадров для органов внутренних дел и научных кадров Юрий Николаевич Белозеров:

- ◆ Удостоен ученого звания старший научный сотрудник в 1974 г., ученого звания доцент в 1977 г.
- ◆ Удостоен ученого звания профессор в 1991 г.
- ◆ Награжден почетным званием «Заслуженный юрист Российской Федерации» в 1997 г. Указом Президента Российской Федерации.
- ◆ Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством II степени» Указом Президента Российской Федерации от 3 января 2006 г.
- ◆ Награжден ведомственными медалями «За безупречную службу в органах внутренних дел» III степени, II степени, I степени.
- ◆ Награжден Знаком «За отличную службу в МВД».
- ◆ Награжден «Почетным Знаком Академии МВД России».
- ◆ Награжден памятной медалью «Московский Университет МВД России».

Юрий Николаевич — человек доброжелательный, деликатный, отзывчивый, интеллигентный. Всегда готов оказать помощь, сочувствие близким и всем, кто нуждается в этом. Юрий Николаевич — Человек и Гражданин России.

Дорогой Юрий Николаевич!

Коллеги, товарищи, друзья, Редакционный совет, Редакционная коллегия и авторы журнала «Публичное и частное право», издательство Московского психолого-социального университета от всей души поздравляют Вас со славным Юбилеем!

Желаем Вам здоровья, бодрости, неиссякаемого оптимизма, новых творческих свершений!

Долгих лет Вам, многоуважаемый профессор Юрий Николаевич Белозеров!