

УЧРЕДИТЕЛЬ:

**Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации**

*Начальник Московского
университета МВД России
генерал-лейтенант полиции,
доктор юридических наук*
Н.В. Румянцев

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

Редактор
И.И. Кубарь
кандидат юридических наук,

Ответственный секретарь
Д.Е. Барикаева

*В подготовке номера
участвовали:*

**Л.С. Антоненко,
М.И. Никитин**

Верстка номера
Т.А. Гридчина

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 № 4 • 2014

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

В.Г. Азизян. К вопросу о правовой охране компьютерных программ и баз данных.....	5
С.А. Акимова. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Соединенных Штатов Америки.....	11
В.И. Батюк, В.Н. Галузо. Отклик на законопроект «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу» (уголовно-процессуальный аспект).....	15
Н.А. Бердников. Конституционные основы обеспечения политических прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти в России.....	22
Т.Р. Буранов. Особенности гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц органов внутренних дел Кыргызской Республики.....	26
Ф.П. Васильев, И.Л. Дембицкая. Административно-правовые меры пресечения незаконного наркооборота и как их преодолеть?.....	30
Д.В. Гаглоев. Некоторые региональные особенности нормативного регулирования конституционного права граждан России на участие в публичных мероприятиях.....	36
К.К. Гасанова. Система государственных органов Китайской Народной Республики: конституционно-правовой аспект.....	39
Э.Б. Джаббаров. Административно-правовой статус дисциплинарного судебного присутствия.....	41
М.Г. Зарбачян. Причинный комплекс преступности в республике Армения.....	45
Е.Ю. Земскова. Юридические гарантии реализации прав и свобод иностранных граждан как один из видов специальных гарантий.....	48
А.М. Зинин. Подготовка специалистов по изготовлению субъективных портретов (опыт и перспективы).....	54
Э.В. Зотов. Эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах.....	58
С.В. Иванов. Международное сотрудничество в сфере предупреждения незаконной миграции.....	62
В.М. Исаков, В.А. Игнатов. Автоматизированные системы видеofиксации в деятельности ГИБДД ГУ МВД России по Московской области как инструмент повышения безопасности дорожного движения.....	67
С.М. Кибакин. Актуальные проблемы деятельности общественных объединений и пути их решения через толкование конституционных норм конституционным судом Российской Федерации.....	70
И.В. Киселевич, А.М. Зинин, С.А. Пичугин. Новая концепция обучения слушателей факультета переподготовки и повышения квалификации Московского университета МВД России дисциплине: «габитоскопия и портретная экспертиза».....	73
А.О. Левин. Правовые основы деятельности органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах.....	77
А.М. Лимонов, С.А. Егоров. Правовое регулирование участия граждан в предупреждении и пресечении незаконной миграции: проблемы и перспективы развития.....	81
Э.В. Маркина. Взаимодействие Органов внутренних дел с федеральными органами исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.....	86
А.Ю. Олимпиев, Ю.Б. Гаврюшкин. Противодействие посредничеству во взяточничестве в истории России и законодательстве зарубежных стран.....	89
Т.А. Прудникова. Основные направления взаимодействия ФМС России с органами государственной власти в сфере современных миграционных отношений.....	98

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

Формат 60x84 1/8.
Печать офсетная. Тираж 1500 экз.
(1-й завод – 300).
Отпечатано в типографии
ООО «Буки Веди»
Москва, ул. Новорязанская, д. 38,
стр. 1, пом. 4
Тел. 8 (495) 926-63-96



М.С. Рахимов. Субъективные признаки, характеризующие торговлю людьми по уголовному законодательству республики таджикистан.....	102
В.Е. Санин. Жандармское полицейское управление сибирской железной дороги в организации обеспечения порядка и законности в ходе переселенческого движения в России (1893–1914 гг.).....	106
М.В. Саудаханов, С.А. Егоров. Развитие предпринимательства в России (историко-правовой очерк).....	111
А.В. Соболев. К вопросу о нормативно-правовом регулировании прекращения уголовного преследования в связи с истечением сроков давности.....	114
Ш.Д. Содиков. Проблемы дипломатической защиты задержанного лица в качестве подозреваемого.....	118
С.А. Сойников. Совершенствование административно-правового регулирования обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел в современных условиях.....	120
Д.П. Стригунова. Некоторые аспекты правового регулирования международных морских перевозок пассажиров.....	124
С.И. Сущинская. Сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса гражданина Российской Федерации и иностранного гражданина на территории Российской Федерации.....	130
Д.В. Уткин. Проблемы правового режима общего имущества в нежилых зданиях (гаражах-стоянках).....	134
В.Н. Фадеев. Международное положение России на современном этапе развития.....	137
С.О. Харламов, В.В. Ломакин. Консолидированная законодательная инициатива.....	146
И.А. Хритошин. Материальные следы как элемент криминалистической характеристики контрабанды вооружения и военной техники.....	151
В.И. Червонюк. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск четвертый. Параотрасли в структуре отечественного права.....	156
В.И. Червонюк. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск пятый. Логический инструментарий права.....	162
А.И. Черный. Противодействие незаконной миграции и преступности мигрантов в приграничных регионах.....	169
Л.Т. Чихладзе. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. (Теоретический аспект).....	172
В.Д. Стоянов. Новеллы валютного регулирования и перспективы развития.....	176

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Т.Ч. Ахмедов. Междисциплинарный подход к вопросу выявления недобросовестного инсайдера в организации.....	182
Е.Н. Барикаев, Е.Л. Логинов. Интеллектуальная энергетика как основа модернизации систем управления энергоснабжением при формировании трансграничных энерго-объединений на евро-азиатском энергопространстве....	186
Э.Э. Габелая. Общая характеристика рискованной составляющей при реализации факторинговых операций.....	191
Н.П. Купрещенко, И.В. Филатова. Противодействие коррупции как одно из приоритетных направлений социально-экономического развития России.....	195
Н.Н. Никулина, С.В. Березина, Л.Ф. Суходоева. Модель взаимодействия процессов управления рисками.....	203
Е.В. Фёдорова. Методика анализа финансовой устойчивости организаций с учетом их отраслевых особенностей.....	212
Н.Д. Эриашвили, Е.Л. Логинов, А.И. Райков, Д.Н. Ефремов. Управление процессами поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах госуправления, наукоёмких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России с использованием онп-сети.....	216

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

Д.Р. Марданов. Инновации в профессиональной подготовке будущих сотрудников Органов внутренних дел в образовательных учреждениях МВД России.....	221
В.А. Хромов, А.А. Зайцев. Физическое развитие курсантов женского пола образовательных учреждений МВД России.....	224
М.Б. Юнусов. Критерии и уровни сформированности нравственных ценностей при подготовке студентов по экономическим специальностям.....	228
Р.Б. Гандалоев. Понятие института гражданского общества.....	230

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,
lieutenant general of police,
doctor of legal sciences*

N.V. Rummyantsev

*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, professor*

N.D. Eriashvili

E-mail: nodari@unity-dana.ru

Tel. 8 (499)740-68-30

EDITORIAL STAFF:

*Editor-in-Chief
candidate of law*

A.L. Mironov

*Editor
candidate of law*

I.I. Kubar

Executive secretary

D.E. Barikaeva

*In edition preparation
participated:*

L.S. Antonenko,

M.I. Nikitin

Imposition

T.A. Gridchina

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,

Malyj Ivanovskij per., d. 2.

Tel. 628-57-16

E-mail:

vestnik.mosu.mvd@mail.ru

VESTNIK**MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII**

Contents  № 4 • 2014

JURISPRUDENCE

V.G. Azizjan. On the legal protection of computer programs and databases.....	5
S.A. Akimova. Legal regulation of migration policies and activities of the migration services of the United States of America.....	11
V.I. Batjuk, V.N. Galuzo. Response to the draft law «on amendments to the criminal procedure code of the Russian Federation in connection with the introduction of the institute to establish the objective truth in a criminal case» (criminal procedure aspect).....	15
N.A. Berdnikov. The constitutional bases of maintenance the political rights and freedom of the person and the citizen public authorities in Russia.....	22
T.R. Buranov. Peculiarities of civil responsibility for the harm caused by illegal actions of the officials the bodies of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic.....	26
F.P. Vasilyev, I.L. Dembitskaya. Administrative and legal measures to suppress illicit drug trafficking and how to overcome them?.....	30
D.V. Gagloev. Some regional features of standard regulation of a constitutional law of citizens of Russia on participation in public actions.....	36
K.K. Gasanova. The system of state organs of the people's republic: constitutional and legal aspect.....	39
E.B. Dzhabbarov. Administrative and legal status of the judicial disciplinary tribunal.....	41
M.G. Zarbabjan. Causal complex crime in the republic of Armenia.....	45
E.Yu. Zemskova. Legal guarantees of realisation of the rights and freedom foreign citizens as one of kinds of special guarantees.....	48
A.M. Zinin. Training of specialists on production of subjective portraits (experience and prospects).....	54
E.V. Zotov. Evolution of the legal status of public associations in the Russian Federation and its subjects.....	58
S.V. Ivantsov. International cooperation in the field of prevention illegal migration.....	62
V.M. Isakov, V.A. Ignatov. Automated systems of video fixing in the activities of the state traffic police of the interior ministry of Russia for Moscow region as a tool to improve road safety.....	67
S.M. Kibakin. Actual problems of activity public associations and solutions through interpretation constitutional norms by the constitutional court.....	70
I.V. Kiselevich, A.M. Zinin, S.A. Pitchugin. New concept of training of listeners of faculty of retraining and professional development of the ministry of internal affairs Moscow University of Russia to discipline: «gabitoskopiya and portrait examination».....	73
A.O. Levin. Legal foundations territorial bodies activity of the ministry of internal affairs of Russia under force majeure.....	77
A.M. Limonov, S.A. Egorov. Legal regulation of participation of citizens in the prevention and suppression of illegal migration: problems and development prospects.....	81
E.V. Markina. Interaction of law-enforcement bodies with federal enforcement authorities in sphere of protection of a public order, maintenance of public safety and criminality counteraction.....	86
A.Yu. Olimpiev, Yu. B. Gavryushkin. Mediation in combating bribery in the history of Russia and foreign countries legislation.....	89
T.A. Prudnikova. The basic directions of interaction of the federal migration service with state bodies in the sphere of modern migration relations.....	98
M.S. Rakhimov. Subjective symptoms that characterize human trafficking in the criminal legislation of the Republic of Tajikistan.....	102
V.E. Sanin. Gendarme directorate of the Siberian railroad in organization of the provision of law and order in the course of the transmigration movement in Russia (1893–1914's.).....	106
M.V. Saudakhanov, S.A. Egorov. Development of the entrepreneurship in Russia (historic and law essay).....	111

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

OOO «Buki Vedi»

Moscow, Novorjzanskaya street, d. 38, str. 1, pom. 4

Ph. 8 (495) 926-63-96



A.V.Sobolev. To a question on is standard-legal regulation of the termination of criminal prosecution in view of the expiration of limitation periods.....	114
Sh.D. Sodikov. Problems of diplomatic protection of the detained person as the suspect.....	118
S.A. Sojnikov. Improvement of administrative and legal regulation ensuring access to information on activity of bodies of internal affairs in modern conditions.....	120
D.P. Strigunova. Some aspects of private-law regulation of international maritime carriage of passengers.....	124
S.I. Suschinskaja. The rather-legal analysis of administratively-legal status citizen of the Russian Federation and the foreign citizen in territory of the russian federation.....	130
D.V. Utkin. Problems of legal regime of common property in non-residential buildings (parking garage).....	134
V.N. Fadeev. International position of the russian aederation on the current stage wuf development.....	137
S.O. Kharlamov, V.V. Lomakin. Consolidated legislative initiative.....	146
I.A. Hritoshin. Material traces as element of the criminalistic characteristic of smuggling of arms and military equipment.....	151
V.I. Chervonjuk. The law structure: regularity of the formation and development (in 9 issues). Fourth edition. Branches in the structure of blightly law.....	156
V.I. Chervonjuk. The law structure: regularity of the formation and development (in 9 issues). Fifth edition. Logical tools of law.....	162
A.I. Cherny. Counteracting illegal migration and crime migrants in border regions.....	169
L.T.Chihladze. Investment of local governments separate state to powers. (Theoretical aspect).....	172
V.D. Stoyanov. Novels currency regulation and prospects.....	176

ECONOMICS SCIENCE

T.Ch. Ahmedov. The interdisciplinary approach to the problem of the revelation of an unfair insider in the organization.....	182
E.N. Barikayev, E.L. Loginov. Intelligent energy as the basis of the modernization of energy management in the formation of cross-border energy organizations in the euro-asian energoprostranstve.....	186
E.E. Gabelaja. General characteristics of the risk component in the implementation of factoring operations.....	191
N.P.Kupreshchenko, I.V. Filatova. Corruption counteraction as one of priority directions of social and economic development of Russia.....	195
N.N. Nikulina, S.V. Berezina, L.F. Sukhodoeva. The model of interaction of risks management processes.....	203
E.V. Fyodorova. Method of analysis of financial stability of organizations in view of industry specific.....	212
N.D. Eriashvili, E.L. Loginov, A.I. Raykov, D.N. Efremov. Process management support functional competencies and managerial personnel in the bodies of state administration, knowledge-intensive industries and regional socio-economic sectors of russian ecosystems using snps network.....	216

PEDAGOGICAL SCIENCE

D.R. Mardanov. Innovation process, the training of future officers of the Interior Ministry of Internal Affairs in the educational institutions of Russia as a priority of the Russian society.....	221
V.A. Khromov, A.A. Zaitsev. Physical development of female cadets of the educational institutions of the Ministry of Interior of Russia.....	224
M.B. Junusov. Criteria and levels of formation of moral values in prepering students of economical specialities.....	228
R.B. Gandaloev. The notion of civil society institution.....	230



К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ОХРАНЕ КОМПЬЮТЕРНЫХ ПРОГРАММ И БАЗ ДАННЫХ

В.Г. Азизян,

аспирант кафедры информационной безопасности

Башкирского государственного университета, ассистент кафедры

информационной безопасности ИУБП при БашГУ

Научная специальность 12.00.12 – криминалистика; судебно-экспертная деятельность;

оперативно-розыскная деятельность

Научный руководитель и рецензент: кандидат юридических наук, доцент Журавленко Н.И.

E-mail: azvigen@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы правовой охраны компьютерных программ и баз данных; особенности возникновения и реализации авторских прав на них; трудности в доказывании авторства; правовые механизмы привлечения к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за нарушение таких авторских прав.

Ключевые слова: компьютерная программа, программа для ЭВМ, база данных, авторское право, правовая охрана, право авторства, исключительное право изготовителя базы данных.

ON THE LEGAL PROTECTION OF COMPUTER PROGRAMS AND DATABASES

V.G. Azizjan,

the post-graduate student of chair of information security

of the Bashkir state university, the assistant to chair

of information security IUBP at BashGU

Annotation. The article deals with topical issues of legal protection of computer programs and databases, features and implementation of a copyright on them, difficulties in proving authorship, legal mechanisms for holding civil, administrative and criminal penalties for violations of such copyright.

Keywords: computer software, computer program, database, copyright, legal protection, copyright, the exclusive right of the manufacturer of the database.

Компьютерные программы – относительно новый объект охраны, поскольку массовое производство персональных компьютеров, разработка и распространение компьютерных программ для них начались лишь в конце XX в. Российское законодательство в сфере регулирования такого института гражданского права, как авторские права, несмотря на принятие ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, на сегодняшний день не свободно от недостатков и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации справедливо отмечается, что российское гражданское законодательство должно соответствовать современному уровню развития техники, стимулировать разработку и широкое использование новых технологий при одновременном обеспечении защиты интересов правообладателей.

В данной работе будут проанализированы наиболее значимые проблемы, касающиеся правовой

охраны таких объектов авторского права, как программы для ЭВМ.

В настоящее время в большинстве стран мира существуют законодательные акты, относящие программное обеспечение и базы данных к объектам авторского права наравне, соответственно, с литературными произведениями и сборниками. Действительно, как и другие объекты авторского права, компьютерные программы и базы данных являются результатом творческой деятельности и существуют в объективной форме на соответствующих носителях. Поэтому применение к ним норм авторского права является вполне закономерным и оправданным.

С точки зрения авторского права, программа для ЭВМ – это представленная в объективной форме совокупность данных и команд, предназначенных для функционирования ЭВМ и других компьютерных устройств в целях получения определенного результата, включая подготовительные материалы,

полученные в ходе разработки программ для ЭВМ, и порождаемые ею аудиовизуальные отображения [1, Ч. 4. Ст. 1261].

Понятия базы данных в ныне действующем авторском и информационном праве не содержится, в связи с чем мы вынуждены руководствоваться ее определением, сформулированным в ранее действовавшем законодательстве, где под этим термином понималась объективная форма представления и организации совокупности данных (например: статей, расчетов), систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с помощью ЭВМ [2, Ст.1.].

Впервые программа для ЭВМ в качестве объекта правовой охраны была зарегистрирована в ноябре 1961 г. в США. Регистр США по авторскому праву выпустил циркуляр № 61, в котором были определены условия регистрации программ. В 1964 г. Ведомство по охране авторских прав начало принимать заявки на регистрацию таких программ, а в 1967 г. в Конгресс был внесен законопроект, который, однако, в тот период не был принят. Соответствующая поправка к закону об авторском праве была принята Конгрессом США только в 1980 г.

На уровне международного права вопрос о правовой охране программного обеспечения впервые был затронут в 1971 г. Консультативной группой правительственных экспертов ВОИС. Работы в этом направлении продолжались в течение нескольких лет – с 1974 по 1977 гг. Вопрос о правовой охране программного обеспечения рассматривался также Международной ассоциацией промышленной собственности (АИППИ). В 1978 г. ВОИС одобрила Типовые положения по охране программного обеспечения, которые на тот момент представляли собой наиболее полное изложение проблем организации защиты программ для ЭВМ и путей их решения. Однако, эти положения не были целиком использованы странами-участницами ВОИС для принятия своих национальных законов. В 1980-е гг. соответствующие поправки к законам об авторских правах приняли США, Великобритания, Франция, Венгрия, Япония и ряд других стран.

В бывшем СССР обсуждение вопросов, касающихся правовой охраны компьютерных программ, началось еще в 1970-е годы. В 1979 г. было принято постановление Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ) № 581 «О повышении эффективности функционирования и использования ГосФАП», согласно которому создавалась единая система Государственного фонда алгоритмов и программ (ГосФАП). В феврале 1984 г. было принято постановление ГКНТ № 41, которое приравнивало программное обеспечение к объектам новой техни-

ки, но не определяло программы как объекты авторского права.

В 1992 г., уже после распада СССР, был принят Закон РФ «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», а в 1993 г. вступил в силу Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах», который окончательно утвердил, что программное обеспечение и базы данных являются объектами авторского права [3, 44].

Положения этих законов отмечали, что указанные объекты охраняются так же, как произведения литературы. Вместе с тем, в сфере охраны авторских прав на эти объекты интеллектуальной собственности имелись и определенные особенности. Поскольку основные отличия программ для ЭВМ как объектов авторского права от литературных произведений лежат в экономической плоскости, именно они и определяют особенности их правовой охраны. Объекты традиционного авторского права, по мнению законодателя, призваны удовлетворять эстетические потребности людей (произведения изобразительного искусства, музыкальные, литературные произведения) или содействовать обмену информацией (научные и учебные произведения).

Программы для ЭВМ используются, главным образом, в сфере управления, производства и бизнеса. Большинство из имеющихся на рынке программных продуктов ориентированы именно на эти области применения. Такая направленность порождает коммерческий характер отношений по их созданию и распространению, что и определяет особенности применения норм авторского права для охраны программ для ЭВМ и баз данных.

Другой характерной особенностью программ для ЭВМ и баз данных как объектов авторского права является простота их воспроизведения (копирования) при помощи средств вычислительной техники. Так, копию программы стоимостью, скажем, 10 тыс. руб. можно изготовить на любом компьютере в течение нескольких секунд. Необходимо отметить, что по качеству получаемая копия программы для ЭВМ ничем не уступает оригиналу, в отличие, например, от ксерокопии книги или магнитофонной записи музыкального произведения. Более того, последующее дублирование копии происходит также без снижения качества по сравнению с первым экземпляром. Эта особенность побудила законодателя исключить некоторые случаи свободного использования программ для ЭВМ, в частности, свободное изготовление одного экземпляра произведения для использования в личных целях, так как программы для ЭВМ являются, пожалуй, единственным объектом авторского права, самостоятельное изготовление единичного экзем-



пляра которого обходится пользователю дешевле, чем покупка экземпляра, выпущенного массовым тиражом.

Свободное воспроизведение (и копирование) в личных целях многих видов программ для ЭВМ, ориентированных на личное потребление, например, компьютерных игр, может привести к тому, что у производителей программного обеспечения пропадет экономическая заинтересованность в создании новой продукции этого типа [4, 34-35].

Подобное видение указанных проблем в части правовой охраны программ для ЭВМ и баз данных сохранилось и в ныне действующей ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации с той лишь разницей, что права создателя программы для ЭВМ здесь рассматриваются в качестве разновидности авторского права, а права изготовителя базы данных – в качестве разновидности смежных прав.

Следует отметить, что рассматриваемые положения Гражданского кодекса не отражают в полной мере всей специфики охраняемых программ для ЭВМ и баз данных. Авторские (смежные) права распространяются на все виды программ для ЭВМ (в том числе операционные системы и программные комплексы) и базы данных, которые могут быть выражены на любом языке и в любой форме, включая исходный текст и объектный код. Однако, они не распространяются на те идеи, концепции, процессы, которые лежат в основе программ и баз данных или их элементов, а также на языки программирования, идеи и принципы организации интерфейса и алгоритмов, без которых создание этих продуктов просто невысказано. Данный принцип был заложен еще в ст. 3 ранее действовавшего Закона об охране компьютерных программ. В новом законодательстве этот подход сохранился и продекларирован в ст. 1259 ГК РФ.

Авторское право на программы для ЭВМ и базы данных возникает в силу их создания, независимо от того, выпущены они в свет или нет. Автором программы для ЭВМ признается физическое лицо, творческим трудом которого она создана (возможностей возникновения авторского права на них у юридических лиц действующим законодательством не предусмотрено). В качестве изготовителя базы данных, наряду с физическим лицом, может рассматриваться и юридическое лицо, организовавшее создание базы данных и работу по сбору, обработке и расположению составляющих ее материалов. При отсутствии доказательств иного изготовителем базы данных признается гражданин или юридическое лицо, имя или наименование которого указано обычным образом на экземпляре базы данных и (или) его упаковке [1, П.1].

Следует сразу же подчеркнуть, что рассматриваемые положения Гражданского кодекса не отражают в полной мере всей специфики охраняемых программ для ЭВМ и баз данных. Авторские (смежные) права распространяются на все виды программ для ЭВМ (в том числе операционные системы и программные комплексы) и базы данных, которые могут быть выражены на любом языке и в любой форме, включая исходный текст и объектный код. Однако, они не распространяются на те идеи, концепции, процессы, которые лежат в основе программ и баз данных или их элементов, а также на языки программирования, идеи и принципы организации интерфейса и алгоритмов, без которых создание этих продуктов просто невысказано. Данный принцип был заложен еще в ст. 3 ранее действовавшего Закона об охране компьютерных программ. В новом законодательстве этот подход сохранился и продекларирован в ст. 1259 ГК РФ.

Порядок государственной регистрации программ для ЭВМ и баз данных, формы свидетельств об официальной регистрации, перечень указываемых в них сведений, а также перечень сведений, публикуемых в официальном бюллетене, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере интеллектуальной собственности.

Сведения, внесенные в Реестр программ для ЭВМ или в Реестр баз данных, считаются достоверными до тех пор, пока не доказано обратное. Ответственность за достоверность указанных сведений несет заявитель.

За совершение юридически значимых действий, связанных с регистрацией программ для ЭВМ и баз данных, договоров, как уже отмечалось, уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Вышеназванные положения Гражданского кодекса развивают следующие, ныне действующие подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок регистрации программ для ЭВМ и баз данных.

- Положение о регистрационных сборах за официальную регистрацию программ для электронных вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 августа 1993 г. № 793; <http://www.svobodainfo.org/info/printdoc?tid=&nd=901854638&prevDoc=901767612&mark=0HDQ1F10IP914V1FF9KQ200000040GSNOJF104O9VG00002O62P9FLRK> - 10.

- Правила составления, подачи и рассмотрения заявки на официальную регистрацию программы для электронных вычислительных машин и заявки

на официальную регистрацию базы данных, утвержденные Приказом Роспатента от 25 февраля 2003 г. № 25.

В соответствии с действующими нормами гражданского права автору программного обеспечения или базы данных принадлежат личные и исключительные (имущественные) права.

К личным правам в автора программы для ЭВМ Гражданским кодексом отнесены:

- право авторства – право признаваться автором программы для ЭВМ;
- право на имя – право определять форму указания имени автора в программном обеспечении: под своим именем, под псевдонимом или анонимно [1, Ч. 4. Ст. 1265];
- право на неприкосновенность (целостность) – право на защиту самой программы и ее названия от искажений и посягательств, наносящих ущерб чести и достоинству автора [1, Ч. 4. Ст. 1266];
- право на обнародование программы для ЭВМ – т.е. право обнародовать или разрешать ее обнародовать путем выпуска в свет (опубликования) [1, Ч. 4. Ст. 1268];
- право на отзыв, заключающееся в возможности отказа от ранее принятого решения об обнародовании программы для ЭВМ (за исключением программ, входящих в сложный объект) [1, Ч. 4. Ст. 1269].

Исключительное (имущественное) право, распространяемое на программы для ЭВМ, заключается в осуществлении и (или) разрешении осуществления следующих действий, связанных с использованием указанных объектов любыми, не противоречащими закону способами, к числу которых относятся:

- воспроизведение программы для ЭВМ или базы данных (полное или частичное) в любой форме;
- распространение программы для ЭВМ или базы данных путем продажи или иного отчуждения их оригиналов или экземпляров;
- переработка программы для ЭВМ или базы данных, в том числе перевод программы для ЭВМ или базы данных с одного языка на другой [1, Ч. 4. Ст. 1270].

Поскольку программы для ЭВМ охраняются как литературные произведения, срок действия исключительных авторских прав на эти объекты исчисляется с момента создания программы или базы данных и далее в течение всей жизни автора и 70 лет после его смерти, считая с 1 января следующего года.

Изготовителю базы данных, в свою очередь, принадлежат только:

- исключительное право изготовителя базы данных;

- право на указание на экземплярах базы данных и (или) их упаковках своего имени или наименования [1, Ч. 4. Ст. 1333. П. 2].

Исключительное право в данном случае выражается в том, что изготовителю базы данных, создание которой (включая обработку или представление соответствующих материалов) требует существенных финансовых, материальных, организационных или иных затрат, принадлежит право извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование в любой форме и любым способом. Изготовитель базы данных может распоряжаться указанным исключительным правом. При отсутствии доказательств иного, базой данных, создание которой требует существенных затрат, признается база данных, содержащая не менее десяти тысяч самостоятельных информационных элементов (материалов), составляющих содержание базы данных [1, Ч. 4. Ст. 1334. Пп. 1, 2].

Причем, никто не вправе извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование без разрешения правообладателя, кроме случаев, предусмотренных действующим ГК. При этом под извлечением материалов законодатель понимает перенос всего содержания базы данных или существенной части составляющих ее материалов на другой информационный носитель с использованием любых технических средств и в любой форме.

Исключительное право изготовителя базы данных признается и действует независимо от наличия и действия авторских и иных исключительных прав изготовителя базы данных и других лиц на составляющие базу данных материалы, а также на базу данных в целом как составное произведение [1, Ч. 4. Ст. 1260. П. 2, абз. 2].

Срок действия исключительного права изготовителя базы данных возникает в момент завершения ее создания и действует в течение 15 лет, считая с 1 января года, следующего за годом ее создания. Исключительное право изготовителя базы данных, обнародованной в указанный период, действует в течение 15 лет, считая с 1 января года, следующего за годом ее обнародования. Причем, эти сроки возобновляются при каждом обновлении базы данных [1, Ч. 4. Ст. 1335].

Наряду с этим, следует подчеркнуть, что личные права автора на программу для ЭВМ охраняются Законом бессрочно, а исключительные права на программное обеспечение и базы данных могут переходить по наследству [1, Ч. 4. Ст. 1241].

Особую правовую регламентацию имеет создание программ для ЭВМ и баз данных по заказу [1, Ч. 4. Ст. 1296] либо по договору [1, Ч. 4. Ст. 1297].

Вполне закономерно, что автор может полностью или частично передавать свои исключительные права другим физическим или юридическим лицам по лицензионному договору, который должен заключаться в письменной форме и устанавливать пределы использования программы для ЭВМ или базы данных, а также порядок выплаты и размер вознаграждения [1, Ч. 4. Ст. 1286. Пп.1, 2, 4.].

Договоры об отчуждении исключительного права на зарегистрированную программу для ЭВМ и базу данных и переход исключительного права на такую программу или базу данных к другим лицам без договора подлежат государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти по интеллектуальной собственности. Сведения об изменении обладателя исключительного права на основе зарегистрированного договора вносятся в Реестр программ для ЭВМ или Реестр баз данных и публикуются в официальном бюллетене.

Правила регистрации договоров о передаче исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированную топологию интегральной микросхемы и права на их использование, полной или частичной передаче исключительного права на программу для электронных вычислительных машин и базу данных утверждены приказом Роспатента от 29 апреля 2003 г. № 64.

Еще один вид специфичных договорных отношений в рассматриваемой сфере предусмотрен ч. 3 ст. 1286 ГК РФ. Она регламентирует заключение лицензионных договоров о предоставлении права использования программы для ЭВМ или базы данных путем заключения каждым пользователем с соответствующим правообладателем договора присоединения, условия которого изложены на приобретаемом экземпляре таких программы или базы данных либо на упаковке этого экземпляра.

По своей правовой природе условия договора присоединения не подлежат обсуждению со стороны приобретателя. Вскрытием упаковки экземпляра программы или базы данных пользователь выражает свое согласие с условиями данной лицензии. В качестве условий, характеризующих способ использования произведения, обычно указывают недопустимость использования данного экземпляра произведения более, чем на одной ЭВМ или более, чем одним пользователем в сети одновременно [5, С. 277–278].

Нарушителем прав авторов программ для ЭВМ (баз данных) может быть физическое или юридическое лицо, которое не выполняет требований Закона об авторском праве в отношении исключительных прав правообладателей, в том числе ввозит в Российскую Федерацию экземпляры программы для

ЭВМ или базы данных, изготовленные без разрешения их правообладателей.

Основной трудностью, с которой сталкиваются разработчики программного обеспечения при обращении в суд, выступает необходимость подтверждения принадлежности прав авторства программы (базы данных), незаконное использование которой является предметом спора. При рассмотрении таких дел доказывание авторства спорного произведения осложняется необходимостью назначения экспертизы, приглашением свидетелей, что значительно увеличивает длительность судебного процесса.

Как уже отмечалось, правообладатели непосредственно или через своих представителей могут зарегистрировать программы для ЭВМ и базы данных в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам. При положительном результате проверки представленных документов эта Служба вносит программу для ЭВМ или базу данных в соответствующие Реестры, выдает заявителю **свидетельство об официальной регистрации** программы для ЭВМ или базы данных и публикует сведения об указанных объектах в официальном бюллетене федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности.

Свидетельства о регистрации могут быть использованы их обладателями в качестве **неоспоримого доказательства своих прав**, в том числе и в суде. **Обращаясь в суд** за защитой своих прав, авторы программы для ЭВМ или базы данных и иные правообладатели **вправе требовать в гражданско-правовом порядке:**

- 1) признания прав;
- 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и прекращения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- 3) возмещения лицом, нарушившим исключительное право, причиненных убытков в соответствии с гражданским законодательством;
- 4) принятия иных предусмотренных законодательными актами мер, связанных с защитой их прав.

На экземпляры программы для ЭВМ или базы данных, изготовленные, воспроизведенные, распространённые, проданные, ввезенные или иным образом использованные либо предназначенные для использования в **нарушение прав авторов** программы для ЭВМ или базы данных и иных правообладателей, может быть наложен арест.

Незаконно изготовленные носители, содержащие подобную продукцию, а также материалы и оборудование, используемые для их изготовления, могут быть в порядке, установленном законодательством

Российской Федерации, **конфискованы, уничтожены или переданы правообладателю** программы для ЭВМ или базы данных по его просьбе в счет возмещения убытков[6].

Согласно содержанию ст. 1225 ГК РФ – за нарушение авторского и смежных прав в случае выпуска, незаконного воспроизведения или распространения чужой программы или базы данных под своим именем – наряду с гражданско-правовой предусмотрена также административная и уголовная ответственность [7, 45].

В части использования административных норм речь, в первую очередь, идет о применении ч. 1 ст. 7.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях («Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав»). На профилактику правонарушений подобного рода, как отмечалось выше, направлено Постановление Правительства РФ от 27 марта 2007 г. № 185, вступившее в действие с 1 апреля 2007 г., которое внесло изменения в Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55. В соответствии с ними продажа экземпляров аудиовизуальных произведений, фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных при осуществлении розничной торговли с использованием лотков и палаток не допускается [8, 56].

В отдельных случаях, вследствие нарушения прав авторов программ для ЭВМ и изготовителей баз данных, может вступить в действие и ст. 146 Уголовного кодекса Российской Федерации («Нарушение изобретательских и патентных прав»), в соответствии с которой незаконное использование объектов авторского права наказывается штрафом в размере 200–400 МРОТ или дохода осужденного в период от 2 до 4 месяцев, либо обязательными работами на срок 180–240 часов, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

Те же действия, совершенные неоднократно либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказываются штрафом в размере 400–800 МРОТ или дохода осужденного в период от 4 до 8 месяцев, либо арестом на срок 4–6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 6 лет [3, 45]. Применение указанной статьи необходимо соотносить с положениями Постановления Пле-

нума Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака».

Подводя итог сказанному необходимо подчеркнуть, что нормы действующего российского законодательства в целом вполне в состоянии обеспечить эффективную защиту прав авторов программ для ЭВМ и баз данных. В то же время, следует отметить, что за прошедшие несколько лет за рубежом была накоплена богатая судебная практика по решению проблем создания и использования программ для ЭВМ. Поэтому в настоящее время назрела необходимость собрать и обобщить полученный за рубежом опыт решения проблем правовой охраны программ для ЭВМ в современных условиях, и на основе его анализа внести в отечественные нормативные документы предложения, которые, во-первых, вернули бы несколько пошатнувшееся равновесие прав правообладателей и остального общества и, во-вторых, соответствовали принятым международным нормативным актам, с тем, чтобы наша страна стала полноправным участником процесса глобального информационного объединения.

Литература

1. Гражданский кодекс РФ.
2. О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных: Закон РФ от 23 сентября 1992 г. № 3523-1.
3. *Ребров А.И.* Защита программ и баз данных / Конфидент. № 3. 2001.
4. *Никифоров И.В.* Правовая охрана программ для ЭВМ и баз данных. Правоведение. № 4. 1993.
5. *Рузакова О.А.* Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Издательство «Экзамен», 2007.
6. Правовая охрана программ для ЭВМ, баз данных, топологий интегральных микросхем (ТИМС) / <http://www.reg-ta.ru/a143/>.
7. *Симкин Л.С.* Программы для ЭВМ: правовая охрана (правовые средства против компьютерного пиратства). М.: Городец, 1998.
8. *Сергеев А.П.* Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М.: ПРОСПЕКТ, 1999.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИГРАЦИОННЫХ СЛУЖБ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

С.А. Акимова,

*кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры конституционного и муниципального права*

Московского университета МВД России

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право,
конституционный судебный процесс, муниципальное право*

E-mail: 203.019@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены этапы становления и развития правовых механизмов регулирования миграционной политики США. Проводится ретроспективный анализ формирования и деятельности миграционных служб. Дается правовая характеристика деятельности миграционных служб в зависимости от того или иного этапа развития миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, США, миграционные службы.

LEGAL REGULATION OF MIGRATION POLICIES AND ACTIVITIES OF THE MIGRATION SERVICES OF THE UNITED STATES OF AMERICA

S.A. Akimova,

*candidate of juridical science, constitutional and municipal law senior lecturer
of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*

Annotation. The article is devoted to the stages of formation and development of legal mechanisms for regulating migration policy of the USA. There is a retrospective analysis of formation and activity of the migration services. Given the legal description of the activities of the migration services depending on one of the stages of development of migration policy.

Keywords: Migration, migration policy, the United States, migration services.

США – крупнейшая в мире по приему иммигрантов страна, развитие которой на протяжении веков было связано с притоком новых переселенцев и необходимостью государственного регулирования этого процесса.

Практически до конца XIX в. американская миграционная политика была направлена на прием всех желающих, независимо от их этнического происхождения и социального статуса, так как Новый Свет остро нуждался в рабочей силе для экономического развития как в сельскохозяйственном, так и промышленном секторах. Общество и частные предприниматели обоюдно поддерживали политику открытых ворот для иностранцев.

Не менее важным был и националистический импульс: необходимость определить идентичность

своей нации, «особую» индивидуальность своих граждан относительно Старого Света, Логическим обоснованием формирующейся американской нации стало позиционирование США как приюта для угнетенных, республиканском убежище для тех, кем «помыкали» в монархической Европе¹.

До принятия в 1776 г. Декларации независимости, ознаменовавшей рождение американского государства, никакой миграционной политики не существовало в силу отсутствия самого государства. Тем не менее, в Декларации подчеркивалось, что народ тринадцати североамериканских колоний не отказывается от родства со своими «британскими собратьями».

В 1787 г. Конституция предоставила Конгрессу право «устанавливать единые правила натурализации», специально оговорив свободу каждого штата

в приеме добровольных и принудительных иммигрантов. В 1795 г. закон продлил срок, необходимый для получения американского гражданства с двух до пяти лет. Рассмотрение заявления о натурализации осуществлялось в обычном суде, зарегистрированном в любом из штатов. Облегченные условия приобретения гражданства и открытой иммиграции заложили основу для массового прироста населения страны в следующем столетии. Никаких особых ограничений в части интенсивности и структуры миграционных процессов в этот период не было. Однако, интерес законодателя к решению проблем миграции на федеральном уровне подтверждается фактом принятия в 1819 г. закона, предписывавшего вести учет прибывающих в США иммигрантов.

Следующий этап в развитии миграционной политики связан с возникновением анти-иммиграционных настроений, охвативших крупные прибрежные города США в 1830-е годы. В свое время местные судовладельцы через своих агентов агитировали беднейшее население Европы за переселение в США, характеризуя Америку как страну, где нет бедности. И теперь эти города, в которые в основном прибывали новые переселенцы из Европы, не могли вместить всех желающих. В это время происходит становление сил, оппозиционных миграции. Возникают партии: «прирожденных американцев», «Орден объединенных американцев» и другие политические объединения, ставящие своей целью защиту Америки от засилья мигрантов.

Отсутствие в стране единой миграционной политики на федеральном уровне заставило некоторые штаты принимать собственные законодательные акты, ограничивающие въезд иммигрантов на свою территорию. Однако, эти ограничения носили чисто экономический характер и сводились преимущественно к введению различных сборов и пошлин с прибывающих иностранцев. И хотя такие акты противоречат Конституции, единственным шагом федеральной власти был закон 1847 г., запретивший перегрузку судов, перевозящих иммигрантов².

Только в 1853 г. в Конгрессе США был создан комитет по изучению общенациональных проблем, возникающих в связи с иммиграцией. Однако, единственно значимым результатом его деятельности стало принятие в 1855 г. закона, установившего конкретные нормы для транспортировки иммигрантов из Европы морским путем.

С началом гражданской войны приток новых переселенцев существенно сократился. Вместе с тем, потребность в рабочей силе сохранялась. В 1864 г. был принят специальный закон, поощрявший приток иностранных рабочих из-за границы, однако период недолгого экономического процветания в

стране закончился, уступив место возросшей безработице³.

Первое десятилетие XX в. отмечено принятием еще нескольких рестрикционных законов. Так, закон 1907 г. предоставил властям право высылать из США людей, лишенных возможности содержать себя в течение трех лет после въезда в страну. Этот же закон наделил президента США правом отказывать во въезде определенным группам иностранцев, если их въезд мог ухудшить положение на общем рынке труда.

Первым наиболее полным законодательным документом, регулирующим вопросы иммиграции в США стал иммиграционный акт 1952 г. (с последующими дополнениями и изменениями 1965 г., 1976 г., 1980 г.), известный как закон Уолтера–Маккарена. Он кодифицировал все основные положения иммиграционного законодательства, а также определил категории иностранцев, въезду которых в США отдавалось особое предпочтение⁴.

Законом Харта–Селлера (1965) устанавливаются основные пути миграции в страну: воссоединение семей; трудовая миграция; беженцы и лица, ищущие убежища; миграция для поддержания этнокультурного разнообразия. Была введена система квот для каждой из этих категорий.

В 1976 г. был принят Иммиграционный акт, позднее, в 1978 г. ставший законом «Об иммиграции». Данный акт указал на все возрастающее значение процесса перемещения беженцев и впервые определил статус беженца помимо уже существовавших категорий независимых иммигрантов и «членов семей»⁵.

В конце XX в. миграционная политика США была направлена на дальнейшее закрепление категорий мигрантов, борьбу с нелегальной миграцией, расширение полномочий миграционных чиновников (в части отказа в приеме миграционных заявлений), а также упрощение процедур депортации. Основой для разработки современного иммиграционного законодательства страны стал закон от 1990 г. В этом документе акцент был сделан на легальную «регулярную» миграцию. Была модернизирована и расширена система преференциальных категорий, введены новые категории мигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест.

В иммиграционном акте 1990 г. было четко определено количество ежегодно выдаваемых иммиграционных виз, изменены правила отбора и предоставления иммиграционных виз лицам, имеющим профессиональную подготовку и высшее образование. Актом предусматривалось дополнительное основание для иммиграции – Программа разнообразной иммиграции или иммиграционная лотерея. В соответствии с ней значительное количество виз



выдавалось иностранным гражданам из стран с низким уровнем иммиграции. Сама программа начала действовать с 1995 г. В числе прочих были предусмотрены количественные ограничения на рабочие визы для временных работников-профессионалов категории H⁶.

Акт 1990 г. ужесточил процедуру депортации. В частности, слушания по вопросам высылки из страны разрешили проводить в отсутствие депортируемого при условии, что он извещен об этом в установленном порядке. Акт ввел наказание в отношении адвокатов и законных представителей депортируемых лиц за направление необоснованных жалоб и намеренное затягивание процесса депортации.

Другие изменения касались процесса натурализации. Органам иммиграции и натурализации ранее предоставлялось право принимать решения о натурализации. Был введен «временно защищенный статус», т.е. право временно проживать на территории США, предоставленное лицам, которые не могут вернуться на родину, но при этом не получили статус беженца. Изменения в законодательстве свидетельствовали о намерении власти усовершенствовать систему предоставления убежища, ускорить механизм рассмотрения заявлений и усилить правовой механизм выдворения лиц, не имеющих права находиться в стране⁷. В 1996 г. вступил в силу закон о борьбе с незаконной иммиграцией, закрепивший меры, направленные на усиление пограничного контроля в целях предотвращения незаконного перехода границы и въезда в страну иностранцев без соответствующих разрешений.

Также в 1996 г. были введены новые ограничения на предоставление убежища. Эти ограничения распространялись на лиц, которых можно было возвратить в «безопасную третью страну». Теперь иностранец лишался права ходатайствовать о предоставлении убежища: если мог быть выслан в третью безопасную страну в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями; если ранее ему было отказано в аналогичном ходатайстве и он не сумел подтвердить наличие новых обстоятельств, позволяющих ему просить о предоставлении убежища.

После событий 11 сентября 2001 г. был принят «Патриотический акт США», ставший основой для новой иммиграционной политики. Закон расширил список иностранных граждан, которым может быть отказано во въезде или пребывании на территории страны. Кроме того, Конгресс принял закон «О реформе визового режима и усилении безопасности границ» (2004 г.), предусматривающий введение жестких визовых ограничений для граждан тех стран, которые объявлены Госдепартаментом спонсорами международного терроризма.

В 2002 г. вся система органов иммиграционного контроля претерпела изменения. В частности, вместо службы иммиграции было создано министерство внутренней безопасности границ, территориальных вод, портов, водных и воздушных путей, усилен контроль над границами США, визовый таможенный контроль с целью предотвращения проникновения на территорию страны террористов и орудий терроризма, управление законодательством по иммиграции и натурализации. По закону о внутренней безопасности (2002 г.) в рамках Управления по обеспечению охраны границ и безопасности на транспорте создаются Бюро гражданства и иммиграционной службы и Бюро по обеспечению безопасности границы. Первое возглавляется директором, непосредственно подчиненным заместителю секретаря Министерства внутренней безопасности. К бюро перешли функции принятия решений по: иммиграционным петициям всех категорий, по ходатайствам о натурализации, по заявлениям о предоставлении статуса беженца, а также по другим вопросам, так или иначе связанным с процессами иммиграции и натурализации.

30 января 2003 г. Бюро по обеспечению безопасности границ реорганизуется в Бюро иммиграции и таможенного оформления, включив в свой состав подразделения таможенной службы и Службы иммиграции и натурализации, призванные обеспечивать реализацию иммиграционного и таможенного законодательства в пределах территории США и защиту ее воздушного и морского пространства. Руководитель бюро непосредственно подчинен главе Управления по обеспечению охраны границ и безопасности на транспорте. К ведению Бюро иммиграции и таможенного оформления отнесены:

- расследования по делам о нарушении иммиграционного законодательства со стороны иностранцев; розыск иностранцев, подлежащих депортации за преступления, совершенные в своей стране; выявление правонарушений со стороны работодателей;
- таможенные расследования по делам о финансировании терроризма, отмывании денег, контрабанде, мошенничестве, включая нарушения прав интеллектуальной собственности и компьютерные преступления;
- защита воздушных и морских границ с целью предотвращения контрабанды наркотиков, других видов контрабанды, пресечения террористической деятельности;
- обеспечение безопасности окружающей среды;
- задержание, транспортировка и наблюдение за нелегальными иностранцами, в отношении которых проходят слушания дел о депортации;

- сбор, анализ и распространение сведений по вопросам иммиграции и таможи в целях более эффективного планирования деятельности.

Объединение всех правоохранительных функций в одном ведомстве – Министерстве внутренней безопасности – имеет как положительные, так и отрицательные моменты. С одной стороны, создание подобного органа выдвигает на первый план силовые функции с преобладанием правоохранительных задач (в то время как в основе миграции лежат экономические факторы, которые при таком раскладе могут нивелироваться и не учитываться), с другой, – позволяет повысить эффективность мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции⁸.

Вопросами трудовой сертификации в США занимается Министерство труда, в компетенцию которого входит:

- проведение процедуры трудовой аттестации (рассмотрение заявлений потенциальных работодателей об условиях труда на их предприятиях, в которых оговариваются конкретные обстоятельства, связанные с наймом иностранного работника);
- информирование населения о ситуации на рынке труда (публикация перечня профессий, в которых США испытывают недостаток и на который ориентируются работодатели при подаче заявлений);
- установление официального уровня бедности, находясь на котором потенциальный иммигрант становится обузой для общества.

Кроме того, департаменты труда штатов обязаны определять уровень безработицы с тем, чтобы установить объем инвестиций, необходимых для создания новых рабочих мест на своих территориях.

Иммиграционная политика США осуществляется Государственным департаментом через посольства и консульства за рубежом, где выдаются иммиграционные и неиммиграционные визы на въезд иностранцев в Америку. Причем иммиграционные визы выдаются строго по месту основного жительства заявителей. За неиммиграционной визой можно обратиться в посольства США в других странах. Однако, заявителю для подачи заявки будет предложено выехать на родину. Американские консулы на местах вправе самостоятельно решать вопрос о выдаче визы или об отказе в ней. Данное решение не может быть пересмотрено другими должностными лицами Государственного департамента.

Важное место в регулировании миграционных процессов занимает судебная власть. В структуре Министерства юстиции существует Бюро по судебному пересмотру решений иммиграционных чиновников и вопросов о депортации иностранных граждан.

Сегодня приток трудовых мигрантов, въезжающих в страну по приглашению американских компаний-работодателей на постоянную работу, а также

временных работников и лиц, желающих воссоединиться с семьей, имеет тенденцию к росту. Поэтому иммиграционная политика США направлена на сдерживание потока въезжающих в первую очередь по категории неквалифицированного труда (H-2), и предоставление преимуществ высококвалифицированным специалистам (категория H-1).

Трудоустройство иностранных работников осуществляется по следующей схеме. Работодатель должен подать заявку в Бюро гражданства и иммиграционной службы Министерства внутренней безопасности на каждого претендента в отдельности. В заявке должны содержаться сведения о работодателе, числе наемных работников, общем годовом доходе и месте нахождения предприятия, а также об общей продолжительности будущей трудовой деятельности мигранта; величине недельной заработной платы, количестве рабочих часов в неделю, размере оплаты за сверхурочную работу и др. Для найма временных неквалифицированных работников по категории H-2 (сельскохозяйственные работники и несельскохозяйственные работники других специальностей) работодатель должен дополнительно обосновать причины найма и характер работ (временные, сезонные, постоянные).

Помимо того, работодателю следует доказать невозможность привлечения на данные рабочие места и заработную плату американского гражданина или лица, постоянно проживающего в США. В этих целях он должен подать заявку в местное отделение службы занятости с точным описанием имеющихся у него рабочих мест или опубликовать объявление о наличии у него свободных рабочих мест в местной печати в ожидании предложений от американских претендентов.

Если незаинтересованность американских работников подтверждается как на местном, так и на межрегиональном уровне, Министерство труда рассматривает заявку работодателя с точки зрения целесообразности привлечения иностранной рабочей силы.

В случае выдачи работодателю сертификата, окончательное решение о въезде иностранного работника принимает Бюро гражданства и иммиграционной службы и направляет документы в Государственный департамент для оформления въездных виз⁹.

Современным этапом миграционной политики является успешная адаптация законно находящихся на территории страны иммигрантов. Программы интеграции мигрантов в жизнь общества позволяют снизить напряженность в отношении к ним со стороны коренного населения, сократить процент вовлечения вновь прибывших лиц в этнические криминальные группировки, уменьшить сроки



экономической адаптации в стране, в том числе и поиска работы.

Приведенный выше анализ показывает, что в миграционной политике Соединенных Штатов проявляются ряд черт и проблем, аналогичных тем, с которыми сталкивается сейчас Россия. В основном это связано с трансгрессированием под предлогом борьбы с терроризмом и нелегальной миграцией централизованной государственной власти, тогда как истинным показателем эффективности государственного управления является наоборот – минимизация функций государственного аппарата, в том числе и в сфере миграции. Однако, не стоит забывать о том, что американский опыт говорит, прежде всего, о немалой пользе иммиграции и способности государства принять и ассимилировать значительные массы переселенцев, не подвергая опасности основы демократической власти.

¹ См.: *Иванов М.М.* США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США). М.: «Международные отношения», 1998. С.20.

² См.: *Иванов М.М.* Указ. раб.

³ *Абзалова Л.Ф.* Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в зарубежных странах: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 33.

⁴ *Тен В.А.* Иммиграционная политика США в XVII–XX вв. / Краткий исторический очерк, М.: Диалог – МГУ, 1998. С. 76.

⁵ *Абзалова Л.Ф.* Указ. раб. С. 41.

⁶ См.: *Рассказова Л.* Закон США для новых иммигрантов. Как иммигрировать и жить в США. М., 1998. С. 5.

⁷ *Абзалова Л.Ф.* Указ. Раб. С. 44.

⁸ *Абзалова Л.Ф.* Указ. Раб. С. 67.

⁹ См.: Законодательство и политика в области внешней трудовой миграции государств-импортеров иностранной рабочей силы. М., 2002.

ОТКЛИК НА ЗАКОНОПРОЕКТ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ВВЕДЕНИЕМ ИНСТИТУТА УСТАНОВЛЕНИЯ ОБЪЕКТИВНОЙ ИСТИНЫ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ» (уголовно-процессуальный аспект)

В.И. Батюк,

*кандидат юридических наук, профессор кафедры предварительного расследования
Московского университета МВД РФ*

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс

E-mail: luba@kmail.ru;

В.Н. Галузо,

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник НИИ образования и науки

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

E-mail: vgrmn@yandex.ru

Аннотация. Приводится критический анализ предложения управомоченных должностных лиц Следственного комитета Российской Федерации о дополнении УПК РФ положениями «института установления объективной истины по уголовному делу».

Ключевые слова: Российская Федерация, средства массовой информации, Следственный комитет РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, федеральный закон РФ, «пояснительная записка», «новелла».

**RESPONSE TO THE DRAFT LAW
«ON AMENDMENTS TO THE CRIMINAL
PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN CONNECTION WITH THE INTRODUCTION
OF THE INSTITUTE TO ESTABLISH
THE OBJECTIVE TRUTH IN A
CRIMINAL CASE»
(Criminal Procedure aspect)**

V.I. Batjuk,

*the candidate of jurisprudence, the professor of chair
of preliminary investigation of the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*

V.N. Galuzo,

*the candidate of jurisprudence, the senior research assistant
of scientific research institute of science and education*

Annotation. This article offers a critical analysis empowered officials of the Investigative Committee of the Russian Federation Code of Criminal Procedure to supplement the provisions of the «Institute for the establishment of objective truth in a criminal case».

Keywords: Russian Federation, the mass of information, the Investigative Committee of the Russian Federation, the Criminal Procedure Code, the Federal Law of the Russian Federation, «explanatory note», «story».

Поводом к подготовке данной статьи послужил широко анонсируемый в ведущих средствах массовой информации¹ проект Федерального закона Российской Федерации² «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу»³.

Первоначально обращаем внимание на «пояснительную записку»⁴ к поименованному «законопроекту».

Проект Закона направлен на усиление гарантий, обеспечивающих справедливость правосудия, отправляемого в форме уголовного судопроизводства.

В ст. 6 УПК РФ уголовное преследование и справедливое наказание виновных, а также ограждение от этих неблагоприятных правовых последствий невиновных определяются в качестве назначения уголовного судопроизводства.

Реализация этого назначения невозможна без выяснения обстоятельств уголовного дела такими, какими они были в действительности, т.е. установления по делу объективной истины.

Принятие итогового решения на основании недостоверных данных может привести к неправильной уголовно-правовой оценке деяния, осуждению невиновного или оправданию виновного.

Таким образом, ориентированность процесса доказывания по уголовному делу на достижение

объективной истины – необходимое условие правильного разрешения уголовного дела и отправления справедливого правосудия. Однако, УПК РФ не содержит требования о принятии всех возможных мер, направленных на ее отыскание. Также не способствует установлению истины и реализованная в законе модель состязательности. Она тяготеет к чуждой традиционному российскому уголовному процессу англо-американской доктрине так называемой чистой состязательности.

В ней суду отводится роль пассивного наблюдателя за процессуальным противоборством сторон, который не должен проявлять какую-либо активность в собирании доказательств, так как это якобы может лишить его беспристрастности и нейтралитета в споре, невольно поставив на сторону защиты либо обвинения. Основное назначение суда сведено к созданию условий для реализации сторонами их прав и законных интересов, а также к оценке представленных ими в судебном заседании позиций. Из них суд выбирает наиболее аргументированную и на основе ее правовой оценки выносит по делу итоговое решение. При этом судья не должен принимать меры к выяснению действительных обстоятельств уголовного дела. Поэтому в таком процессе приоритетной является не объективная, а формально-юридическая истина, определяемая позицией стороны, по-



бедившей в споре, даже если она не соответствует действительности.

В отличие от этого романо-германская модель уголовно-процессуального доказывания, к которой традиционно тяготеет и российское уголовное судопроизводство, основывается на приоритете достоверного (объективно истинного) знания о событии преступления при принятии итогового процессуального решения по делу.

В качестве цели доказывания истина определена, например, в Уголовно-процессуальном кодексе Федеративной Республики Германия (абз. 2 § 244), а также Уголовно-процессуальном кодексе Франции (ст. 310).

Требования принять все меры к отысканию истины традиционно содержались и в российском уголовно-процессуальном законодательстве, в частности в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г., УПК РСФСР 1922 г., а также УПК РСФСР 1960 г.

Такой подход в наибольшей степени обеспечивает конституционные права граждан и гарантирует справедливость правосудия.

С учетом изложенного проект Закона предусматривает дополнение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следующими нормативно-правовыми положениями, образующими в своей совокупности институт установления объективной истины по уголовному делу.

1. Предусматривается введение в понятийный аппарат УПК РФ термина «объективная истина» и определение его значения в ст. 5 как соответствия действительности установленных по уголовному делу обстоятельств, имеющих значение для его решения.

2. Установление объективной истины определяется в качестве общетраслевого принципа уголовного судопроизводства, реализуемого на всех стадиях производства по уголовному делу. В развитие этого принципа предусматривается обязанность публично-правовых субъектов доказывания (суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя) в пределах своей компетенции принять все меры к всестороннему, полному и объективному выяснению обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Таким образом, закрепленная в ст. 14 УПК РФ юридическая фикция презумпции невиновности, предполагающая толкование неустранимых сомнений в пользу обвиняемого, может быть применена лишь в случае невозможности достижения по делу объективной истины и только после принятия исчерпывающих мер к ее отысканию.

3. С учетом новых ориентиров в доказывании соответствующим образом корректируются и тре-

бования к процессуальной деятельности указанных участников уголовного судопроизводства.

В частности, предусматривается, что суд не связан мнением сторон и при наличии сомнений в его истинности принимает необходимые меры к установлению действительных фактических обстоятельств уголовного дела в целях обеспечения справедливого правосудия.

Соответствующим образом корректируются и полномочия председательствующего в судебном заседании. В соответствии с новой редакцией ч. 1 ст. 243 УПК РФ председательствующий не только руководит судебным заседанием и обеспечивает состязательность и равноправие сторон, но и принимает меры к всестороннему, полному и объективному выяснению всех обстоятельств уголовного дела.

В развитие указанных положений расширяются пределы судебного разбирательства за счет требований об устранении неполноты предварительного расследования. В частности, суд наделяется обязанностью по ходатайству сторон или по собственной инициативе восполнять неполноту доказательств в той мере, в какой это возможно в ходе судебного разбирательства, сохраняя при этом объективность и беспристрастность и не выступая на стороне обвинения или стороне защиты.

4. Проектом Закона предусматривается расширение перечня оснований возвращения уголовного дела прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению в суде.

Действующий порядок уголовного судопроизводства не предполагает возвращения уголовного дела прокурору в случае необходимости устранения неполноты предварительного расследования, которая не может быть устранена в ходе судебного разбирательства или при наличии оснований для изменения объема обвинения в сторону, ухудшающую положение обвиняемого.

Это препятствует полному, объективному и всестороннему судебному разбирательству и вынесению справедливого приговора. Кроме того, отсутствие возможности устранения неполноты предварительного расследования или иных существенных недостатков досудебного производства на стадии судебного разбирательства и, как следствие, осуждение виновного нарушает конституционное право потерпевшего на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

В соответствии с п. 2.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2003 г. № 18-П «...предшествующее рассмотрению дела в суде досудебное производство призвано служить целям полного и объективного судебного разбирательства по делу. Поэтому в случае выявле-

ния допущенных органами дознания или предварительного следствия процессуальных нарушений суд вправе, самостоятельно и независимо осуществляя правосудие, принимать в соответствии с уголовно-процессуальным законом меры по их устранению с целью восстановления нарушенных прав участников уголовного судопроизводства и создания условий для всестороннего и объективного рассмотрения дела по существу».

В п. 6 данного Постановления определено, что «...интересы потерпевшего в уголовном судопроизводстве не могут быть сведены исключительно к возмещению причиненного ему вреда. Они в значительной степени связаны также с разрешением вопросов о доказанности обвинения, его объеме, применении уголовного закона и назначении наказания, тем более, что во многих случаях от решения по этим вопросам зависят реальность и конкретные размеры возмещения вреда».

С учетом этого проектом Закона предусматривается открытый перечень оснований для возвращения судом уголовного дела прокурору в случае, когда в ходе досудебного производства были допущены существенные нарушения закона, повлекшие нарушение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, которые не могут быть устранены в ходе судебного заседания, если такие нарушения не связаны с восполнением неполноты проведенного дознания или предварительного следствия.

Кроме того, дополнительно вводятся два новых основания возвращения уголовного дела:

1) неполнота доказательств, которая не может быть восполнена в судебном заседании, в том числе, если она возникла в результате признания доказательства недопустимым и исключения из перечня доказательств, предъявляемых в судебном разбирательстве;

2) необходимость предъявления обвиняемому нового обвинения, связанного с ранее предъявленным, либо изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от обвинения, содержащегося в обвинительном заключении или обвинительном акте.

С учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20 апреля 1999 г. № 7-П, возвращение судом уголовного дела прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению в указанных двух случаях возможно только по ходатайству стороны, но не по собственной инициативе суда.

Проектом Закона уточняется, что уголовное дело может быть направлено прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению как на стадии предварительного слушания, так и на этапе судеб-

ного разбирательства, что соответствует п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 г. № 1.

5. В целях создания благоприятных условий для установления объективной истины уже на стадии предварительного расследования проектом Закона предусматривается введение дополнительных требований и к процессуальной деятельности должностных лиц, уполномоченных осуществлять от имени государства уголовное преследование. Им предписывается сохранять объективность и беспристрастность, не допуская обвинительного уклона в доказывании. Кроме того, для этих лиц предусматривается обязанность тщательно и всесторонне исследовать и оценивать обстоятельства, оправдывающие обвиняемого (подозреваемого) или смягчающие его наказание, и оценивать их наравне с обстоятельствами, изобличающими обвиняемого (подозреваемого) или отягчающими его наказание.

6. Проектом Закона предусматривается расширение процессуальных возможностей по обеспечению справедливого правосудия также и других участников уголовного судопроизводства за счет наделяния их правом заявлять ходатайства о производстве следственных и иных процессуальных действий в целях всесторонности, полноты и объективности предварительного расследования или судебного разбирательства.

7. В целях исправления при производстве в суде второй инстанции судебных ошибок, связанных с непринятием мер по установлению объективной истины, проект Закона предусматривает дополнение перечня оснований для пересмотра судебных решений, не вступивших в законную силу, таким основанием, как односторонность или неполнота судебного следствия. Проведенным односторонне или неполно, в соответствии с проектом Закона, признается судебное следствие, в ходе которого остались невыясненными такие обстоятельства, установление которых могло существенно повлиять на выводы суда.

В действующей редакции ч. 1 ст. 380, а также ст. 389.16 УПК РФ предусмотрено внешнее схожее основание, при котором суд не учел обстоятельств, которые могли существенно повлиять на его выводы. Однако, буквальное понимание диспозиции этих правовых норм дает основание полагать, что при этом основании фактические данные, которые суд не принял во внимание при постановлении приговора, были установлены, т.е. известны ему.

В отличие от этого, предусмотренное проектными нормами основание, предполагающее односторонность или неполноту судебного следствия, включает в себя случаи, когда суд постановил



приговор, не установив какого-либо из обстоятельств, которое могло повлиять на исход уголовного дела.

Введение в УПК РФ института установления объективной истины по уголовному делу позволит обеспечить гарантии конституционного права на справедливое правосудие и повысить степень доверия граждан к правосудию.

В «пояснительной записке» фактически речь идет о доказывании в уголовном процессе, в целом, и о цели доказывания, в особенности⁵. При этом, очевидное несовершенство уголовно-процессуального законодательства (в первую очередь, УПК РФ)⁶ позволило составителям «пояснительной записки» обосновать предложения о дополнении УПК РФ еще менее совершенными положениями, поименованными ими же, как «институт установления объективной истины по уголовному делу». Однако, действующий УПК РФ позволяет однозначно утверждать, что целью доказывания является достижение именно объективной истины. Составителям «пояснительной записки» следовало бы обратить внимание на принципы уголовного процесса, которые фактически определяют суть уголовного процесса⁷. На этот счет в «пояснительной записке» имеются маловразумительные записи: о возведении установления объективной истины в ранг общетраслевого принципа уголовного судопроизводства и о «модели состязательности». В теории уголовного процесса некоторые представители уголовно-процессуальной науки (В.П. Божьев, А.В. Гриненко, С.Я. Казанцев, А.П. Плеснева и др.) в разнообразных перечнях принципов уголовного процесса включают принципы «состязательности и равноправия сторон» и «свободы оценки доказательств»⁸. Ни тот, ни другой не могут быть определены в качестве принципа уголовного процесса, а являются иной правовой категорией с меньшим уровнем общности – общим условием предварительного расследования и судебного разбирательства. Более значимым при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности процессуальными органами, в том числе и следователем Следственного комитета РФ, является системное нарушение принципов уголовного процесса, в особенности принципа публичности⁹. В частности, нарушение принципа публичности препятствует возникновению уголовно-процессуального правоотношения (сокрытие преступления)¹⁰ и является причиной запредельного уровня латентной преступности в Российской Федерации¹¹. Как же можно говорить об установлении объективной истины, когда даже возникновение уголовно-процессуального правоотношения требует от пострадавших колоссальных усилий.

Теперь непосредственно о «законопроекте». Его разработчики предлагают «обогатить» УПК РФ следующими «новеллами»¹²:

«1) ст. 5 дополнить п. 22.1 следующего содержания:

«22.1) объективная истина – соответствие действительности установленных по уголовному делу обстоятельств, имеющих значение для его разрешения;»;

2) ч. 3 ст. 15 изложить в следующей редакции:

«3. Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Суд создает условия для всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств уголовного дела, исполнения сторонами их процессуальных обязанностей, а также осуществления предоставленных им прав.»;

3) дополнить ст. 16.1 следующего содержания:

«Ст. 16.1. Установление объективной истины по уголовному делу

1. Суд, прокурор, руководитель следственного органа, следователь, а также орган дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель обязаны принять все предусмотренные настоящим Кодексом меры к всестороннему, полному и объективному выяснению обстоятельств, подлежащих доказыванию для установления объективной истины по уголовному делу.

2. Суд не связан мнением сторон. При наличии сомнений в истинности мнения сторон суд принимает все необходимые меры к установлению действительных фактических обстоятельств уголовного дела в целях обеспечения отправления справедливого правосудия.»;

4) ч. 1 ст. 17 изложить в следующей редакции:

«1. Судья, присяжные заседатели, а также прокурор, руководитель следственного органа, следователь и дознаватель оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств уголовного дела в их совокупности, руководствуясь при этом законом и совестью.»;

5) ст. 21 дополнить ч. 1.1 следующего содержания:

«1.1. При осуществлении уголовного преследования прокурор, руководитель следственного органа, следователь, а также начальник подразделения дознания и дознаватель обязаны сохранять объективность и беспристрастность, не допуская обвинительного уклона в доказывании. Обстоятельства, оправдывающие обвиняемого (подозреваемого) или смягчающие его наказание, подлежат тщательному и всестороннему исследованию и оцениваются наравне с обстоятельствами, изобличающими обвиня-



емого (подозреваемого) или отягчающими его наказание.»;

б) в ст. 119 слова «обеспечения прав и законных интересов лица, заявившего ходатайство,» заменить словами «обеспечения всесторонности, полноты и объективности предварительного расследования или судебного разбирательства, прав и законных интересов лица, заявившего ходатайство,»;

7) ч. 1 ст. 237:

а) после слова «Судья» дополнить словами «в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства»;

б) дополнить п. 5.1 следующего содержания:

«5.1) в ходе досудебного производства были допущены иные существенные нарушения закона, повлекшие нарушение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, которые не могут быть устранены в ходе судебного заседания, если такие нарушения не связаны с исполнением неполноты проведенного дознания или предварительного следствия.»;

в) дополнить ч. 1.1 следующего содержания:

«1.1. Уголовное дело возвращается прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению судом только по ходатайству стороны в случаях:

1) неполноты предварительного следствия или дознания, которая не может быть восполнена в судебном заседании, в том числе, если такая неполнота возникла в результате признания доказательства недопустимым и исключения его из перечня доказательств, предъявляемых в судебном разбирательстве;

2) наличия оснований для предъявления обвиняемому нового обвинения, связанного с ранее предъявленным, либо для изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от обвинения, содержащегося в обвинительном заключении или обвинительном акте.»;

8) ст. 238 дополнить ч. 1.1 следующего содержания:

«1.1. В случаях, предусмотренных п. 1, 2 и 4 ч. 1 настоящей статьи, судья приостанавливает производство по уголовному делу в отношении обвиняемого, участие которого в судебном разбирательстве невозможно, если раздельное судебное разбирательство не воспрепятствует установлению объективной истины по уголовному делу. В случаях, когда раздельное судебное разбирательство воспрепятствует установлению объективной истины по уголовному делу, приостанавливается все производство по уголовному делу.»;

9) ч. 1 ст. 243 изложить в следующей редакции:

«1. Председательствующий руководит судебным заседанием, принимая необходимые меры к всесто-

ронному, полному и объективному выяснению всех обстоятельств уголовного дела, а также обеспечивая состязательность и равноправие сторон.»;

10) ст. 247 дополнить ч. 5.1 следующего содержания:

«5.1. В случаях, предусмотренных частями четвертой и пятой настоящей статьи, судебное разбирательство в отсутствие подсудимого может быть проведено, если это не воспрепятствует установлению объективной истины по уголовному делу.»;

11) ст. 252 дополнить ч. 3 следующего содержания:

«3. Суд по ходатайству сторон или по собственной инициативе восполняет неполноту доказательств в той мере, в какой это возможно в ходе судебного разбирательства, сохраняя при этом объективность и беспристрастность и не выступая на стороне обвинения или стороне защиты. При отсутствии возможности устранить неполноту доказательств в судебном разбирательстве суд в порядке, установленном п. 1 ч. 1.1 настоящего Кодекса, возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий к его рассмотрению.»;

12) ч. 4 ст. 275 после слов «по ходатайству сторон или по инициативе суда» дополнить словами «если это необходимо в интересах установления объективной истины по уголовному делу»;

13) ч. 1 ст. 369 дополнить п. 1.1 следующего содержания:

«1.1) односторонность или неполнота судебного следствия – в случаях, предусмотренных статьей 380.1 настоящего Кодекса.»;

14) ч. 1 ст. 379 дополнить п. 1.1 следующего содержания:

«1.1) односторонность или неполнота судебного следствия.»;

15) дополнить ст. 380.1 следующего содержания: «Статья 380.1. Односторонность или неполнота судебного следствия

1. Проведенным односторонне или неполно признается судебное следствие, в ходе которого остались невыясненными обстоятельства, которые могли существенно повлиять на выводы суда и установление объективной истины по уголовному делу.

2. Судебное следствие во всяком случае признается односторонним или неполным, когда по уголовному делу:

1) не была проведена судебная экспертиза, производство которой в соответствии с настоящим Кодексом является обязательным;

2) не были допрошены лица, показания которых могут иметь значение для установления объективной истины по уголовному делу;



3) не были изъяты документы или вещественные доказательства, имеющие значение для установления объективной истины по уголовному делу.»;

16) ст. 389.15 дополнить п. 1.1 следующего содержания:

«1.1) односторонность или неполнота судебного следствия;»;

17) дополнить ст. 389.16.1 следующего содержания:

«Статья 389.16.1. Односторонность или неполнота судебного следствия

1. Проведенным односторонне или неполно признается судебное следствие, в ходе которого остались невыясненными обстоятельства, которые могли существенно повлиять на выводы суда и установление объективной истины по уголовному делу.

2. Судебное следствие во всяком случае признается односторонним или неполным, когда по уголовному делу:

1) не была проведена судебная экспертиза, производство которой в соответствии с настоящим Кодексом является обязательным;

2) не были допрошены лица, чьи показания могли быть использованы для установления объективной истины по уголовному делу;

3) не были изъяты документы или вещественные доказательства, имеющие значение для установления объективной истины по уголовному делу.»».

Очередное бессистемное дополнение УПК РФ в связи с предполагаемым введением нового правового института – «института установления объективной истины по уголовному делу», – может лишь, выражаясь словами видного представителя законодательного государственного органа (ГД ФС РФ) П. Крашенинникова, привести к принятию «нового Уголовного кодекса. А это потянет за собой новый Уголовно-процессуальный кодекс»¹³.

Анализ положений «законопроекта» «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу» и «пояснительной записки» к таковому позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, и «пояснительную записку» к законопроекту «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу», и сам «законопроект» необходимо признать как несовершенные результаты творчества управомоченных должностных лиц Следственного комитета Российской Федерации.

Во-вторых, выделение нового правового института в уголовно-процессуальном праве – «института установления объективной истины по уголовному делу» – не приведет к желаемому составителями

законопроекта результату, а, наоборот, лишь усугубит несовершенство уголовно-процессуального законодательства и тем самым осложнит правоприменительную практику.

¹ См. об этом, например: Куликов В. Новый законопроект обязывает судей искать «объективную истину» в уголовном деле // РГ. 2014. 31 января. С. 3; Козлова Н. Обвинительный уклон // РГ. 2014. 3 февраля. С. 9.

² По нашему мнению, при всех нормативных правовых актах необходимо указывать исключительно одно наименование государства – «Российская Федерация» («РФ») (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119–123).

³ Подготовлен управомоченными должностными лицами Следственного комитета РФ. В данной статье принят во внимание лишь уголовно-процессуальный аспект. О других аспектах (например, общетеоретический), которые подтверждают несовершенство «законопроекта», подробнее см. в иных публикациях авторов данной статьи: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28–30; Эриашвили Н.Д., Галузо В.Н. О системе уголовно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2. С. 80–82; Галузо В.Н. О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27–30.

⁴ Для обеспечения объективности изложения текст такой приведен в полном объеме и в виде непарели. О значении термина «непарель» см., например: Словарь иностранных слов. 15-е изд., испр. М.: Русский язык, 1988. С. 338.

⁵ О состоянии теории доказывания, как одного из разделов уголовно-процессуальной науки, подробнее см. в иных публикациях авторов данной статьи: Доказывание в уголовном процессе Российской Федерации (теория и правоприменительная практика): Монография / Под ред. В.С. Афанасьева. М.: ТЕИС, 2012. С. 8–48; Галузо В.Н., Якунов Р.Х. Уголовный процесс: Учебник. 7-е изд., перераб. М.: ТЕИС, 2013. С. 206–268.

⁶ Отдельные представители уголовно-процессуальной науки (В.А. Лазарева, В.Т. Томин и др.) выдают их в качестве достижений уголовно-процессуального законодательства (см. об этом, например: Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики: Учебник для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В.А. Лазаревой, А.А. Тарасова. М.: Юрайт, 2013. С. 97, 237; Уголовный процесс: Проблемные лекции / Под ред. В.Т. Томина, И.А. Зинченко. М.: Юрайт, 2013. С. 98).

⁷ Подробнее о принципах уголовного процесса см.: Галузо В.Н., Якунов Р.Х. Уголовный процесс. С. 87–120.

⁸ См. об этом, например: Уголовный процесс: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В.П. Божьева. М.: Юрайт, 2013. С. 56, 74–75; Уголовный процесс: Учеб-

ник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. С.Б. Булатова, А.М. Баранова. М.: Юрайт, 2013. С. 58, 75–76, 81–82; *Гриненко А.В.* Уголовный процесс: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 37, 42–43, 43–44; Уголовный процесс: Учебник для учреждений сред. проф. образования / Под ред. С.Я. Казанцева. М.: Академия, 2013. С. 33–34, 41–42; Уголовный процесс: Учебник для бакалавров / Под ред. А.И. Бастрыкина, А.А. Усачева. М.: Юрайт, 2013. С. 40, 50–51, 51–52.

⁹ Подробнее об этом см.: *Батюк В.И., Галузо В.Н.* Принцип публичности в уголовном процессе Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2013. № 8. С. 96–101; *Галузо В.Н.* О роли фундаментальных разработок в разрешении споров между представителями уголовно-процессуальной науки // Право и жизнь. 2013. № 10. С. 86–102.

¹⁰ Один из авторов данной статьи (В.Н. Галузо) смог воочию в этом убедиться при обращении в одно из подраз-

делений органов внутренних дел г. Москвы. Только при посредничестве Дорогомиловской межрайонной прокуратуры г. Москвы удалось добиться возбуждения уголовного дела (заявление от 27 марта 2013 г., постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 31 марта 2013 г., решение Дорогомиловской межрайонной прокуратуры г. Москвы от 19 июня 2013 г. об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, постановление о возбуждении уголовного дела и принятии его к производству от 18 июля 2013 г. – уголовное дело № 733210, возбуждено по ч. 2 ст. 159 УК РФ).

¹¹ Подробнее об этом см., например: *Инишаков С.М.* Исследование преступности. Проблемы методики и методологии: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012.

¹² Для обеспечения объективности изложения текст таких приведен полностью и в виде непарели.

¹³ См.: *Барцевский М.* Перейдем к правописанию // РГ. 2014. 13 февраля. С. 9.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Н.А. Бердников,

*адъюнкт ФПНП и НК Московского университета МВД России
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: evg.hazow@yandex.ru*

Аннотация. Рассматриваются конституционные основы обеспечения политических прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, раскрываются их роль и значение в современной России. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, политические права и свободы гражданина, права человека, свободы человека, обязанности человека, юридический механизм реализации.

THE CONSTITUTIONAL BASES OF MAINTENANCE THE POLITICAL RIGHTS AND FREEDOM OF THE PERSON AND THE CITIZEN PUBLIC AUTHORITIES IN RUSSIA

N.A. Berdnikov,

*graduated in a military academy of FPNP
and Tax Code of the Ministry
of Internal Affairs Moscow university of Russia*



Annotation. It is considered the constitutional bases of maintenance of the political rights and freedom of the person and the citizen by public authorities, their role and value of modern Russia reveals. The basic theoretical problems are discussed and ways of their decision are offered.

Keywords: Конституция the Russian Federation, the political rights and freedom of the citizen, human rights, freedom of the person, a duty of the person, the legal mechanism of realisation.

Конституционные права и свободы человека и гражданина, составляя субстанцию конституционализма, обладают специфическим набором средств и методов своей защиты, к каковым относятся: международно-правовой механизм; конституционно-правовой механизм; судебная защита; административные действия органов исполнительной власти, законная самозащита человеком своих прав¹.

Признание, соблюдение, охрана и защита политических прав и свобод человека и гражданина – главная и важнейшая функция современного Российского государства. Основным элементом российского конституционного механизма соблюдения, охраны и защиты политических прав и свобод человека и гражданина на современном этапе является государственное обеспечение. Положения о государственной охране и защите прав и свобод прописаны и содержатся во второй главе Конституции РФ².

В настоящее время в Российской Федерации сформировалась определенная система государственных органов и должностных лиц, которые уполномочены осуществлять охрану и защиту политических прав человека и гражданина с помощью правовых средств.

Задача обеспечивать устойчивость государства в целом, его суверенитет и целостность возлагается в Конституции РФ на Президента РФ – главу государства, который, согласно ст. 80 Конституции, является гарантом прав и свобод граждан. Эту функцию Президент РФ осуществляет как путем издания указов, направленных на охрану и защиту политических прав и свобод, реализации права законодательной инициативы, выполнения иных обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами, так и путем осуществления деятельности по созданию условий полноценного конституционного порядка в российском государстве. Все действия Президента России имеют комплексное, интегрирующее значение для государственной власти, защиты политических прав и свобод человека, оказывают влияние на разные стороны общественного бытия³. Немаловажную роль в охране и защите прав и свобод играют: Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. (институт которых был введен Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.)⁴

Основа традиционной правозащитной конструкции, заложенная в международных стандартах об охране и защите прав человека такова, что

провозглашение прав гражданина в большинстве зарубежных стран означает не что иное, как возложение обязанности защищать права человека в рамках гражданского общества, где эта миссия доверена законодателю⁵. Права человека и гражданина должен защищать, прежде всего, закон. В связи с этим, Конституцией РФ предопределяется безусловная связанность деятельности основного законодательного органа страны – Федерального Собрания с необходимостью признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина⁶. Именно российский парламент вправе и обязан установить необходимые пределы реализации политических прав в федеральных законах, не допустить необоснованных ограничений данных прав, конкретизировать конституционное право на достойное существование в текущем законодательстве, нормативно урегулировать процесс осуществления и реализации политических прав, определить основные ее организационно-правовые формы, регламентировать процедуру защиты прав и свобод.

Следует заострить внимание на проблеме необходимости четкого установления в федеральных законах, регламентирующих порядок работы государственных органов (или организаций), осуществляющих свои функции от имени государства), конкретных сроков выполнения ими тех или иных полномочий, а также возможность обжалования их действий в судебном порядке, в случае нарушения этих сроков.

В системе юридических механизмов защиты прав и свобод человека особое место занимает Правительство РФ – высший орган исполнительной власти. Исполнение законов в правовом государстве, возлагаемое на исполнительную власть, предполагает осуществление больших распорядительных действий и требует оперативного реагирования на необходимость поиска новых методов и средств, своей деятельности, в целях содействия свободной экономике и росту благосостояния, недопустимости ограничения политических прав и свобод. Именно на исполнительную власть возлагаются все трудности проведения политических и социальных реформ и преобразований⁷. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»⁸ определяет достаточно широкие полномочия этого органа государственной власти в политической и социальной сфере, обеспечения, охраны и защиты политических прав и свобод.

Правительство Российской Федерации: осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации регулирование политических и социальных процессов; обеспечивает единство правового пространства и свободу политической деятельности, прогнозирует политическое и социальное развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет социальные программы развития приоритетных направлений, вырабатывает государственную структурную и социальную политику, принимает меры по ее реализации, принимает меры по защите интересов граждан и реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» на среднесрочную перспективу (2013-2020 годы) включает положения, реализация которых направлена на достижение долгосрочных целей, содержащихся в стратегии социально-экономического развития России на период до 2020 г. (обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения, сокращение разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами). Заметим, как положительный фактор, что достижение этих целей в правительственной программе связывается с оптимальным участием государства в политической деятельности при усилении его роли как гаранта безопасности, обеспечением социальных стандартов, политических и экономической свободы, финансовой стабильности и эффективной инфраструктуры, а также построением динамично развивающейся рыночной экономики со стабильным и ясным законодательством⁹.

В связи с этим, при рассмотрении институтов защиты, конституционного права человека и гражданина в политической сфере России нельзя не остановиться на роли законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этом процессе. Государственная поддержка в социальной сфере Российской Федерации осуществляется, в том числе, в соответствии законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которые устанавливают основные условия осуществления социальных программ и деятельности субъектов на своей территории, определяют основные направления поддержки оказываемой им органами государственной власти за счет средств субъекта. При этом региональные, отраслевые и муниципальные программы развития и поддержки, разрабатываются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной

власти российских субъектов и органами местного самоуправления¹⁰.

Заметим, что именно от государственных органов субъектов, муниципальных органов во многом зависит нормальное функционирование политических и социальных программ в регионе, так как они могут создавать как административные барьеры, препятствующие нормальному осуществлению социальных программ, расширяющие полномочия региональных властей, так и принимать результативные меры по обеспечению и их поддержке¹¹.

Центральным звеном в механизме защиты политических прав и свобод человека является судебная защита. Этот институт охраны и защиты прав и свобод является наиболее эффективным и действенным из всех признанных в мировой истории элементов системы государственной защиты политических прав и свобод.

Надлежащее отправление правосудия выступает характерной чертой любого гражданского общества и правового государства, воплощением принципа верховенства Конституции, идеи справедливости. Значение судебной защиты состоит и в том, что процессуальное право путем регламентации судебной защиты обеспечивает реальность материального права.

Конституционные нормы о судебной защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ст.46) служат важной гарантией основных прав и свобод. Право на судебную защиту, согласно Конституции РФ, принадлежит каждому и гарантируется государством. Исходным началом для защиты прав и свобод является закрепление в Конституции положений, что судебная защита осуществляется только судом в особой процессуальной форме, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118); в суд могут быть обжалованы различные решения органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, а также любые их действия (бездействия), в случае нарушения ими политических прав и свобод человека и гражданина (ст. 46), судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации¹² и федеральному закону.

В целом следует отметить положительные шаги, которые делает государство по становлению и реформированию всей судебной системы. В целях защиты интересов спорящих сторон, создана система мировых судов, приняты изменения в процессуальное законодательство. Основная цель – обеспечить доступность правосудия, чтобы граждане и юридические лица могли беспрепятственно обратиться за защитой своих нарушенных политических прав в судебные органы, где им была бы гарантирована ква-



лифицированная защита и профессиональное, объективное и беспристрастное рассмотрение споров¹³.

Однако, в настоящее время еще рано говорить о создании совершенной системы правосудия в Российской Федерации. Существующая в настоящее время система защиты прав и свобод, включающая в себя и судебную защиту, нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании¹⁴. Если раньше судья не был свободен в постановлении своего решения, так как очень часто использовалось партийное давление на судей, то сегодня приходится говорить о том, что независимость, несменяемость, неприкосновенность судей не должны подменяться вседозволенностью¹⁵.

Главными препятствиями в реализации политической реформы являются: отсутствие стабильной нормативно-правовой базы по регулированию политических прав и свобод человека, противоречивость действующего законодательства, недостаточность мер по созданию условий реализации, наличие неоправданного вмешательства и давления со стороны региональных органов исполнительной власти и муниципальных органов, нечеткость полномочий и распределения функций между государственными и муниципальными органами.

Необходимо констатировать, что государство в настоящее время не выполняет в достаточной степени своих обязанностей по регулированию и реализации социальных программ: соблюдения, охраны и защиты политических и социальных прав и свобод; принятию комплексных мер по дальнейшему совершенствованию социальных программ, соответствующих частным и публичным интересам; утверждению справедливых, единых для всех прав и свобод; эффективной и действенной работе государственного аппарата; создания твердых гарантий государства для каждого человека и гражданина.

Будущее развитие политических отношений, реальное осуществление конституционных политических прав и свобод, их обеспечение охрана и защита, предполагают необходимость определенного изменения направления реформирования российской политической системы.

Важным и назревшим в существующих условиях является установление конкретных мер политической и юридической ответственности государственной власти в целом, а также высших должностных лиц Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, судей. В целях эффективной охраны и защиты социальных прав и свобод требуется четкое определение правового положения органов прокуратуры и юстиции, дальнейшее развитие судебной реформы, совершенствование правоохранительной системы и механизмов реализации. В целом обеспечение конституционных политических

прав и свобод, их реализация должны стать одним из стратегических приоритетов построения в России правового, демократического социально-ориентированного общества.

¹ См.: *Киричек Е.В.* Теоретические аспекты модернизации организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. *Государство и право*, 2013. № 11, С. 69–72.

² Конституция Российской Федерации. М., 2014.

³ *Окуньков Л.А.* Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // *Журнал российского права*. 2001. № 2. С. 9.

⁴ Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. №490 (ред. от 3 декабря 2013 г.) «Об утверждении Положения об администрации Президента Российской Федерации» СЗ РФ. 12 апреля 2004 г. № 15. Ст. 1395. [http:// www.pravo.dov.ru](http://www.pravo.dov.ru) Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 (ред. от 14. января 2011 г.) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025. <http:// www.pravo.dov.ru>

⁵ *Хартвиг М.* Защита прав человека в Федеративной республике Германии // *Защита прав человека в современном мире / Под ред. И.А. Ледях. М., 1993. С. 72; Цоллер Э.* Защита прав человека во Франции // *Защита прав человека в современном мире. С. 102. Брусницын Л.В.* Значение решений ЕСПЧ для национального уголовного судопроизводства и проблемы их учета в государства – членах Совета Европы (к реформе Конвенции о защите прав человека и основных свобод. *Государство и право*, 2013. № 2, С. 25–31.

⁶ Конституция Российской Федерации гл. 5, М., 2014 г.; Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) « О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. СЗ РФ. 23 мая 2005 г. № 21. Ст. 1919; <http:// www.pravo.dov.ru> Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. СЗ РФ. 10 декабря 2012 г. № 50. (ч. 4), Ст. 6952; <http:// www.pravo.dov.ru>, Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 7 мая 2013 г.) « О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации. СЗ РФ. 2 марта 2006 г. № 1. Ст. 7; <http:// www.pravo.dov.ru>,

⁷ *Черкасов А.И.* Институт правительства в зарубежных странах: порядок формирования и ответственность. *Государство и право*, 2013. № 1, С. 73–82.

⁸ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 7 мая 2013 г.) « О Правительстве Российской Федерации. СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; СЗ РФ. 1998. № 1.; <http:// www.pravo.dov.ru>.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». СЗ РФ. 1 апреля 2013 г. № 13, ст. 1600;

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г.



№ 435-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». СЗ РФ. 1 апреля 2013 г. № 13, ст. 1600;

¹¹ *Ишеков К.А.* Принципы деятельности региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: вопросы правового регулирования и реализации. Государство и право, 2013. № 7, С. 98–102.

¹² Конституция Российской Федерации гл. 5, М., 2014; Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) « О судебной системе Российской Федерации. СЗ РФ. 6 января 1997 г. № 1. Ст. 1; [http:// www.pravo.dov.ru](http://www.pravo.dov.ru).

¹³ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ (ред. от 25 декабря 2012 г. и 6 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации. СЗ РФ. 6 января 1997 г. № 1. Ст. 1; [http:// www.pravo.dov.ru](http://www.pravo.dov.ru); Федеральный закон от 6 февраля 2014 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации. кремлин.ру; [http:// www.pravo.dov.ru](http://www.pravo.dov.ru).

¹⁴ Судебная реформа: проблемы и перспективы / Под ред. Б.Н. Топорнина, И.Л. Петрухина. М., 2001.

¹⁵ *Николаева А.А.* Недобросовестность судей недопустима // Юрист. 2000. № 22; *Демин О.* Честь мундира судей превыше всего? // Юрист. 2000. № 33.

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ НЕЗАКОННЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Т.Р. Буранов,

*адъюнкт кафедры гражданского права и процесса
Московского университета МВД России*

*Научная специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право*

Научный руководитель: кандидат юридических наук Хорев А.А.

E-mail: buranov83@bk.ru

Аннотация. Рассматриваются отдельные проблемы института гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, в условиях совершенствования гражданского законодательства Кыргызской Республики на основе информационно-правовых массивов Российской Федерации.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, незаконное действие, правоохранительные органы.

PECULIARITIES OF CIVIL RESPONSIBILITY FOR THE HARM CAUSED BY ILLEGAL ACTIONS OF THE OFFICIALS THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE KYRGYZ REPUBLIC

T.R. Buranov,

adjunct of the department of civil law and process of the Moscow University of the MIA of Russia

Annotation. Address the individual problems of the Institute of civil liability for the harm caused by illegal actions of agencies of inquiry, preliminary investigation, Prosecutor and the court, in the conditions of improvement of the civil legislation of the Kyrgyz Republic, based on information and legal arrays of the Russian Federation.

Keywords: Civil liability, illegal, the law enforcement bodies.



Одна из задач государства в правоохранительной сфере – борьба с преступностью. Поэтому важны не только защита конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств, изобличение и наказание совершивших преступление, но и недопущение нарушений конституционных прав и свобод теми государственными исполнительными органами, которые обеспечивают их защиту.

Реализация этих задач осуществляются путем кропотливого труда оперативных сотрудников (органов дознания), следователей, прокуроров и судей на этапах от выявления преступления, возбуждения уголовного дела, уголовного преследования лиц, совершивших преступление, обвинения их перед судом до судебного рассмотрения и разрешения дела¹.

Работа сотрудников в правоохранительных органах всегда связана с повышенным риском и повышенной ответственностью. Но, как и всем людям, сотрудникам правоохранительных органов свойственно ошибаться. При осуществлении оперативно-розыскных мероприятий и уголовного преследования сотрудники органов внутренних дел также нередко допускают нарушения законных прав граждан: не всегда обеспечиваются принципы права во время проведения гласных и негласных оперативно-розыскных мероприятий, объективность расследования, надежность доказательственной базы предъявляемых обвинений.

Построение правового государства предполагает усиление гарантий прав, свобод и законных интересов граждан. В сфере оперативно-розыскной деятельности и уголовного судопроизводства данное положение имеет особое значение, поскольку проведение оперативно-розыскных мероприятий и расследование уголовных дел сопряжено с ограничением свободы и неприкосновенности личности, вторжением в частную жизнь граждан, применением мер процессуального принуждения. Необоснованные или незаконные оперативно-розыскные мероприятия и уголовное преследование, осуждение, как правило, сопряжены для пострадавших с душевными муками, нравственными переживаниями, материальными лишениями. Задача Кыргызской Республики как правового государства состоит в том, чтобы свести такие ошибки до минимума, а уж если в конкретном случае ошибка допущена, необходимо рассматривать ее как чрезвычайное происшествие, публично признать ошибку и незамедлительно предпринять все меры для реабилитации невиновного, и в процессе ее осуществления возместить причиненный ущерб.

Публичный характер оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности и причиняемого в данной сфере вреда предполагает и публичную ответственность государства перед

своими гражданами. Наше государство приняло на себя такую ответственность, провозгласив и закрепив защиту прав своих граждан в Конституции КР².

В соответствии со ст. 2 Конституции Кыргызской Республики человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение, защита прав и законных интересов человека и гражданина являются обязанностью государства. Один из способов защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также конституционно-правового статуса личности в целом, закреплен в ст. 20 Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с которой каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Вопрос о правовой природе и проблемах применения норм гражданского законодательства об деликтной ответственности за вред, причиненный незаконными оперативно-розыскными и процессуальными действиями сотрудников органов внутренних дел, является одним из центральных и дискуссионных в отечественной теории права. Конечно же, перед нашими коллегами из других стран, особенно из стран СНГ, стоят аналогичные правовые проблемы, поэтому их обсуждение в данной статье не случайно и вселяет надежду, что в ближайшем будущем будет достигнут прогресс в развитии деликтных правоотношений.

В России данный институт регулируется различными отраслями права (Гражданским законодательством и Уголовным процессом), т.е. нет единого образного законодательного закрепления. Сегодня суды применяют устаревшее положение и инструкцию о порядке возмещения вреда, утвержденную в СССР 1981 г., что не соответствует реалиям сегодняшнего дня, в связи с чем, институт реабилитации носит формальный неработающий характер³. Об этом свидетельствуют статистические сведения о рассмотрении судами общей юрисдикции по первой инстанции данной категории дел. За 2009 г. судами общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено 3 267 гражданских дел о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а в 2010 г. уже 3 631 гражданское дело⁴.

В Кыргызской Республике, к сожалению, также нет единого нормативно-правового акта, регламентирующего порядок реализации права субъектов на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) правоохранительных органов в гражданском судопроизводстве. Правоотношения по возмещению вреда, причинен-

ного при осуществлении уголовного судопроизводства в действующем законодательстве регулируются и иными нормами права, содержащимися в ряде нормативно-правовых актов, в том числе Союза ССР и РСФСР⁵, которые были приняты более 30-ти лет назад и во многом не соответствуют общественно-политической действительности сегодняшнего дня и современному законодательству.

Российские ученые-цивилисты предполагают, что в случае причинения вреда незаконными действиями в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел ответственность возникает по правилам ст. 1069 ГК РФ, а в случае причинения вреда в сфере процессуальной деятельности – по правилам ст. 1070 ГК РФ⁶.

Следует заметить, что в правоохранительной практике Кыргызской Республики и Российской Федерации довольно часто встречаются дела о признании незаконными действий оперативных подразделений органов внутренних причинивших вред охраняемому законом интересу граждан.

27 октября 2007 г. во ВНИИ МВД России прошла работа круглого стола с участием сотрудников Департамента экономической безопасности, Департамента собственной безопасности, ГУВД по Московской области, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также сотрудников вузов системы МВД России, Омской и Нижегородской академии МВД России⁷.

В рамках круглого стола предлагалось обсудить проблемы, связанные с причинением ущерба при осуществлении деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел. Содержания работ участников круглого стола П.П. Яцентюка и А.П. Горелика охватывали отдельные теоритические и практические проблемы института гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

В судебной практике при рассмотрении судами общей юрисдикции заявлений юридических лиц о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, возникают определенные сложности при определении единого подхода подсудности данной категории дел.

П.П. Яцентюк, подтверждая отсутствие единой судебной практики, связанной с решением вопроса о подсудности данной категории дел, предлагает руководствоваться правовыми нормами АПК РФ⁸.

В Кыргызской Республике подобные споры регулируются в соответствии с правовыми нормами гражданско-процессуального закона (ч. 3, ст. 26 ГПК КР), но существуют определенные несоот-

ветствия подсудности гражданских дел, связанных незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, так как сотрудники органов внутренних дел не являются субъектами предпринимательской деятельности. Правоотношения органов внутренних дел и лиц, которые официально обжалуют их действия, не связаны с осуществлением предпринимательской деятельности. Вследствие этого, как правило, споры возникают в связи с осуществлением профессиональной деятельности сотрудников на основании Закона Кыргызской Республики от 11 января 1994 г. №1360-12 «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», Закона Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. №131 «Об оперативно-розыскной деятельности», а также на основании Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики.

Основания и порядок возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, определяются ст.ст. 993, 998, 999 Гражданского кодекса Кыргызской Республики. При этом вред возмещается за счет соответствующей государственной казны или казны местного самоуправления.

Гражданским законодательством Российской Федерации предусмотрено, что в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от их имени выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ) либо другие юридические лица (п. 3 ст. 125 ГК РФ)⁹.

В настоящее время, в отличие от гражданского законодательства Российской Федерации, в гражданском законодательстве Кыргызской Республики отсутствует нормативно-правовой акт, обязывающий соответствующий финансовый орган Кыргызской Республики выступать в суде в качестве представителя ответчика в случае наступления ответственности за вред, причиненный незаконными действиями сотрудников правоохранительных органов. На наш взгляд, это является еще одной из основных причин возникновения споров о неподсудности гражданских дел, связанных с незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

А.П. Горелик, также как и П.П. Яцентюк, выдвигая аналогичные гипотезы к вопросу о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих ОРД, излагает собственные выводы, определенные детализировано-фактическими и на-



учно-правовыми материалами в целях раскрытия вопроса о случае причинения вреда правомерными действиями в рамках института гражданско-правовой ответственности.

Вред может быть причинен как незаконными действиями (бездействием) правоохранительных органов, так и является следствием правомерных действий, например причинение вреда здоровью или имуществу в ходе пресечения опасного преступления или задержания преступника¹⁰.

Статья 19 Закона Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»¹¹ и ст. 16 Федерального закона Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности»¹² допускают право должных лиц органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность на вынужденное причинение вреда охраняемым интересам граждан в целях выполнения служебного и общественного долга.

В связи с тем, что Гражданский кодекс как Кыргызской Республики, так и Российской Федерации не дает нам определение ни противоправного, ни правомерного поведения, которые признаются таковыми, законодателям указанных стран еще предстоит разработать правовую норму, определяющую грань между этими двумя различными понятиями в рамках гражданского законодательства.

А.П. Горелик в своем предложении по данному вопросу делает вывод, что причинение вреда в состоянии крайней необходимости является правомерным действием, но не исключает возложения обязанности по возмещению вреда на лицо, действовавшее в условиях необходимости. Это связано с тем, что потерпевший не совершает противоправных действий (бездействий), а оказывается жертвой стечения обстоятельств, носящих случайный характер¹³.

Таким образом, изучение отдельных проблем института гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда позволяют сделать вывод о целесообразности дополнить ч. 3, ст. 26 ГПК Кыргызской Республики нормами о порядке подсудности дел, связанных с причинением ущерба правоохранительными органами; ст. 998 ГК Кыргызской Республики о порядке возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов; в Законе КР «Об основных принципах бюджетных прав в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г. № 78 изложить порядок возложения гражданско-правовой ответственности на соответствующий финансовый орган Кыргызской Республики и обязать его выступать в суде в каче-

стве представителя ответчика в случае рассмотрения исковых заявлений о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц правоохранительных органов.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики (принята на референдуме 27 июня 2010 г. и введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.).

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // СПС «Консультант Плюс» ПРОФ. 2012. // www.consultant.ru.

3. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 5 января 1998 г. № 1 (Ч. 2); введен в действие Законом Кыргызской Республики от 5 января 1998 г. № 2.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 32 // СПС «Консультант Плюс» ПРОФ. 2012. // www.consultant.ru.

5. Гражданско-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 26 декабря 1999 г. № 146; введен в действие Законом Кыргызской Республики от 26 декабря 1999 г. № 147.

6. Закона Кыргызской Республики от 11 января 1994 г. № 1360-12 «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».

7. Закона Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. №131 «Об оперативно-розыскной деятельности».

8. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г. № 78.

9. *Королев И.И.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда: Дисс... канд. Юрид. наук: 12.00.03. Казань 2011.

10. Правовые и организационные проблемы, связанные с причинением ущерба при осуществлении деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел: Материалы круглого стола (М.: ВНИИ МВД России, 27 сентября 2007 г.) / М.: ВНИИ МВД России, 2008.

¹ *Горелик А.П.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный правоохранительными органами, осуществляющими ОРД // Правовые и организационные проблемы, связанные с причинением ущерба при осуществлении деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел. Материалы круглого стола (ВНИИ МВД России, 27 сентября 2007 г.). М., ВНИИ МВД России, 2008. С. 14.

² Ч. 2 ст. 5 Конституции КР от 27 июня 2010 г.

³ Актуальные проблемы теории и практика применения уголовно-процессуального права России // <http://www.zakon.kz> URL: <http://www.zakon.kz/2007>.

⁴ *Королев И.И.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03. Казань, СПб., 2011. С. 3.



⁵ Там же, С. 16.

⁶ Там же, С. 14.

⁷ Правовые и организационные проблемы, связанные причинением ущерба при осуществлении деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел. Материалы круглого стола (ВНИИ МВД России, 27 сентября 2007 г.). М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 3.

⁸ Яцентюк П.П. О некоторых вопросах, связанных с возмещением вреда, причиненного сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Правовые и организационные проблемы, связанные с причинением ущерба при осуществлении дея-

тельности оперативных подразделений органов внутренних дел: Материалы круглого стола (ВНИИ МВД России, 27 сентября 2007 г.). М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 8.

⁹ Там же, С. 9.

¹⁰ Там же, С. 14.

¹¹ Закон Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 г. № 331 // Информационный правовой центр ТОКТОМ. 2013 г.

¹² Федеральный Закон Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1195 г. №144-ФЗ / <http://base.consultant.ru>

¹³ Там же, С. 15.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ НЕЗАКОННОГО НАРКОБОРОТА И КАК ИХ ПРЕОДОЛЕТЬ?

Ф.П. Васильев,

*доцент кафедры УДСООП Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, доцент, полковник полиции,
член Российской академии юридических наук (РАЮН);*

И.Л. Дембицкая,

*оперуполномоченный отдела по контролю
за легальным оборотом наркотиков
(ОКЛОН) Управления ФСКН России
по Владимирской области, майор полиции
E-mail: vasilev17@mail.ru*

Аннотация. Рассмотрены проблемы совершенствования методов пресечения незаконного наркооборота правоохранительными и иными государственными органами; анализируются актуальные вопросы нормотворческой деятельности в указанной сфере. Авторские позиции (практические и научные) весьма обоснованы и могут быть востребованы не только читателями, аспирантами и учеными, но и законодателями.

Ключевые слова: административный, борьба, государство, закон, КоАП РФ, норма, наркооборот, наркомания, незаконно, ответственность, право, правонарушение, Россия, совершенствование, страна, статья, угроза.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES TO SUPPRESS ILLICIT DRUG TRAFFICKING AND HOW TO OVERCOME THEM?

F.P. Vasilyev,

*the senior lecturer of chair UDSOOP
of Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
the doctor of jurisprudence, the senior lecturer, the colonel of police,
a member of the Russian academy of jurisprudence (RAYUN)*

I.L. Dembitskaya,

*оперуполномоченный department on control over legal drug trafficking
(OKLON) Managements FSKN of Russia across Vladimir region,
the major of police*



Annotation. It is no secret to improve interdiction of drug-law enforcement and other governmental authorities and in the area of norm-setting activities today to some extent, are highly relevant and topical for Russia. Author's position (practical and academic) is quite justified. The judgment will be in demand in this article the authors not only readers, graduate students and researchers, but also legislators.

Keywords. Administrative, fighting, law, the code of administrative offences, the rule, drug trafficking, drug addiction, illegal, responsibility, right, wrong, Russia, country, art, article, threat.

Процессы борьбы с незаконным наркооборотом в Российской Федерации в XXI в. в целом не удовлетворяют наше российское общество. Сегодня основные задачи в данной области для нашего государства – поиск новых путей пресечения незаконных действия.

Эти и другие проблемы были отмечены еще в начале 2000-ых годов, в частности Н.Ф. Бережковой, по мнению которой угрозой национальной безопасности страны является надвигающаяся на российское общество наркомания, прежде всего, на молодежь¹.

Эти же проблемы весьма активно рассматривались 15 февраля 2013 г. на очередном заседании Общественного совета при МУ МВД России «Балаковское» обсуждалась и проблема наркомании в среде несовершеннолетних и были приведены весьма тревожные современные статданные о том, что, отвечая на вопрос, какие наркотики они знают, дети указали более семидесяти (!) наименований. Причем эти названия учащиеся пишут без орфографических ошибок. Обработывая данные опроса, взрослые, даже медики, были потрясены – многие названия им незнакомы. И настораживает, что только 4% опрошенных узнали о наркотиках и опасных последствиях их употребления от родителей. При этом 23% подростков указали, что хотели бы видеть в качестве источников информации своих родителей; что ныне в подростковом возрасте самостоятельно сделать правильные выводы, не каждому дано. 82% участников анкетирования были уверены: употребляя наркотики, реально избавиться от наркотической зависимости. Только после проведенной с ними беседы, тренинга и просмотра тематических фильмов осознали, что это не так. В ходе повторного опроса, уже после разъяснительных мероприятий, ни один несовершеннолетний – ребенок не остался при своем первоначальном мнении. Это дает надежду и должно стать призывом к более активным действиям со стороны взрослых, в первую очередь, родителей. Несомненно, внимание и даже гиперопека родителей – это тоже не гарантия безопасности. Тем не менее, общение и доверительные отношения с ребенком крайне важны, чтобы суметь вовремя почувствовать опасность и успеть помочь и т. др.².

По существу, проблема наркомании на сегодняшний день признана мировым сообществом социальным бедствием, перерастающим в катастрофу.

Распространение этой социальной болезни сегодня зачастую сравнивают с широкомасштабной эпидемией. Особенно губительно употребление наркотиков в молодежной среде – поражается как настоящее, так и будущее общества. В борьбе с этим зловещим антиобщественным явлением необходимо, прежде всего, знать, что послужило причиной, подтолкнувшей человека к употреблению наркотических средств, обстоятельств развития привыкания к наркотикам, признаков болезни, способов надежной диагностики и лечения.

Основным приоритетом первичной профилактики человека, попавшего в наркозависимость, следует рассматривать создание единой целостной системы позитивной профилактики, которая ориентируется не на патологию, не на проблему и ее разрушительные последствия, а на защищающий от возникновения подобных проблем потенциал его собственного здоровья – освоение и раскрытие ресурсов личностной психики, поддержку молодого человека и оказание ему необходимой помощи, с целью практической самореализации собственного жизненного предназначения. Очевидная цель позитивно направленной первичной профилактики состоит в воспитании психически здорового, личностно развитого человека, способного самостоятельно справляться с собственными психологическими затруднениями и жизненными трудностями.

Как свидетельствует история развития наркомании в нашей стране, она существует давно и протекает волнообразно. Последний и наиболее серьезный всплеск наркомании и рост незаконного оборота наркотиков в России относится к началу 90-х годов и продолжается до настоящего времени, постоянно усиливаясь.

Емкий рынок сбыта наркотиков, удобство географического положения страны для их транзита и ряд других причин способствуют лавинообразному увеличению контрабанды наркотических средств и психотропных веществ. В последние годы Россия является объектом экспансии международного наркобизнеса, который стал одним из наиболее прибыльных видов преступной деятельности. В распространение наркотиков вовлечены в качестве курьеров и мелких дилеров тысячи простых граждан, которых к этому подталкивает не только жажда легкой и быстрой наживы, но, зачастую, и тяжелое материальное положение. Снижение духовности

в российском обществе, распространяющаяся в молодежной среде «мода» на наркотики, расширяющаяся экспансия международного наркобизнеса в Россию – все это способствует дальнейшей наркотизации населения страны. Сегодня практически нет ни одного населенного пункта, где бы не были выявлены лица, допускающие немедицинское потребление наркотических средств.

Проведенный анализ правоприменительной практики и результаты научных исследований свидетельствует о том, что наркоситуация в стране сегодня представляет реальную угрозу национальной безопасности и здоровью населения. Однако, надлежащего понимания складывающейся ситуации в обществе до сих пор нет. Несмотря на повышение активности в этом вопросе средств массовой информации, антинаркотическая пропаганда ведется совершенно бессистемно. Более того, в некоторых средствах массовой информации проводится скрытая и явная реклама наркотической субкультуры, описание наркоприключений кумиров молодежи, ведутся дискуссии о необходимости или возможности легализации потребления наркотиков, декриминализации правонарушений в этой сфере, методик «эффективного и быстрого излечения от наркозависимости».

В соответствии с Положением о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденным Указом Президента России от 28 июля 2004 г. № 976³ ФСКН России является федеральным органом исполнительной власти (ФОИВ), осуществляющим функции по выработке госполитики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. Данное направление деятельности является неотъемлемой частью противодействия незаконному обороту подконтрольных веществ и профилактики совершения преступлений.

Изучение нормативных правовых актов, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, свидетельствует о том, что, несмотря на постоянно совершенствующееся законодательство в этой сфере, на сегодняшний день оно требует дальнейшей корректировки, так как многие вопросы по-прежнему нуждаются в нормативно-правовом урегулировании в соответствии с реалиями настоящего времени.

В этой связи представляется необходимым и введение *более серьезной административной ответ-*

ственности для лиц, являющихся потребителями наркотических средств и психотропных веществ. Это могло бы действительно послужить усилению профилактики подобных правонарушений, и помочь ей стать более весомой мерой в борьбе с подобными злоупотреблениями.

Остановимся на некоторых статьях Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г.⁴, регулирующих положения по соблюдению контроля за оборотом наркотиков. Так, в ст. 6.8 КоАП РФ говорится, что незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, – могут повлечь за собой наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. или административный арест на срок до 15 суток.

Те же действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, влекут наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы РФ либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Имеется *примечание* к данной статье: «Лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение».

По существу в статье речь идет о физических лицах, но в последнее время незаконная реализация «курительных смесей», фактически являющихся аналогами наркотических средств и психотропных веществ, осуществляется и юридическими лицами, в том числе и посредством сети Интернет. Возможно, *целесообразным будет введение ответственности должностных лиц по данной статье.* Или же ст. 6.9 КоАП РФ – потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ, – влечет наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. или административный арест на срок до 15 суток.

То же действие, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства, влечет наложение административного штрафа в размере от



4 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы РФ, либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

С учетом опасных явлений предполагается дополнить Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ с 25 мая 2014 г. (примечание к ст. 6.9) предложением следующего содержания: «Действие настоящего примечания распространяется на административные правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 20.20 настоящего Кодекса», т.е. примечание следующего характера: «Лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ».

Но, практика позволяет утверждать, что, как правило, наложенные административные штрафы не уплачиваются в связи с отсутствием средств у большинства лиц из данной категории правонарушителей, а административные аресты, чаще всего сроком на 3–5 суток, не являются выходом из сложившейся ситуации с употреблением наркосредств. Параллельно следует проанализировать, насколько часто в наши медицинские учреждения обращаются за лечением от наркозависимости «наши» клиенты добровольно? А ответ на этот счет неутешительный. Известно, что подобные случаи носят единичный характер из «многотысячной армии наркоманов».

Таким образом, напрашивается предложение юридического характера: подобные лица должны в принудительном порядке направляться на медицинскую и социальную реабилитацию в специально созданные государством учреждения, где они будут находиться под постоянным присмотром опытных врачей, где их свобода будет не беспредельна, а ограничена известными рамками. Вполне вероятно, наши ярые защитники свобод личности и соблюдения прав граждан (к сожалению, наркоманов) сочтут наше предложение посягательством на эту самую свободу. Однако, необходимо учитывать, что объектом их защиты является наркоман и нарковещества, а значит, социально опасный человек, от которого можно ожидать любых непредвиденных (даже неопределимых) действий.

Безусловно, некоторые склонны считать, что это будет похоже на жизнь в гетто или лагере, и им

трудно объяснить, что без принудительного лечения подобных больных с некоторым ограничением их свободы никакой пользы не достичь. Особенно с учетом того, что редкий наркозависимый человек способен реально понимать всю глубину своего падения и готов яростно утверждать, что возврат к прежней жизни для него – пара пустяков, стоит только захотеть. Однако, втягиваясь в это пагубное дело, человек теряет всяческую волю, и мечты о возвращении к прежней светлой поре остаются мифом. А потому выход один – лечение. И, прежде всего, принудительное.

Следует обратить внимание и на ст. 6.13 КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры. За эти действия законодателем усилена ответственность – введены повышенные штрафные санкции. И в данном случае имеется примечание: административным правонарушением не является распространение в специализированных изданиях, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, сведений о разрешенных к применению в медицинских целях наркотических средств, психотропных веществах и их прекурсорах. Если с содержанием частью примечания все ясно, то возникают другие вопросы. Скажем, а как быть с Интернетом? Там также можно найти все, что душе угодно: и какие травы употреблять, и какие препараты следует использовать для изготовления определенного вида наркосредств. Таким образом, проводится открытая пропаганда наркотиков и наркотического образа жизни: ищи, изготавливай и потребляй дурь, которая предлагается соцсетями Интернета.

Отметим, что в соответствии со ст. 6.15 КоАП РФ за нарушение юридическим лицом правил производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, где также предусмотрены повышенные штрафные санкции. И тут имеется примечательная оговорка – *или без таковой*, т.е., могут инструменты и оборудование и не конфисковывать? А это значит одно из двух: либо юридическое лицо заплатит от 50 до 100 тыс. руб. штрафа, либо его деятельность будет приостановлена на 90 суток. При этом инструменты и оборудование могут остаться при нем, а значит, противоправная деятельность может быть продолжена.

Или же, допустим, можно найти пути борьбы с рекламой, распространяемой в печатных изданиях, но что делать с конфискацией инструментов и оборудования, при помощи которых изготавливалась данная реклама? Одно дело, когда они лишь для этого и предназначались. Их конфискация и уничтожение есть гарантия, что здесь данная проблема будет хотя бы частично разрешена. Фактически, когда эти инструменты и оборудование имели здесь лишь побочное отношение и, в основном, используются в иных, более важных производственных целях. В таком случае изымать их не представляется возможным, а, значит, оставаясь у прежнего владельца, даже после уплаты необходимых штрафов вполне реально, в подпольном варианте, снова негласно они начнут работать для изготовления наркосредств.

Заслуживает также толкования ст. 6.16. КоАП РФ, что нарушение правил производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, распределения, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и включенных в список I и таблицу I списка IV Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России, прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ либо хранения, учета, реализации, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, либо непредоставление в государственный орган предусмотренной законом отчетности о деятельности, связанной с их оборотом, несвоевременное представление такой отчетности или представление такой отчетности в неполном объеме или в искаженном виде. Санкции за совершение указанных действий также высокие. Или те же действия, совершенные в отношении прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, включенных в таблицу II списка IV Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России (повышенная ответственность). Те же действия (ч. 2), совершенные в отношении прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, включенных в таблицу III списка IV Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России, влекут наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 50 тыс. до 100 тыс. руб. с конфискацией прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ или без таковой. При этом и здесь в санкции присутствует также оговорка «... или без таковой». Судя по всему, под ней следует

понимать, что можно штрафовать, но вот конфискацию наркосредств, психотропных веществ и их прекурсоров, коль заплатил деньги, выходит, можно и не осуществлять? Поскольку они и так финансово потерпели, оплатив штрафы, то пусть пользуются тем, что им оставили, и что потом принесет вред другим. Нам представляется, что в **любом** случае *подлежит безоговорочному изъятию и уничтожению все, что было обнаружено у нарушителей закона, даже после уплаты положенных штрафов*. Это было бы правильно с точки зрения заботы о здоровье нашего общества.

По существу КоАП РФ устанавливает не только конкретные виды административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, но и административные наказания за их совершение. Но, как следует из практики, судами зачастую за совершение административного правонарушения по ст. 6.16 выносятся *предупреждение*, – санкция, не предусмотренная законодательством. Фактически судья *назначает наказание ниже низшего предела!*, установленной соответствующей статьей. Фактически судебная власть игнорирует основной закон (санкции).

Давайте обратим внимание также на ст. 6.16.1 КоАП РФ «Незаконное приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния влекут наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. или административный арест на срок до 15 суток. Или те же действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, влекут наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы РФ либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы РФ».

Но законодатель снова прибегает к оговорке, т.е. лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное названной статьей КоАП, добровольно сдавшее приобретенные прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, растения, содержащие прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их части, содержащие прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение. Полагаем, что *не может*



признаваться добровольной сдачей прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, их изъятие после возбуждения дела об административном правонарушении. И действие данной статьи распространяется на оборот прекурсоров, включенных в список I и таблицу I списка IV Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России. Как показывает практика, ныне при изготовлении таких наркотических средств и психотропных веществ, как амфетамин, метамфетамин, дезоморфин наркозависимые лица используют прекурсоры, входящие в таблицу III списка IV (серная кислота, соляная кислота и др.), которые не подпадают под действие вышеуказанной статьи, и соответственно привлечение таких лиц к ответственности исключается. Исходя из этого, целесообразнее данную статью дополнить прекурсорами, входящими в таблицу III списка IV, а также запретить распространение подобных средств с использованием сети Интернет.

В заключение рассмотрим ст. 20.20 КоАП РФ, которой закреплено, что «потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом – влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1500 руб. – т.е. потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах – влечет наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. или административный арест на срок до 15 суток. А действия, указанные в ч. 2 ст. 20.20, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, влекут наложение административного штрафа в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы РФ либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы РФ».

На наш взгляд, было бы правильным дополнить норму административного закона тем, что, помимо штрафа, налагаемого на нарушителей подобного рода, при необходимости, *лицо, неоднократно совершившее указанное правонарушение, уже в принудительном порядке могло бы быть направлено на медицинскую или социальную реабилитацию, а иностранные граждане выдворены без права въезда на территорию страны (такие меры необходимо предусмотреть во всех статьях КоАП РФ за потребление, хранение, перевозку, посредничество).*

Иначе мы не сможем говорить о результативной борьбе с наркоугрозой.

Таким образом, проблема, связанная с распространением наркомании, на сегодняшний день является острой проблемой нашего общества. Тем более ни для кого не секрет, что наиболее важное значение в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и их немедицинским потреблением приобретает первичную позицию наркопрофилактики, проводимую на местах. Снижение спроса на наркотики позволит оздоровить общество и снизить (контролируемую) криминогенную обстановку на местах. Умение сказать «нет» в ситуации первичного предложения наркотика поможет сохранить здоровье, а зачастую, и жизни подрастающего поколения. Профилактические программы должны начинать действовать еще с детского возраста и сопровождать человека на протяжении всей его жизни. Злоупотребление наркотиками, известное с древнейших времен, сейчас приобрело такие масштабы, которые не могут не вызывать беспокойства всей мировой общественности.

Даже при сужении границ распространения наркомании до юридически приемлемых, во многих странах она признана социальным бедствием, в связи с чем применяется высшая мера наказания – смертная казнь (авторы также являются сторонниками этих мер, может, тогда сократится поставка данного «яда» обществу). И в целях сохранения государственной целостности и собственной безопасности каждое государство предпринимает свои меры. Тем более нормы Устава ООН это разрешают. Для этого требуется еще более широкое и более мощное противодействие распространению этой опасной продукции объединенными усилиями всех стран. Такая работа проводится, но пока видимого положительного эффекта общество еще не видит. Для этого нужны более четкие организационные и координационные меры борьбы с распространением и употреблением наркосредств, психотропных веществ и их прекурсоров на международном уровне в Международном совете по контролю за наркотиками при ООН, который возглавляет эту крайне важную и необходимую работу во имя спасения человечества.

В Указе Президента России от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» в ст. 78 указывается, что *решение задач национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:*

- формирования национальных программ (проектов) по лечению социально значимых заболеваний (онкологические, сердечно-сосудистые, диабетологические, фтизиатрические заболевания, **наркомания**, алкоголизм) с разработкой единых



общероссийских подходов к диагностике, лечению и реабилитации пациентов;

- развития системы управления качеством и доступностью медицинской помощи, подготовкой специалистов здравоохранения;

- обеспечения качественного изменения структуры заболеваний и ликвидации предпосылок эпидемий, в том числе вызванных особо опасными инфекционными патогенами, за счет разработки и реализации перспективных технологий и национальных программ государственной поддержки профилактики заболеваний.

Фактически в требованиях Главы государства мы должны также видеть и принудительные лечения в целях спасения и сохранения генофонда России.

¹ Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П. Наркомания среди молодежи – угроза национальной безопасности России / Комплексная подготовка лидеров среди детей и молодежи в области профилактики наркозависимости: Материалы первой Всероссийской конференции в рамках IV Международной открытой сессии «Modus Academicus» Ульяновского государственного университета (Ульяновск, 19-21 марта 2001 г.). / Под ред. В.К. Курочки. – Ульяновск: УлГУ, 2001. С. 79–81.

² См. Информацию ГУ МВД России по Саратовской области <http://64.mvd.ru/news/item/845945>

³ СЗ РФ 2 августа 2004 г., № 31, ст. 3234 (с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2013 г.).

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 3 февраля 2014 г.) <http://www.consultant.ru/popular/koap/#info>
© КонсультантПлюс, 1992–2014.

НЕКОТОРЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РОССИИ НА УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Д.В. Газлов,

*ассистент кафедры конституционного и муниципального права
Российского университета дружбы народов*

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право.*

*Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Еремян В.В.
E-mail: david.vebber@yandex.ru*

Аннотация. Рассматривается вопрос региональной специфики реализации конституционного права граждан России на участие в публичных мероприятиях.

Ключевые слова: институт публичных мероприятий, региональная специфика, субъективное право.

SOME REGIONAL FEATURES OF STANDARD REGULATION OF A CONSTITUTIONAL LAW OF CITIZENS OF RUSSIA ON PARTICIPATION IN PUBLIC ACTIONS

D.V. Gagloev,

*the assistant to chair of the constitutional and municipal right
of the Russian university of friendship of the people*

Annotation. In article the question of regional specificity of realisation of a constitutional law of citizens of Russia on participation in public actions is mentioned.

Keywords: institute of public actions, regional specificity, the subjective right.



Несмотря на относительную молодость современных основ российской государственности в целом и институтов непосредственной демократии в частности, стоит сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование права на участие в публичных мероприятиях в своей эволюции прошло довольно длинный и сложный путь, в контексте чего уместно будет говорить о некоторых аспектах юридической преемственности.

В связи с этим, не будет преувеличением считать, что принятый 19 июня 2004 г. Федеральный закон №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – закон), по-сути, стал началом новой эры в истории института публичных мероприятий. Вместе с тем, одной из проблем современных правоотношений в сфере реализации права граждан России на участие в публичных мероприятиях, является серьезное «вертикально-горизонтальное» несоответствие между региональными актами, регулирующими порядок организации и проведения соответствующих мероприятий. Речь идет о том, что реализация одного и того же конституционного права имеет существенные различия, в зависимости от того, на территории какого субъекта оно проводится, начиная с алгоритма действий организаторов и заканчивая формальным несоответствием региональных актов федеральному законодательству.

Статья 71 Конституции закрепляет функцию регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве исключительного предмета ведения Российской Федерации. Применительно к институту публичных мероприятий, это означает установление на федеральном уровне неких единых фундаментальных правовых основ реализации данного права.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 закона, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, становится очевидным, что закон устанавливает некие фундаментальные принципы организации и проведения публичных мероприятий, а также определяет правовое содержание каждой их разновидности.

Важнейшим является положение ч. 2 ст. 7 закона. Оно устанавливает, что порядок подачи уведомления в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления регулируется законом субъекта Российской Федерации. При этом, данные законы субъектов,

естественно, не должны противоречить принципам проведения публичного мероприятия, указанным в ст. 3 закона и положениям ст. 31 Конституции Российской Федерации.

Несовершенство процедурно-технической стороны Закона является предметом серьезной научной критики ряда современных исследователей. К слову, Е.Е. Никитина отмечает, что детализация порядка подачи уведомления о проведении мероприятия законом субъекта, а уж тем более актом органа местного самоуправления, имеет ограничительный характер¹. При этом подчеркивается, что о нарушении норм федерального законодательства речи не идет.

Закон, закрепляя общие требования по форме, содержанию и сроках подачи уведомления, дает широкий простор для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в каждом субъекте свой собственный. Федеральный законодатель таким образом передает детализацию установления порядка подачи уведомления о проведении мероприятия на региональный и местный уровни. Соответственно, порядок подачи уведомления в исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации может сильно различаться.

Например, соответствующий Закон Республики Северная Осетия-Алания (далее – Закон Республики), определяет порядок подачи в исполнительный орган власти уведомления о проведении публичного мероприятия на территории республики².

Часть 1 ст. 2 Закона Республики передает полномочия по принятию уведомления и последующему контролю органу местного самоуправления, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия, исключая тем самым участие органов государственной власти в принятии и рассмотрении соответствующего обращения. При этом Закон Республики не предусматривает необходимость подачи уведомления в администрацию местного самоуправления другого административно-территориального образования в том случае, если публичное мероприятие планируется на территории двух (или) более районов республики или административных округов города. По части формы уведомления, Закон Республики в ст.3 определяет исчерпывающий перечень данных о публичном мероприятии, выполняя тем самым единые требования ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ.

Любопытным является положение ст. 5, в соответствии с которым администрация местного самоуправления в течении трех дней после регистрации поданного уведомления информирует о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и мест-

ного самоуправления, которым данные вопросы адресуются. Однако, каким образом выполнить данные условия с чисто технической точки зрения абсолютно непонятно, особенно если речь идет о проведении пикетирования группой лиц, уведомление о котором, в соответствие со ст. 1 Закона Республики, может быть подано за три дня до проведения мероприятия.

Рассматривая вопросы детализации регионального законодательства, следует подчеркнуть, что уровень и объем отношений, регулируемый данными нормами различается в зависимости от того или иного субъекта. Это объясняется географической, политической, национальной, ментальной и исторической спецификой определенных российских регионов. При этом, как подчеркивает Е.Е. Никитина, детально неурегулированные законодательством субъекта вопросы реализации конституционного права на участие в публичных мероприятиях, существенно снижают реальный объем государственных гарантий в области обеспечения доступа граждан к реализации своих политических прав. С такой позицией ученого следует согласиться.

Различаются в ряде субъектов и критерии, в соответствии с которыми уведомление о проведении публичного мероприятия подается либо в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, либо в органы местного самоуправления. Такими критериями могут быть количество участников публичного мероприятия, место его проведения, либо вопросы, являющиеся предметом ведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, либо органов местного самоуправления. При этом законодательством некоторых субъектов установлен порядок, при котором органы местного самоуправления в обязательном порядке информируют органы государственной власти субъекта Российской Федерации о получении уведомления вне зависимости от предмета, целей и количества участников такого публичного мероприятия.

Так, при проведении публичного мероприятия на территории двух и более муниципальных образований, уведомление о его проведении подается в Правительство Ярославской области с обязательным информированием исполнительных органов власти соответствующих муниципалитетов.³

Проблема различия в порядке подачи уведомления о проведении мероприятия, как начальной стадии его организации, является более серьезной, чем может показаться на первый взгляд. Ведь очевидно, что реализация одного и того же субъективного права на территории разных субъектов не должна существенно отличаться. Однако, тот же Закон Ярославской области предусматривает возможность подачи уведомления по почте.

Часть 7 ст. 11 указанного закона устанавливает, помимо прочего, что орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. №57-ФЗ «О государственной охране», должен своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны.⁴

Кроме этого, ч. 3 ст. 12 закона устанавливает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором, в соответствии с настоящим Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, проведение публичного мероприятия запрещается.

В ряде субъектов Российской Федерации рассмотрение вопросов, связанных с полученными уведомлениями о проведении публичного мероприятия возлагаются главой муниципального образования на определенное должностное лицо или специально созданную комиссию. Естественным является и то, что в зависимости от субъекта, деятельность таких комиссии, с учетом, например, частоты проведения публичных мероприятий в том или ином административно-территориальном образовании субъекта Российской Федерации может сильно отличаться, а правовое регулирование осуществляться как законами субъектов, так и подзаконными актами. Примером этому может служить Постановление Администрации г. Омска от 28 апреля 2009 г. № 317-П «О реализации положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях на территории города Омска», в соответствии с которым администрацией местного самоуправления учреждается комиссия по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий, а также принимается регламент принятия и рассмотрения таких уведомлений.

Задача федерального законодательства заключается в определении единых и общих стандартов, принципов и требований, определяющих полноту юридического содержания рассматриваемого права, безотносительно местожительства гражданина Российской Федерации.

Реализация одного и того же конституционного права гражданина в разных субъектах должна иметь одинаковый правовой алгоритм действий. Законодательство любого субъекта должно быть приведено в



соответствие с федеральным. При этом, в ряде субъектов установлен дополнительный перечень требований к содержанию уведомлений, хотя в ФЗ-54 они изложены исчерпывающим образом.

Задачей регионального законодательства в сфере конкретизации федерального является определение и уточнение исключительно технических вопросов, таких как установление соответствующего органа, осуществляющего прием уведомлений от граждан, распределение предметов компетенции, определение мест проведения публичных мероприятий, с учетом специфики конкретного региона и т.п., а не простое дублирование положений ФЗ-54 или создание дополнительных условий для реализации права на участие в публичных мероприятиях.

¹ См.: Никитина Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионально законодательства // Журнал российского права. № 3, 2006. С.37

² См.: Закон РСО-Алания от 30 декабря 2005 г. №79-РЗ «О порядке подачи уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Республики Северная Осетия-Алания»/ Справочно-правовая система «ПРАВО.ру»

³ См.: Закон Ярославской области от 7 декабря 2004 г. №56-З «О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий» / Справочно-правовая система «ПРАВО.ру»

⁴ См.: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. №57-ФЗ «О государственной охране» / Справочно-правовая система «ПРАВО.ру»

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

К.К. Гасанова,

*аспирант кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России*

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право*

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Хазов Е.Н.

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

Аннотация. Предпринята попытка использования системного подхода при исследовании государственных органов Китайской Народной Республики.

Ключевые слова: Китайская Народная Республика, Конституция КНР, Китай, Тайвань, «современный Китай», Всекитайское собрание народных представителей, социалистическое правовое государство, социалистическая рыночная экономика, государственные органы КНР, Председатель КНР, Госсовет, Центральная военная комиссия, народные суды, народная прокуратура.

THE SYSTEM OF STATE ORGANS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

K.K. Gasanova,

*graduate student of chair constitutional and municipal right
Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia*

Annotation. This article attempts to use a systematic approach in the study of China public authorities of the People's Republic.

Keywords: China, the Constitution of the PRC, China, Taiwan, «Modern China», the National Assembly of the People's Representatives, the socialist legal state socialism stylistic market economy, government authorities of the PRC, The Chairperson of the PRC State Council, the Central Military Commission, people's courts, for native prosecutors.

В Китайской Народной Республике (КНР), как субъекте международного права, государственное устройство отличается своеобразием, в чем мы убедились при анализе, в первую очередь, положений Конституции КНР от 4 декабря 1982 г.¹, а также соответствующей юридической литературы¹.

Первоначально обращаем внимание на многообразие наименований одного и того же государства. В частности, непосредственно в Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. используются термины «Китайская Народная Республика» и «Китай». Кроме того, во «Введении» к Конституции КНР имеется небесспорная запись: «Тайвань является частью священной территории Китайской Народной Республики. Завершение великого дела воссоединения Родины – священный долг всего китайского народа, в том числе и наших соотечественников на Тайване». Вероятно, именно поэтому в юридической литературе используется еще не столь совершенный термин «современный Китай»².

Также обращаем внимание и на не корреспондирующие друг другу положения отдельных статей Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. (с последующими «поправками»): ст. 2 («Вся власть в Китайской Народной Республике принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней. Народ в соответствии с положениями закона различными путями и в различных формах управляет государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами»); ст. 5 (Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством. Государство обеспечивает единство и соблюдение социалистической законности. Никакие законы, административно-правовые акты и местные установления не должны противоречить Конституции. Все государственные органы и вооруженные силы, политические партии и общественные организации, предприятия и учреждения должны соблюдать Конституцию и законы. За любое нарушение Конституции и законов необходимо привлекать к ответственности. Никакие организации или отдельные лица не должны пользоваться привилегиями, выходящими за рамки Конституции и законов) и ст. 15 («Государство претворяет в жизнь социалистическую рыночную экономику. Государство усиливает хозяйственное законодательство, совершенствует макрорегулирование. Государство на основании закона запрещает любым организациям или отдельным лицам нарушать экономический порядок общества»).

Теперь непосредственно о государственном устройстве именно Китайской Народной Республи-

ки. Так, в соответствии со ст. 2 Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. «власть в Китайской Народной Республике принадлежит народу» («Народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней. Народ в соответствии с положениями закона различными путями и в различных формах управляет государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами»).

В последующей ст. 3 этого же нормативного правового акта закреплено следующее положение: «Государственные органы Китайской Народной Республики осуществляют принцип демократического централизма. Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем. Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны. Разграничение полномочий центральных и местных государственных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра».

Положения ст.ст. 2–3 Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. детализированы в гл. III «Государственная структура», объединяющей несколько разделов: разд. I «Всекитайское собрание народных представителей» (ст.ст. 57–78); разд. II «Председатель Китайской Народной Республики» (ст.ст. 79–84); разд. III «Государственный совет» (ст.ст. 85–92); разд. IV «Центральная военная комиссия» (ст.ст. 93–94); разд. V «Местные собрания народных представителей и местные правительства разных уровней» (ст.ст. 95–111); разд. VI «Органы самоуправления национальных автономных районов» (ст.ст. 112–122); разд. VII «Народный суд и народная прокуратура» (ст.ст. 123–135).

Так, в разд. I «Всекитайское собрание народных представителей» обращаем внимание на положения нескольких статей: ст. 57 («Всекитайское собрание народных представителей является высшим органом государственной власти. Его постоянно действующим органом является Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей»); ст. 58 («Всекитайское собрание народных представителей и Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей осуществляют законодательную власть в стране»).

В разд. II «Председатель Китайской Народной Республики» обращаем внимание на положения ст. 81 («Председатель Китайской Народной Ре-



спублики представляет Китайскую Народную Республику, занимается государственными делами, принимает иностранных дипломатических представителей, на основании решений Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует договоры и важные соглашения, заключенные с иностранными государствами»).

В разд. III «Государственный совет» обращаем внимание на положения ст. 85 («Государственный совет Китайской Народной Республики, т.е. центральное народное правительство, является исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом»).

В разд. VII «Народный суд и народная прокуратура» обращаем внимание на положения статей: ст. 123 (« Народный суд Китайской Народной Республики является государственным судебным органом»); ст. 129 («Народная прокуратура Китайской Народной Республики является государственным органом надзора за соблюдением законности»).

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, в Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. (с последующими «поправками») отсутствует принципиально важное положение о наименовании государства.

Во-вторых, в Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. (с последующими «поправками») отсутству-

ет положение о разделении государственной власти на отдельные ветви и соответственно о системе государственных органов в Китайской Народной Республике.

В-третьих, в Конституции КНР от 4 декабря 1982 г. (с последующими «поправками») не определено место Председателя КНР.

1 См.: Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты: Сборник / Под ред. Л.М. Гудошников. М.: Прогресс, 1984. С. 20–55.

2 См. об этом, например: Китайская Народная Республика: высшие государственные и партийные органы (по состоянию на март 2005 г.) / Сост. В.И. Антонов, М.В. Александрова. М., 2005; Политическая система и право КНР в процессе реформ 1978–2005: Монография / Рук. авт. коллектива Л.И. Гудошников. М.: Русская панорама, 2007; Ван Чуньянь. Политическая система КНР: государственно-административная реформа (опыт проведения, проблемы и перспективы): Автореферат Дисс. ... канд. политических наук. Владивосток, 2010; Лю Вэйхуа. Роль государственных институтов КНР в регулировании и решении глобальных проблем (демография, экология, геополитика): Автореферат, Дисс. ... канд. политических наук. М., 2010; Дробышевский В.С., Смирнова Л.А. Политическая система КНР: Монография. Чита: ЗИП СибУПК, 2011; Чжао Мэн. Проблемы и перспективы развития политической науки в КНР в контексте общественно-политических преобразований: Автореферат дисс. ... канд. политических наук. М., 2012.

3 См. об этом, например: Ивченко Б.В. Политические процессы в современном Китае: две модели развития (КНР и Тайвань): Автореферат дисс. ... канд. политических наук. Воронеж, 2011.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДИСЦИПЛИНАРНОГО СУДЕБНОГО ПРИСУТСТВИЯ

Э.Б. Джаббаров,

*соискатель кафедры налогового права Финансового Университета при Правительстве РФ,
помощник судьи 235 гарнизонного военного суда*

*Научная специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс*

*Научный руководитель и рецензент: доктор юридических наук Кобзарь-Фролова М.Н.
E-mail: elvinaldo@gmail.com*

Аннотация. Анализируются принципы и полномочия Дисциплинарного судебного присутствия. Определен порядок формирования и функционирования Дисциплинарного судебного присутствия, выявлены векторы развития указанного органа. Делается вывод о том, что Дисциплинарное судебное присутствие имеет особый статус – статус органа, наделенного полномочиями по рассмотрению дел о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.

Ключевые слова: правовой статус, дисциплинарный проступок, законность, независимость, беспристрастность, прекращение полномочий судьи.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE JUDICIAL DISCIPLINARY TRIBUNAL

E.B. Dzhabbarov,

*competitor of department of tax right for Financial University
at Government of Russian Federation, assistant judge 235 garrison court martial*

Annotation. The article attempts to analyze the principles and powers of the Judicial Disciplinary Tribunal. The author has determined the formation and functioning of the Judicial Disciplinary Tribunal, determined development of the public authority. The author comes to the conclusion that the Judicial Disciplinary Tribunal has a special status – the status of the body with the authority to review cases of early termination of powers of judges for committing disciplinary misdemeanours.

Keywords: legal status, disciplinary offence, legality, independence, impartiality, termination of powers of the judge.

Дисциплинарное судебное присутствие – совершенно новое для российской правовой системы явление, которое проходит лишь стадию своего формирования. Создание данного института судебной системы вызвано необходимостью повышения уровня гарантии независимости судей, а также рядом иных обстоятельств. Регламентирует деятельность рассматриваемого института Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии»¹ (далее по тексту Закон № 4-ФКЗ). Сразу заметим, что специалисты и теоретики права уже обратили внимание на «некоторую абстрактность» норм Закона № 4-ФКЗ, «а также их последующую корректировку с учетом требований объективной реальности»².

Формирование института дисциплинарного судебного присутствия в России сопряжено с рядом трудностей, основная из которых, как совершенно верно отмечено Е.А. Григорьевой, абстрактность и декларативность норм Закона № 4-ФКЗ, которые в большинстве своем не предусматривают механизма реализации отдельных направлений деятельности дисциплинарного присутствия.

Дисциплинарное судебное присутствие (далее – ДСП) – это судебный орган, рассматривающий дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (далее ВК КС РФ) и ККС субъектов Российской Федерации, о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и обращениям на решения ВК КС Российской Федерации и ККС субъектов Российской Федерации об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков³.

Таким образом, Закон № 4-ФКЗ закрепил за ДСП особый статус – статус органа, наделенного полномочиями по рассмотрению только отдельных категорий дел – дел о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. С одной стороны,

он выступает в качестве органа по контролю за законностью и объективностью ККС, что указывает на административный характер полномочий рассматриваемого органа власти. С другой стороны, основной целью деятельностью ДСП является защита прав и интересов отдельных категорий субъектов правоотношений. Причем, в отличие от иных правозащитных органов, деятельность ДСП распространяется на специальный субъектный состав, в котором сторонами выступают судьи и ВК КС.

Однако, контроль ДСП не предусматривает постоянной деятельности этого органа, поскольку проверка соблюдения Закона при принятии решения о досрочном прекращении полномочий судьи происходит только по инициативе субъектов правоотношений, прежде всего судей, что является еще одним из проявления принципов гарантии независимости судей, либо председателем соответствующего суда РФ, инициировавшим процедуру досрочного прекращения полномочий соответствующего судьи. В этой связи Закон № 4-ФКЗ предусматривает две формы документов, выступающих в качестве основания для возбуждения процесса. По инициативе судьи на основании его жалобы ДСП пересматривает решение соответствующей ККС, (ВККС РФ) о досрочном прекращении полномочий судьи. Председателем суда, как правило, направляется обращение по поводу отказа ККС в досрочном прекращении полномочий судьи. ДСП был создан в целях совершенствования механизма обжалования и пересмотра решений о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Его роль сводится к административному урегулированию конфликта сторон, что предполагает установление специального порядка разрешения указанных категорий дел. Такой подход, при котором полномочиями по рассмотрению жалоб и пересмотру решений квалификационных коллегий судей о прекращении полномочий судей в связи с совершением ими дисциплинарных проступков в отношении судей ВАС РФ и всей системы арби-



тражных судов наделяется Верховный Суд Российской Федерации (исходя из равенства конституционного статуса судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов), представляется ущемляющим права судей.

Выступая в качестве посредника при урегулировании споров ДСП действует на основе принципов законности, независимости, беспристрастности и т.д. Независимость ДСП обеспечивается:

- путем формирования состава ДСП из числа судей высших органов судебной власти;
- посредством невключения в состав ДСП членов ВККС РФ.

ДСП формируется из числа судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (за исключением Председателя ВС РФ, Председателя ВАС РФ и их заместителей, а также судей, входящих в состав ВККС РФ и в состав Совета судей Российской Федерации) в количестве шести членов. Члены ДСП избираются исходя из следующей нормы представительства: три судьи от ВС РФ и три судьи от ВАС РФ. Членом ДСП может быть судья в возрасте от 40 до 65 лет, имеющий стаж работы в качестве судьи в ВС РФ или в ВАС РФ не менее пяти лет. Одно и то же лицо не может быть избрано членом ДСП более двух раз подряд. Члены ДСП избираются на Пленуме ВС РФ и Пленуме ВАС РФ тайным голосованием с использованием бюллетеней. При выдвижении кандидатов в члены ДСП соблюдается конкурсный подход: не менее двух претендентов на одну вакансию. Член ДСП осуществляет свои полномочия без освобождения от должности судьи ВС РФ или ВАС РФ. На период проведения заседаний член ДСП освобождается от исполнения обязанностей по осуществлению правосудия по основному месту работы с сохранением заработной платы. Срок полномочий члена ДСП – три года.

Статья 5 Закона №4-ФКЗ закрепляет регламент Дисциплинарного судебного присутствия и порядок осуществления членом ДСП своих полномочий. Надо отметить, что нормы статьи не отличаются логичностью и последовательностью изложения. Е.А. Григорьева в своем комментарии к рассматриваемому Закону № 4-ФКЗ пишет о том, что положения статьи «не предусматривают какого-либо внутреннего единства и логической взаимосвязи и содержат отдельные аспекты и гарантии деятельности члена ДСП. Например, ч. 4 настоящей статьи содержит одну из важнейших гарантий деятельности судей в России, которая одновременно распространяется и на деятельность членов Присутствия, – невозможность применения к ним мер ответственности. Однако, в отношении судей данное положение распространяется на все виды юридической

ответственности, включая уголовное преследование, в отношении члена Присутствия – речь идет исключительно о мерах дисциплинарной ответственности. Причем Закон не конкретизирует субъектов данного вида ответственности: кто не должен применять меры воздействия и по каким основаниям? Данный запрет может распространяться на председателей соответствующих судов, которые лишены права применения мер дисциплинарной ответственности к судьям в связи с исполнением ими полномочий члена Дисциплинарного судебного присутствия, что влечет освобождение от исполнения обязанностей судьи». Положения статьи, продолжает Е.А. Григорьева, «нуждаются в конкретизации применительно к субъектам применения мер дисциплинарной ответственности, а также основаниям, по которым данный вид ответственности не может быть применен к членам» ДСП⁴.

Регламент ДСП принят и утвержден Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 3, Пленума ВАС РФ № 2 от 4 февраля 2010 г.⁵ Регламентом регулируется порядок избрания членов ДСП и осуществления ДСП своих полномочий по рассмотрению жалоб граждан, судебские полномочия которых досрочно прекращены решением ВККС РФ или решением ККС субъекта РФ за совершение дисциплинарных проступков.

Согласно Регламенту производство в ДСП осуществляется в порядке, предусмотренном гл.гл. 23 и 25 ГПК РФ с учетом особенностей, установленных Законом № 4-ФКС «О Дисциплинарном судебном присутствии» и Регламентом, а в случаях, не урегулированных ими, – по общим правилам искового производства, установленным ГПК РФ.

Жалобы и обращения рассматриваются ДСП после изучения представленных ВККС РФ или ККС субъектов Российской Федерации материалов по указанным жалобам или обращениям, а также сведений, характеризующих заявителя, в порядке, установленном Регламентом ДСП. ДСП в пределах своих полномочий может провести проверку поступивших в ДСП материалов, направить запросы в соответствующие суды о представлении дополнительных материалов, заслушать объяснения заявителя, председателей или представителей ВККС РФ, ККС субъектов Российской Федерации, представителей иных органов судебного сообщества, а также председателей соответствующих судов об обстоятельствах совершения дисциплинарного проступка заявителем. Жалобы и обращения должны быть рассмотрены ДСП в течение двух месяцев со дня их поступления. По результатам рассмотрения жалоб и обращений ДСП принимает следующие мотивированные решения об:

1) удовлетворении жалобы и отмене решения ответствующей ККС;

2) удовлетворении обращения и о прекращении полномочий судьи;

3) отказе в удовлетворении жалобы или обращения.

Решение ДСП по жалобе или обращению принимается открытым голосованием большинством голосов членов ДСП. При равном количестве голосов жалоба считается удовлетворенной, а обращение – отклоненным. Члены ДСП не вправе воздерживаться от голосования. Голосование по принимаемому решению осуществляется в отсутствие заявителя. Решение ДСП оформляется в письменном виде, подписывается всеми членами ДСП.

Важным проявлением принципа независимости членов ДСП является то, что если член ДСП имеет по материалам дела свое особое мнение, он вправе изложить его (свое особое мнение) в письменном виде. Особое мнение члена ДСП приобщается к материалам дела. Текст особого мнения должен быть представлен в Секретариат не позднее пяти рабочих дней со дня изготовления решения по делу в полном объеме. Решение ДСП является окончательным и обжалованию не подлежит. Однако, по вновь открывшимся обстоятельствам решение ДСП может быть пересмотрено. Такая практика уже сложилась⁶.

Основаниями для пересмотра решения ДСП по вновь открывшимся обстоятельствам являются:

1) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны лицам, участвующим в деле;

2) заведомо ложные показания лиц, участвующих в деле, их представителей, свидетелей, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательств, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного решения, установленные вступившим в законную силу приговором суда;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния члена ДСП, совершенные при рассмотрении и разрешении данного дела;

4) отмена судебного акта либо решения другого органа, послужившего основанием для принятия решения по данному делу;

5) признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации;

6) установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмо-

трении дела ДСП, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека⁷.

В каждом заседании ДСП секретарем ведется протокол и аудиозапись, в которых отражается ход заседания, а также обстоятельства, имеющие существенное значение для рассмотрения дела. Протокол заседания ДСП изготавливается в полном объеме и подписывается председательствующим в заседании и секретарем не позднее пяти рабочих дней после заседания. К протоколу приобщается носитель аудиозаписи заседания ДСП.

Подвести итог исследованию административно-правового статуса ДСП следует словами В.Д. Зорькина, который, выступая на VII Всероссийском съезде судей, особо отметил необходимость и значение Дисциплинарного судебного присутствия в судебной системе. Только при создании независимой судебной власти «возможно достижение целей построения справедливого общества, ключевым моментом которого является эффективное правосудие»⁸.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» // Парламентская газета, 2009. № 60.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2011 г. № 553-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Стрельцовой Т.А. на нарушение ее конституционных прав ч. 9 ст. 8 Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии».

3. Определение Дисциплинарного судебного присутствия от 28 июня 2011 г. № ДСП10-25.

4. Определение Дисциплинарного судебного присутствия от 14 октября 2010 г. № ДСП10-25// Режим доступа КонсультантПлюс.

5. Вестник ВАС РФ, 2010. № 3. О Регламенте Дисциплинарного судебного присутствия.

6. Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2010.

7. Зорькин В.Д. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г // М.: Российский судья. 2009. № 1.

¹ См.: СЗ РФ, 2009, № 45. Ст. 5261.

² См. например: Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2010.

³ См.: Статья 1 Закона 3-ФКЗ.

⁴ См.: Григорьева Е.А. Там же. С. 13.



⁵ См.: Вестник ВАС РФ, 2010. № 3. О Регламенте Дисциплинарного судебного присутствия.

⁶ См. например: Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2011 г. № 553-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Стрельцовой Татьяны Александровны на нарушение ее конституционных прав ч. 9 ст. 8 Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии»; Определение Дисциплинар-

ного судебного присутствия от 28 июня 2011 г. № ДСП10-25; Определение Дисциплинарного судебного присутствия от 14 октября 2010 г. № ДСП10-25// Режим доступа КонсультантПлюс.

⁷ См.: Регламент ДСП, статья 20.

⁸ Зорькин В.Д. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г. // М.: Российский судья. 2009. № 1. С. 23.

ПРИЧИННЫЙ КОМПЛЕКС ПРЕСТУПНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

М.Г. Зарбавян,

аспирант Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова

E-mail: pototsky@adm.iile.ru

Аннотация. На основе комплексного исследования и статистических данных рассматривается причинный комплекс преступности в современной Армении.

Ключевые слова: организованная преступность, постсоветское время, причинный комплекс.

CAUSAL COMPLEX CRIME IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

M.G. Zarbavjan,

*the post-graduate student of International law institution
and economy of A.S.Griboedov*

Annotation. This article based on a comprehensive research and statistical data considered causal complex crime in Armenia.

Keywords: organized crime, post-Soviet period, the causal complex.

Преступность после мировых войн и перед лицом глобальных катастроф стала главной угрозой современности.

Она интенсивно растет, постоянно меняется, мгновенно заполняя неконтролируемые или слабо контролируемые ниши. Темпы ее прироста выше темпов прироста населения (прирост преступности составляет 5% в год, тогда как прирост населения составляет всего 1%). Качественные изменения дрейфуют в сторону большей изощренности. Увеличивается ее общественная опасность и причиняемый ею ущерб. В условиях активизации борьбы с ней она организуется, вооружается, коррумпируется оперативно используя все достижения науки и техники¹.

Как в этих условиях оценить состояние преступности в Республике Армения, ее беспрецедентный рост за последние 20 лет. По данным Полиции РА, если в 1980 г. общее число преступлений, зарегистрированных в республике, составляло 7 641 преступление, а в 1988 г. (перед землетрясением в г. Спитак) – 6 324, то к 1992 году число совершенных преступлений уже составляло 16 250. Лишь к

2005 г. удалось ее снизить до критической отметки 8 875, однако уже к 2009 г. этот неутешительный показатель снова достиг отметки 14 339 преступлений в год. Аналогичны показатели преступности, зарегистрированные по линии уголовного розыска 1980 г. – 3 183, 1988 г. – 3 200, 1992 г. – 13 524, 2005 г. – 6 004 и 2009 г. – 9 157.

Особую тревогу вызывает рост таких видов преступлений, как умышленные убийства и покушения на убийства. Если в 1987 г. было зарегистрировано 109 убийств и покушений на убийства, то уже через год, в 1988 г., показатель превысил критическую отметку и составил 156 преступлений, в 1991 г. в нашей стране было совершено уже 253 умышленных убийства и покушений на убийства, в 2005 г. – 199, а в 2009 г. – 181 преступление. Аналогичное положение с кражами, грабежами, разбоями и другими видами преступлений².

Наряду с теоретическими разработками и статистическими данными, к настоящему времени накоплен значительный эмпирический материал, характеризующий причинный комплекс преступности в Республике Армения.

Его объективный анализ позволяет сделать, по крайней мере, два принципиально важных вывода. Во-первых, истоки, корни современного состояния преступности в Республике Армения не сводится к какой-либо монопричине и, во-вторых, причинный комплекс преступности – это совокупность обстоятельств, не приносимых в наше общество откуда-то извне, а коренящихся в нем самом, в реально существующих общественных отношениях.

Исходя, прежде всего, из потребностей практики в изучении причинного комплекса преступности в Армении, его истоков и тенденций развития, целесообразно рассмотреть преступность в его пространственно-временном разрезе.

Одних только сравнений его современного состояния с 1980 годом не достаточно, чтобы сделать обоснованные и достоверные выводы.

В современной социологической и криминологической литературе иногда употребляется понятие «квазиэксперимент». Он не образуется специально, а протекает стихийно в реальных жизненных условиях, в которых осуществляются социальные воздействия и проявляются их правозначимые результаты.

Такой нерукотворный эксперимент поставила наша история, и он вполне может быть использован для определения степени криминализации, или наоборот декриминализации той или иной страны, находящейся в относительно равных условиях (экономических, социально-политических, психологических и т. п.), имеется ввиду состояние преступности в Армении в составе СССР. Абсолютные и относительные сведения о преступлениях и лицах их совершивших важны и показательны, но они не всегда дают возможность объективно оценивать и сравнивать преступность в разных странах, республиках или регионах, так как в сопоставляемых государствах или на территориях может проживать разное количество жителей.

Для преодоления указанной несопоставимости показателей рассчитывается коэффициент преступности, т.е. число преступлений или выявленных лиц на одно и то же число населения.

В СССР, как и во многих государствах, сведения о территориальном распределении преступности формировались на основе данных первичного учета по месту их совершения, затем обобщались и в официальной отчетности направлялись в г. Москву, откуда через центральные правоохранительные органы, после анализа и оценки оперативной обстановки, обратно отправлялись на места для принятия мер по борьбе с преступностью. Практически за весь период существования государственной статистической отчетности СССР и ее уголовно-правового раздела, с 1965 г. до распада Союза, Армения,

по данным МВД СССР, занимала ведущие позиции не только по показателям борьбы с преступностью, но и по многим другим позициям, таким, например, как самый высокий образовательный ценз сотрудников в правоохранительной системе в СССР, низкий уровень правонарушений внутри системы и т.д. Для сравнения подчеркнем, что мы практически по всем показателям далеко опережали не только соседние республики, но и Прибалтийские и Среднеазиатские, и даже г. Москву и г. Ленинград.

Используя методы сравнительной криминологии, в частности системный и синхронический методы сравнения, можно однозначно сделать вывод – Республика Армения, в равных условиях состояния и развития, в наибольшей степени устойчива к криминальному заражению.

Эти, уже исторические факты и сведения, наряду с нынешним состоянием преступности, необходимо знать не только для того, чтобы гордиться прошлым, но и прежде всего для того, чтобы определить какую общественную опасность для нашей неустоявшейся государственности таят в себе необдуманные «эксперименты» и тенденции развития преступности в настоящее время.

Исходя, прежде всего, из потребностей практики в изучении причинного комплекса преступности и принятия мер борьбы с этим явлением, целесообразно рассмотреть его еще и в разрезе различных сфер (видов) общественных отношений. Среди последних в криминологическом аспекте роль исходных, базовых играют экономические и тесно связанные с ними распределительные отношения³. Причем в качестве таковых они выступают не только применительно к экономической, имущественной преступности, что представляется достаточно очевидным, но и другим ее структурным элементам (разумеется, с определенными различиями в механизме причинно-следственных связей).

В экономических отношениях реформируемой Армении возникло множество диспропорций, проявлений нестабильности, разных болезненных процессов, являющихся сильнодействующими криминальными факторами. Причем плачевное состояние экономики имело свою предысторию, а значит глубокие корни. К началу реформ экономика страны уже находилась в кризисном состоянии, что было обусловлено конфликтом в НКР, сильнейшим землетрясением в 1988 г. и практически полной блокадой страны.

Базовые, коренные преобразования, требовавшие тщательной подготовки, продуманной стратегии и тактики, с самого начала приняли по существу аварийно-спасательный характер в зоне бедствия, какой являлась Республика Армения.

Неоправданные надежды возлагались на воз-



возможности саморегуляции рынка. Положение усугублялось некритическим заимствованием зарубежных моделей реформирования экономических отношений и структур без учета специфики армянской действительности. Форсированные темпы разгосударствления и приватизации, принижение роли государства в регулировании экономических процессов, утрата им ряда жизненно-важных для бюджета монополий, безвременная, на грани вседозволенности, свобода торговли создали благоприятную почву для неконтролируемого, криминализованного бизнеса и антиобщественного сотрудничества чиновников частного сектора. Постепенно происходило полное сращивание власти и криминального капитала.

Взаимодополняя и взаимообуславливая друг друга, они становились неразрывными в своем единстве⁴.

Притязания и интересы криминальной среды, частично вошедшей во власть, устремились в сферу экономики, где возникли огромные возможности для противоправного обогащения, безнаказанного паразитирования на трудностях и издержках экономических реформ. Скоротечная либерализация экономической деятельности, передача государственной и общественной собственности в частные руки по необоснованно заниженной стоимости при отсутствии механизма контроля создали благоприятные условия для внедрения в экономику откровенно криминальных элементов, бесконтрольного распоряжения национальными богатствами (в том числе полученной из-за рубежа гуманитарной помощи для зоны пострадавшей от землетрясения) со стороны коррумпированного чиновничества.

Кризисные явления в экономике Армении сыграла решающую роль в возникновении глубоких деформаций социальной сферы, многие из которых имеют выраженный криминогенный характер. Произошло обнищание и маргинализация значительной части населения, лишившегося прежних социальных гарантий и ничего не получившего взамен.

Угрозу социальной стабильности общества представляет противостояние коррумпированных чиновников, с одной стороны, и людей, оказавшихся за чертой бедности, безработных, беженцев и вынужденных переселенцев из сопредельной республики, – с другой.

Подрыв экономической базы существования многих семей ослабил возможности социального контроля с их стороны, создание необходимых условий для воспитания детей, организации их образования и досуга, вовлечения в социально полезные занятия.

При анализе социально-психологических факторов преступности в Армении, в первую очередь сле-

дует отметить, что в обществе резко сменились критерии ценностей. Если раньше труд представлял ту ценность, на которую следовало ориентироваться, то ныне материальное благополучие, независимо от способа его достижения, определяет ценность человека в значительно большей мере, чем его труд⁵.

Утратили наступательность в борьбе с преступностью правоохранительные органы. Упал их престиж, они понесли значительные кадровые потери. Вместо квалифицированных работников в структуру МВД Армении пришли малограмотные, а зачастую и откровенно криминальные элементы. Деорганизации сил правопорядка способствовало и полное отсутствие контроля за их деятельностью со стороны новой власти. Преступный мир во многом определил правоохранительные органы в плане оснащения современными средствами связи, информатики, транспорта, вооружения, охраны.

На авторитете и престиже правоохранительных органов отразились беспрецедентные нападения на подразделения МВД с целью захвата оружия и боеприпасов; большой арсенал оружия и боеприпасов попал в руки криминалитета и это дает о себе знать и сегодня.

Все это породило не только беспрецедентный рост преступности, но и явилось причиной очередного исхода армян, в том числе и высококлассных специалистов, практически во всех областях народного хозяйства, науки, культуры, образования, спорта и др.

Ценой огромных усилий процесс дальнейшей криминализации нашего общества был частично приостановлен.

Вместе с тем, в целях недопущения дальнейшей эскалации преступности, на основе глубокого анализа и изучения причинного комплекса была произведена разработка долгосрочных программ борьбы с преступностью в целом и по ее отдельным видам. К сожалению, в силу ряда объективных и субъективных причин, и в частности недооценки органами власти стратегического значения предупреждения преступности для будущего Армении, ее система за годы реформ оказалась разрушенной.

В нынешнее время целесообразно ее восстановление и развитие в новых условиях с использованием существующих форм и методов предупредительной деятельности, выдержавших испытание практикой и временем.

1 См.: *Кудрявцев В.Н.* Криминология. М., 2007.

2 См.: Аналитические данные Полиции РА «О преступности в РА за 1980–2009 гг.». Ереван, 2010.

3 См.: *Алексеев А.И.* Криминология. М., 2004.

4 См.: *Цагикян С.Ш.* Противодействие коррупции в Армении. СПб., 2006.

5 См.: *Малков В.Д.* Криминология. М., 2008.

ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН КАК ОДИН ИЗ ВИДОВ СПЕЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

Е.Ю. Земскова,

*соискатель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России,
главный специалист-эксперт Департамента конституционного
законодательства Минюста России
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
Научный руководитель: доктор юридических наук Хазов Е.Н.
E-mail: support@mosu-mvd.com*

Аннотация. Приводится понятие юридических гарантий реализации прав и свобод иностранных граждан, их признаков и особенностей.

Исследуются основные виды юридических гарантий – судебные и внесудебные, раскрываются основные их виды.

Освещены некоторые примеры судебной практики, дается разъяснение положениям законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: юридические гарантии, иностранные граждане, судебная защита, внесудебная защита.

LEGAL GUARANTEES OF REALISATION OF THE RIGHTS AND FREEDOM FOREIGN CITIZENS AS ONE OF KINDS OF SPECIAL GUARANTEES

E.Yu. Zemskova,

*Applicant of the Department of constitutional and municipal law
of the Moscow University of the MIA of Russia*

Annotation. This article gives legal guarantees definition of the realization of foreign citizen's rights and freedom, their characteristics and features.

The author explores basic types of the legal guarantees – judicial and extrajudicial, reveals main types of them.

The article highlights also some judicial practice examples and provides an explanation of the legislation provisions of the Russian Federation.

Keywords: legal guarantees to foreign citizens, judicial protection, extrajudicial protection.

Юридические гарантии – система специально созданных государством юридических средств, имеющих непосредственной и основной целью реальное обеспечение законности в правовом государстве¹.

А.В. Мицкевич считает, что «под юридически гарантиями следует понимать средства охраны прав граждан от каких бы то ни было посягательств»², однако он не дает четкого определения,

что представляют «средства охраны прав граждан», каково их происхождение. Такое понимание юридических гарантий слишком общее и не позволяет раскрыть их содержания как особой категории обеспечения субъективных прав личности.

М.С. Строгович полагает, что юридические гарантии – «это те установленные законом, нормами права средства и способы, которыми охраняются и защищаются права граждан, пресекаются и устраняются



нарушенные права»³. В данной формулировке содержится ответ на поставленный вопрос о понятии юридических гарантий. Следует согласиться с тем, что гарантии – это средства и способы, установленные законом и нормами права. Но в понятие юридических гарантий следовало бы включить положение, что этими средствами не только «охраняются и защищаются права граждан», но они и обеспечиваются ими.

Юридические гарантии представляют собой систему юридических средств и способов охраны и защиты прав человека и гражданина⁴.

Рассматривая юридические средства обеспечения законности, необходимо обозначить те основные признаки, которые выделяют гарантии среди других, придают им качественное своеобразие, определенность.

Основным признаком юридических гарантий является обязательное закрепление их в законодательстве. Важнейшие юридические средства, обеспечивающие реальность режима законности, фиксируются законодателем в нормативных актах и в силу этого приобретают юридический характер.

Следующим основным признаком юридических гарантий является то, что они создаются государством для специфической цели – поддержания реального режима законности.

В каком бы виде не выступали юридические гарантии, они всегда есть проявление одной цели – служат средством превращения юридической возможности, выраженной в правовой норме, в реальную действительность. Действие большинства юридических гарантий осуществляется при помощи части государственного аппарата, правоохранительных органов, специально созданных для обеспечения режима законности.

Важной особенностью юридических гарантий является закрепление в законе средств, непосредственно обеспечивающих правомерность поведения субъектов общественных отношений.

Основной принцип построения системы юридических гарантий прав человека и гражданина должен основываться на всеобщности защиты прав, свобод и законных интересов всеми способами, не противоречащими закону⁵.

Юридические гарантии необходимы для поддержания внутреннего единства права, реализации его внутренних закономерностей как особого государственного регулятора общественных отношений. Они могут быть реализованы в той или иной степени всеми участниками общественных отношений – органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Юридические гарантии направлены на обеспечение как интересов отдельной личности, так и интересов государства, общества в целом.

Все юридические гарантии действуют в совокупности, образуя целостную, обладающую внутренним единством систему, которая способствует и призвана служить процессу поддержания режима законности в правовом государстве.

Наиболее предпочтительной классификацией юридических гарантий является деление на судебные и внесудебные гарантии прав и свобод иностранных граждан.

Судебная форма защиты объективно наиболее приспособлена к защите прав и обязанностей, вытекающих из отношений публичного и частного права. Она применяется в случаях, когда лицо, в нашем случае – иностранец, отказывается выполнить лежащую на нем обязанность либо не в состоянии сам восстановить нарушенное право, а также в случаях спора о том или ином праве. Правосудие обеспечивает максимально эффективную защиту прав, свобод и законных интересов иностранного гражданина. Оно основывается на началах открытости, равенства граждан перед законом и судом, устности, гласности, состязательности и равноправия сторон. Уровень судебной защиты – основной показатель правового характера государства и демократичности общества⁶.

Большое значение при этом имеет строго определенный, детально регламентированный процессуальный порядок деятельности суда, который обеспечивает сторонам возможность предоставлять суду все необходимые материалы в защиту своих прав, знакомиться со всеми документами и т.п. Поэтому правосудие в форме гражданского и уголовного процесса рассматривается в качестве высшей юридической гарантии защиты прав, свобод и законных интересов личности⁷. Через суд можно значительно быстрее и эффективнее добиться исполнения юридической обязанности, восстановления нарушенного права. Такая защита наиболее эффективна и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы любые решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Право на судебную защиту гарантируется Конституцией Российской Федерации⁸.

Объектом обжалования могут быть законы, подзаконные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, действия (бездействие) органов и должностных лиц. Суд, таким образом, осуществляет надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми негативными действиями государства⁹.

Различают конституционные, арбитражные и суды общей юрисдикции.

Среди процедур, используемых органами конституционной юрисдикции для защиты прав чело-

века, все большее распространение в разных странах приобретает институт конституционной жалобы. В одних странах защите подлежат посредством конституционной жалобы все права и свободы (например, в Германии), в других – определенный перечень прав – обычно гражданских и политических (Испания). Право на обращение с конституционной жалобой предоставляется обычно физическим лицам (иногда и юридическим лицам), считающим нарушенными свои основные права. Осуществляя контроль за конституционностью законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации выступает гарантом прав и свобод человека.

Конституционный Суд Российской Федерации придерживается широкого толкования термина «гражданин». Под гражданином следует понимать не только гражданина Российской Федерации, но и иностранных граждан, а также такую категорию, как лица без гражданства (апатриды). Поэтому, исходя из понимания ст. 46 Конституции Российской Федерации, правом на обращение в Конституционный суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод помимо граждан Российской Федерации, обладают и иностранные граждане.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации немало примеров обращения с жалобой иностранных граждан. Многие из них связаны с вопросами социального обеспечения и защиты граждан бывшего СССР¹⁰.

Примером обращения иностранного гражданина может служить жалоба гражданина Грузии З.Р. Шенгелая¹¹, который оспаривал конституционность положений ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, запрещающую свидание с адвокатом осужденным к лишению свободы, водворенным в штрафной изолятор исправительных учреждений, а осужденным, переведенным в порядке взыскания в помещение камерного типа, позволяющей иметь с разрешения администрации исправительного учреждения только одно краткосрочное свидание в течение шести месяцев. Конституционный Суд Российской Федерации установил, что оспариваемые нормы по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают, что установленные ими ограничения распространяются на свидания с адвокатами, и тем самым не препятствуют получению осужденным квалифицированной юридической помощи.

Для защиты прав и свобод иностранных граждан существует так же внесудебная защита. Внесудебная защита прав и свобод человека – это закрепленная законодательством деятельность по обеспечению защиты прав и свобод человека без участия судебных органов¹².

Внесудебная защита прав в Российской Федерации

осуществляется как государственными органами, так и иностранными гражданами непосредственно.

Прокуратура Российской Федерации играет важную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка. Осуществляя государственный надзор за исполнением законов на всей территории России, органы прокуратуры принимают меры, направленные на обеспечение единства законности и незыблемости правопорядка, устранение нарушений законности и привлечение виновных к ответственности, восстановление нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Одной из важнейших юридических гарантий, закрепленной в Конституции Российской Федерации, является предоставление квалифицированной юридической помощи для иностранных граждан в уголовном, административном гражданском, и в конституционном процессе¹³.

Е.С. Любювенко считает, что «право на получение квалифицированной юридической помощи – это конституционно гарантированная каждому возможность самостоятельно выбирать и получать необходимое, отвечающее государственным стандартам качества, информационно-консультативное и практическое (процедурно-процессуальное представительство) правовое содействие в оптимальном осуществлении и эффективной защите его прав, свобод и законных интересов, которое может оказываться на договорной (возмездной и безвозмездной) основе либо субъектами, публично обязанными к этому»¹⁴.

А.С. Плетень полагает, что под правом на получение квалифицированной юридической помощи следует понимать закрепленное в Конституции Российской Федерации в соответствии с общепризнанными международными принципами и нормами право каждого на обеспечение и защиту находящихся под угрозой или реально нарушенных прав, свобод и правоохраняемых интересов, осуществляемые специальными субъектами, обладающими правом оказывать квалифицированную юридическую помощь¹⁵.

В случаях, когда иностранец не может себе позволить защитника, он предоставляется государством бесплатно. Расходы на оплату труда защитника компенсируются за счет федерального бюджета. Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений указал, что право на квалифицированную юридическую помощь гарантируется не только для обеспечения возможности отстаивать свои интересы в рамках уголовного процесса, но и для защиты от ущемляющих права и законные интересы действий и решений органов и учреждений, исполняющих наказание¹⁶.

Квалифицированная юридическая помощь предоставляется адвокатурой на основании Федераль-



ного закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹⁷.

Одной из значимых гарантий для иностранных граждан, является предоставление переводчика. Законодатель рассматривает участие переводчика не только как техническую меру, но и как конституционную гарантию. Неукоснительное соблюдение принципа национального языка – это конституционная гарантия как реализации прав граждан, так и обязанностей соответствующих должностных лиц, без чего немислимо правовое государство на современном этапе развития общества¹⁸.

Л.С. Бархударов, один из основоположников теории перевода, дает следующее определение: «Перевод – это процесс преобразования речевого произведения на одном языке в речевое произведение на другом языке при сохранении неизменного значения, точной системы значений, выраженных в исходном тексте»¹⁹.

Согласно российскому законодательству переводчик предоставляется в судебном разбирательстве – уголовном, гражданском, арбитражном, и при административном разбирательстве. Согласно ст. 25.10 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации²⁰ в качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Примером гарантированности права на участие переводчика может служить определение Конституционного суда от 7 декабря 2001 г. № 276-О по жалобе Л.С. Исламова²¹, в котором оспаривались статьи Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Согласно указанному Федеральному закону свидания подозреваемому или обвиняемому разрешаются только с защитником, родственниками и иными лицами. Конституционный Суд Российской Федерации, толкуя данную статью, разъяснил, что переводчик не может быть приравнен к «иным лицам». Переводчик предоставляется в любом случае, если подозреваемый или обвиняемый не владеет языком судопроизводства, даже если это свидание с защитником, так как защитник обеспечивает квалифицированную юридическую помощь. Переводчик же в данном случае обеспечивает полноценную реализацию данного права.

Одной из форм юридических гарантий является самозащита.

С.Н. Братусь рассматривает самозащиту как оперативное воздействие, которое применяется к нару-

шителю гражданских прав непосредственно самим управомоченным лицом как стороной в гражданском правоотношении, не прибегая к помощи государственных юрисдикционных органов²².

К мерам самозащиты В.П. Грибанов относит только фактические действия, направленные на охрану личных или имущественных прав и интересов управомоченных лиц, в том числе действия в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости²³. Иные авторы считают, что к мерам самозащиты относятся односторонние действия как фактического, так и юридического характера, в том числе при помощи государственных органов, не рассматривающих спор между сторонами по существу.

Под самозащитой М.Н. Мальцев понимает совершаемые без посторонней помощи прямо не запрещенные законодательством действия (бездействие) физических или юридических лиц, направленные на предупреждение или пресечение нарушений своих субъективных прав²⁴. Не совсем понятно, почему из содержания самозащиты исключается при этом возможность восстановления нарушенных прав.

В.А. Усанова содержание самозащиты расширяет до понятия «защиты прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом». Поэтому с позиций автора самозащита – это и право обращения за защитой нарушенного права к государственным и иным органам и лицам, и право на собрания и мирные публичные мероприятия, и право на объединение, и т.д.²⁵.

Таким образом, самозащита прав и законных интересов включает: а) фактические действия, направленные на непосредственную защиту благ, прав и законных интересов до и в процессе посягательств на них; б) меры оперативного воздействия на нарушителей прав и законных интересов. Она применяется в тех случаях, когда обстоятельства исключают возможность обращения в данный момент за защитой к государственным органам. Самозащита не должна выходить за пределы тех прав, которые защищает потерпевший, и должна быть соразмерной посягательству²⁶.

Цель правового института самозащиты прав – выработка и совершенствование механизма обеспечения гарантий реализации прав и свобод гражданина и надежной, эффективной их защиты в случае нарушения либо несвоевременного предоставления²⁷.

Основу правового регулирования права на самозащиту составляют конституционные нормы, которые закрепляют институт защиты (возможность защиты) прав иностранных граждан, а также устанавливают правовые гарантии его реального осуществления.

Самозащита во всех своих проявлениях есть правовая конституционная гарантия осуществления права на защиту, закрепленная в ч. 2 ст. 45 Консти-

туции Российской Федерации. Во всех случаях это односторонние действия управомоченного лица, направленные на защиту своих прав и интересов, которые осуществляются без обращения за помощью в государственные органы.

Способы самозащиты многообразны: обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.).

Примером самозащиты для иностранных граждан может служить право пользования оружием. Федеральный закон об оружии²⁸ предоставил иностранным гражданам возможность приобретения определенных видов оружия (механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, пневматическое оружие) без получения лицензии. Также, в соответствии со ст. 14 вышеуказанного Федерального закона, разрешен ввоз спортивного и охотничьего оружия, при наличии приглашения юридического лица, имеющего лицензию на охоту, контракта на охоту с указанным юридическим лицом или приглашения для участия в спортивных мероприятиях и соответствующего разрешения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Уголовный кодекс РФ признает за гражданином право на необходимую оборону и действия в состоянии крайней необходимости.²⁹ Наличие в законе нормы о необходимой обороне содействует предотвращению насильственных посягательств. Действия гражданина в состоянии крайней необходимости являются общественно полезными, так как направлены на защиту личности, ее прав и свобод, общественных или государственных интересов от угрожающей им опасности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с поправками федеральные конституционные законы Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. Декабрь. 1993. № 237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, с изм. и доп. // СЗ РФ. 1996. № 25, Ст. 2954.
4. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Россий-

ской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

5. Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

6. По делу о проверке конституционности отдельных положений ч.ч. 1 и 2 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгеляя Зазы Ревазовича: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. № 20-П // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160.

7. По жалобе гражданина Исламова Лечи Сераевича на нарушение его конституционных прав п.п. 4 и 5 ч. 1 ст. 17 и ст. 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 276-О // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 743.

8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Норма, 2011.

9. Бархударов Л.С. Язык и перевод (вопросы общей и частной теории перевода) / М.: Международные отношения, 1975.

10. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М.:Юрид. лит.-ра, 1976.

11. Булавин С.П. Система гарантий законности в условиях формирования правового государства // История государства и права. 2010. № 6.

12. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

13. Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству: Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

14. Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 117-132.

15. Джафаркулиев М.А. Роль и правовое положение переводчика в судопроизводстве. метод. рекомендации. Баку, 1990.

16. Любоженко Е.С. Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи и механизм его гарантирования (российский и зарубежный опыт): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

17. Мальцев М.Н. Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

18. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод граждан РФ // Российская юстиция. 1997. № 8.

19. Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд: Науч.-практ. пособие. М.:Норма, 2011.

20. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3.

21. Плетень А.С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

22. Седышев А.Г. проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека. автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь. 2003.

23. Смирнова Е.С. Проблемы соотношения прав, свобод и обязанностей иностранных граждан в зарубежном кон-



ституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7.

24. *Строгович М.С.* Правовые гарантии законности в РФ. М., 1970. М.: Госюриздат, 1995.

25. *Терехин В.А.* Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

26. *Усанова В.А.* Конституционное право человека на самозащиту в Российской Федерации: автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.

27. *Францифорова С.Ю.* Юридические гарантии прав личности // Адвокатская практика. 2008. № 3.

28. *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты. Л.: изд-во ЛГУ, 1968.

¹ *Булавин С.П.* Система гарантий законности в условиях формирования правового государства // История государства и права. 2010. № 6. С. 17–20.

² *Мицкевич А.В.* О гарантиях прав и свобод граждан РФ // Российская юстиция. 1997. № 8. С. 14.

³ *Строгович М.С.* Правовые гарантии законности в РФ. М., 1970. С. 45.

⁴ *Францифорова С.Ю.* Юридические гарантии прав личности // Адвокатская практика, 2008. № 3. С. 3.

⁵ *Францифорова С.Ю.* Юридические гарантии прав личности // Адвокатская практика, 2008. № 3. С. 4.

⁶ *Терехин В.А.* Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 118.

⁷ См. *Недбайло П.Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 48; *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты. Л.: изд-во ЛГУ, 1968. С. 67, 69.

⁸ См. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с федеральные конституционные законы Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. Декабрь. 1993. № 237.

⁹ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Норма, 2002. С. 259.

¹⁰ *Нарутто С.В.* Обращение граждан в Конституционный Суд: Науч.-практ. пособие. М.: Норма, 2011. С. 174.

¹¹ См. По делу о проверке конституционности отдельных положений ч.ч. 1 и 2 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. № 20-П // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160.

¹² *Седышев А.Г.* Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека: автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь. 2003. С. 121.

¹³ *Смирнова Е.С.* Проблемы соотношения прав, свобод и обязанностей иностранных граждан в зарубежном конститу-

ционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7.

¹⁴ *Любовенко Е.С.* Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи и механизм его гарантирования (российский и зарубежный опыт): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9-10.

¹⁵ *Плетень А.С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

¹⁶ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений ч.ч. 1 и 2 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. № 20-П // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160.

¹⁷ См.: Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

¹⁸ *Джафаркулиев М.А.* Роль и правовое положение переводчика в судопроизводстве: Метод. рекомендации. Баку, 1990. С. 20.

¹⁹ *Бархударов Л.С.* Язык и перевод (вопросы общей и частной теории перевода). М.: Международные отношения, 1975. С. 240.

²⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²¹ По жалобе гражданина Исламова Лечи Сераевича на нарушение его конституционных прав п.п. 4 и 5 ч. 1 ст. 17 и ст. 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 276-О // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 743.

²² *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит.-ра, 1976. С. 25.

²³ *Грибанов В.П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 117–132.

²⁴ *Мальцев М.Н.* Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 7, 15.

²⁵ *Усанова В.А.* Конституционное право человека на самозащиту в Российской Федерации: автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 10, 21, 27.

²⁶ *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 322.

²⁷ *Горбачева С.В.* Самозащита прав по российскому законодательству: Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 12.

²⁸ См.: Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

²⁹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, с изм. и доп. // СЗ РФ. 1996.

ПОДГОТОВКА СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ИЗГОТОВЛЕНИЮ СУБЪЕКТИВНЫХ ПОРТРЕТОВ (опыт и перспективы)

А.М. Зинин,

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры исследования документов
Московского университета МВД России*

*Научная специальность 12.00.12 – криминалистика;
судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность
E-mail: amzinin@mail.ru*

Аннотация. Рассматриваются основные этапы внедрения в практику розыска преступников субъективных портретов, особенности подготовки специалистов для изготовления таких портретов и система знаний и навыков, которыми они должны обладать. Обосновывается необходимость включения в них художественно-графических навыков на опыте работы художников – криминалистов или судебных художников.

Ключевые слова: субъективные портреты, содержание подготовки специалистов; художники – криминалисты или судебные художники.

TRAINING OF SPECIALISTS ON PRODUCTION OF SUBJECTIVE PORTRAITS (experience and prospects)

A.M. Zinin,

*Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of jurisprudence,
professor, professor of chair of research of documents
Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia*

Annotation. In article the main stages of introduction in practice of search of criminals of subjective portraits, features of training of specialists for production of such portraits and system of knowledge and skills which they have to possess are considered. Need of inclusion for them art and graphic skills on experience of artists – criminalists or judicial artists locates.

Keywords: subjective portraits, content of training of specialists; artists – criminalists or judicial artists.

Субъективные портреты как средство наглядно и комплексно представить внешний облик разыскиваемого преступника в своем историческом развитии прошли определенные этапы.

На первоначальном этапе субъективные портреты изготавливались художником, который приглашался в помощь очевидцу. Художник в создаваемом портрете актуализировал мысленный образ разыскиваемого, сформировавшийся в памяти очевидца. Однако, привлечение художника было эпизодическим и не могло обеспечивать все возрастающие потребности розыскных органов. Кроме того, художник нередко следовал своему представлению о внешнем облике того или иного типа преступника и отображал это представление в создаваемом портрете.

В связи с этим, следующим этапом можно считать создание технических средств, которые должны были обеспечить изготовление субъективных портретов без непосредственного их изготовления художником. Создание этих средств развивалось по двум направлениям.

Одно из них – это использование фотоснимков лиц, не причастных к криминальному событию, но, признаки внешности которых, похожи на соответствующие признаки разыскиваемых. Наиболее успешно эту идею реализовал английский криминалист Дж. Пенри. Он назвал свой комплект для изготовления фотокомпозиционных портретов Photo – Fit. Изображение волосистой части головы («прически»), овала лица, ушных раковин и подбородка



составляли внешний фрагмент, а изображения глаз, бровей и переносицы, носа и прилегающей к нему области носогубных складок, области рта составляли три внутренних фрагмента. С помощью такого комплекта значительно упрощался и ускорялся процесс составления портрета, поскольку фрагменты были стандартны.

Второе направление – это изготовление комплекта рисунков элементов внешности, из которых изготавливаются субъективные портреты. Идея изготовления субъективных портретов из заранее подготовленных рисунков элементов лица была впервые реализована в системе *Identikit*. Система включала в себя три составные части: альбом-реестр с рисунками элементов лица анфас (более 500 штриховых черно-белых рисунков); набор дубликатов рисунков на прозрачных ацетатных пленках; демонстрационно-монтажную рамку-планшет. В СССР в 60-е годы 20 века был разработан с учетом антропологической типологии страны подобный комплект рисунков, получивший наименование ИКР – идентификационный комплект рисунков. Этим комплектом были оснащены экспертно-криминалистические подразделения, которые успешно использовали его для изготовления субъективных портретов.

Этим двум направлениям, их основной технологической идее, соответствуют два вида субъективных портретов – фото-композиционные и рисовано-композиционные.

Третьим этапом в развитии средств изготовления субъективных портретов является создание программных средств, которые автоматизировали процесс и значительно ускорили саму процедуру получения субъективного портрета. Широкое распространение получила система БАРС. Система дает возможность автоматически выбирать из базы данных изображения элементов внешности. Отобранные изображения монтируются на экране монитора в автоматическом режиме. Внесение уточнений и изменений в полученную композицию осуществляется в режиме модификатора. Полученный портрет вместе с необходимыми текстовыми документами распечатывается на принтере.

Но при создании баз данных для этих компьютерных программ использовались как уже имевшиеся изображения элементов лиц, так и сам принцип создания этих баз данных, аккумулирующих необходимое количество изображений элементов внешнего облика.

Оценивая эти этапы создания средств изготовления субъективных портретов, следует отметить, что главным их содержанием было максимальное облегчение технологического принципа получения субъективного портрета. В настоящее время непосредственный процесс получения субъективного

портрета доступен практически любому человеку – пользователю компьютерных средств.

Однако, решая эту проблему, не удалось решить проблему обеспечения сходства субъективного портрета с внешним обликом разыскиваемого лица. Ее решение зависит не только от полноты базы данных, соответствия их наиболее распространенному типу внешнего облика той популяции, среди которой и будет составляться портрет, вариантам этого типа. При изготовлении субъективного портрета довольно часто не удается актуализировать содержание мысленного образа. Портрет оказывается не похожим на разыскиваемое лицо.

Изучение более чем сорокалетнего опыта изготовления субъективных портретов в нашей стране показало, что получение адекватного изображения зависит от подготовленности специалиста, которому поручается изготовление субъективного портрета, к сложному процессу актуализации мысленного образа. К содержанию данного процесса следует обратиться, оставив за скобками чисто технологические действия по монтажу портрета.

В содержание процесса актуализации мысленного образа, прежде всего входит понимание сложной психологической основы данного носителя информации о внешнем облике человека. Затем, формирование у специалиста способности «раскрыть» содержание мысленного образа путем его преобразования во «вторичный» мысленный образ, т.е. получить собственное представление о внешнем облике разыскиваемого лица. После этого специалист должен представлять, какие изображения в базе данных наиболее соответствуют содержанию «вторичного» мысленного образа.

Предложение очевидцу самому выбрать из базы данных адекватные изображения приводит, как правило, к неудовлетворительному результату. Получение субъективного портрета, соответствующего «вторичному» мысленному образу дает возможность начать процесс актуализации первичного мысленного образа, имеющегося у очевидца. Этот процесс является ключевым в изготовлении субъективного портрета, поскольку закладывает основу того типа внешнего облика, которому и соответствует разыскиваемое лицо.

Дальнейшая работа специалиста заключается в доработке субъективного портрета под контролем очевидца, внесение в портрет тех элементов, которые приближают его к облику разыскиваемого человека. Этими элементами являются, в какой-то степени, признаки индивидуализации изображений типовых элементов лица. К таким признакам можно отнести возрастные изменения внешнего облика. Такие признаки сложно предусмотреть даже в самой полной базе данных, включающих изобра-

жения элементов внешности. И как показала практика, их внесение требует от специалиста владения определенными знаниями и навыками. К этим знаниям относятся сведения о возрастной изменчивости внешности человека, определяющей характеристики элементов головы и лица. Полезны также сведения об изменениях, которые связаны с работой мимических мышц лица. При этом необходимо различать привычные и временные состояния этих групп мышц. В базах данных не всегда имеются изображения головных уборов и предметов одежды, в связи с этим необходимо уметь представлять их в комплексе с анатомическими элементами головы и верхней части тела. Поясное, а иногда и ростовое изображение человека в определенной одежде значительно облегчает представление о внешнем облике разыскиваемого.

К навыкам специалиста следует отнести владение приемами и методами художественно-графического изображения человека. Этими приемами и методами владеют лица, получившие образование в художественных учебных заведениях. Однако, такие специалисты работают в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел в единичных случаях. В тоже время, практика деятельности по изготовлению субъективных портретов показала, что лица, прошедшие подготовку по специальной программе, ориентированной на обучение специалистов в области изготовления субъективных портретов, могут овладевать необходимыми навыками и успешно их реализовывать в конкретных ситуациях изготовления субъективных портретов.

В конце 80-х годов 20 века МВД Украины разработало программу подготовки специалистов для органов внутренних дел республики, в функции которых входило изготовление субъективных портретов. Подготовка осуществлялась на базе Харьковского художественно-промышленного института. В качестве слушателей на курсы направлялись штатные работники органов внутренних дел, имеющие художественную специальность либо имеющие частичную художественную подготовку или склонность к рисованию. Учеба была рассчитана на три месяца, проводилась по специальной программе и завершалась практикой в различных РОВД г. Харькова, в ходе которой курсанты должны были изготавливать субъективные рисованные портреты по конкретным уголовным делам.

Программа для этих курсов была разработана с учетом специфики работы специалиста над субъективным рисованным портретом, главные особенности которого, по мнению составителей программы, следующие:

- процесс изготовления субъективных портретов – одна из разновидностей межличностных отноше-

ний, поэтому при обучении обращается внимание на изучение некоторых психологических дисциплин;

- главный инструмент специалиста – это рисунок, и именно он занимает основное время обучения. При этом предпочтение отдается рисованию по памяти с постепенным переходом к новому виду – рисованию на основе словесного описания;

- изготовление субъективных портретов осуществляется в рамках технико-криминалистической, оперативно-розыскной и следственной деятельности органов внутренних дел, поэтому данные аспекты также находят отражение в программе подготовки специалистов.

За время пребывания на курсах слушатели проходили обучение по следующим дисциплинам: рисование с натуры (академический рисунок); специальный рисунок (субъективный рисованный портрет); методика и тактика процесса получения информации от очевидца и создания рисованного портрета; пластическая анатомия; психологические основы создания субъективного портрета, в том числе навыки установления психологического контакта с очевидцем; правовые основы деятельности художника-криминалиста и основы теории доказательств; теория развития портрета; специальная фотография; методы и способы изменения внешности; основы логического и нестандартного мышления; основы психологии цветовосприятия; компьютерная техника.

За рубежом лица, выполняющие задания по актуализации субъективных отображений внешнего облика человека и использующие при этом методики, основанные на изобразительных навыках, именуется судебными или полицейскими художниками.

В США действует и успешно функционирует система подготовки судебных художников. Практикуемая подготовка рассчитана на лиц, имеющих даже весьма скромные способности к рисованию. Специальные методики, основанные на знании пропорций человеческого лица, закономерностей распределения света и тени на его изображении, дают возможность быстро и достаточно эффективно учить навыкам изготовления рисованных субъективных портретов со слов очевидцев. Курс подготовки таких специалистов рассчитан на семь этапов.

1-й этап. Обучение навыкам изготовления рисованных портретов и общения с очевидцем с целью получения достоверной информации о внешнем облике разыскиваемого.

2-й этап. Рисование пропавших вещей, ценностей, животных.

3-й этап. Внесение в изображение лица человека дополнений, изменяющих его.

4-й этап. Возрастные и косметические изменения лица человека. На этом этапе преподавателю помогает врач-косметолог.



5-й этап. Графическая реконструкция лица по черепу.

6-й этап. Графический туалет лица трупа. Преподавателю помогает судебный медик.

7-й этап. Возрастные изменения детских лиц. Преподавателю помогает врач-педиатр.

После каждого этапа предусмотрена обязательная практика, основная цель которой - работа на реальном материале. Если практика не дала положительных итогов, то слушатель не допускается к следующему этапу. Такая напряженная и серьезная подготовка позволяет достигать высокого профессионализма выпускаемых специалистов.

Сравнивая два подхода к подготовке специалистов для изготовления субъективных портретов, представляется, что система, разработанная и апробированная в МВД Украины, более соответствует основной задаче – составлению субъективных портретов разыскиваемых преступников специалистами, имеющими художественно-графические навыки.

Необходимо отметить, что опыт обучения специалистов, которым предстоит изготовить субъективный портрет, навыкам использования художественно-графических методов, имеется и в Московском университете МВД России. В рамках обучения сотрудников экспертно-криминалистических подразделений с целью получения допуска на право самостоятельного производства судебно-портретных экспертиз, с 2011 г. ведется преподавание основ художественно-графического изображения внешности человека. При этом слушатели изучают: особенности воспроизведения лица человека в графическом портрете; виды графических портретов – штриховой и тоновый графические портреты; возможности внесения изменений во внешность изображенного человека в художественно-графическом портрете; средства, используемые при создании графических портретов; основные графические способы, используемые в изобразительном искусстве для выполнения портретного рисунка; возможности специалиста-криминалиста в использовании методик художественно-графического изображения лица человека при изготовлении субъективных портретов; рисование с натуры (академический рисунок) и специальный рисунок (рисованный субъективный портрет, рисовано-композиционный субъективный портрет). Акцент делается на практические занятия по специальной программе, которые ведет преподаватель - профессиональный художник.

Компьютерные программы, разработанные для изготовления субъективных портретов, включают

графические редакторы для работы с элементами изображения. Однако, лицо человека не является обычным изображением, доступным любому пользователю программой. Этот объект требует познаний не только в области анатомии, антропологии, но и специальных изобразительных навыков. Необходимо, зная пропорции основных частей лица человека, уметь их изменить, сохраняя основу и не превращая новое изображение в деформированное. Эти познания могут быть получены при подготовке по вышеуказанной программе.

Опыт кафедры экспертно-криминалистической деятельности показал, что подготовка специалистов по изготовлению субъективных портретов должна вестись не в рамках дисциплины «габитоскопия и портретная экспертиза», а в качестве самостоятельной дисциплины, программа которой разработана. Представляется, что ее реализация позволит готовить специалистов, которые смогут существенно повысить качество субъективных портретов, которые изготавливают сотрудники экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел.

Необходимо отметить, что обучаемые по новой программе будут получать свидетельство на право изготовления субъективных портретов по аналогии со свидетельством на право производства самостоятельного выполнения определенных ролей и видов экспертиз. Это позволит преодолеть имеющуюся на местах тенденцию поручать изготовление субъективного портрета сотруднику экспертно-криминалистического подразделения по типу дежурного эксперта. Многолетняя практика реализации такого подхода еще с начала 70-х годов 20 века показала не только ее неэффективность, но дискредитацию субъективного портрета как эффективного средства розыска преступников.

В тоже время сотрудники, прошедшие обучение по такой программе, смогут составить основу самостоятельных групп в ЭКП ОВД, специализирующихся в изготовлении субъективных портретов и ведения картотек субъективных портретов. Имеющийся опыт функционирования таких групп показал их эффективность по сравнению с практикой поручения изготовления субъективного портрета любому сотруднику, имеющему подготовку эксперта-криминалиста. Реализация данной программы будет соответствовать новому федеральному образовательному стандарту, который предусматривает раздельное обучение по направлению технико-криминалистической деятельности и экспертно-криминалистической деятельности.

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТАХ

Э.В. Зотов,

*соискатель кафедры государственного и муниципального права
Забайкальского государственного университета*

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право*

*Рецензент: доктор юридических наук, профессор Астафичев П.А.
E-mail: zotov_ev@mail.ru*

Аннотация. Рассмотрена эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах. Особое внимание уделено анализу Федерального закона «Об общественных объединениях», с указанием на некоторую ошибочность методологии.

Ключевые слова: общественные объединения, региональные конституции (уставы), законодательство Федерации и ее субъектов, законодательная политика, разграничение полномочий, развитие государственности, государственно-правовой механизм.

EVOLUTION OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

E.V. Zotov,

*applicant of the department of constitutional and municipal law
Trans-baikal state university*

Annotation. The author examines the evolution of the legal status of public associations in the Russian Federation and its subjects. Particular attention is paid to the analysis of the Federal Law «On public associations», noting some erroneous methodology.

Keywords: of public associations, regional constitutions (charters), laws of the Federation and its subjects, legislative policy, the separation of powers, the state development, state-legal mechanism.

Анализируя историю развития нормативного правового регулирования деятельности общественных объединений, необходимо отметить тот факт, что древнейшим источником права является обычай. «Ни одно сообщество... не может существовать без определенного порядка в отношениях его членов. Закрепляющие такой порядок правила поведения, в какой-то части унаследованные у далеких предков, санкционируются государственной властью... постепенно формируются в систему норм, регулирующих общественные связи»¹.

Из древнейших источников права – Русская Правда, Новгородская и Псковская судные грамоты – последняя, с нашей точки зрения, более обстоятельно регламентировала гражданско-правовые отношения и институты. Однако, «общественные организации как социальный институт начали складываться в конце XVIII столетия и достигли

развитой формы в начале XX в., когда в стране наблюдался настоящий бум общественной самодеятельности...»².

Но, как справедливо отмечает А.С. Туманова, «до начала XX в. в России отсутствовал единый закон об обществах и союзах, а относящиеся к ним правовые нормы были рассредоточены по разным частям Свода законов Российской империи, восходя своим содержанием к Уставу благочиния Екатерины II от 1782 г. Создание обществ было не законным правом граждан, а милостью, даруемой властью по собственному усмотрению»³.

27 марта 1867 г. был издан Закон «О противозаконных сообществах». Правовое положение общественных организаций, их внутренняя жизнь и взаимоотношения с администрацией определялись уставами, утвержденными министрами, и главным образом – министром внутренних дел.



В России право на свободу объединений, и прежде всего политических партий, по мнению С.С. Юрьева, «было провозглашено только лишь императорским манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г.»⁴. Его основное содержание составляли три статьи, и первая «даровала» населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»⁵.

В 1906 г. был принят первый нормативный акт, урегулировавший ряд вопросов создания, деятельности и ликвидации обществ и союзов – «Временные правила о собраниях, обществах и союзах»⁶.

В 1917 г. свобода союзов провозглашается в Декларации Временного правительства, а затем были отменены ограничения прав на объединение постановлением «О союзах и собраниях». В развитие названных норм летом 1917 г. было издано постановление «О регистрации товариществ, обществ и союзов», установившее судебный порядок их регистрации и ликвидации. Однако, как отмечает А.В. Орлов⁷, «в России закона о союзах и обществах пока не было принято»⁸.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, РСФСР, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации»⁹.

Статья 126 Конституции СССР от 1936 г.¹⁰ гласила, что коммунистическая партия есть «руководящее ядро всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных». Следовательно, «руководителем в системе диктатуры пролетариата является одна партия, партия коммунистов, которая не делит и не может делить руководства с другими партиями»¹¹.

Конституция СССР обеспечивала право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных (ст. 126).

Конституции СССР от 1977 г.¹² в ст. 6 также констатировала, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является «вооруженная марксистско-ленинским учением» КПСС, определяющая генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР. Право объединяться в общественные организации (ст. 51) предоставляется только «в соответствии с целями коммунистического строительства»¹³.

Таким образом, конституционно была закреплена руководящая и направляющая роль коммунистической партии в обществе (ст. 6 Конституции СССР), а профессиональные союзы, комсомол и другие общественные организации являлись, по существу, ее составными частями.

В соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имели право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их многообразных интересов. Общественным организациям гарантировались условия для успешного выполнения ими своих уставных задач (ст. 51). При этом все политические партии, общественные организации и массовые движения, выполняя функции, предусмотренные их программами и уставами, должны были действовать в рамках Конституции и советских законов (ст. 7).

В конце 80-х годов в СССР начался процесс реформ, обозначившийся многозначным, чрезвычайно емким словом перестройка, которая завершилась глубокими изменениями политической системы, общественно-экономического строя, национальных отношений, образа жизни и культуры всех граждан и народов СССР. Она привела к кардинальному изменению геополитической структуры мира и породила мировые процессы, далекие от завершения¹⁴.

В этот период в СССР действовало значительное количество добровольных обществ, входивших в политическую систему советского общества: профессиональных, кооперативных, молодежных, спортивных, научных и др. Кроме того, невозможность полноценной реализации политических прав и свобод граждан, нестабильность политической системы, ухудшение экономического положения привели к росту неформальных объединений¹⁵, стремящихся к изменению сложившегося положения, возросла политическая активность населения.

Деятельность общественных организаций различных видов была подкреплена появлением нового законодательства, регулирующего правовой статус объединений граждан: Закон СССР «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 г.

«Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений» от 10 января 1991 г.

Наиболее массовыми объединениями в это время являются профессиональные союзы, в которых состояло почти все трудящееся население страны. Во взаимоотношениях с государственными органами, хозяйственными организациями, предпринимателями профессиональные союзы должны были представлять и защищать интересы своих членов в производственной, социально-экономической и культурной областях. Деятельность профессиональных союзов регулируется Законом СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»¹⁶ от 10 декабря 1990 г.

Важнейшим результатом «августовской революции» было запрещение КПСС и компартии РСФСР, а также ряда просоветских общественных организаций. «Россия вступила в так называемый переходный период, который в области государственного строительства характеризовался нестабильностью и постоянной реорганизацией всех институтов государства»¹⁷.

В 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция РФ, закрепившая политические права, которые, в основном, раскрываются в федеральных законах. В результате создаются благоприятные условия для реализации прав и свобод граждан, в частности, права на объединение и свободу деятельности общественных объединений.

Однако, практика применения Конституции РФ определила несколько иные контуры развития законодательства об организации и деятельности общественных объединений.

Как следует из положений ст. 1 Федерального закона «Об общественных объединениях», предметом его регулирования являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений.

Такой подход, непосредственно увязывающий регулирование организации и деятельности общественных объединений с реализацией конституционного права на объединение, реализуется в ст. 4 данного Федерального закона, в которой указывается, что содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются этим Федеральным законом, Гражданским кодексом РФ и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдель-

ных видов общественных объединений – профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, – могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с данным Федеральным законом. Конкретного указания на допустимость регулирования соответствующих общественных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации, равно как и соответствующего запрета, в анализируемом Федеральном законе не имеется.

Вместе с тем, дальнейшее изложение нормативного материала в Федеральном законе «Об общественных объединениях» дает основания полагать, что субъекты Федерации располагают значительной регулятивной и исполнительно-распорядительной властью в соответствующей сфере государственной деятельности.

Так, ст. 17 Закона обязывает все государственные органы, включая власть субъектов Федерации, обеспечивать соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, законодательно регулировать предоставление им налоговых и иных льгот и преимущества.

Государственная поддержка субъектов Федерации, по смыслу данной статьи, может выражаться также в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе. Трудно поставить под сомнение конституционность подобных форм деятельности государственной власти на уровне субъектов России.

Справедливость нашей позиции подтверждает также нормативное содержание ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях», которая наделяет общественные объединения правами на участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законами; проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования; представление и защиту своих прав, законных интересов своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступление с инициативами по различным вопросам общественной жизни, внесение предложений в органы государственной власти; участие в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.



Указанные правоотношения в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹ подлежат регулированию в законодательстве субъектов Федерации, если это не будет противоречить нормам федеральных законов.

В целом принцип субсидиарности предполагает, что федеральная власть должна быть освобождена от тех функций по регулированию и поддержке общественных объединений, которые могут быть с успехом реализованы властью субъектов Федерации либо муниципальных образований²⁰. В связи с этим не столько содержание, сколько наименование Федерального закона «Об общественных объединениях» выходит за рамки ст. 71–73 Конституции РФ, создавая внешнюю видимость федерального регулирования всего комплекса отношений по организации и деятельности общественных объединений, в то время как в действительности это составляет предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.

По существу, данный Федеральный закон регламентирует лишь отдельные аспекты реализации конституционного права на объединение, а также гражданско-правовой статус таких объединений.

Примечательно, что федеральный законодатель не всегда придерживается столь ошибочной методологии, о чем неоспоримо свидетельствуют наименования таких федеральных законов, как: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²¹, «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»²², «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»²³, «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»²⁴, «О защите прав потребителей»²⁵ и т.п.

Полагаем, что этот опыт следует использовать и применительно к федеральному регулированию конституционного права граждан на объединение.

¹ Общая теория права и государства. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 54.

² Туманова А.С. Деятельность Министерства юстиции России по разработке законодательства об обществах и союзах в начале XX века // Правоведение. 2002. № 6. С. 191.

³ Туманова А.С. Законодательство об общественных организациях России в начале XX в. // Государство и право. 2003. № 8. С. 82.

⁴ Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

⁵ Российское законодательство X – XX вв.: В 9 т. Т. 9 / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 41.

⁶ Временные правила о собраниях, обществах и союзах от 4 марта 1906 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 9. С. 200–217.

⁷ Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18.

⁸ Записки проф. В.Ф. Дерюжинского, командированного за границу для изучения некоторых вопросов по охранению в западноевропейских государствах порядка и спокойствия // Материал по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. СПб., 1905. С. 37–38.

⁹ Конституция (Основной закон) РСФСР // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

¹⁰ Конституция (Основной закон) СССР // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283. 6 дек.

¹¹ Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 497.

¹² Конституция (Основной закон) СССР // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹³ Кукушкин Ю.С., Умстяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1980. С. 133.

¹⁴ Там же. С. 495.

¹⁵ Подроб. см.: Неформальная Россия: О неформальных политизированных движениях и группах в РСФСР. М., 1990; Неформалы: кто они? Куда зовут? М., 1990; Ольшанский Д.В. Неформалы: групповой портрет в интерьере. М., 1990; Громов А.В., Кузин О.С. Неформалы: кто есть кто? М., 1990; История Современной России 1985–1994 / Под общ. ред. В.В. Журавлева. М., 1995.

¹⁶ Закон СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» // ВВС СССР. 1990. № 51. Ст. 1107.

¹⁷ История государства и права / Под ред. С.А. Чибиряева. М., 1998. С. 520.

¹⁸ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484, № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17, 25, № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

¹⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. с послед. изм. // Рос. газ. 2005. 18 окт.

²⁰ Близкая мысль сформулирована Н.В. Кочетковой (см.: Кочеткова Н.В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации / Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 9).

²¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253, № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст.



2572, № 27 (ч. 2). Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335, № 33. Ст. 3368, № 35. Ст. 3607.

²² Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14.06.1995 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343; 2002. № 12. Ст. 1093; 2004. № 35. Ст. 3607.

²³ Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23.06.1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3174; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

²⁴ Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» от 05.03.1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2, № 50. Ст. 4923; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 25. Ст. 2426; 2006. № 1. Ст. 5.

²⁵ Федеральный закон «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 1999. № 51. Ст. 6287; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2004. № 35. Ст. 3607, № 45. Ст. 4377, № 52 (ч. 1). Ст. 5275.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

С.В. Иванцов,

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминологии*

Московского университета МВД России

*Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право*

E-mail: isv1970@mail.ru

Аннотация. Рассматривается современная криминогенная ситуация в сфере миграции, опыт зарубежных государств и вопросы международного сотрудничества в сфере предупреждения незаконной миграции.

Ключевые слова: концепция миграционной политики, незаконная миграция, преступность мигрантов, международное сотрудничество.

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF PREVENTION ILLEGAL MIGRATION

S.V. Ivantsov,

*the doctor of jurisprudence, the professor, the professor
of chair криминологии the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. The article discusses the current crime situation in the sphere of migration, the experience of foreign States and international cooperation in the sphere of prevention of illegal migration.

Keywords: migration policy concept, illegal migration, crime migrants, international cooperation.

Мировая глобализация предопределила миграционную политику многих государств (США, России, Евросоюза и др.), которая привела к расширению как легальной, так и нелегальной миграции. В настоящее время миграция набирает обороты вопреки всем попыткам ее ограничить. Зачастую желание улучшить свою жизнь оказывается сильнее любви к родине и мигрант сегодня – типичный продукт именно глобализационных процессов, свобода перемещения и защита которого гарантируется «Всеобщей декларацией прав человека». Миграция (преимущественно трудовая) в индустриально раз-

витые страны приобрела огромные масштабы. Катастрофическая ситуация с миграцией сложилась и между странами СНГ. Главный и неразрешенный вопрос – как обеспечить действенный контроль над притоком мигрантов.

По данным ООН за 2013 г. Россия после США (45,8 миллионов) является самой привлекательной страной для мигрантов и занимает второе место в мире по их числу. В целом же специалисты Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам отмечают беспрецедентный уровень миграции: сегодня за пределами родины проживает



232 млн человек, а это 3,2% населения Земли. По данным ФМС России, в 2012 г. в страну въехали 15,9 млн иностранцев, из них на миграционный учет встали 6,48 млн человек; за девять месяцев 2013 г. – 14,63 млн иностранцев, на учет встали 5,5 млн, из них незаконных мигрантов – 3,6 млн человек. В то же время, по экспертным оценкам, на территории РФ находится 15–20 млн. лиц без определенного правового статуса, покинувших государства своей национальной принадлежности. Из них не менее половины занимаются незаконной трудовой деятельностью. Треть мигрантского потока концентрируется в Москве и области; Санкт-Петербург – второй по популярности пункт назначения. В основном нелегальные мигранты заняты в строительстве, торговле и сфере услуг. По данным социологических исследований ВНИИ внешнеэкономических связей Министерства экономического развития и торговли РФ, 90% нелегальных мигрантов являются выходцами из стран СНГ, среди которых больше всего граждан Узбекистана (19%), Киргизии (16%) и Таджикистана (15%). С 2008 г. число мигрантов в России увеличилось почти на 40%, при этом разница между цифрами, названными ФМС и реальным количеством въезжающих в РФ измеряется миллионами. Такая противоречивая статистика не вносит ясности в истинное положение дел и лишь доказывает неконтролируемость ситуации в сфере незаконной миграции и подчеркивает наличие проблемы государственного масштаба.

Криминальная ситуация также общеизвестна, мигранты вносят немалый вклад в статистику насильственных преступлений, т.е. убийств, грабежей и изнасилований. По данным СК РФ за 2013 г. зафиксирован более чем на 36% рост числа преступлений, совершенных иностранными гражданами, которые прибыли для обучения или трудовой деятельности (прежде всего из стран СНГ). В Москве каждое второе изнасилование и каждый третий разбой и грабеж совершают иностранные мигранты. Кроме того, приезжие виновны в каждом пятом убийстве (более двух третей заказных убийств), произошедшем в Москве. Именно противозаконные действия мигрантов привели к росту московской преступности в 2012–2013 гг. Например, краж стало больше на 7%, число особо тяжких преступлений увеличилось на 12%, тяжких преступлений – на 6%. Число преступлений, совершённых участниками этнических организованных группировок выросло на 38%.

В свою очередь, миграция породила еще одну проблему – резкий рост этнической преступности (например, в Москве), к которому имеют отношение иностранцы. В последнее время набирает обороты нехорошая тенденция – это должно было случиться

рано или поздно – мигранты стали организовываться на нашей территории. В том числе – и в весьма серьезные преступные группировки. Ситуация становится неуправляемой. Случись завтра какой-нибудь громкий конфликт, десятки тысяч мигрантов могут за пару часов собраться и во что это выльется – неизвестно. И это, как метко отметил в одном из своих интервью А.И. Гуров, «...только вершина пирамиды – страшно представить, что творится в самой мигрантской среде. Мигранты могут месяцами жить в России на вполне законных основаниях. Они знают нашу систему, знают, что паспорт при себе носить не надо, чтобы не отняли. Знают и то, что полиция заберёт, и быстро отпустит, потому что спецприёмников для мигрантов очень мало. А на депортацию надо тратить большие деньги – таких денег у государства нет». При этом многие национальные культурные центры, существующие для адаптации мигрантов, нередко являются прикрытием для этнических преступных группировок. И это относится не только к выходцам из стран СНГ, но и к китайцам, афганцам, вьетнамцам и др.

По оценкам МВД в России не менее 150 постоянно действующих этнических преступных группировок, что позволяет говорить об активности транснациональных криминальных структур как в осуществлении преступной деятельности так и в использовании незаконных мигрантов в совершении преступлений¹. До 80% профессиональных (не по случаю) преступников – это представители так называемых нацменьшинств. Значительная часть организованных преступных групп создается по принципу землячества. Именно этот принцип создания делает их более устойчивыми, связанными круговой порукой, и бороться с такой преступностью крайне сложно. Начинают они, как правило, с «крышевания» своих соотечественников, потом крепнут и выходят за рамки диаспор, постоянно осваивая новые виды преступлений. Так, в начале 2000-х таджикские ОПГ специализировались на доставке в Москву афганского героина. Теперь промышляют и грабежами, и кражами, и угонами машин. В настоящие «инкубаторы» этнической преступности превратились столичные рынки, что наглядно продемонстрировал нашумевший случай на Матвеевском рынке и «зачистки» на бирюлевской овощебазе.

Не случайно глава управления ООН Антонио Мариа Коста в сфере борьбы с международной организованной преступностью поставил на первое место проблему торговли людьми и напрямую связал ее с нелегальной иммиграцией. В ЮНОДК обоснованно полагают, что организованная преступность контролирует примерно 95% нелегального миграционного потока. К примеру, мигранты на территорию США

пользуются услугами профессионалов, а не просто пытаются пересечь границу самостоятельно. В Европе основными регионами происхождения жертв незаконной миграции и торговли людьми остаются Балканы и страны СНГ. Согласно имеющимся оценкам, в Европе число этих жертв составляет не менее 150 тыс. человек, а ежегодный доход оценивается в три миллиарда долларов. В настоящее время нелегальная миграция в значительной мере контролируется организованными преступными группами с международными связями, которые занимаются вербовкой, перевозкой, легализацией мигрантов в транзитных странах. В связи с масштабностью нелегальной миграции значительное распространение получил криминальный бизнес, связанный с изготовлением и продажей поддельных документов, хищение подлинных бланков документов, коррупция среди сотрудников правоохранительных структур и другие преступления².

Совершенно очевидно, что массовая миграция является демпингом на рынке труда, приводит к снижению социальных стандартов труда, «развращая» предпринимателей и приучая их к несоблюдению налогового и трудового законодательства и найму неквалифицированной рабочей силы. Ведь гораздо проще нанять бригаду мигрантов, чем интенсифицировать труд, повышая его производительность. И наконец – миграция является питательной средой для теневой экономики и связанных с ней криминальных процессов. Поэтому реальное государственное регулирование трудовой миграции просто жизненно необходимо. Проблема миграции, а вернее, проблема тотального несоблюдения законов всеми, начиная от полиции, чиновников, простого населения и заканчивая самими мигрантами, проблема интеграции мигрантов в общество, проблема восприятия мигрантов большинством населения России имеет свое решение. Нужно исходить из интересов государства и понимать – какие мигранты нам нужны: малоквалифицированные, которые потом должны покинуть пределы страны или высокоподготовленные, которые знают русский язык, понимают культуру, традиции и готовы у нас остаться. В последних, как представляется, страна заинтересована.

Но миграционная проблема быстро не решается. Ни одна страна пока не может похвастаться, что с соблюдением всех прав человека, обеспечила одновременно и защиту своих интересов. Здесь нет однозначных и простых решений. Между тем, современное миграционное законодательство нуждается в совершенствовании и упорядочении, так как насчитывает несколько сотен нормативно-правовых актов. Систематизировать этот массив и свести в единый нормативно-правовой акт – это задача, кото-

рую должен решить какой-то единый правовой акт. Например, находящийся в стадии подготовки ФМС Миграционный кодекс, который может появиться в России в 2015 г. К слову сказать, президент РФ В.В. Путин назвал борьбу с нелегальной миграцией приоритетным направлением внутренней политики, появился план по реализации государственной национальной политики страны и состоялся указ президента «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года». В 82-х пунктах «Стратегии» подробно перечислены меры по «гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений», «содействию сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов России», «поддержке языков России». Вместе с тем, все правовые вопросы проводимой в стране миграционной политики должны решаться в комплексе с решением вопросов, касающихся различных отраслей права – гражданского, административного, международного, а совершенствование уголовно-правовой политики в этой области просто невозможно без определения стратегических целей по минимизации теневой экономики, коррупции, ТНОП.

Государства предпринимают целый комплекс мер по сдерживанию нелегальной миграции: усиление пограничного контроля, введение административной и уголовной ответственности за незаконное пересечение границы, организацию нелегальной миграции, использование труда незаконных иммигрантов, налаживание системы депортации незаконных иммигрантов и т.д. Но как использовать «опыт цивилизованных стран»? Во-первых, в трех основных регионах, привлекающих к себе трудовую миграцию, т.е. в Западной Европе, Северной Америке и странах Персидского залива, совершенно разная миграционная политика. Во-вторых, за прошедшие почти полвека современной миграционной ситуации миграционная обстановка и связанная с ней миграционная политика сильно менялись. Например, в странах Персидского залива очень жесткая миграционная политика, в Австралии чрезвычайно серьезные требования к культурной интеграции, в Европе, в Швейцарии (в которой был проведен референдум относительно трудовых мигрантов)³ подавляющее большинство мигрантов может работать не больше трех лет. При этом значительная часть европейцев сегодня разочарована миграционной политикой своих правительств⁴.

Стоит отметить опыт ЕС, в котором разработана специальная система охраны границы, направленная на пресечение притока нелегальных иммигрантов из Африки. В операции «Улисс», задействованы международные силы (патрульные катера и военные корабли Испании, Великобритании, Франции, Португалии и Италии). Корабли обследуют запад-



ное Средиземноморье и часть Атлантики в районе Канарских островов. Каждое судно патрулирует площадь около 16 кв. километров. Патрулям дается право останавливать любое подозрительное судно и препровождать его в ближайший европейский порт. За проведением операции следят наблюдатели из ряда европейских стран, при этом делается акцент на совместную борьбу с нелегальной миграцией, в рамках которой также возможно заключение соглашений между странами о едином противостоянии угрозе общественной безопасности. В некоторых европейских странах незаконные мигранты предстают перед судом, но для многих из них условия содержания в европейских тюрьмах гораздо лучше, чем в родной стране. Распространенной мерой борьбы с незаконной миграцией является депортация незаконных мигрантов, хотя количество депортированных мигрантов обычно меньше числа выявленных и задержанных, поскольку многие из них пытаются всеми возможными способами остаться в стране, в которую они с таким трудом попали. Как показывает практика, доля депортированных от общего числа постановлений о депортации составляет в европейских странах приблизительно 15%⁵. Депортация полностью не решает ситуации с нелегальной миграцией, поскольку число нелегальных мигрантов гораздо больше числа выявленных и депортированных в условиях ограниченности денежных средств соответствующих служб⁶.

В РФ правовое регулирование пребывания иностранных граждан осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовным Кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также нормативными актами федеральных органов исполнительной власти. Так, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность только на основании разрешения на работу, выдаваемого в рамках квоты на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

В целом можно сказать, что в Российской Федерации создана комплексная (хотя местами и колли-

зионная) нормативная правовая база для противодействия незаконной миграции⁷. Важнейшая ее составляющая – международные многосторонние и двусторонние договоры о сотрудничестве компетентных органов в борьбе с незаконной миграцией. Очевидно, что без взаимодействия государств эффективное предупреждение этого явления, имеющего трансграничный характер, просто невозможно⁸. Ведущую роль в этом процессе играют международные договоры универсального характера. Так, с 25 июня 2004 г. для России вступил в силу Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятый в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН (в целях его имплементации в национальном законодательстве в Уголовный кодекс Российской Федерации и была введена ст. 322.1).

Среди международных договоров регионального характера, прежде всего, следует назвать Соглашение государств-участников СНГ о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией. Действуют также двусторонние соглашения по этому вопросу с Арменией, Латвией, Узбекистаном и другими странами. Важную роль в противодействии незаконной миграции играют также соглашения об обмене информацией между компетентными органами. Например, с Белорусской стороной заключено Соглашение о сотрудничестве компетентных органов приграничных регионов.

Действует Комиссия по противодействию незаконной миграции государств-участников СНГ, Координационный совет по борьбе с незаконной миграцией Организации договора о коллективной безопасности (КСБНМ), Российско-белорусская Межгосударственная межведомственная рабочая группа по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики и осуществлению скоординированных мер в области борьбы с незаконной миграцией и иными, связанными с ней, проявлениями противоправной деятельности. Эта проблема также является предметом постоянного внимания Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ, который осуществляет координацию других отраслевых органов Содружества в вопросах миграции. Стала постоянной практика принятия и реализации программы сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции⁹. Программа разработана Совместной комиссией государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. Программа предусма-

тривает мероприятия в области совершенствования международно-правовой базы сотрудничества, организационно-практические мероприятия, мероприятия по информационному, научному, кадровому, материально-техническому и финансовому обеспечению.

В рамках КСБНМ ОДКБ ежегодно проводятся совместные оперативно-профилактические мероприятия, направленные на выявление как преступлений, связанных с организацией незаконной миграции, так и с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, незаконным оборотом оружия, незаконным пересечением границы и т.д. С российской стороны в них принимает участие не только ФМС России, но и МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинг.

Направления развития международного сотрудничества в сфере противодействия незаконной миграции определены в Концепции миграционной политики.¹⁰ Концепция предусматривает определение единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств, включая расходные обязательства сторон, в рамках международных организаций; заключение международных соглашений с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией; заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии). Развитие интеграционных процессов предполагает так же организацию совместной работы по противодействию незаконной миграции из третьих государств на пространстве Таможенного союза. Представляется, что такая интеграция расширит и формы взаимодействия компетентных органов (сейчас это в основном обмен информацией). Проблемы противодействия незаконной миграции, как уже было отмечено, невозможно рассматривать в отрыве от других аспектов регулирования миграционных процессов. Вопросы миграционной политики являются одними из главных среди актуальных проблем социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Комплексная реализация положений Концепции миграционной политики, как представляется, позволит снизить риски, связанные с незаконной миграцией¹¹.

Между тем, вслед за мерами, предусмотренными Концепцией, должны последовать не столько силовые, сколько экономические и социальные меры, основанные на принципах международного сотрудничества, которые будут стимулировать как мигрантов, так и работодателей соблюдать российские законы. Сейчас многие развитые государства

ведут жесткую конкурентную борьбу за квалифицированные трудовые ресурсы, которые становятся наиболее ценным «товаром». Поэтому политика «кнута» без «пряника» рано или поздно переориентирует значительную часть гастарбайтеров на работу в других государствах. А на фоне ежегодного уменьшения трудоспособного населения на благоприятном социально-экономическом прогнозе развития РФ можно будет поставить точку.

¹ См.: *Овчинский В.С.* XXI век против мафии. Криминальная глобализация и конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 15–39.

² *Иванцов С.В.* Актуальные вопросы противодействия организации незаконной миграции и торговле людьми // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12.

³ Как результат – приостановка участия Швейцарии в двух программах Евросоюза – «Горизонт 2020» и «Эразмус плюс» – напрямую связана с референдумом по миграции, а также с отказом Швейцарии открыть рынок страны для трудовых мигрантов из Хорватии.

⁴ Справедливости ради отметим, что специальные программы легализации нелегальных мигрантов проводятся регулярно странами даже с самыми жесткими миграционными требованиями. Таким образом «снимается напряжение», возникающее на рынке труда из-за большого числа мигрантов с неурегулированным статусом.

⁵ *Поладова Л.Т.* Незаконная миграция в Россию: тенденции, последствия, противодействие. Автореф. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2012.

⁶ Законодательством РФ также предусмотрена процедура депортации нелегальных мигрантов. Ежегодно депортации подвергаются около 10 тыс. нелегальных мигрантов, задерживаются на порядок больше.

⁷ Например, согласно российской правоприменительной практике, незаконными (нелегальными) мигрантами считаются лица, нарушившие правила въезда на территорию страны либо правила пребывания на ее территории. К этой категории причисляют и тех, кто занимается в России незаконной (нелегальной) трудовой деятельностью. Т.е. в одну группу включаются как сознательные нарушители миграционного законодательства, так и те, кто оказался в статусе нарушителя из-за «бюрократических» процедур регистрации, получения разрешения на работу, вида на жительство и т.д.

⁸ Например, механизм пресечения каналов незаконной миграции невозможен без международного договора и т.д.

⁹ Утверждена решением Совета глав государств-участников СНГ 3 сентября 2011 г. на период 2012–2014 годов.

¹⁰ Утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.

¹¹ *Егорова Е.* Нелегальная миграция в России: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top



АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ВИДЕОФИКСАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГИБДД ГУ МВД РОССИИ ПО МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В.М. Исаков,

*доктор юридических наук, профессор Московского областного
филиала Московского университета МВД России;*

В.А. Игнатов,

*командир полка ДПС ГИБДД «Северный»
ГИБДД ГУ МВД России по Московской области*

E-mail: nikonorovy82@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы использования автоматизированных систем видеオフィксации в деятельности ГИБДД ГУ МВД России по Московской области и их значение в обеспечении безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: дорожное движение, специальные технические средства, средств автоматической фиксации, безопасность.

AUTOMATED SYSTEMS OF VIDEO FIXING IN THE ACTIVITIES OF THE STATE TRAFFIC POLICE OF THE INTERIOR MINISTRY OF RUSSIA FOR MOSCOW REGION AS A TOOL TO IMPROVE ROAD SAFETY

V.M. Isakov,

*the doctor of jurisprudence, the professor.
the Moscow regional branch of the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

V.A. Ignatov,

*the commander of a regiment of traffic police of traffic police
«Northern» of traffic police GU of the Ministry of Internal Affairs
of Russia across Moscow Region*

Annotation. The article deals with the use of automated systems of video fixing in the activities of the state traffic police of the interior Ministry of Russia for Moscow region and their importance in ensuring road safety.

Keywords: traffic, special technical means, means of auto-commit, security.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 1 июня 2013 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹, которым утверждено Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, ГИБДД МВД России осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

С учетом последнего утверждения сферу деятельности ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных

правоотношений следует определить, с одной стороны, безопасностью дорожного движения и обеспечением безопасности дорожного движения широким кругом субъектов, так или иначе влияющих на состояние безопасности дорожного движения, с другой, — непосредственно дорожным движением, качеством транспортных средств, дорог, подготовкой водителей, правового режима движения на конкретной дороге с точки зрения соответствия требованиям, обеспечивающим безопасность дорожного движения.

Законодательной основой правового регулирования применения специальной техники в этих целях

является, в первую очередь, Конституция Российской Федерации, согласно ст. 2 которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Поэтому правоохранительные органы должны в процессе применения технических средств, используя возможности по сбору, накоплению, обработке и использованию информации, предоставленные п. 3 ст. 55 Конституции РФ, неукоснительно выполнять требования ее норм, которые закрепляют право граждан на неприкосновенность частной жизни.

Федеральный закон «О полиции» [1] в качестве одного из принципов деятельности полиции определяет использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем, в том числе средств аудио-, фото- и видеофиксации и других технических средств.

В своей деятельности по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий сотрудники ГИБДД руководствуются КоАП России [2], законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Основные правовые нормы, применяемые за нарушения в области дорожного движения, изложены в гл. 12 КоАП – «Административные правонарушения в области дорожного движения».

Как правило, большинство правонарушений в области дорожного движения совершается физическими лицами, однако к административной ответственности могут быть привлечены должностные и юридические лица (за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 12.31, 12.31.1, 12.32, 12.33, 12.34, 12.35 КоАП РФ).

Основным нормативным документом, регламентирующим создание и работу системы фотовидеофиксации, стало Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»², которое предусматривало принятие мер по сокращению дорожно-транспортных происшествий на основе совершенствования организации движения транспорта и пешеходов, сокращения времени прибытия соответствующих служб на место дорожно-транспортного происшествия и других организационных мероприятий.

4 апреля 2009 г. приказом МВД России № 280 «Об утверждении Концепции информатизации органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России до 2012 года» было разрешено «создание подсистемы администрирования денежных взысканий (штрафов) за нарушения Правил дорожного движения, выявленных с применением работающих в автоматическом режиме

технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи» [3].

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»³ введена административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств «за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи» (ст. 2.6.1. КоАП РФ), что позволяет органам ГИБДД возбуждать административное делопроизводство в отношении владельцев транспортных средств, которые зафиксированы автоматическими комплексами фотовидеофиксации в момент нарушения ПДД.

Оценивая статистику нарушений в области дорожного движения по Московской области, нами установлено, что одним из самых распространенных правонарушений является превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ). В этой связи необходимо отметить положительную тенденцию руководства УГИБДД УМВД России по Московской области по увеличению количества устанавливаемых и работающих в автоматическом режиме фото- и видеоустройств, фиксирующих административные правонарушения, предусмотренные ст. 12.9 КоАП РФ.

В Российской Федерации в целом, и в Московской области в частности, специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме, используются с 2008 г. Они помогают выявлять не только правонарушения, связанные с превышением установленной скорости движения транспортных средств, но и нарушения правил парковки транспортных средств, правил проезда железнодорожных переездов и другие. Работа этих устройств фиксации административных правонарушений, с одной стороны, дисциплинирует лиц, осуществляющих управление транспортными средствами, с другой, – позволяет уменьшить нагрузку на сотрудников подразделений ГИБДД и исключить коррупционные проявления в данной среде.

При разработке системы фото-видеофиксации были проанализированы и учтены требования нормативно-правовых документов, среда обработки информации, способы и каналы передачи информации, технические устройства фото-видеофиксации.

Создание автоматизированной системы видеофиксации в Московской области регламентировано Постановлением Правительства Московской области от 19 ноября 2007 г. №864/39 «О создании автоматизированной системы видеофиксации

правонарушений в сфере дорожного движения на территории Московской области» [4], Постановлением Мособлдумы № 15/47-Д от 26 июня 2008 г. о принятии Закона Московской области от 4 июля 2008 г. № 103/2008-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «Об областной целевой Программе «Обеспечение безопасности дорожного движения на территории Московской области в 2007–2010 годах» [5].

Указанные документы определили цель создаваемой системы, задачи, решаемые Управлением ГИБДД по ее использованию, перечень основных правонарушений, которые должна фиксировать система, ее основные компоненты, очередность мероприятий по созданию системы в 2008–2011 годах, сроки и размер финансирования. В процессе создания и начального этапа эксплуатации системы учитывались все недоработки и накладки. Их устранение происходит по ходу развертывания в последующих годах (2012–2014). Это позволит уменьшить количество жалоб и претензий со стороны подвергаемых административным наказаниям водителей.

В июле 2013 г. был принят новый Федеральный закон № 196-ФЗ⁴ который, на наш взгляд, внес в ст. 12.9 («Превышение установленной скорости движения») КоАП РФ неоднозначность понимания факта наступления административного правонарушения, предусмотренного ч. 2, 3, 4 ст. 12.9 КоАП РФ (о допустимом диапазоне разброса разрешенных скоростей движения автотранспорта в различных ситуациях), что в свою очередь повлекло изменения параметров системы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 684 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» установлены дополнительные меры по предупреждению нарушений в области безопасности дорожного движения, учтенные в работе автоматизированной системы видеofиксации правонарушений в сфере дорожного движения.

При контроле дорожного движения могут использоваться: стационарные средства автоматической фиксации, размещаемые на конструкциях дорожно-транспортной инфраструктуры или специальных конструкциях; передвижные средства автоматической фиксации, размещаемые на участках дорог в зоне ответственности постов, маршрутов патрулирования⁵.

Автоматические комплексы фиксации нарушений скоростного режима передают информацию о совершенных административных правонарушениях в области дорожного движения на сервер, который используется сотрудниками ГИБДД на посту или в патрульном автомобиле.

Стационарные комплексы фотовидеофиксации устанавливаются, как правило, на территориях с повышенной аварийностью, передвижные комплексы – на переносных стойках, мобильные комплексы – в салоне патрульного автомобиля или на мотоцикле сотрудников ДПС. Места установки и режим работы стационарных средств автоматической фиксации определяются руководителем органа управления ГИБДД, передвижных – руководителем подразделения.

Эффективность работы средств автоматической фиксации можно оценить, изучив статистические данные по Московской области за 2013 г.⁶

За истекший год утверждено и направлено свыше полутора миллиона постановлений по делам об административных правонарушениях на сумму более полумиллиарда рублей, что составляет более 50% от суммы наложенных штрафов.

Анализ работы действующей системы автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД ГУ МВД России по Московской области только за 10 месяцев 2013 г. показывает ее эффективность. Так, из статистических данных, представленных на официальном сайте⁷ и данных служебной деятельности, видно, что на участках где стоят средства автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения, количество нарушений ПДД уменьшилось, по сравнению с более ранним периодом и отсутствием этих средств, в среднем на 20–28%. Таким образом, можно сделать вывод, что система автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения не только фиксирует нарушения, но и является профилактическим средством воздействия на водителей транспортных средств, поэтому целесообразно дальнейшее ее развитие и расширение ее возможностей.

Литература

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета, 2011. № 25.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Приказ МВД России от 4 апреля 2009 г. № 280 «Об утверждении Концепции информатизации органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России до 2012 года», п. 11 приложения №1 к Концепции.
4. Информационный вестник Правительства Московской области, № 12, 2007. 25 декабря.
5. Ежедневные Новости. Подмосковье, 12 июля 2008г., № 143 // Документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Закона Московской области от 4 июля 2008 г. № 97/2008-ОЗ.



1 СЗ РФ. 1998, № 25, ст. 2897; 2002, № 27, ст. 2679; 2005, № 19, ст. 1781; 2007, № 18, ст. 2180; 2008, № 27, ст. 3250; 2010, № 52 (ч. 1), ст. 7053; 2011, № 44, ст. 6244; 2013, № 22, ст. 2786.

2 СЗ РФ, 2006. № 9, ст. 1020.

3 СЗ РФ, 2007. № 31, ст. 4007.

4 Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства

Российской Федерации. 29 июля 2013 г. № 30 (Ч. I). Ст. 4029.

5 Пункт 56 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения // Утвержден приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 // Российская газета, 2009. № 122.

6 <http://www.gibdd.ru/50/stat/>

7 <http://www.gibdd.ru/50/stat/>

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ ЧЕРЕЗ ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

S.M. Kibakin,

адъюнкт Московского университета МВД

Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право

E-mail: kibakin@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются решения Конституционного суда Российской Федерации о создании, деятельности и ликвидации общественных объединений, об их взаимодействии с органами государственной власти.

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации, конституционно-правовые отношения, общественные объединения, конституционно-правовой статус.

ACTUAL PROBLEMS OF ACTIVITY PUBLIC ASSOCIATIONS AND SOLUTIONS THROUGH INTERPRETATION CONSTITUTIONAL NORMS BY THE CONSTITUTIONAL COURT

S.M. Kibakin,

the graduated in a military academy of the Moscow university

of the Ministry of Internal Affairs

Annotation. This article discusses the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on the establishment, operation and liquidation of public associations and their interaction with public authorities

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, the constitutional-legal relations, public associations, constitutional and legal status.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросам толкования вопросов, относящихся к уточнению конституционно-правового статуса общественных объединений и особенностей реализации прав в сферах их деятельности.

Согласно Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на объединение; свобода деятельности общественных объединений гарантируется¹. Данная конституционная норма является, как правило, исходной при определении позиции Конституционного суда Российской Федерации по вопросам создания, деятельности и ликвидации общественных объединений.

При этом подчеркивается, что с приведенными конституционными установлениями соотносятся составляющие часть правовой системы Российской Федерации положения международного права, согласно которым каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими и пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц².

Рассмотрим далее практику конституционно-правового регулирования по наиболее характерным аспектам реализации данной нормы в современных условиях.

Прежде всего необходимо обратить внимание на особенности конституционно-правового статуса общественных объединений в связи с тем, что права граждан на объединение и свобода деятельности общественных объединений относятся к правам **коллективным**.

Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях», создание общественных объединений, включая общественные организации, осуществляется гражданами и юридическими лицами – общественными объединениями на добровольной основе для защиты общих интересов, достижения общих целей и способствует реализации прав и законных интересов граждан³. В этой норме зафиксирован конституционно-правовой смысл деятельности данного субъекта общественных отношений.

Следующая норма, которая используется при конституционном толковании, носит преимущественно методологический характер и заключается в том, что государство в отношении общественных объединений при регулировании их деятельности должно принимать решения при **обеспечении прав** их оправданности и соразмерности конституционно значимым целям.

В связи с этим государство, во исполнение положений статей Конституции Российской Федерации⁴, обязано определить в федеральном законе **правовое положение** общественных объединений, в том числе установить условия их признания в качестве юридических лиц, порядок их учреждения, государственной регистрации и прекращения деятельности, содержание правоспособности.

Существенной характеристикой конституционно-правового статуса общественных объединений является их законодательно закрепленные права на **общественное представительство и участие в делах государства**. Им предоставлены права: 1) представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах публичной власти, органах местного самоуправления и в общественных объединениях; 2) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законами; 3) выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни⁵.

Важная особенность конституционно-правового статуса общественных объединений как субъекта правоотношений закреплена в норме о том, что в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации в отношении них возможны **ограничения**, затрагивающие вышеназванные конституционные права. Данная норма также корреспондируется с международными нормами, в которых подчеркивается, что пользование правом на ассоциацию с другими людьми не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц⁶.

Наиболее характерно проявляются особенности конституционно-правового статуса общественных объединений при их **ликвидации**. Суды, также связанные в своей деятельности требованиями ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, принимая решение, затрагивающее права общественного объединения, в том числе имеющего статус юридического лица, обязаны, не ограничиваясь установлением одного только формального основания назначения соответствующей санкции или иного правоограничения, учитывать все обстоятельства дела, включая характер нарушений, если они допущены, и давать оценку иным установленным по делу фактам, образующим или исключаящим основания применяемых к общественному объединению мер⁷.

Необходимо подчеркнуть, что иное умалало бы право на судебную защиту, признаваемое ст. 46



(ч.ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и противоречило бы требованию реального обеспечения прав и свобод граждан правосудием⁸.

В отношении ликвидационных процедур, как это следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, ликвидация не может быть применена к юридическому лицу по одному лишь формальному основанию – в связи с неоднократными нарушениями закона; такие нарушения в совокупности должны быть столь существенными, чтобы позволить суду с учетом всех обстоятельств дела, включая оценку характера допущенных юридическим лицом нарушений и вызванных им последствий, принять решение о его ликвидации в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц⁹.

Таким образом, в связи с возрастанием значения общественности в реализации конституционных принципов демократизма нашего государства, приоритета защиты прав человека, позиция Конституционного суда Российской Федерации весьма важна для понимания природы общественных объединений как институтов гражданского общества, их конституционно-правового статуса во взаимодействии с различными субъектами общественных отношений, органами государственной власти.

1 См.: Статья 30, ч.1 Конституции Российской Федерации. М., 2014.

2 См.: Пункты 1 и 2 ст. 22 Международного пакта о гражд-

данских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

3 См.: Части 1, 2 ст. 3, ст. 5, ч.1 ст. 6 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. 22 мая. № 21, Ст. 1930.

4 См.: Статьи 18, 71 (п.п. «в», «о») и 76 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. 26 января. № 4, Ст. 445.

5 См.: ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» чч. 1, 2 ст. 27.

6 См.: Пункты 1 и 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

7 См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 26-П; Определение Конституционного суда Российской Федерации от 10 ноября 2002 г. № 270-О и др.

8 См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П, от 3 ноября 1998 г. № 25-П, определения от 24 января 2008 г. № 33-О-О, от 8 февраля 2011 г. № 130-О-О, от 7 июня 2011 г. № 767-О-О, от 8 декабря 2011 г. № 1629-О-О и др.

9 См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 14-П // РГ от 29 июля 2003 г., № 150 (3264).



НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ОБУЧЕНИЯ СЛУШАТЕЛЕЙ ФАКУЛЬТЕТА ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ДИСЦИПЛИНЕ: «ГАБИТОСКОПИЯ И ПОРТРЕТНАЯ ЭКСПЕРТИЗА»

И.В. Киселевич,

*кандидат юридических наук, начальник кафедры экспертно-криминалистической
деятельности Московского университета МВД России*

E-mail: riss2862@mail.ru;

А.М. Зинин,

*Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры исследования документов Московского университета МВД России*

E-mail: amzinin@mail.ru;

С.А. Пичугин,

*кандидат юридических наук, преподаватель кафедры экспертно-криминалистической
деятельности Московского университета МВД России, майор полиции*

Научная специальность 12.00.12 – криминалистика;

судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

E-mail: pichugin81@mail.ru

Аннотация. Обосновывается разделение дисциплины «Габитоскопия и портретная экспертиза» на две самостоятельные – «Субъективный портрет и основы габитоскопии» и «Судебно-портретная экспертиза».

Ключевые слова: признак внешности, обучение слушателей, направление подготовки; субъективный портрет, габитоскопия, судебно-портретная экспертиза.

NEW CONCEPT OF TRAINING OF LISTENERS OF FACULTY OF RETRAINING AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS MOSCOW UNIVERSITY OF RUSSIA TO DISCIPLINE: «GABITOSKOPIYA AND PORTRAIT EXAMINATION»

I.V. Kiselevich,

*candidate of jurisprudence, chief of chair of expert and criminalistic activity
of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia;*

A.M. Zinin,

*Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of jurisprudence, professor, professor of chair
of research of documents Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia;*

S.A. Pitchugin,

*candidate of jurisprudence, teacher of chair of expert and criminalistic activity
Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia police major*

Annotation. In article justification of division of discipline «Gabitoskopiya and portrait examination» on two independent «A subjective portrait and gabitoskopiya bases» and «Judicial and portrait examination» is considered.

Keywords: appearance sign, training of listeners, preparation direction; subjective portrait, gabitoskopiya, judicial and portrait examination.

Объективные потребности инновационного развития существующих криминалистических средств и методов, с помощью которых возможно устанавливать личность человека по признакам внешности являлись важной предпосылкой для создания новой концепции подготовки специалистов для экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел, осуществляющих практическую деятельность в данной сфере. Такая концепция предусматривает увеличение творческого потенциала в процессе обучения, в ходе которого слушатель выступает не как пассивный объект получения криминалистической информации о признаках внешности, а как активный субъект развития своих способностей и применения их на практике в данной сфере. Важной задачей новой концепции подготовки выступает задача практической реализации криминалистических знаний в области установления личности по признакам внешности.

В зарождающейся новой концепции закладывается тенденция становления и дальнейшего развития (совершенствования) криминалистических знаний о внешнем облике. Такие знания дифференцируются относительно средств криминалистического исследования – отображений признаков внешности на материальных, востребованных преимущественно при производстве судебно-портретной экспертизы и идеальных носителях, востребованных при изготовлении субъективных портретов (объективного и субъективного характера).

Образовательный процесс в области изготовления субъективных портретов ориентируется, прежде всего, на идеях интеграции применяемых знаний как криминалистического, так и не криминалистического характера и осуществляется в соответствии с научными теориями как в области самой криминалистики, так и смежных с криминалистикой наук: антропологией (этнической, конституциональной), расоведением, психологией восприятия, генетикой, анатомией, судебной медициной в русле криминалистической деятельности. Базовые же положения судебно-портретной экспертизы находятся в русле экспертной деятельности. Как результат такого разделения происходит аккумуляция знаний относительно двух ранее имеющих одно целое дисциплин: «Субъективный портрет и основы габитоскопии» и «Судебно-портретная экспертиза»

Однако, имеются ли для такой дифференциации объективные предпосылки? Если да, то какие границы деления содержания дисциплины наиболее оптимальны?

Для ответа на эти вопросы необходимо подвергнуть анализу учебно-методическую деятельность в сфере габитоскопии и портретных исследований.

Расширение временных рамок учебного процесса при подготовке кадров для экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних

дел диктуется повсеместным применением новых цифровых технологий, позволяющих фиксировать признаки внешности более информативно на объективных отображениях. Такое развитие благоприятно сказывается при производстве судебно-портретной экспертизы, уменьшая трудозатраты эксперта.

Кроме того, развитие инновационных 3-D технологий также дает возможность специалисту передавать содержание мысленного образа более точно и более наглядно, позволяя формировать криминалистическую субъективную модель внешнего облика разыскиваемого лица.

В этом смысле методическое содержание учебного процесса подталкивает на путь разделения относительно деятельности на криминалистическую (изготовление субъективных портретов) и экспертную (производство судебно-портретной экспертизы). Криминалистическая деятельность подразумевает работу с идеальными отображениями внешнего облика очевидца, основанными на мысленном образе очевидца (словесный и субъективный портрет), а экспертная – с материальными отображениями (фото-, видеокадры).

Огромный массив знаний, аккумулированный в криминалистическое учение о признаках внешности человека из различных иных научных теорий, позволяет говорить о том, что и современный учебный процесс в этой области не может сводиться к передаче известной суммы элементарных знаний об анатомических признаках внешности человека. Он более разветвлен и сложен.

Речь о необходимости разделения дисциплин диктуется не только обстоятельствами укрупнения криминалистических знаний о внешнем облике человека, но и особенностей информационного сопровождения, необходимого в процессе подготовки слушателей.

Информационное сопровождение дисциплины «Габитоскопия и портретная экспертиза» непрерывно насыщается научными источниками, содержащими в себе новые интегрированные знания из различных смежных с криминалистикой наук: антропологии (этнической, конституциональной), расоведения, психологии восприятия, генетики, анатомии, судебной медицины. Особенно рельефно это проявляется при изучении основ изготовления субъективных портретов и художественно-графических изображений внешности человека. Такое насыщение также осуществляется по двум сферам:

- сфера деятельности, связанная с изготовлением субъективных портретов;
- сфера деятельности, связанная с производством судебно-портретных экспертиз и исследований.

Подобные обстоятельства подтверждают необходимость разделения дисциплин по двум направлениям.

Однако, каким образом проводить линию деления разделов и тем?



Справедливо было бы отметить, что теоретические положения криминалистической габитоскопии востребованы как дисциплиной «Судебно-портретная экспертиза», так и «Субъективный портрет и основы габитоскопии»

Существующую систему дисциплины «Габитоскопия и портретная экспертиза» составляют следующие разделы (темы): теоретические основы габитоскопии; субъективный портрет; основы художественно-графического изображения лица; судебно-портретная экспертиза.

Исходя из того, что подготовка специалистов осуществляется в различных сферах криминалистической деятельности (производство субъективных экспертиз и исследований; составление словесных и изготовление субъективных портретов; изготовление художественно-графических портретов), на повестку дня ставится вопрос деления разделов (тем) преемственной дисциплины «Габитоскопия и портретная экспертиза» относительно новых обособленных: «Субъективный портрет и основы габитоскопии» и «Судебно-портретная экспертиза».

Сложность деления указанных разделов (тем) также заключается еще и в том, какую из дисциплин считать первоначальной, а какую последующей?

Подготовка слушателей заключается в приобретении первоначальных базовых знаний в области криминалистической габитоскопии, необходимых в деятельности по изготовлению субъективных портретов и их применение в рамках фиксации признаков внешности на материальных носителях, а также приобретение необходимых умений и художественно-графических навыков в этой области.

Область профессиональной деятельности слушателя, прошедшего обучение по программе профессиональной переподготовки в сфере изготовления субъективных портретов, будет включать: собирание и фиксацию информации о признаках внешности человека для целей установления личности; оценка воздействия объективных и субъективных факторов на достоверное восприятие и воспроизведение признаков внешности человека; составление словесного описания и портретов; изготовление субъективных портретов и художественно-графических изображений лица разыскиваемого; применение методов психологии в работе с очевидцами; использование современных программных и технических средств при изготовлении субъективных портретов; применение алгоритмического, аппаратного и программного обеспечения габитоскопических информационно-поисковых систем, используемых в органах внутренних дел; обеспечение высокоэффективного функционирования габитоскопических информационно-поисковых систем, осуществляющих автоматизацию носителей, содержащих признаки внешности разыскиваемых лиц.

В результате изучения слушатель приобретает следующие знания: систему методов и средств из-

готовления субъективных портретов; теоретические основы установления личности человека по признакам внешности; систему элементов и признаков внешности; правовые, методические и организационные основы изготовления субъективных портретов; систему методов и средств изготовления субъективных портретов; методику изготовления субъективных портретов; современные возможности изготовления субъективных портретов; особенности получения сведений о внешнем облике человека в ходе следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по различным категориям преступлений, тактико-психологические основы работы с очевидцами.

В структуру дисциплины «Субъективный портрет и основы габитоскопии», на наш взгляд, будут входить следующие темы.

1. Теоретические основы габитоскопии и изготовления субъективных портретов (краткий очерк истории установления личности человека по признакам внешности; «антропометрическая регистрация» и ее основатели; предмет, объекты, задачи и система криминалистического учения о внешнем облике человека; научные предпосылки идентификации человека по признакам внешности; свойства внешнего облика человека; закономерности запечатления внешнего облика человека в субъективных отображениях; закономерности собирания, исследования и использования данных о внешнем облике человека в целях раскрытия и предупреждения преступлений; виды и формы отождествления человека по признакам внешности; понятие элементов и признаков внешности человека и их классификация; элементы внешности и определение их характеристик; понятие субъективного портрета, его правовая природа; нормативная регламентация деятельности по изготовлению субъективных портретов; особенности подготовки специалистов по изготовлению субъективных портретов; организация работы по изготовлению субъективных портретов; взаимодействие специалиста с оперативными работниками при изготовлении субъективных портретов).

2. Методы и средства изготовления субъективных портретов (система методов и средств изготовления субъективных портретов, виды субъективных портретов – рисованные, рисовано-композиционные, фотокомпозиционные, комплексные).

3. Основы художественно-графического изображения внешности человека (портрет человека как объект графического изображения; особенности воспроизведения лица человека в графическом портрете (основы линейной и воздушной перспективы в рисунке; законы светотени; штрих и тон в рисунке; понятие пропорций в рисунке; соотношение пропорций в изображении головы человека; зависимость изменений пропорций головы человека от ракурса; неизменяемые «опорные точки» в рисунке головы человека); виды графических портре-

тов; штриховой и тоновый графический портрет; возможности внесения изменений во внешность в художественно-графическом портрете (возрастные, мимические, антропологические); средства, используемые при создании графических портретов; основные графические способы, используемые в изобразительном искусстве для выполнения портретного рисунка; возможности специалиста-криминалиста в использовании методик художественно-графического изображения лица человека при изготовлении субъективных портретов; рисование с натуры (академический рисунок) и специальный рисунок (рисованный субъективный портрет, рисовано – композиционный субъективный портрет)).

4. Психологические основы изготовления субъективных портретов (психологические закономерности восприятия человека человеком; мысленный образ – основа субъективного портрета; понятие мысленного образа, его структура; особенности формирования мысленного образа; факторы, воздействующие на формирование мысленного образа; объективные факторы и условия формирования мысленного образа; влияние особенностей личности очевидцев на формирование, сохранение и трансформацию мысленного образа; особенности вступления в контакт специалиста с очевидцем в процессе формирования субъективного портрета; учет возрастных, гендерных особенностей очевидцев, их психического состояния; применение методов визуальной психодиагностики; оценка эмоционального состояния очевидца, элементы психологического исследования внешности и поведения; приемы активизации памяти свидетеля; обращение к образной памяти, использование специалистом элементов наглядности; создание объективных условий, снимающих эмоциональное напряжение, исключающих воздействие на очевидца преступления).

5. Методические и тактические основы изготовления субъективных портретов (общая характеристика методики изготовления субъективных портретов; анализ исходной информации, необходимой для изготовления субъективного портрета; изучение содержания мысленного образа и факторов его формирования; актуализация мысленного образа; изготовление первого варианта субъективного портрета; доработка портрета и оценка его очевидцем; особенности изготовления субъективных портретов лиц, характеризующихся признаками внешности среднего значения; технологии составления субъективного портрета с использованием компьютерных средств; изготовление субъективных портретов с использованием художественно-графических навыков и программных комплексов различных компьютерных систем; общие положения тактики изготовления субъективных портретов; этапы изготовления субъективных портретов; выбор временного периода, наиболее целесообразного для изготовления субъективного портрета; учет роли очевидцев в событии преступления; уста-

новление психологического контакта с очевидцем; обобщенный портрет и его влияние на процесс изготовления субъективного портрета; изготовление субъективного портрета с несколькими очевидцами по одному делу; изготовление субъективного портрета со слов детей; изготовление субъективного портрета в лечебном учреждении; взаимодействие специалиста с другими участниками изготовления субъективного портрета).

Итогом такой подготовки является получение статуса специалиста в области криминалистической габитоскопии и изготовления субъективных портретов и будет являться первоначальной.

Последующая же подготовка акцентирует внимание на углубленном изучении объективных отображений признаков внешнего облика и производства портретных экспертиз и исследований. Судебно-портретная экспертиза является дисциплиной, завершающейся получением права самостоятельного производства экспертиз по данному направлению деятельности и поэтому справедливо было бы указать, что она является заключительной (последующей).

Цель изучения дисциплины будет заключаться в формировании криминалистических знаний, необходимых для профессиональной деятельности в области применения научно-разработанных методик и технических средств при производстве судебно-портретных экспертиз.

Область профессиональной деятельности слушателя, прошедшего обучение, включает: собирание и фиксацию информации о признаках внешности человека для целей идентификации личности; оценка воздействия объективных и субъективных факторов на изменение и достоверное отображение внешности человека на фотоснимках и видеоизображениях признаков внешности человека; производство судебно-портретных экспертиз и исследований, направленных на решение идентификационных и диагностических задач с применением традиционных и современных методов сравнения и оценки признаков внешности; использование современных программных и технических средств при производстве судебно-портретных экспертиз; составление и оформление заключения судебно-портретной экспертизы.

В структуру дисциплины «Судебно-портретная экспертиза», на наш взгляд, будут входить следующие темы.

1. Теоретические основы идентификации человека по признакам внешности (научные предпосылки идентификации человека по признакам внешности; свойства внешнего облика человека; закономерности запечатления внешнего облика человека на материальных носителях; закономерности собирания, исследования и использования данных о внешнем облике человека при проведении судебно-портретных исследований).

2. Элементы и признаки внешности человека (понятие элемента и признака внешности человека



и их классификация; диагностические и идентификационные признаки внешности).

3. Современные носители информации о внешнем облике человека. Факторы, влияющие на отображение признаков внешности (видео- и фотосъемка: понятие, классификация и порядок их использования в целях установления личности; цифровые фото-, видеорегирующие устройства фиксации внешнего облика человека; особенности изучения и исследования цифровых изображений; факторы, влияющие на полноту и достоверность отображения признаков внешности на фотоснимках и видеоизображениях; влияние различных видов источников освещения, технических средств, носителей информации и их характеристик, а также процессов обработки изображений на отображение элементов внешности).

4. Средства и методы цифровой обработки изображений, используемые при производстве судебно-портретных экспертиз и исследований (основы получения и обработки цифровых изображений, основные термины и определения; средства цифровой фотографии, аппаратно-программный комплекс, применяемые в судебно-портретной экспертизе; приемы использования устройств ввода и вывода изображений; использование программных средств (графических редакторов) как инструментов для применения традиционных методов судебно-портретной экспертизы; цифровая обработка изображений внешнего облика человека для улучшения факторов, влияющих на зрительное восприятие признаков внешности, обеспечение полноты и достоверности полученных отображений; оформление результатов проведенного исследования; верстка

изображений в графическом редакторе, верстка текста в текстовом редакторе и печать изображений).

5. Методические основы проведения судебно-портретной экспертизы (предмет, объекты и задачи судебно-портретной экспертизы; вопросы, решаемые идентификационной портретной экспертизой; подготовка материалов на экспертизу и требования, предъявляемые к ним; стадии судебно-портретной экспертизы; предварительное исследование материалов, поступивших на судебно-портретную экспертизу; осмотр и изучение объектов, несущих информацию о признаках внешности; предварительное исследование внешности изображенных на фотоснимках, видеоизображениях лиц; раздельное исследование признаков внешности; оценка выявленных признаков внешности; сравнительное исследование, его задачи; традиционные методы сравнения, применяемые в судебно-портретной экспертизе; математические методы сравнения; эмпирический метод оценки выявленных совпадающих признаков внешности; вероятностно-статистический метод оценки совпадающих признаков внешности; заключительная оценка полученных результатов и формирование выводов эксперта; структура заключения эксперта, требования, предъявляемые к изготовлению фототаблиц; возможности диагностических исследований внешнего облика человека).

По окончании обучения специалист получает допуск на право производства судебно-портретных экспертиз и исследований. В этом случае он будет являться экспертом в области производства судебно-портретных экспертиз и исследований, обладая углубленными знаниями в области криминалистической габитоскопии.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МВД РОССИИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

А.О. Левин,

преподаватель кафедры деятельности ОВД

в особых условиях учебно-научного комплекса специальной подготовки

ФГКОУ ВПО Московского Университета МВД России

Научная специальность 12.00.11 – судебная деятельность,

прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Научный руководитель и рецензент: доктор юридических наук, профессор,

Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры управления

ОВД в особых условиях Киреев М.П.

E-mail: Levin-s70@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются правовые основы, регулирующие деятельность территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеральный конституционный закон, федеральный закон, указ президента РФ, постановления правительства РФ, приказы МВД РФ.

LEGAL FOUNDATIONS TERRITORIAL BODIES ACTIVITY OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA UNDER FORCE MAJEURE

A.O. Levin,

*colonel of police, teacher of the Department of the internal Affairs
bodies in the special conditions of the educational-scientific complex of special training,
Federal public state educational institution of higher professional education
Moscow University of the MIA of Russia*

Annotation. The article considers the legal foundations regulating the activities of territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia under force majeure.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Federal constitutional law, Federal law, decree of the President of the Russian Federation, decrees of the government of the Russian Federation, orders of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation.

Правоохранительная деятельность территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах имеет соответствующие правовые основы. В настоящее время существенно обновлено нормативное обеспечение этой деятельности, в результате чего обозначим девять основных блоков законодательных и подзаконных нормативных актов, регулирующих деятельность территориальных органов МВД и внутренних войск при чрезвычайных обстоятельствах криминального характера, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, при введении на определенной территории правового режима чрезвычайного положения, а также при введении степени боевой готовности, военного положения, осуществлении гражданской, территориальной обороны и мобилизационной работы.

Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность государственных органов, в том числе территориальных органов МВД России, при чрезвычайных обстоятельствах различны по юридической природе, времени и сферам действия, адресатам и субъектам, их применяющим, характеру, содержанию, направленности и степени регулятивного воздействия на решение возникающих задач. Они образуют систему, представленную следующими актами:

- международные акты и общепризнанные принципы международного права (ратифицированные, подписанные и признаваемые Российской Федерацией¹);
- Конституция РФ;
- Федеральные конституционные законы РФ;
- Федеральные законы РФ;
- Указы Президента РФ;
- Постановления и распоряжения Правительства РФ;
- Акты министерства внутренних дел;
- Других министерств и служб, наделенных по данному вопросу компетенцией;

- Законные и подзаконные акты органов государственной власти и управления субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- Акты специализированных органов по чрезвычайным обстоятельствам и чрезвычайным ситуациям.

Необходимо подчеркнуть, что нормативно правовыми актами РФ в значительной мере урегулированы основополагающие вопросы организации и функционирования деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах, том числе определяющие их место в общегосударственной системе предупреждения данных ситуаций и осуществления действий при чрезвычайных обстоятельствах, компетенцию, общие и частные задачи, основные права и обязанности должностных лиц, организационное и ресурсное обеспечение, формирование органов оперативного управления, обеспечение готовности к действиям, а также организационно-тактические приемы и способы действий сил и средств в конкретных чрезвычайных обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях.

Первый блок международно-правовых актов составляют: «Всеобщая декларация прав человека»; «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»; «Конвенция по борьбе с захватом заложников»; «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка»; «Международный пакт о гражданских и политических правах», другие документы, ратифицированные, подписанные, признаваемые РФ.

Второй блок правовых актов, образующих эту систему, – Конституция РФ. Это обусловлено тем, что:

- во-первых, она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ², в том числе и при чрезвычайных обстоятельствах;
- во-вторых, только в ведении РФ находятся - вопросы регулирования и защиты прав и свобод



человека и гражданина, гражданства в РФ, регулирование и защита прав национальных меньшинств,

- внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира;

- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования³;

• в-третьих, в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий⁴;

Третий блок – это федеральные конституционные законы РФ: «О чрезвычайном положении»; «О военном положении».

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер⁵.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий⁶.

Нормативно правовой акт предусматривает возможность введения «особого управления» территорией, на которой объявлен режим чрезвычайного положения, после соответствующего предупреждения, обращённого Президентом РФ к населению и должностным лицам органов государственной власти субъектом РФ и органов местного самоуправления, действующим на такой территории.

Основанием введения военного положения на территории РФ или в отдельных её местностях является агрессия против РФ или непосредственная угроза агрессии⁷.

Четвёртый блок федеральных законов РФ, регламентирующих деятельность органов государственной власти при чрезвычайных обстоятельствах, значителен. В них, как правило, закреплены основополагающие вопросы организации и функционирования в этих условиях государственных органов, в том числе территориальных органов МВД

России. К этому блоку законов относятся Федеральные законы РФ: «О полиции»; «О внутренних войсках министерства внутренних дел РФ»; «Об обороне»; «О безопасности»; «О противодействии терроризму»; «Об оперативно-разыскной деятельности»; «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; «О радиационной безопасности населения»; «О гражданской обороне»; «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ»; «О транспортной безопасности»; «О радиационной безопасности населения» и др.

Так, на полицию возлагаются обязанности:

• прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

• обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах;

• принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях безопасной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

• осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом;

• участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и обеспечению правового режима контртеррористической операции, а также по обеспечению защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан; в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

• участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории РФ или в отдельных её местностях⁸;

В пятом блоке, объединяющем указы Президента РФ, которые регламентируют деятельность территориальных органов МВД России при чрезвычай-

ных обстоятельствах, необходимо выделить следующие указы: «Об утверждении военной доктрины РФ»; «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел РФ»; «О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства» и другие.

Шестой блок нормативных правовых актов – постановления и распоряжения Правительства РФ, изданные по вопросам применения законов и указов Президента РФ в части организационного обеспечения деятельности государственных органов, включая МВД России, при чрезвычайных обстоятельствах обеспечения органов внутренних дел и внутренних войск специальными средствами, оружием, боевой и специальной техникой, а также установления правил их применения. К ним относятся постановления Правительства РФ: «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; «О порядке подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций»; «О порядке сбора и обмена в РФ информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; «О мерах по противодействию терроризму»; «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»; «О гражданских организациях ГО» и другие акты.

Особый, **седьмой блок** нормативных актов, которыми непосредственно регламентирована деятельность территориальных органов МВД России и их должностных лиц при чрезвычайных обстоятельствах, составляют межведомственные и ведомственные нормативные акты. Среди них следует выделить приказы МВД России, регламентирующие деятельность территориальных органов МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах. Выделим первое: предупреждение и пресечение преступлений террористического характера на объектах транспортного комплекса, промышленности, топливно-энергетического комплекса, на ядерных и радиационно-опасных объектах, на гидротехнических сооружениях, на объектах органов государственной власти, на военных объектах, на объектах массового пребывания людей, представительств иностранных государств. Второе – предупреждение и пресечение преступлений против общественной безопасности: освобождение заложников, пресечение массовых беспорядков, пресечение деятельности бандформирований, розыск и задержание вооруженных и особо опасных преступников (вооруженных дезертиров), пресечение захвата собственных объектов органов внутренних

дел и внутренних войск МВД России. Третье – содействие в розыске и задержании вооруженных и иных особо опасных преступников, совершивших побег из учреждений ФСИН России или при конвоировании, участие в пресечении массовых беспорядков в учреждениях ФСИН России, в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований. Четвертое – предупреждение и пресечение преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, (подавление вооруженного мятежа). Пятое – предупреждение и пресечение преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, пресечение блокирования транспортных коммуникаций. Шестое – ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Также приказы: «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции общественной безопасности»; «Об организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел РФ по обеспечению правопорядка в общественных местах».

Восьмой блок составляют акты органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления (законы, постановления, распоряжения и иные нормативные правовые акты), принятые в пределах их полномочий и регламентирующие деятельность государственных органов, в том числе органов внутренних дел, при чрезвычайных обстоятельствах. Например, постановление правительства Москвы: «Об организации оповещения населения города Москвы о чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени»; «Об утверждении государственной программы города Москвы «Безопасный город» на 2012–2016 годы»; распоряжение правительства Москвы «Об оказании помощи Московскому метрополитену в чрезвычайных ситуациях» и другие акты.

Нормативными актами **девятого блока** являются решения специализированных органов по чрезвычайным обстоятельствам и чрезвычайным ситуациям, в частности, решения комиссий по чрезвычайным ситуациям района, города, области, края, республики, а также ведомственных и межведомственных специализированных органов оперативного управления группировками сил и средств при чрезвычайных ситуациях (оперативных штабов, объединенных оперативных штабов, совместных оперативных штабов).

Таким образом, нормативно правовые акты, регулирующие деятельность территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах – это сложная система законодательных актов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод, а также защиту жизни, здоровья граждан в особых условиях деятельности полиции.



- ¹ Российская Федерация – (далее РФ)
² Статья № 15 Конституции Российской Федерации – (12 декабря 1993 г.)
³ Статья № 71 Конституции Российской Федерации – (12 декабря 1993 г.)
⁴ Статья № 72 Конституции Российской Федерации – (12 декабря 1993 г.)
⁵ Статья № 3 Федеральный конституционный за-

- кона ФКЗ-№ 3 от 30.01.2001 г. «О чрезвычайном положении».
⁶ Статья № 16 Федеральный конституционного закона ФКЗ-№ 3 от 30.05.2001 г. «О чрезвычайном положении».
⁷ Статья № 3 Федеральный конституционного закона ФКЗ-№1 от 30.01.2002 г. «О военном положении».
⁸ Статья № 12 п.2,5,7,10,17,29 Федеральный закон ФЗ-№ 3 от 7.02.11 «О полиции».

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И ПРЕСЕЧЕНИИ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

А.М. Лимонов,

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России;*

С.А. Егоров,

*кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: saegoroff@mail.ru*

Аннотация. Рассматриваются проблемы, связанные с незаконной миграцией. Раскрываются формы участия граждан Российской Федерации в противодействии незаконной миграции. Проведен научный анализ проекта федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» и предложены варианты его доработки.

Ключевые слова: незаконная миграция, миграционный патруль, гражданин, общественное объединение, полиция, охрана общественного порядка, федеральная миграционная служба, предупреждение и пресечение незаконной миграции.

LEGAL REGULATION OF PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PREVENTION AND SUPPRESSION OF ILLEGAL MIGRATION: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

A.M. Limonov,

*Candidate of legal science, associate professor, professor of faculty of constitutional
and municipal law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs;*

S.A. Egorov,

candidate of jurisprudence, associate professor

Annotation. Society problems connected with illegal migration are considered. Forms of participation of citizens of the Russian Federation on counteraction of illegal migration were revealed. The scientific analysis of the draft of the federal law «On participation of citizens in protection of a public order» is carried out and options of its completion are offered in the article.

Keywords: illegal migration, migratory patrol, citizen, public association, police, protection of a public order, Federal Migration Service, prevention and suppression of illegal migration.

По данным ООН, Россия занимает сейчас второе место после США по объему миграционных потоков (число «нелегалов» в США оценивается в 11–12 млн человек (максимальная оценка – до 20 млн), в России – в 4–5 млн (максимум – 10 млн)¹. За последние 10 лет новое место жительства на территории Российской Федерации нашли 23 миллиона человек: 90% – внутренние мигранты из неблагоприятных регионов, около 10% – из-за рубежа, в основном из Средней Азии и Закавказья. При этом нелегальная трудовая миграция в 4–8 раз превышает легальную². По результатам исследования проблем миграции сотрудниками РАНХиГС было отмечено, что «масштабное и бесконтрольное увеличение объемов миграционных потоков, особенно нелегальных, может привести к ухудшению социальной обстановки, обострению конфликтных отношений во взаимоотношениях приезжих с местным населением»³.

В настоящее время проблемы, связанные с мигрантами, и рост этнической преступности вновь обострили отношение коренных жителей к мигрантам. Во многих населенных пунктах растет число приезжих, они пытаются контролировать криминальный или полукриминальный сектор экономики, все чаще проявляют агрессивность, как следствие, растет недовольство коренного населения. В результате бытовой конфликт оборачивается межнациональным противостоянием. На конфликтность ситуации обратил внимание и В. Путин на заседании Совета при президенте по межнациональным отношениям: «для страны, в которой проживает более 180 различных народов, более чем важно межнациональное согласие. Равно, как важно и не допускать возникновения конфликтных ситуаций по другой линии «раздела» – между коренным населением и «приезжими»⁴, тенденция последних лет – возрастающая напряженность в отношении между местным населением и мигрантами, причем как внешними, так и внутренними»⁵.

На серьезность ситуации с нелегальной миграцией указал и начальник ГУ МВД России по г. Москве А. Якунин, который заметил, что «по всем социологическим опросам москвичи эту проблему ставят на первое место, причем на протяжении уже длительного периода... В Москве 50% преступлений совершаются иногородними, а 20% из них дело рук, как правило, нелегальных мигрантов, в большей степени выходцев из государств Средней Азии. Они совершают дерзкие преступления – убийства, грабежи, разбои»⁶. На рост преступности среди мигрантов обращает внимание и прокурор г. Москвы С. Куденев. «Почти на 60% возросло количество совершенных ими тяжких и особо тяжких преступлений, на 20% – убийств, на 37% – умышленных

причинений тяжкого вреда здоровью. В пять раз возросло количество совершенных мигрантами мошенничеств»⁷.

На проходившем в г. Москве расширенном совещании по вопросам профилактики правонарушений мэр г. Москвы С. Собянин указал, что «растет число преступлений, совершаемых мигрантами. Для решения этой острой проблемы внесены изменения в законодательство, усиливающие ответственность за организацию незаконной миграции. Последние месяцы сотрудники ГУ МВД России по г. Москве, миграционной службы ежедневно проводят по 30–40 рейдов для выявления нелегальных иностранцев. В результате из Москвы и страны было выдворено более 13 тыс. незаконных мигрантов, запрещен въезд в страну 42 тыс. иностранцев, нарушивших российские законы. Это почти в 4 раза больше, чем за аналогичный период предыдущего года»⁸.

Наряду с усилением ответственности за организацию незаконной миграции, для минимизации негативных последствий в этой сфере также предприняты некоторые меры, например: 13 июня 2012 г. президентом была утверждена концепция миграционной политики до 2025 г.; в системе МВД созданы специальные отделы по борьбе с этнической преступностью; введена ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за бездействие в сфере межнациональных отношений⁹; введены ограничения на прием в гражданство Российской Федерации или восстановление гражданства лицам, ранее выдворенным, подвергшимся реадмиссии или депортированным из России. До сих пор из этих трех категорий лиц ограничение распространялось только на тех, кто подвергся административному выдворению. Депортированные и реадмиссированные могли выехать за рубеж и сразу подать заявление о приеме в гражданство и др. Наряду с этими мерами, министр МВД России, В. Колокольцев полагает, что необходимо запретить регистрацию по юридическим адресам, поскольку предприниматели, нанимающие на работу трудовых мигрантов, обязаны обеспечить их местами проживания в жилом фонде с временной регистрацией по конкретному адресу¹⁰. Глава ФМС К. Ромодановский предлагает внести в российское законодательство норму, позволяющую выдворять за пределы России не только тех мигрантов, которые осуждены за серьезные преступления, но и вообще всех иностранцев, которые были наказаны за нарушение российских законов¹¹. Уполномоченный при президенте по защите прав предпринимателей Б. Титов предлагает легализовать труд нелегальных мигрантов (30 тыс. руб. в год придется платить работодателю за легализацию одного нелегала). При

одобрении этого варианта миграционной амнистии возможность легализовать свой труд получают 3,6 млн человек. По его мнению, именно столько мигрантов сегодня находится в России незаконно, не имея разрешения на работу¹² (по данным ФМС, без надлежащего оформления в России живут более 10 млн иностранцев)¹³. Конечно можно предположить, что после получения легального статуса мигранты начнут дорожить своим новым положением, значительно снизится количество нарушений и преступлений с их стороны, будет соблюдаться миграционное законодательство.

Контрольно-надзорные функции за соблюдением норм миграционного законодательства возложены на МВД России и Федеральную миграционную службу. В 2013 г. силами этих структур на постоянной основе проводится комплекс специальных оперативно-профилактических и целевых мероприятий «Нелегальный мигрант», «Регион-Магистраль», «ЖКХ», «Стройка», «Лизинг» и другие. По результатам работы, например, за шесть месяцев 2013 г. сотрудниками УФМС по г. Москве выявлено и пресечено свыше 88985 административных правонарушений российского миграционного законодательства, что превышает показатель за аналогичный период прошлого года – 77920¹⁴. Но как признал на «правительственном часе» министр МВД России В. Колокольцев, «в результате реформы МВД обозначилась нехватка участковых и постовых... Например, на весь огромный Южный округ Москвы – всего 350 участковых. Чтобы справиться со всеми возложенными на него обязанностями, каждому из них необходимо более 16 часов рабочего времени. Это не считая времени на переезды»¹⁵. Для эффективного противодействия незаконной миграции не достаточно количество сотрудников и в Федеральной миграционной службе. В поисках разрешения ситуации, Федеральная миграционная служба для выполнения стоящих перед ней задач на сегодняшний день нуждается в увеличении численности штатных сотрудников, непосредственно занимающихся работой с иностранной миграцией (например, в составе УФМС по Москве всего триста человек)¹⁶.

По нашему мнению, решить проблему нехватки кадров и средств можно путем привлечения граждан к миграционному контролю.

Положительный опыт имеется, в частности, в г. Москве, где налажено взаимодействие между миграционной службой и официальной структурой правительства Москвы – Московским городским штабом народной дружины. Так, по данным УФМС, при участии миграционного патруля – дружинников – с начала 2013 г. в столице проверено более 14 тыс. иностранных граждан, составлено 860 администра-

тивных протоколов за нарушение миграционного законодательства, с территории России выдворено 53 иностранца¹⁷. В помощь УФМС задействованы опорные пункты охраны порядка, объединяющие 10 тысяч москвичей. Хорошо себя зарекомендовали и иные формы общественной помощи деятельности миграционной службе – например, организованная Комиссией по взаимодействию с молодежью и молодежными организациями ОКС (общественно-консультативный совет при УФМС) студенческая и школьная практика в подразделениях УФМС.

Представляется, в настоящее время настала необходимость при Московском городском штабе народной дружины расширения специализированного подразделения дружинников, работающих по миграционному профилю. Начальник УФМС России по г. Москве даже определила его приблизительную численность, около 600 человек¹⁸. Опыт создания специализированных подразделений уже имеется. В настоящее время в городском штабе народной дружины действуют специализированные структуры по: охране общественного порядка на объектах Московского метрополитена; безопасности дорожного движения; социальной безопасности; охране общественного порядка на объектах транспорта и другие отряды.

По мнению О. Кирилловой, создание миграционного патруля должно решить три основные задачи: оказание помощи иностранным гражданам, прибывшим на территорию Российской Федерации; консультация российских граждан; оказание помощи в выявлении иностранцев и лиц без гражданства, нарушающих российское миграционное законодательство¹⁹.

На связь с общественностью при решении своих задач обратил внимание и руководитель ФМС России К. Ромодановский: «Мегаполисы перенасыщены мигрантами. Это место притягивания иностранных граждан, и именно для мегаполисов необходимо привлечение общественности для того, чтобы проводить разъяснительную работу с иностранными гражданами и помогать миграционной службе»²⁰.

Представители Московской городской народной дружины прошли специальное обучение в подразделениях миграционной службы для совместного с сотрудниками миграционной службы участия в рейдах, на станциях метрополитена, вокзалах, транспортных узлах и в других местах массового присутствия людей.

Московская инициатива нашла поддержку и в г. Санкт-Петербурге. Петербургские власти обсуждают возможность создания специальных миграционных патрулей на основе народных дружин, созданных из представителей национальных диаспор²¹.

Однако, одной из ключевых, нерешенных на сегодняшний день проблем в этой сфере, которая имеет принципиальное значение, является отсутствие на федеральном уровне законодательной базы деятельности 45 тыс. общественных объединений граждан правоохранительной направленности численностью более 454 тыс. человек²².

Следует отметить, что во многих субъектах Федерации приняты законы (всего – 63 региональных закона)²³ и другие нормативные акты, регламентирующие участие граждан и организаций в охране общественного порядка. Однако, на федеральном уровне неопределенность сохраняется и в настоящее время. Федеральный закон, определяющий правовое положение добровольных дружин, отсутствует. При этом общеизвестно, что борьба с правонарушениями станет результативнее тогда, когда полиция будет помогать и содействовать гражданам, общественные формирования и общество в целом.

В последнее время появилась надежда на принятие закона в этой сфере, поскольку 20 ноября 2013 г. проект федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» рассматривался Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации во втором чтении.

Что касается проекта федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», то он призван заложить основы взаимодействия органов внутренних дел и миграционной службы с общественными объединениями правоохранительной направленности, и расширить формы участия граждан и их общественных объединений в охране общественного порядка.

Статус дружинника в миграционном патруле – точно такой же, как и в полицейском патруле. Человек, вступивший в народную дружину, имеет право патрулировать улицы в составе полицейских нарядов. Он сможет проверять документы, участвовать в досмотрах личных вещей и автомобилей, задерживать правонарушителей, пресекать преступления. Но с очень существенной оговоркой: все это можно делать только в присутствии полицейского, сотрудника миграционной службы или по их указанию.

Дружинник обязан будет защищать граждан от всевозможных преступников, оказывать помощь при несчастных случаях, авариях, пожарах или стихийных бедствиях.

Новый законопроект предлагает ввести штрафы для граждан за невыполнение законных требований дружинника или внештатного сотрудника полиции от 500 до 2500 руб. Но и дружинники не вправе злоупотреблять своими полномочиями. В этой связи в законопроекте предусмотрено наказывать как дружинников, так и внештатных сотрудников полиции за превышение полномочий при участии в охране

общественного порядка: «Совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, явно выходящих за пределы их полномочий, повлекших нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей».

В проекте федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» также предусмотрено, что «народные дружинники, участвуя в охране общественного порядка, могут применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством РФ». Проект федерального закона запрещает дружинникам иметь при себе оружие самообороны. Законы об участии граждан в охране общественного порядка, принятые в большинстве субъектов Российской Федерации также не предусматривают данной меры.

Такая мера не предусмотрена, поскольку обеспечение дружинников оружием самообороны приведет к созданию некоего вооруженного общественного объединения. Но этому препятствует конституционная норма ч. 5 ст.13 «запрещающая создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на... создание вооруженных формирований...».

В законопроекте закреплено, что дружинник имеет право, выполняя обязанности по обеспечению общественной безопасности, при необходимости использовать оружие самообороны, приобретенное на законном основании. Это травматическое и газовое оружие, а также электрошок, т.е. все то, что сегодня вправе приобрести практически любой российский гражданин. О применении физической силы и оружия дружинник должен доложить по команде в течении 24 часов.

По нашему мнению, в проекте Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», находящегося сейчас на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, многие его положения и сегодня нуждаются в существенной доработке. Необходимо законодательно обеспечить действенные государственные гарантии правовой и социальной защиты дружинников. Поскольку в законе прописаны достаточно скромные меры поощрения дружинников за службу, различные компенсации за травмы, ранения и даже гибель. Да и акцент сделан на участие дружинников в охране общественного порядка, а не на самостоятельную деятельность. Дружинник имеет право действовать только с ведома и по команде. Са-



мостоятельно он не вправе задерживать человека или проверять документы. Их требования не носят обязательный характер, а потому ответственности за неисполнение их санкций и рекомендаций не установлено. Представляется, правовой статус дружинников, их полномочия необходимо повысить. Например, предоставить им право самим, даже в отсутствие сотрудника правоохранительных органов, осуществлять действия по пресечению преступлений и административных правонарушений, препровождению нарушителей в отделение полиции.

Следует существенно расширить и гарантии правовой защиты народных дружинников. Необходимо внести дополнения не только в КОАП РФ, но и в УК РФ, которые будут приравнивать ответственность за правонарушения и преступления в отношении дружинников к аналогичным правонарушениям в отношении сотрудников правоохранительных органов.

Нуждается в доработке и предлагаемая в законопроекте организационно-правовая форма народной дружины («общественное объединение без образования юридического лица, создаваемое инициативной группой граждан»), которая исключает возможность прямого государственного участия, что войдет в противоречие с уже принятыми в большинстве регионов правовыми актами. Представляется, что единственно возможная организационно-правовая форма народной дружины – это государственно-общественное объединение, предусмотренное ФЗ «Об общественных объединениях».

Можно предположить, что принятие федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», приведет к дальнейшему повышению активности участия граждан в деятельности народных дружин, оказании содействия полиции и сотрудникам миграционной службы в обеспечении общественного порядка и по усилению контроля за соблюдением миграционного законодательства.

Как отмечают некоторые авторы²⁴, следует признать бесспорным плюсом и ситуацию, когда дружинники, выходящие на пост или маршрут вместе с сотрудником полиции и миграционной службы, лишают его возможности нагрубить гражданину, уйти с поста, что-то принять от правонарушителя, безответственно отнестись к разбирательству и т.п. И это хорошо, поскольку такое сотрудничество можно считать одной из форм общественного контроля. Кроме того, совместные дежурства с народными дружинниками на массовых и публичных мероприятиях позволяют сотрудникам правоохранительных органов увереннее действовать по пресечению правонарушений, имея надежную свидетельскую базу и не опасаясь необоснованных обвинений в

нарушении законности и превышении полномочий. Помощь народных дружинников позволяет высвободить значительное количество сотрудников полиции и миграционной службы для выполнения ими главной повседневной задачи – обеспечение общественного порядка и безопасности, работе по недопущению преступлений.

¹ *О. Воробьева*. С черного хода. // Российская газета. 2013, 27 мая. № 111. с.5.

² *Е. Добрынина*. Когда работают, любим. А так – нет. // Российская газета. 2013, 18 октября. № 235. С. 11.

³ *Там же*. С. 11.

⁴ *А. Поворин, Т. Шкель, К. Латухина*. Послушайте! // Российская газета. 2013, 24 октября. № 239. С. 1.

⁵ *К. Латухина*. Вплоть до отставки // Российская газета. 2013, 24 октября. № 240. С. 2.

⁶ *М. Фалалеев*. Чистыми руками. / Российская газета. 2013, 6 июня. № 120. С. 7.

⁷ Коллегия прокуратуры. Тверская, 13. 2013, 6 августа. № 94. С. 3.

⁸ *А. Дергилев*. Приоритеты – борьба с незаконной миграцией и этнической преступностью. // Тверская, 13. 2013, 16 ноября. № 137. С. 6.

⁹ Федерального закона от 22 октября 2013 года № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» Российская газета. 2013. 24 октября № 239. С. 3.

¹⁰ *Т. Шкель*. Депутатский сход. // Российская газета. 2013, 24 октября. № 239. С. 3.

¹¹ *Там же*. С. 3.

¹² *Е. Домчева*. Мигранту купят статус. // Российская газета. 2013, 7 ноября. № 250. С. 7.

¹³ *В. Выжуртович*. Возмущение вулкана. // Российская газета. 2013, 16 октября. № 232. С. 3.

¹⁴ *Г. Саркисов*. Выдворено 4913 мигрантов –нарушителей. // Тверская, 13. 2013, 30 июля. № 91. С. 6.

¹⁵ *Т. Замахина*. Участковые стали писателями. // Российская газета. 2013, 31 октября. № 245. С. 3.

¹⁶ *А. Кобякова, Н. Бурмистрова*. Чтобы трагедия не повторилась. // Петровка, 22. 2013, 17 октября. № 125. С. 10.

¹⁷ *Г. Саркисов*. Что беспокоит силовой блок. // Тверская, 13. 2013, 18 июня № 72. С. 9.

¹⁸ *Г. Саркисов*. В рейде миграционный патруль. // Тверская, 13. 2013, 14 февраля № 20. С. 6.

¹⁹ *Там же*. С. 6.

²⁰ *А.М. Лимонов, Ш.М. Нурадинов*. Развитие конституционной основы взаимодействия граждан с правоохранительными органами в охране общественного порядка. // Вестник Московского университета МВД России. № 6. 2013. с.30.

²¹ *Е. Цинклер, М. Голубкова*. Избавят от привычек // Российская газета. 2013, 25 февраля № 40. с.4.



²² В. Куликов. Возьмут в кулак // Российская газета. 2013, 21 марта. № 61. С. 9.

²³ Закон Воронежской области от 3 апреля 2008 г. №18-ОЗ «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Воронежской области» // «Молодой Коммунар». От 10 апреля 2008 г. №38; Закон Томской области от 4 марта 2010 г. №28-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области» // Ведомости Го-

сударственной Думы Томской области. 2010. №12; Закон г. Москвы от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. №31. с внесенными изменениями Законом города Москвы № 49 // Тверская, 13 №148 от 11 декабря 12 г. и др.

²⁴ А.М. Лимонов, Ш.М. Нурадинов. Развитие конституционной основы взаимодействия граждан с правоохранительными органами в охране общественного порядка. // Вестник Московского университета МВД России. № 6 . 2013. С. 31.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Э.В. Маркина,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры административной деятельности ОВД

Московского Университета МВД России

Научная специальность 12.00.14 – административное право;

административный процесс

E-mail: swin-90@mail.ru

Аннотация. Раскрываются основные направления взаимодействия Органов внутренних дел с Федеральными органами исполнительной власти, нацелена на охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, на примерах совместных нормативно правовых актов.

Ключевые слова: взаимодействие, полиция, органы исполнительной власти, совместные мероприятия, территориальные органы, информация, служба, деятельность, общественный порядок, общественная безопасность, субъект РФ, содействие, закон, принципы деятельности полиции, формы деятельности полиции.

INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT BODIES WITH FEDERAL ENFORCEMENT AUTHORITIES IN SPHERE OF PROTECTION OF A PUBLIC ORDER, MAINTENANCE OF PUBLIC SAFETY AND CRIMINALITY COUNTERACTION

E.V. Markina,

candidate of jurisprudence,

associate professor of administrative activity o

f Department of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs

Moscow University of Russia



Annotation. The author opens the basic directions of interaction of Law-enforcement bodies with Federal bodies исполнительно the authorities. The primary goal of co-operating bodies consists in protection of a public order and maintenance of public safety. In turn the author visually on examples of joint is standard legal certificates opens these directions.

Keywords: interaction, police, enforcement authorities, joint actions, territorial bodies, the information, service, activity, a public order, public safety, the subject of the Russian Federation, assistance, the law, principles of activity of police, the form of activity of police.

Эффективность обеспечения правопорядка во многом зависит от непосредственной связи полиции с государственными органами исполнительной власти РФ. Их взаимодействие заключается в согласованных по цели, месту и времени усилиях и во взаимной помощи по достижению задач, стоящих перед взаимодействующими субъектами. Главная цель взаимодействия — обеспечение единства действий, взаимопомощи и объединения усилий для успешного решения общих задач. При этом взаимодействие и взаимная помощь должны быть четко согласованы как по цели (задаче) действий, так по месту и времени проведения совместных мероприятий. Без эффективного взаимодействия полиции с государственными органами исполнительной власти невозможно полное, объективное и всестороннее разрешение поставленных перед ней задач по охране общественного порядка и осуществления общественной безопасности.

Взаимодействие полиции с федеральными органами исполнительной власти по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обеспечивается:

- единым пониманием поставленных перед ними задач, твердым знанием общих и особых обязанностей и способов их выполнения всеми взаимодействующими органами;
- знанием оперативной обстановки;
- наличием устойчивой и бесперебойной связи, постоянной взаимной информации о полученных новых данных в оперативной обстановке и действиях по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Взаимодействие сторон проводится на основе принципов соблюдения законности, самостоятельности каждого органа в пределах, предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий, процессуальной независимости и персональной ответственности сотрудников за точное выполнение согласованных мероприятий по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Актуальными остаются задачи координированности действий правоохранительных органов, эффективности их взаимодействия, достаточности профессиональной подготовки, повышения чувства ответственности за порученное дело как со стороны

сотрудников полиции, так и со стороны других органов исполнительной власти.

Любая форма взаимодействия может быть эффективной лишь при соблюдении определенных условий взаимодействия. Одно из общих условий взаимодействия — «строгое соблюдение законности». Данное условие так же проистекает из принципа деятельности полиции по ФЗ «О полиции».

Министерство внутренних дел, в лице полиции по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, взаимодействуют с ФСБ РФ, с Министерством здравоохранения и социального развития РФ, МЧС России, ФМС России, ФНС России и т.д.

Для координации действий служб и подразделений МВД России с ФСО России, ФСБ России и МЧС России при проведении мероприятий с участием объектов государственной охраны, осуществлялась организационно-методическая и практическая помощь при подготовке и проведении охраняемых мероприятий, а так же осуществлялся контроль за принимаемыми мерами.

Одним из наиболее важных направлений деятельности МВД России является линия взаимодействия с МЧС России в области защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В течение 2013 г. вопросы защиты населения от угроз возникновения чрезвычайных ситуаций рассматривались на заседаниях Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. В МВД России осуществлялась подготовка необходимых информационных материалов к заседаниям, организовывалось исполнение принятых решений. Одним из важнейших показателей защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является совершенствование нормативной правовой базы в данной области.

Вопросы взаимодействия различных органов и должностных лиц с полицией урегулированы постановлениями Правительства РФ и ведомственными нормативными актами. Такими как Приказ Министерства юстиции РФ № 362, МВД РФ № 810, ФСБ РФ № 584 от 25 ноября 2010 г. «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Феде-

рации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма», Приказ МВД РФ № 737, Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 900 от 18 октября 2010 г. «О внесении изменений в Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации», Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службой, утвержденное МВД РФ № 1/8656, ФНС РФ № ММВ-27-4/11 13 ноября 2010 г., Регламент взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти, утвержденный Приказом МВД РФ от 2 сентября 2009 г. № 684 «Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти».

Определены функции полиции, во-первых, по оказанию в пределах своих полномочий содействия государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка и, во-вторых, по оказанию поддержки гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается вопрос о взаимодействии органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с территориальными органами внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка в Российской Федерации.

Приказом МВД России от 2 сентября 2009 г. № 684 утвержден Регламент взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти¹, в п. 2 которого указано, что МВД России осуществляет свои полномочия в установленной сфере деятельности в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ самостоятельно или в непосредственном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти. Порядок взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти определяется нормативными правовыми актами Президента

РФ, Правительства РФ, а также согласованными или совместными актами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

Так, приказом Минэкономразвития России, МВД России, Министра обороны РФ, Минюста России, Минздравсоцразвития России, МЧС России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, ФМС России и ФНС России от 3 сентября 2010 г. № 412/645/1183/216/422/782Н/120/425/370/1638/264/ММВ-7-6/437 «О функционировании государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации» утверждены Положение о государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации», Регламент подготовки и размещения информации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации» и Регламент межведомственного обмена информацией с использованием государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации».

Согласно названному Положению целями функционирования государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации» являются:

1) обеспечение граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства и организаций полной общедоступной информацией о деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещающих информацию в Системе, и сведениями, предусмотренными электронными сервисами Системы, с использованием информационных технологий;

2) обеспечение реализации прав пользователей Системы на обращение в федеральные органы исполнительной власти, размещающие информацию в Системе, о предоставлении информации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и средств связи, а также на сотрудничество с федеральными органами исполнительной власти в области борьбы с преступностью, охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

3) обеспечение обмена информацией между федеральными органами исполнительной власти по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, размещающими информацию в Системе в электронной форме в целях подготовки информации для предоставления с использованием Системы.

Взаимодействие МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти регламентируется также двусторонними соглашениями и



совместными приказами. В качестве примера можно назвать Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службой от 13 октября 2010 г. МВД России № 1/8656 и ФНС России № ММВ-27-4/11, в качестве второго примера – Приказ Минюста России, МВД России и ФСБ России от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма».

Эффективность обеспечения правопорядка во многом зависит от непосредственного взаимодействия полиции как с федеральными органами исполнительной власти, так и с органами госу-

дарственной власти субъектов РФ. Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ дает право утверждать, что каждый из субъектов заинтересован в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности во благо граждан, проживающих на территории регионов, являющихся субъектами РФ.

Полиция оказывает в пределах своих полномочий содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, осуществляет соблюдение законности и правопорядка, а так же оказывает поддержку гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

¹ Приказ МВД России от 2 сентября 2009 г. № 684 «Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти» // БНА ФОИВ. 2009. № 49.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПОСРЕДНИЧЕСТВУ ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ В ИСТОРИИ РОССИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

А.Ю. Олимпиев,

*доктор исторических наук, кандидат юридических наук,
профессор кафедры ПНОН Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России;*

Ю.Б. Гаврюшкин,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры ПНОН Всероссийского института повышения
квалификации сотрудников МВД России*

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс.

E-mail: A.olimpiev@yandex

Аннотация. Изучены этапы развития коррупции в Российской Федерации. Рассмотрен исторический аспект ответственности за преступления коррупционной направленности. Раскрыты нормативно-правовые акты дореволюционного периода, регулирующие ответственность за преступления коррупционной направленности.

Ключевые слова: Российская Федерация, коррупция, противодействие коррупции, дача взятки и посредничество во взяточничестве, посредник, пособничество, посредничество в коммерческом подкупе, уголовное уложение, судебник, уголовный кодекс.

MEDIATION IN COMBATING BRIBERY IN THE HISTORY OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES LEGISLATION

A. Yu. Olimpiev,

*candidate of jurisprudence, doctor of historical sciences,
professor of the Department PNON of the All-Russian institute
of professional development of the Ministry
of Internal Affairs of the Russian Federation;*

Yu. B. Gavryushkin,

*candidate of jurisprudence, assistant professor chair
of the All-Russian Institute PNON training MIA Russia*

Annotation. Studied the stages of development of corruption in the Russian Federation. Historical aspects of responsibility for crimes of corruption. Revealed normative legal acts of the prerevolutionary period governing liability for crimes of corruption.

Keywords: Russian Federation, corruption, combating corruption, bribery and mediation in bribery, mediator, aiding, mediation in commercial bribery, criminal code, Code of Law, the criminal Code.

Проблема борьбы с коррупцией относится к категории «вечных» не только в России, однако на протяжении истории российского уголовного права к посредничеству во взяточничестве отношение законодателя было не одинаковым.

По мнению В.В. Астанина, исторический анализ позволяет установить, что в России эффективное формирование и реализация антикоррупционной политики традиционно основывались на тесной связи правотворчества и правоприменения. Законодательство о противодействии коррупции развивалось с учетом реалий коррупции, потребностей практики противодействия ее проявлениям, способности правоприменителей реализовывать антикоррупционные меры.

Первым антикоррупционным актом следует считать Псковскую судную грамоту (1467 г.), которой был установлен запрет на «тайные посуль». В 1760 г. в Указе Елизавета Петровна отмечала: «Несытая алчба корысти до того дошла, что некоторые места... сделались торжищей. А все потому, что чиновники свою незаконную прибыль присяге, долгу и чести предпочитали».

Петр I за коррупционные деяния установил самое суровое наказание – смертную казнь и лишь в «легких» случаях – вечную ссылку с вырезанием ноздрей и отнятием всего имения. Екатерина II в Указе 1763 г. писала: «Мы видим, что многие наши верноподданные, особливо в отдаленных резиденции нашей местах, не только не получают в делах своих скорого и справедливого по законам решения, но еще от насилия и лихоимства ... в конечное разорение и нищенство приходят...»¹.

Важными документами, содержащими антикоррупционные нормы являлись Судебник 1497 г., Судебник 1550 г., Соборное уложение 1649 г., Указы Петра I о борьбе со взяточничеством. Революционным следует признать Уложения о наказаниях уголовных и исполнительных 1845 г.

31 января 1916 г. в Уложение было внесено дополнение в виде установления уголовной ответственности за дачу и получение взятки группой лиц

(шайкой). Именно признание соучастия во взяточничестве позволяет говорить и о возможном учете посредников в этом преступлений.

Считаем, что впервые о посредничестве во взяточничестве как о самостоятельном преступлении сказано в Уголовном Уложении 1903 г., где наказание предусматривалось для служащих, содействовавших подкупу (ст. 660), начальников, виновных в подстрекательстве к совершению подчиненными отдельных коррупционных деяний (ст. 681). Опосредованно о возможном посредничестве, на наш взгляд, сказано в следующих статьях: «вынуждение, посредством притеснения или угрозы оным или иного злоупотребления служебным полномочием, исполнения по наряду для себя или другого, безмездно или за несоразмерно низкое вознаграждение, заведомо необязательной работы или заведомо неследующей натуральной повинности» (ст. 665); «в воспрещенном законом участии (если на служащем лежит обязанность наблюдения за имуществом предприятием, или заключения, утверждения или исполнения подряда, поставки или иного имущественного договора, производства торгового надзора за указанными действиями) в сих предприятиях, договоре или в залогодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены или через подставное лицо» (ст. 683).

Введение указанных норм было оправданно, однако усиление борьбы со взятками всегда приводит к поиску новых видов преступлений. «Лиходатели» старались осуществлять скрытый подкуп через посредников, поэтому для них была введена уголовная ответственность.

Понятие «посредничества во взяточничестве» законодателем было применено лишь три года спустя, а в 1918 г. В.И. Ленин в записке народному комиссару юстиции Д.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о наказании за взяточничество называл его «сводкой для взятки»².

В Советской России Декрет СНК от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» был первым актом, предусма-



тривающим уголовную ответственность за дачу взятки, подстрекательство, пособничество и иные виды прикосновенности ко взятке³.

Важно, что 16 августа 1921 г. был принят декрет СНК «О борьбе со взяточничеством»⁴, которым было впервые введено понятие «посредник». Декрет предусматривал, что взятка могла быть получена «в каком бы то ни было виде» не только лично, но и через посредника за выполнение действий, входящих в круг служебных обязанностей лиц, состоящих на государственной, союзной или общественной службе, в интересах дающего взятку.

Посредничество в получении взятки, как и получение взятки и укрывательство взяточников, каралось одинаково – лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой. В отличие от Декрета, принятого 8 мая 1918 г., ни нижний, ни верхний пределы лишения свободы поздний Декрет не устанавливал.

В Петрограде с 1921 г. в 1922 г. была создана комиссия по борьбе со взяточничеством при СТО⁵ и утвержден комплекс мер по борьбе с этим явлением, который, в частности, включал меры законодательного характера, расширявшие круг уголовно наказуемых дел в области взяточничества; регламентацию порядка, условий и форм государственными органами частным посредничеством и установление публичного надзора за последним; уничтожение системы выдачи мандатов и законодательное регулирование выдачи удостоверений⁶.

Другая комиссия – при Совете труда и обороны – 14 сентября 1922 г. приняла решение о создании ведомственных комиссий по борьбе со взяточничеством, а на следующий день председатель комиссии Ф. Дзержинский утвердил Положение о них⁷.

23 сентября за подписью Н. Крыленко – помощника прокурора республики и заместителя Наркома юстиции РСФСР – в наркоматы был отправлен проект изменений ст. 114 УК РСФСР.

Предлагалось к взяточничеству относить: а) «получение должностным лицом, несущим какие-либо контрольные или ревизионные функции каких-либо видов материального довольствия, не предусмотренных законом, от подчиненных учреждений»; б) получение по незаконному совместительству (Декрет от 22 сентября 1921 г.) от двух государственных учреждений, или от государственного, или от частного, содержания в денежном или ином виде (транспорт, квартира...), если установлено, что оба учреждения находятся между собой в отношениях товарообменных или торговых операций или взаимных услуг, и установлено, что должностное лицо имело лично или через посредников отношение к этим услугам и операциям; в) получение комиссионных, наградных, организационных, транспортных и т.п.⁸.

Заслуживающим внимания является предписание Н. Крыленко для судебных органов привлекать за такой вид пособничества, как «пособничество лиц, по отношению к коим установлена лишь осведомленность их о имевшей место взятке». Предписанием устанавливалось правило, согласно которому, если суд решит, что улик недостаточно для признания привлекаемых виновными, «тем не менее, однако, будет установлена их социальная опасность по роду занятий и связи с преступной средой», применять запрещение проживания в определенной местности на срок до трех лет⁹.

Позднее всеми уголовными законами досюветского периода (1922, 1926, 1960 гг.) была установлена ответственность за посредничество во взяточничестве.

Первым Уголовным кодексом, содержащим существенное количество норм об ответственности за коррупционные деяния был Уголовный кодекс РСФСР 1922 г.¹⁰ УК РСФСР содержал ст. 114, предусматривающую ответственность за посредничество в получении взятки, которое наказывалось лишением свободы на срок до 2 лет с конфискацией имущества или без таковой.

Позднее, Декретом ВЦИК и СНК от 9 октября 1922 г. «Об изменении текста ст. 114 УК»¹¹ значительно повысилась ответственность за посредничество во взяточничестве – при особо отягчающих обстоятельствах оно каралось лишением свободы со строгой изоляцией на срок не ниже трех лет или высшей мерой наказания с конфискацией имущества.

Самостоятельная норма (ч. 2 ст. 114 «а») предусматривала виды освобождения от наказания для лиц, виновных в посредничестве во взяточничестве: а) если они добровольно и немедленно заявляли о вымогательстве взятки и б) если своевременными показаниями и донесениями оказывали содействие раскрытию дела о взяточничестве.

Уголовный Кодекс РСФСР в ст. 117 наказуемым лишением свободы на срок до двух лет признавал получение должностным лицом лично или через посредников в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего какого-либо действия, которое должностное лицо могло или должно было совершить исключительно вследствие своего служебного положения.

Если получение взятки было совершено при отягчающих обстоятельствах, как-то: а) ответственном положении должностного лица, принявшего взятку, б) при наличии прежней судимости за взятку или неоднократности получения взятки, в) с применением со стороны принявшего взятку вымогательства наказание могло быть в виде лишения свободы со строгой изоляцией на срок не ниже двух лет, с

повышением вплоть до расстрела с конфискацией имущества.

Статья 118 «Дача взятки и посредничество во взяточничестве» не описывала деяние, а наказание за преступление могло быть в виде лишения свободы на срок до пяти лет. Статья содержала примечание: лица, подпадающие под действие настоящей статьи, освобождаются от привлечения к ответственности в случаях: а) если в отношении их имело место вымогательство взятки и б) если они немедленно после дачи взятки добровольно заявят о случившемся.

Пленум Верховного Суда в Постановлении от 3 декабря 1926 г. разъяснил, что уголовный закон должен применяться и в случае посредничества в коммерческом подкупе: 1) если государственное (общественное) учреждение (предприятие), в котором работает должностное лицо, и частное предприятие, участником которого оно является, находятся между собой в отношениях товарообменных или торговых операций или хотя бы в отношениях взаимных услуг; 2) если государственное учреждение контролирует деятельность частного торгового или промышленного предприятия и 3) если должностное лицо лично (хотя бы в качестве посредника) или через посредника принимает участие при подрядах, торгах или иных операциях коммерческого свойства для учреждения или предприятия, где оно работает, или для учреждения (предприятия), находящегося в контрольной, административной или финансовой зависимости от учреждения (предприятия), где служит должностное лицо¹².

В годы Великой Отечественной войны ст. 118 «Дача взятки и посредничество во взяточничестве» широко применялась на практике. Высшая мера наказания за взяточничество сохранялась до 1927 г.

Принятый в 1960 г. новый Уголовный кодекс не включал норму о посредничестве во взяточничестве. 20 февраля 1962 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество».

Статья 174.1 «Посредничество во взяточничестве» была введена Законом РСФСР спустя два года – 25 июля 1962 г. Она содержала также простую диспозицию: «Посредничество во взяточничестве», деяние наказывалось лишением свободы на срок от двух до восьми лет.

Указом Президиума ВС РСФСР от 23 июня 1972 г. в Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. была введена ст. 7.1, которая давала определение понятия «тяжкое преступления»: перечисленные в ч. 2 настоящей статьи умышленные деяния, представляющие повышенную общественную опасность. К тяжким преступлениям относилось посредничество во взяточничестве при отягчающих обстоятельствах – ч. 2 ст. 174 и ч. 2 ст. 174.1¹³.

Разъяснение понятия «посредник» впервые было дано в п. 7 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 31 июля 1962 г. № 9 «О судебной практике по делам о взяточничестве» – тот, кто, действуя по просьбе или по поручению взяткодателя или взяткополучателя, способствует достижению либо осуществлению соглашения о даче – получении взятки¹⁴.

Новое, значительно более узкое толкование посредничества предлагается в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 23 сентября 1977 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве»¹⁵, заменившем одноименное постановление от 31 июля 1962 г. Согласно этому разъяснению посредником являлось лицо, которое, действуя по поручению взяткодателя или взяткополучателя, непосредственно передавало предмет взятки. Лицо, которое организует дачу взятки, подстрекает к этому либо является пособником дачи или получения взятки и одновременно выполняет посреднические функции, несет ответственность за соучастие в даче или получении взятки. В этих случаях дополнительной квалификации по ст. 174 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик за посредничество во взяточничестве не требуется (п. 4)¹⁶.

Данное определение не охватывает различные виды интеллектуального посредничества (например, сведение взяткодателя и взяткополучателя, передача условий соглашения и др.), которые в соответствии с указанным постановлением рассматриваются как соучастие во взяточничестве. Таким образом, суды, разграничивая посредничество и соучастие во взяточничестве, должны обращать внимание на следующие обстоятельства: 1) характер действия и 2) по чьей инициативе действует субъект. Посредник действует не по своей инициативе, а по поручению взяткодателя или взяткополучателя и непосредственно передает предмет взятки от одного другому. Посредник – лишь физический исполнитель соглашения во взятке, состоявшегося без его участия. Если он, так или иначе, способствовал достижению соглашения, это уже соучастие в даче или получении взятки в зависимости от того, с чьей стороны, по чьей инициативе (взяткодателя или взяткополучателя) субъект принимал участие во взяточничестве.

К такому же выводу приводит и анализ разъяснения, содержащегося в п. 5 названного постановления: «Руководители предприятий, учреждений, организаций и их подразделений, предлагающие подчиненным по службе и другим лицам добиваться путем дачи взятки желаемого действия или бездействия, несут ответственность как взяткодатели».



Лица, вступающие по указанию таких руководителей в сговор с должностными лицами о выполнении за взятку тех или иных действий и вручающие взятку, должны нести ответственность как соучастники этого преступления. Если названные лица лишь передают взятку, зная о характере поручения, их действия подлежат квалификации как посредничество во взяточничестве».

Позднее определение посредника было изменено Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 3 «О судебной практике по делам о взяточничестве», где посредником взяточничества признавалось лицо, которое, действуя по поручению взяткодателя или взяткополучателя, непосредственно передает предмет взятки.

Следует указать на некоторую нелогичность определения: посредник мог не только непосредственно передавать, но и непосредственно получать взятку, что по логике вытекает из толкования закона; ситуация, когда посредник по инициативе взяткополучателя не получал, а передавал взятку на практике не возможна.

При этом Пленум разграничивал действия посредника взяточничества и лица, которое организует дачу или получение взятки, подстрекает к этому либо является пособником дачи или получения взятки, предлагая квалифицировать действия последнего с учетом направленности его умысла исходя из того, в чьих интересах, на чьей стороне и по чьей инициативе – взяткодателя или взяткополучателя – он действует, как соучастие в даче или получении взятки. Таким образом, посредничеством взяточничества охватывалась только передача предмета взятки.

В п.6 Постановления было сказано, что дача взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве считаются оконченными с момента принятия должностным лицом хотя бы части взятки. В случаях, когда предлагаемая взятка не принята, действия взяткодателя следует квалифицировать как покушение на дачу взятки, а посредника – как покушение на посредничество.

Судам необходимо было отграничивать посредничество во взяточничестве от дачи и получения взятки, учитывая, что посредником является лицо, которое, действуя по поручению взяткодателя или взяткополучателя, непосредственно передает предмет взятки. При этом для квалификации действий посредника по ст. 174.1 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик не имеет значения, получил ли он от взяткодателя либо взяткополучателя вознаграждение за посредничество.

Лицо, которое организует дачу или получение взятки, подстрекает к этому либо является пособником дачи или получения взятки и одновре-

менно выполняет посреднические функции, несет ответственность за соучастие в даче или получении взятки. При этом вопрос о квалификации действий соучастника должен решаться с учетом направленности его умысла, исходя из того, в чьих интересах, на чьей стороне и по чьей инициативе – взяткодателя или взяткополучателя – он действует. В этих случаях дополнительной квалификации по ст. 174.1 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик не требуется.

При рассмотрении дел о взяточничестве суды должны строго соблюдать требования закона об индивидуализации наказания, с тем чтобы исключить случаи назначения виновным в получении и даче взятки, а также в посредничестве во взяточничестве как необоснованно мягких, так и несоразмерно суровых мер наказания. При этом необходимо неуклонно соблюдать требования закона о применении конфискации имущества в качестве дополнительной меры наказания за получение взятки и квалифицированное посредничество во взяточничестве¹⁷.

Принятый в 1996 г. Уголовный кодекс РФ не сохранил норму о посредничестве во взяточничестве, распространяя на случаи посредничества положения общей части Уголовного кодекса о соучастии. Поэтому Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 февраля 2000 г. указал, что уголовная ответственность посредника во взяточничестве в зависимости от конкретных обстоятельств по делу и его роли в даче или получении взятки наступает лишь в случаях, предусмотренных ст. 33 УК РФ. Посредник отличается от взяткодателя или взяткополучателя тем, что, во-первых, он действует не от своего имени и, соответственно, не в своих интересах; во-вторых, он не является инициатором дачи или получения взятки; в-третьих, предмет взятки не является его собственностью и не рассматривается им как переходящий в его собственность.

Интересен вывод Верховного Суда РФ в 2004 г. по делу К. о невозможности квалификации действий посредника одновременно как организатора и пособника. Согласно Определению Верховного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 4-о04-68 К., работая ведущим специалистом Администрации города Сходня, и не будучи наделенным организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, т.е. не являясь должностным лицом, из корыстных побуждений организовал получение взятки должностным лицом – первым заместителем Главы Администрации С., за действия в отношении взяткодателя А.Р., Б.П. и С.А., входящих в круг его обязанностей, выступая при этом в качестве посредника, т.е. совершил соучастие в **форме организатора и пособника** в получении должностным лицом

взятки, в том числе и в крупном размере.

Об организаторской деятельности К., по мнению суда, свидетельствовало также то обстоятельство, что по вопросу выделения земельного участка все лица обращались непосредственно к нему, несмотря на то, что согласно распределению служебных обязанностей, решение данных вопросов не входило в его компетенцию. Суд указал, что квалификация содеянного виновным как пособничество в получении должностным лицом взяток, т.е. со ссылкой на ч. 5 ст. 33 УК РФ, излишня, поскольку квалификация соучастия в этих преступлениях в форме организатора полностью охватывает действия осужденного, связанные с передачей взяток должностному лицу¹⁸.

Основное правило разграничения пособничества от посредничества описано в Определении Верховного Суда РФ от 18 января 2010 г. № 33-009-30, которым было рассмотрено дело Дудина С.И., осужденного за пособничество в покушении на получение должностным лицом через посредника взятки в виде денег в крупном размере за действия в пользу взяткодателя и представляемых им лиц. В приговоре суд указал, что Дудин, являясь посредником в получении взятки, получив от Г. предназначенную для Пахомова взятку, скрыл ее, положив деньги в пакет, что следует из установленных судом обстоятельств дела, пытался устранить препятствия в получении взятки Пахомовым, выражавшиеся в том, что тот опасался получать взятку лично, т.е. выполнил роль пособника в покушении Пахомова на получение взятки, однако обвинение ему предъявлено в том, что «он 8 февраля 2008 г. в течение дня согласно отведенной ему соучастниками роли и заранее достигнутой договоренности на вымогательство и получение взятки в виде денег в крупном размере от Г., выступая посредником и выполняя функции пособника, содействуя совершению преступления устранением препятствий, желая за свои действия получить от Пахомова В.А. часть взятки, находился в здании администрации муниципального образования...».

В силу ч. 5 ст. 33 УК РФ пособник не принимает непосредственного участия в выполнении объективной стороны состава преступления. Само по себе посредничество, указанное в диспозиции ст. 290 УК РФ, не может быть квалифицировано как пособничество, будучи элементом выполнения объективной стороны состава преступления исполнителем. «Слово посредник в диспозиции ст. 290 УК РФ предусмотрено для исключения возможности исполнителем данного преступления – должностным лицом, указанным в примечании к ст. 285 УК РФ, избежать уголовной ответственности в случае, когда не сам исполнитель получает взятку, а через

посредника». Действия лица как посредника в получении исполнителем через него взятки в виде денег не могут быть квалифицированы как действия, содействовавшие совершению преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ. Дудин С.И., не будучи субъектом преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, мог быть обвинен лишь в содействии путем устранения препятствий в покушении на получение должностным лицом через посредника взятки в виде денег за действия должностного лица в пользу взяткодателя и представляемых им лиц, которые входят в его служебные полномочия, которое в силу должностного положения может способствовать таким действиям, давшим, кроме того, заранее обещание скрыть следы и предметы, добытые преступным путем¹⁹.

Таким образом, посредничество не могло быть квалифицировано как пособничество, являясь элементом выполнения объективной стороны состава преступления исполнителем.

Остальные найденные нами примеры привлечения посредника во взятничестве к уголовной ответственности по УК РФ 1996 г. до вступления в силу ст. 291.1 УК РФ свидетельствуют, что их деяния были квалифицированы как пособничество в получении взятки. Например, в Определении Верховного Суда РФ от 21 декабря 2006 г. по делу № 2-006-22 было рассмотрено дело Буланой М.П. осужденной по ст. 290 ч. 4 п. «г» УК РФ, и Грачева О.А. – по ст. ст. 33 ч. 5, 290 ч. 4 п. «г» УК РФ. Буланая М.П. получала через Грачева О.А. взятки в крупном размере от директора ЗАО «<...>» Т. за совершение регистрации прав на объекты недвижимости указанного общества, а Грачев О.А. пособничал Буланой М.П. в получении взятки²⁰.

В Определении Верховного Суда РФ от 30 января 2009 г. № 89-008-88 был рассмотрен пример Блинова А.А., осужденного к лишению свободы по: ст. 285 ч. 1 УК РФ; ст. 290 ч. 2 УК РФ; ст. 30 ч. 3, ст. 33 ч. 5, ст. 290 ч. 2 УК РФ; ст. 33 ч. 5, ст. 290 ч. 2 УК РФ (за каждое из 21 преступлений). Получив от Зарембы согласие на участие в совершении преступлений, Блинов выполняя свою роль, в течение 2005 г. сообщил своим знакомым А. И.И., Ф. А.В., С. С.Ф., В. О.А. и другим, неустановленным следствием лицам о том, что он оказывает посреднические услуги при получении взяток должностными лицами УГИБДД при ГУВД <...> за совершение ими незаконных действий по возврату изъятых в установленном законом порядке водительских удостоверений путем уничтожения охраняемой законом служебной информации, содержащейся в базе данных АИПС <...> о лишении граждан права управления транспортными средствами, что дает возможность этим гражданам обращаться в МЭО УГИБДД при



ГУВД <...> с заявлениями о выдаче им дубликата водительского удостоверения якобы в связи с его утерей. В результате указанных действий Блинов с февраля - марта 2005 г. по март 2006 г. за незаконный возврат водительских удостоверений получил деньги непосредственно либо через других лиц от граждан П., Ф., Г., Н., К., Ш. Д.К., Х., П., Д., Е., Л., Е., Р., С., Т., Г., В., Щ., М., Ш., С., Л., подвергнутых административному наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами на различные сроки, часть из которых оставил себе, а оставшуюся часть передал Зарембе, который в свою очередь часть из полученных денег оставил себе, а оставшуюся часть передал Слепчукову, который, получив деньги и используя свое служебное положение (в отношении П., Ф., Г.), а после увольнения из органов – используя имевшийся доступ к ЭВМ, находящимся в помещении УГИБДД при ГУВД <...>, произвел незаконные уничтожение либо изменение охраняемой законом служебной информации о совершении ими административного правонарушения и лишения права управления транспортными средствами²¹.

В Определении Верховного Суда РФ от 19 декабря 2007 г. № 5-007-215 рассмотрено дело Кобловой – врача противотуберкулезного диспансера Управления здравоохранения, которая поддалась на уговоры Александрова и при его пособничестве, путем посредничества между ней и взяткодателем, получила взятку за незаконные действия – выдачу фиктивной справки о заболевании взяткодателя туберкулезом. Александров потребовал <...> долларов, затем снизил размер до <...> рублей, при этом говорил, что все эти деньги пойдут на взятку врачам, а сам обманул и большую часть присвоил себе²².

В Постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 30 января 2002 г. № 1029п2001 по делу А. – директора профессионально-технического училища № 82, который незаконно предоставил жилую секцию в общежитии М.М. и отдельную квартиру там же Т., которые не имели отношения к учебному процессу, намереваясь за это получить с них взятку. Для выполнения посреднических функций, связанных с получением взяток, А. вступил в преступный сговор с Ф. – соотрудницей лица²³.

Заслуживающим внимания следует признать дело Жука, описанное в Определении Верховного Суда РФ от 8 мая 2007 г. № 19-007-20. Жук был осужден к лишению свободы в размере 9 лет лишения свободы, со штрафом в размере 100 тыс. руб., с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима по ч. 4 и 5 ст. 33, ч. 1 ст. 290 УК РФ; ч. 5 ст. 33 и ч. 1 ст. 290 УК РФ; ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 33 и п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ. Суд осуждение Жука С.А. по ч. 4 ст. 33 ст. 290 отменил по следующим

основаниям: согласно приговору Понарин С.С. – начальник службы по контролю за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, при пособничестве и посредничестве Жука дважды 21 и 29 июля 2005 г. получал от Д. и представляемого им лица Д. взятки и третий раз 11 августа 2005 г. пытался получить за бездействие в их интересах в виде не проведения оперативно-розыскных и иных мероприятий, связанных с изъятием у этих лиц семян мака для определения в нем наркосодержащих примесей. Жук склонил Д. и представляемого им лица Д. к даче взяток Понарину, дважды, 21 и 29 июля 2005 г. получал от них взятки соответственно <...> рублей и <...> рублей, которые передавал Понарину и третий раз 11 августа 2005 г. получил от них <...> рублей и пытался передать указанную сумму взятки Понарину, но не сумел этого сделать, так как вместе с Понариным они были задержаны сотрудниками УФСБ РФ <...>²⁴.

Действительно, одновременно и пособником и подстрекателем быть нельзя, это разные функции исходя из определений ст. 33 УК РФ.

Таким образом, изученная практика позволила сделать выводы о квалификации посредничества во взяточничестве по УК РФ 1996 г. до вступления в силу с. 291.1 УК РФ. Посредниками во взяточничестве признавались лица, которые по инициативе взяткодателя или взяткополучателя либо содействовали установлению контакта между ними, достигая этим соглашения о даче – получении взятки (так называемое «интеллектуальное посредничество»), либо непосредственно передавали взятку («физическое посредничество»)²⁵.

Исходя из этого определялись и критерии отграничения посредничества во взяточничестве от различных случаев соучастия в получении и даче взятки: 1) посредник, в отличие от пособника и подстрекателя в даче или получении взятки, обязательно связан с обоими субъектами взяточничества, и 2) посредник, в отличие от подстрекателя и организатора в даче или получении взятки, действует не по собственной инициативе, а по просьбе или поручению взяткодателя или взяткополучателя.

Когда посредник брал у взяткодателя предмет взятки для передачи должностному лицу, он совершал соучастие в даче взятки (ст. 33 и 291 УК РФ). Вручая эту же взятку коррупционеру, посредник совершал соучастие в получении взятки (ст. 33 и 290 УК РФ). В случае передачи взятки за незаконные действия (ч. 2 ст. 290 УК РФ) деяния посредника, как правило, образовывали идеальную совокупность с соучастием в должностном злоупотреблении (ст. 33 и 285 УК РФ) или превышении полномочий (ст. 33 и 286 УК РФ).

Основным доводом в пользу самостоятельной юридической природы посредничества можно признать то, что деятельность посредника во взяточничестве, чрезвычайно близкая по своему смыслу, назначению и содержанию к пособничеству (содействие совершению преступления), не сводима к способам и средствам пособничества, указанным в законе. Посредник выполняет хотя бы часть, но исполнительских функций, он физически выполняет деяние в части получения или дачи взятки, а поэтому никак не может считаться пособником ее получения или дачи. Именно оказание субъектом содействия сразу двум преступникам (взятодателю и взятополучателю) обосновывает необходимость включения в уголовный закон самостоятельного состава преступления – посредничества во взяточничестве.

О том, что восстановление статьи о посредничестве во взяточничестве было необходимо свидетельствовало также серьезное распространение таких деяний на практике. Так по мнению Н. Зятькова, не только прямые взятки при исполнении должности служат чиновникам для обогащения; процесс распределения бюджетных средств приносит еще большие доходы. Настоящим бичом при получении сумм из бюджета является посреднический процент чиновника за «освоение» выделенных бюджетных средств, который составляет от 5 до 30% выделенных сумм. Это так называемый откат – базисная величина любой неформальной лоббистской деятельности, причиной и целью которой является сверхбыстрое обогащение чиновников всех рангов. Про таких чиновников говорят, что они «пилят» бюджет. В 2006 г. они «отпилили» 2,7 млрд. руб.²⁶ М. Гришанков говорит, что под крылом министерств существуют посреднические коммерческие структуры, которые специализируются на так называемом откате, т.е. делят бюджетные потоки с чиновниками. Как правило, выделяемые под ту или иную государственную программу средства доходят до адресата в объеме, не превышающем 60–70%²⁷.

Президент России Д. Медведев на встрече с членами Общественной палаты РФ пояснил: от судьбы многое зависит, им дано право распоряжаться судьбами других людей, они могут ускорить или замедлить рассмотрение дел, принять либо отказать в удовлетворении жалоб и ходатайств. Часто этот выбор зависит от взятки. В российском юридическом сообществе уже давно сложилась поговорка: «Лафитский В.И. Принцип независимости судебной власти: общие проблемы реализации юрист, нужен юрист заносчивый»²⁸, т.е. необходим тот юрист, который может дать («занести в суд») взятку. Действительно, часто в уголовных, гражданских, арбитражных делах клиентов интересуют не квалифика-

ция либо опыт адвокатов, а то, с кем из судей они состоят в «доверительных» отношениях. Законодательными гарантиями независимости судей традиционно считаются их несменяемость и неприкосновенность²⁹. Общественная организация «Чистые руки» опубликовала доклада по результатам опроса граждан, обратившихся с жалобами на коррупцию в судах, почти повсеместно там установилась система посреднических услуг через так называемых «черных адвокатов». Они берут на себя «труд» уладить дело с конкретным судьей за определенное вознаграждение. При этом чаще всего «черными адвокатами» являются родственники или друзья судей. Как рассказывают заявители, коррупционная схема выстроена так: судьи рекомендуют гражданам своих адвокатов, а «чужие» притесняются. Например, судья недвусмысленно намекает на необходимость смены адвоката, создает административные барьеры при подаче иска в суд. Если сторона не привлекает «черного адвоката», то обычно проигрывает. По неофициальной информации, по уголовным делам суммы взяток колеблются от 50 тыс. до 1 млн. рублей в зависимости от сложности дела. По гражданским делам суммы меньше – от 15 тыс. рублей³⁰.

Интересно, что в Уголовном кодексе Республики Сан-Марино есть специальная ст. 354 «Нечестная защита в суде», где сказано, что адвокат, прокурор или технический эксперт, которые умышленно благоприятствуют противной стороне либо умышленно определяют в ущерб своим клиентам утрату права, отсутствие предмета спора либо права на упоминание в судебном решении, подлежат наказанию в виде денежного штрафа в лирах и в виде запрета на профессию четвертой степени. Такому же наказанию подлежат адвокат, прокурор или технический эксперт, которые оказывают свое покровительство либо дают консультацию, а также оказывают помощь посреднику, представляющему в данный момент противную сторону. Штрафом заменяется тюремное заключение второй степени, если деяние совершается в ущерб обвиняемому в совершении преднамеренного преступления, наказуемого тюремным заключением степенью выше третьей степени³¹.

Еще в 2007 г., т.е. за 5 лет до восстановления статьи нашим законодателем, в Беларуси во исполнение Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» для повышения результативности борьбы с коррупционными преступлениями совместным Постановлением Прокуратуры Республики Беларусь, Министерства внутренних дел и Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 5 апреля 2007 г. № 17/94/11 утвержден их перечень³². К коррупционным преступлениям относятся и посредничество во взятке (ст. 432 УК Республики Беларусь).



Таким образом, в 1962 г. в УК РСФСР 1960 г. была введена ст. 174.1, предусматривавшая уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве. После 34-летней практики применения этой нормы законодатель в УК РФ 1996 г. отказался от квалификации действий посредника по отдельной статье, предложив их оценивать с позиции соучастия соответственно в даче и (или) получении взятки. Не прошло 15 лет, и законодателем принято решение о восстановлении в уголовном законодательстве России ответственности за посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ).

Важным следует признать рассмотрение обратной силы вступившего в силу нового закона о посредничестве в отношении уже совершенных фактов. В Кассационном определении Верховного Суда РФ от 11 июля 2012 г. № 5-О12-51СП приговор по делу о совершении посредничества во взяточничестве изменен: действия осужденной переквалифицированы с п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ на ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ, виновной снижено наказание, так как при переквалификации ее действий на п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ было ухудшено ее положение, что является недопустимым.

Из материалов дела также видно, что Суханова привлекалась в качестве обвиняемой к ответственности 19 мая 2011 г. по ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ, т.е. за совершение пособничества в получении взятки через посредника, при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от нее обстоятельствам.

Действия Сухановой рассматривались как действия пособника в покушении на получение взятки. Впоследствии органами предварительного следствия действия Сухановой квалифицировались уже по п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ, как совершение посредничества во взяточничестве. С данной квалификацией согласился и суд первой инстанции.

Согласно указанной выше квалификации, действия Сухановой были определены уже как действия исполнителя, а не пособника, и как оконченный состав, а не покушение на совершение преступления, что противоречит требованиям закона, которые необходимо соблюдать при переквалификации действий виновного на новый уголовный закон на основании ст. 10 УК РФ, в соответствии с которой закон, усиливающий наказание либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. При этом мягкость или строгость закона определяются не только содержанием санкций, видом и размером наказания, но и ролью обвиняемого в осуществлении преступных намерений. С учетом роли Сухановой в совершении преступления, положений ст. 66, 65 УК РФ, ей могло быть назначено более мягкое наказание по ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 33,

п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ, чем по п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ, которое назначил суд. Таким образом, при переквалификации действий Сухановой на п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ было ухудшено ее положение, что является недопустимым. В связи с этим судебная коллегия считает, что действия Сухановой подлежат переквалификации на ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 33, п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ (в редакции Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ).

Таким образом, Верховный Суд РФ определил, что действия посредника необходимо признавать исполнительскими, а не пособническими, и как оконченный состав, а не покушение на совершение преступления.

¹ Ляпунов Ю.Н. Взятничество как антисоциальное явление и его общественная опасность // Труды Академии МВД СССР. М., 1987. С. 102.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1958–1968. Т. 50. С. 70.

³ О взяточничестве: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 8 мая 1918 г. // Правда. 1918. 14 мая.

⁴ СУ РСФСР. 1921. № 60. Ст. 467.

⁵ Как говорится в лаконичном комментарии к последнему документу сборника «В.И. Ленин и ВЧК», эта комиссия имела право привлекать к уголовной ответственности взяткодателей и взяткополучателей, недоносителей о взяточничестве; имела право контролировать подряды и договоры, проводить совместно с РКИ ревизии и т.д. См.: В.И. Ленин и ВЧК: сб. док. (1917–1922). М., 1975. С. 573–574.

⁶ Государственный архив Российской Федерации (далее - ГАРФ). Ф. 4085. Оп. 28. Д. 140. Л. 51-52.

⁷ Там же. Д. 593. Л. 1, 12.

⁸ ГАРФ. Ф. 4085. Оп. 28. Д. 141. Л. 25. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 9 октября 1922 г. текст ст. 114 УК РСФСР был изменен. Предложения Крыленко (которые, как легко заметить, расширяли понятие взяточничества, приближая к современной трактовке коррупции) не были учтены. Декрет, по сути дела, не ужесточил наказания за взяточничество. Вместе с тем в нем впервые были сформулированы положения, предоставлявшие возможность освобождения виновных от наказания в случае раскаяния и сотрудничества со следствием. 19 октября 1922 г. ВЦИК своим Декретом придал Декрету от 9 октября обратную силу. См.: Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. М., 1953. С. 147 - 149.

⁹ См.: Малыгин А.Я. Борьба с коррупцией в 20-е годы // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России: материалы научно-практической конференции (17–19 мая 1994 г.). М.: Московский институт МВД России, 1994. С. 33.

¹⁰ О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР (вместе с Уголовным кодексом РСФСР): Постановление ВЦИК от 1 июня 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

¹¹ СУ РСФСР. 1922. № 63.

¹² Ежегодник советской юстиции. 1927. № 6.



- ¹³ Свод законов РСФСР. М., 1988. Т. 8. С. 497.
- ¹⁴ Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР: 1924–1973. М., 1974. С. 519.
- ¹⁵ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1977. № 6. С. 10.
- ¹⁶ См., например: *Ефимов М.Е.* Вопросы квалификации должностных преступлений по уголовному кодексу БССР. Минск, 1967. С. 33; Курс советского уголовного права. М.: госюриздат, 1961. Т. 6. С. 73 и др.
- ¹⁷ О судебной практике по делам о взяточничестве: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 3.
- ¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 12.
- ¹⁹ Документ опубликован не был.
- ²⁰ Документ опубликован не был.
- ²¹ Документ опубликован не был.
- ²² Документ опубликован не был.
- ²³ Документ опубликован не был.
- ²⁴ Документ опубликован не был.
- ²⁵ См., например: *Кучерявый Н.П.* Ответственность за взяточничество. М., 1957. С. 144–148; *Волженкин Б.* Квалификация посредничества во взяточничестве // Советская юстиция. 1971. № 21. С. 22–23; Курс советского уголовного права. М., 1971. Т. 6. С. 71; Курс советского уголовного права. Часть Особенная. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. Т.4. С. 306.
- ²⁶ *Зятков Н.* Что ждет взяточников? // Аргументы и факты. 2007. № 31.
- ²⁷ См.: *Гришанков М.* Коррупция лишает власть уверенности // Парламентская газета. 2006. 1 фев.
- ²⁸ *Лафитский В.И.* Принцип независимости судебной власти: общие проблемы реализации // Журнал российского права. 2008. № 4.
- ²⁹ В России начал действовать новый кодекс судебской этики [Электронный ресурс]. URL: <http://actualcomment.ru/news> (дата обращения: 15.04.2013).
- ³⁰ *Беляков Е.* Половина доходов страны оседает в карманах коррупционеров. 18 августа 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kp.ru/daily/24540.5/719745/> (дата обращения: 10.04.2013).
- ³¹ Уголовный кодекс Республики Сан-Марино / науч. ред., вст. статья вице-президента Восточно-Европейского отделения Международной академии наук Республики Сан-Марино, проф. Московского института МВД РФ, докт. юрид. наук С.В. Максимова; пер. с итал. В.Г. Максимова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 253 с. ISBN 5-94201-098-6.
- ³² Постановление Прокуратуры Республики Беларусь, Министерства внутренних дел и Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 5 апреля 2007 г. № 17/94/11 [Электронный ресурс]. URL: http://www.region.grodno.by/ru/ed/ed_den_inf (дата обращения: 14.10.2011).

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФМС РОССИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Т.А. Прудникова,

кандидат юридических наук,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.14 – административное право, административный процесс.

E-mail: tanya_198307@mail.ru

Аннотация. Исследуются основные направления взаимодействия ФМС России с органами государственной власти в сфере современных миграционных отношений. Раскрывается правовая база, основные формы взаимодействия; приводятся аналитические материалы по рассматриваемой сфере за 2013 г.

Ключевые слова: взаимодействие, федеральная миграционная служба, органы государственной власти, миграционные отношения.

THE BASIC DIRECTIONS OF INTERACTION OF THE FEDERAL MIGRATION SERVICE WITH STATE BODIES IN THE SPHERE OF MODERN MIGRATION RELATIONS



T.A. Prudnikova,

*candidate of jurisprudence, senior teacher of chair of administrative law
of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia*

Annotation. The article is devoted to the main directions of cooperation between Federal migration service with public authorities in the field of contemporary migration respect. The legal basis, the basic forms of interaction and provides analytical materials in the sphere under consideration for 2013.

Keywords: interaction, the Federal migration service, state authorities, migration relations.

Одним из важнейших факторов реализации миграционной политики, несомненно, является совершенствование системы межведомственного взаимодействия. При осуществлении своих полномочий ФМС России непосредственно взаимодействует с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, если иной порядок не установлен федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации¹.

Следует отметить, что ФМС России осуществляет межведомственное взаимодействие с различными государственными органами. К их числу можно отнести Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД России), Федеральную службу безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) и др.

Примером такого взаимодействия можно назвать информационное сотрудничество указанных федеральных органов и служб в целях выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, а также отказ в выдаче документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации².

Одним из направлений межведомственного взаимодействия ФМС России и ФСБ России следует назвать совместную деятельность указанных служб по реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии³ и выполнению государственной услуги по предоставлению политического убежища в Российской Федерации⁴. Кроме того, органы пограничного контроля ФСБ России взаимодействуют с территориальными органами ФМС России по вопросам учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), а также следующих транзитом через территорию Российской Федерации⁵.

Реализация государственной миграционной политики предполагает тесное сотрудничество ФМС России и МИД России. В числе основных направлений такого сотрудничества следует назвать практическую реализацию Государственной программы по

оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637⁶.

Вместе с тем, следует отметить, что особое место среди поименованных субъектов межведомственного взаимодействия в сфере миграции занимает МВД России. Так, на итоговой коллегии ФМС России, состоявшейся в январе 2013 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин особо обратил внимание на более тесное и плодотворное проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий двух ведомств⁷.

Тесное сотрудничество ФМС России с МВД России обусловлено рядом факторов, в частности, тем, что регулирование миграционных процессов до недавнего времени находилось в ведении именно МВД России, которое осуществляло руководство деятельностью ФМС России.

Основными принципами межведомственного взаимодействия ФМС России и МВД России следует назвать: приоритет прав и свобод человека и гражданина, законность, гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны, независимость и самостоятельность в реализации собственных функций и полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности⁸.

ФМС России и МВД России при осуществлении своих функций в сфере миграции на территории Российской Федерации совместно:

- 1) анализируют результаты работы по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений при осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за привлечением к трудовой деятельности иностранных работников на территории Российской Федерации;
- 2) организуют и проводят конференции, совещания, семинары с участием представителей работодателей (в том числе иностранных);
- 3) разрабатывают методические рекомендации для последующего использования в повседневной работе с целью совершенствования форм и методов надзорно-контрольной деятельности;
- 4) осуществляют информационный обмен актуализированными достоверными сведениями, пред-

ставляющими взаимный интерес, непосредственно связанными с выполнением возложенных полномочий в установленной сфере деятельности;

5) организуют и проводят мероприятия по контролю (надзору) за соблюдением законодательства о правовом положении иностранных работников в соответствии с предоставленными законом полномочиями, принимают необходимые меры реагирования и оформляют по итогам проверок соответствующие документы в пределах своей компетенции;

6) направляют в установленном порядке в органы государственной власти, организации и общественные объединения информацию о соблюдении законодательства и выявленных нарушениях в сфере миграции⁹.

Таким образом, взаимодействие между ведомствами в сфере миграции осуществляется по двум основным направлениям.

I. Обмен информацией о результатах надзорной и контрольной деятельности в установленных сферах, представляющих взаимный интерес, в целях обеспечения и повышения эффективности реализуемых полномочий (информационное взаимодействие).

II. Организация совместных проверочных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений (практическое взаимодействие).

Информационное взаимодействие между ФМС России, МВД России и их территориальными органами осуществляется на основании согласованных форматов обмена данными посредством электронных и бумажных носителей в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹⁰.

Одна из целей информационного обмена данными между МВД России и ФМС России – оперативное получение информации для принятия решений, в том числе и для осуществления мероприятий по контролю (надзору) за передвижением граждан по территории страны, а также за трудовой деятельностью иностранных работников. Полученную в порядке обмена информацию, ФМС России и МВД России и их территориальные органы обязаны использовать только в пределах полномочий, предоставленных законодательством Российской Федерации. По закону обмен информацией между данными ведомствами осуществляется на безвозмездной основе¹¹.

Например, оперативные подразделения МВД России должны предоставлять в ФМС России сведения о лицах, которые проживают без документов (с недействительными документами), удостоверяю-

щих их личность, а также не зарегистрированных по месту пребывания или по месту жительства.

Существует и обратная связь со стороны ФМС России, которая выражается в том, что сотрудники Службы направляют в соответствующие подразделения МВД России информацию о лицах, представляющих оперативный интерес.

Одним из примеров информационно взаимодействия указанных ведомств является проведение совместных заседаний, совещаний руководителей различного уровня по актуальным проблемам регулирования миграционных процессов в России. Так, на прошедшем в декабре 2012 г. совместном заседании коллегий МВД России и ФМС России, особое внимание было обращено вопросам информационного обмена между ведомствами и вопросам государственного контроля за соблюдением миграционного законодательства.

Порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции определяется постановлением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции»¹². Положением определено, что государственный контроль осуществляется ФМС России и ее территориальными органами при участии МВД России и его территориальных органов в соответствии с установленной компетенцией.

В рамках указанной деятельности порядок взаимодействия ФМС России, МВД России и их территориальных органов при проведении мероприятий по осуществлению государственного контроля определяется нормативными правовыми актами ФМС России и МВД России.

Законодательством устанавливается, что государственный контроль осуществляется в форме проверок. В ходе проверки должностными лицами, проводящими проверку, осуществляются следующие мероприятия:

а) беспрепятственный осмотр территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан или лиц без гражданства на территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);

б) проверка соблюдения положений миграционного законодательства Российской Федерации, в том числе определение законности пребывания и соблюдения установленного порядка осуществления иностранными гражданами или лицами без гражданства трудовой деятельности, а также порядка привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

в) получение на основании мотивированного письменного запроса информации и документов,



являющихся объектами или относящихся к предмету документарной проверки;

г) фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения миграционного законодательства Российской Федерации.

По результатам проверки должностными лицами, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме. Должностные лица, проводящие проверки, несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного контроля. Решения и действия или бездействие должностных лиц, проводящих проверку, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

По статистическим данным ФМС России за 11 месяцев 2013 г. проведено 838 тыс. 52 мероприятия по выявлению фактов нарушений миграционного законодательства, составлено 2349863 административных протокола, наложено административных штрафов на общую сумму 5937331 тыс. руб., из которых более 3636 млн. руб. взыскано. В территориальные органы внутренних дел направлено 2169 материалов по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК России (организация незаконной миграции), по которым возбуждено 665 уголовных дел, привлечено к уголовной ответственности 113 граждан¹³.

В период оперативно – профилактических мероприятий «Нелегальный мигрант», проводимых в 2013 г. совместно с органами внутренних дел, а в приграничных субъектах – во взаимодействии с компетентными органами государств – участников СНГ выявлено 444614 нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, в том числе нарушений режима пребывания – 214.032, нарушений порядка осуществления трудовой деятельности – 96059.

В порядке исполнения указанного распоряжения в субъектах Российской Федерации созданы совместные рабочие группы, разработаны планы проведения оперативно-профилактических мероприятий, произведен расчет сил и средств, участвующих в проводимых мероприятиях, активизирован обмен информацией между территориальными органами ФМС России и органами внутренних дел. В ходе подготовки и проведения мероприятий привлекались участковые уполномоченные инспекторы полиции, сотрудники ГИБДД органов дознания, уголовного розыска, патрульно-постовой службы и заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целом в ходе проведения совместных с органами внутренних дел мероприятий «Нелегальный мигрант» количество выявленных правонарушений по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. возросло более чем на 27%.

В рамках Соглашения между ФМС России и Министерством внутренних дел Республики Беларусь о взаимодействии компетентных органов приграничных регионов (Витебской, Могилевской и Гомельской областей) в сфере борьбы с незаконной миграцией осуществляется работа по противодействию незаконной миграции.

Всего за указанный период на белорусском направлении проведено 1668 проверочных мероприятий, из которых совместно с пограничными органами ФСБ России и органами внутренних дел – 1152. В ходе мероприятий выявлено и привлечено к административной ответственности – 2479 иностранных граждан.

Также проведены оперативно-профилактические мероприятия под условным наименованием «Регион-Магистраль», направленные на выявление и пресечение каналов незаконной миграции и их организаторов, а также нарушений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе при их следовании транспортными средствами междугородного сообщения.

В период проведения оперативно-профилактических мероприятий, наряду с мерами правоприменительного характера, проводилась разъяснительная работа с иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также работодателями, использующими иностранную рабочую силу, о требованиях миграционного законодательства Российской Федерации.

В заключение следует подчеркнуть, что межведомственное взаимодействие ФМС России с другими федеральными органами государственной власти, осуществляемое в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁴, играет одну из важных ролей в административно-правовом регулировании миграционных процессов и в сфере разрешения проблем, препятствующих эффективному регулированию миграционных процессов в России, способствует снижению различных рисков, связанных с притоком мигрантов, без которых обеспечение устойчивой демографической ситуации и стабильного развития экономики сегодня в нашей стране невозможно.

¹ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 (ред. от 27 февраля 2013 года) «О вопросах Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

² См.: Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия Министерства иностранных дел Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной миграционной службой с целью выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации и отказ в выдаче паспорта, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: Приказ МИД России № 8722, МВД России № 996, ФСБ России № 562, ФМС России № 350 от 17 ноября 2008 г. (ред. от 23.01.2013) / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., например: О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии (вместе с «Правилами взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии»): Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 715 / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища : Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (ред. от 12.07.2012) / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию

Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении : Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77 / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») : Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637(ред. от 11.07.2013); О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289(ред. от 14.06.2013) / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Официальный сайт Федеральной миграционной службы России: www.fms.gov.ru

⁸ См.: *Миронов А.Л., Акимова С.А.* Основные направления деятельности Федеральной миграционной службы России (вопросы теории и практики). М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. С. 91–98.

⁹ *Фатьянов А.А.* Правовое обеспечение безопасности информации: Автореф. Дисс... докт. юрид. наук. М.: Ак. упр. МВД России. 2009. С. 47.

¹⁰ См.: *Там же.* С. 40.

¹¹ См.: *Там же.* С. 40.

¹² Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции : Постановление Правительства РФ № 1162 от 13 ноября 2012 г. / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ По данным ФМС России.

¹⁴ Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://президент.рф>

СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРИЗНАКИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ТОРГОВЛЮ ЛЮДЬМИ ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

М.С. Рахимов,
младший научный сотрудник институт философии,
политологии и права АН Республики Таджикистан,
соискатель кафедры уголовного права и криминологии
юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право
Рецензент: доктор юридических наук Буриев И.Б.
E-mail: mehridin12.11.90@mail.ru



Аннотация. Анализируется практика освящения торговлей людьми. По мнению автора существуют пробелы в данной сфере в уголовном законодательстве Республики Таджикистан.

Ключевые слова: субъективные признаки, торговля людьми, уголовный кодекс Республики Таджикистан.

SUBJECTIVE SYMPTOMS THAT CHARACTERIZE HUMAN TRAFFICKING IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

M.S. Rakhimov,

the younger research assistant institute of philosophy, political science and the Republic Tajikistan AN right, the competitor of chair of criminal law and criminology faculty of law of the Moscow State University of M.V. Lomonosova

Annotation. This article analyzes the practice of consecration trafficking. According to the author, there are gaps in this area of the criminal law of the Republic of Tajikistan.

Keywords: Subjective signs of trafficking, the Criminal Code of the Republic of Tajikistan.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 130¹ УК РТ – вина в форме прямого умысла. При выполнении объективной стороны преступления – торговля людьми – лицо осознает, что совершает сделку купли-продажи человека или иные действия, направленные на последующую его эксплуатацию, и желает так поступить¹.

По мнению большинства специалистов, при совершении преступления с формальным составом, каким является состав торговли людьми (за исключением – п. «а» ч. 3 ст. 130¹ УК РТ), содержание умысла всегда заключается в осознании виновным общественно опасного характера совершаемого действия и в желании совершить такое действие. Отсюда, вина в данном преступлении выражается в прямом умысле, что вообще характерно для преступлений, содержащих формальные составы. Как справедливо по этому поводу замечает А.В. Наумов, и преступления с формальным составом, т.е. те, в состав которых не входит определенное преступное последствие, могут быть совершены только с прямым умыслом². Подобные преступления не могут совершаться с косвенным умыслом, волевое содержание которого в виде сознательного допущения последствий, входящих в объективную сторону только материальных составов.

Интеллектуальный момент умысла при торговле людьми заключается в осознании субъектом общественно опасного характера своего деяния, т.е. в отображении в его психике фактической и социальной сторон преступления. Преступник осознает, что он осуществляет безвозвратную продажу человека другому лицу за определенную плату. Он также понимает, что распоряжается человеком как живым товаром и ограничивает его личную свободу, посягает на общественные отношения, которые обеспечивают эту свободу, нанося им вред и не давая по-

терпевшему возможности строить свое поведение согласно своим желаниям и потребностям³.

Если указанного рода осознание отсутствует, то отсутствует и умысел на торговлю людьми. Например: а) если лицо способствует человеку в трудоустройстве, не продавая его, т.е. не относится к последнему как к товару, если даже и получает за такие свои услуги определенные деньги от работодателя, то лишь как вознаграждение за удачно подобранную кандидатуру работника, б) если он не осознает того обстоятельства, что после передачи человека на территорию иностранного государства или в пределах границ РТ, право пострадавшего на свободу будет нарушено, то лицо, предоставившее указанную услугу не может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 130¹ УК РТ.

Волевой момент умысла, характеризующий торговлю людьми, заключается в желании субъекта преступления продать человека. Иная передача человека с оплатой также совершается с прямым умыслом. Как уже отмечалось в ходе анализа, объективная сторона состава, специфика передачи заключается в том, что пострадавший передается навсегда или на определенное время другому лицу за определенное вознаграждение. Как и при продаже человека, преступник при его передаче должен осознавать общественно опасный характер совершаемых им действий и желать их совершить.

Форма торговли людьми – осуществление относительно человека, любого из перечисленных в ч. 1 ст. 130¹ УК РТ действий с предусмотренной в норме целью, если они совершены с перемещением лица с его согласия или без такового через государственную границу РТ (п. «ё» ч. 2 ст. 130¹) предполагают прямой умысел. Интеллектуальный момент умысла здесь значительно более сложный, чем при простой продаже человека. Сложность, прежде всего в том,

что в совершении торговли людьми в такой форме принимают участие два, а то и более лиц (продавец и покупатель), которые должны осознавать общественно опасный характер совершаемых ими действий, т.е.: 1) факт заключения соглашения в отношении продажи человека; 2) противозаконность его содержания; 3) факт законного или незаконного перемещения лица через государственную границу РТ как обязательный элемент достигнутого винного соглашения.

Как известно, в рассматриваемом случае незаконного перемещения потерпевшего через границу, виновный, наряду с общим непосредственным объектом торговли людьми, посягает еще и на его дополнительный непосредственный объект – общественные отношения, связанные с установленным порядком пересечения государственной границы. Виновное лицо должно осознавать факт незаконного пересечения потерпевшим границы. Волевой момент умысла здесь заключается в желании субъекта преступления заключить с другой стороной, участвующей с ним в незаконной (преступной) сделке, связанной с законным или незаконным перемещением человека с его согласия или без такового, через государственную границу РТ для последующей эксплуатации в смысле ч. 1 ст. 130¹ УК РТ, или же для перепродажи либо передачи потерпевшего другому лицу (лицам).

Для торговли людьми не типичен внезапно возникший умысел. Как правило, её совершение заранее обдумывается участниками данной незаконной сделки. Заранее обдуманый умысел является свидетельством того, что субъект настойчив и изворотлив в достижении преступных целей, и следовательно, заметно повышает опасность как преступления, так и лица, его совершившего⁴.

Обязательным признаком субъективной стороны в ч. 1 ст. 130¹ при совершении таких действий как вербовка, перевозка, передача или получение человека, является цель – эксплуатация, к которой отнесены «эксплуатация проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством подневольное состояние или извлечение органа и (или) ткани». В данной норме не конкретизировано в чьих интересах должна осуществляться эксплуатация, из чего следует, что лицо, совершающее вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение человека, может действовать как с целью личной эксплуатации человека, так и с целью его эксплуатации иными лицами.

В УК РТ, а также в международных нормативных актах отсутствует легальное определение понятия «эксплуатация человека». В диспозиции ч. 1 ст. 130¹ УК перечислены лишь её виды, к числу ко-

торых отнесены: эксплуатация проституции других лиц; другие формы сексуальной эксплуатации; принудительный труд или услуги; рабство или обычаи сходные с рабством; подневольное состояние; извлечение органа и (или) ткани.

Как показывает изучение практики, стороны при сделке либо посредник при торговле людьми в отдельных случаях могут совершать свои действия не преследуя указанную цель, хотя акцент на ней в ч. 1 ст. 130¹ УК РТ и корреспондирует с определением понятия «торговля людьми» в международном праве. Цель эксплуатации, как правило, присутствует в действиях покупателя, и то не всегда (например, он может иметь намерение использовать купленных лиц в вооруженных конфликтах). С осознанием наличия ее у покупателя действует и вербовщик. В целях наживы практически всегда совершается деяние; при этом продавец безразлично относится к дальнейшей судьбе продаваемых лиц и не всегда осознает, с какой целью действует покупатель. Последующие действия (перевозка, передача, укрывательство и получение) вполне могут совершаться без цели дальнейшей эксплуатации человека, выступавшего предметом сделки, и даже без осознания того, что с такой целью действует приобретатель «живого товара». Подобные соображения вызывают у некоторых ученых критику в отношении включения цели эксплуатации в состав торговли людьми.

Так, Л.Л. Кругликов высказал обоснованное сомнение в необходимости указания цели эксплуатации как обязательного признака состава торговли людьми. Свое мнение он мотивировал тем, что «достаточно высокий уровень опасности представляет сам по себе факт обращения с человеком как с вещью, товарам, к тому же торговец живым товаром получает огромные барыши и в том случае, когда он не преследует цели эксплуатации»⁵. По тому же поводу, Е.В. Евстифеева считает: «стороны в сделке либо посредник в отдельных случаях могут действовать без такой цели. Так, цель эксплуатации может отсутствовать в случаях продажи ребенка для усыновления лицам, которые не могут иметь детей по медицинским показаниям и т.д.»⁶.

В связи изложенным, обращает на себя внимание то, что ответственность за торговлю несовершеннолетними по ст. 167 УК РТ установлена для виновного, независимо от цели совершения им деяния. Такого же не скажешь о ст. 130¹ УК РТ, ибо ответственность по ней наступает лишь тогда, когда та или иная незаконные купля-продажа, сделка в отношении человека, совершаются в целях любого из указанного в данной норме вида эксплуатации потерпевшего. Речь идет о пробеле в ст. 130¹ уголовного законодательства Республики Таджикистан, который можно устранить путем исключения



из диспозиции ч. 1 данной нормы указания на цель эксплуатации человека. В этой связи, в деле реформирования ст. 130¹ УК РТ может быть полезен нас опыт других стран.

Так, в ст. 181 УК Республики Беларусь под торговлей людьми понимается «купля-продажа человека или совершение иных (имеется в виду незаконных – М.Р) сделок в отношении него, а равно совершенные в целях эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение человека». Похожая формулировка представлена и в ст. 149 УК Украины: «Торговля людьми или осуществление иной незаконной сделки, объектом которой является человек, а равно вербовка, перемещение, сокрытие, передача или получение человека, совершенные с целью эксплуатации, с использованием обмана или уязвимого состояния лица».

Из обоих приведенных определений видно, что купля-продажа или иная незаконная сделка в отношении человека образует состав торговли людьми независимо от преследуемой цели. Что же кажется иных указанных в законе действий, сопутствующих торговле людьми (вербовка, перевозка, укрывательство, передача или получение человека), то они образуют состав данного преступления только при условии их совершения с целью эксплуатации человека. Именно в этом направлении необходимо совершенствовать содержание ст. 130¹ УК РТ.

В русском языке эксплуатацию человека определяют как деятельность по присвоению результатов чужого труда, извлечению полезных свойств и качеств⁷. В ч. 1 ст. 130¹ к эксплуатации отнесены, «эксплуатация проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органа и (или) ткани». Практически, данное определение в полной мере повторяет толкование эксплуатации, предусмотренное в подпункте (а) ст. 3 Протокола ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющей Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.

В Уголовных кодексах Российской Федерации (ст. 127¹), Республики Беларусь (ст. 181), Украины (ст. 149) цель эксплуатации не является обязательным признаком субъективной стороны для купли-продажи и иных сделок в отношении человека. Он имеет квалифицирующее значение лишь применительно к пяти действиям, входящим в структуру объективной стороны состава торговли людьми: вербовка, перевозка, передача, укрывательство и получение. Это вполне согласуется с международными правовыми нормами, в которых определяется,

что названные действия должны предполагать цель эксплуатации человека.

Анализ с позиций юридической техники характеристики эксплуатации человека, содержащейся в ч. 1 ст. 130¹ УК РТ указывает на необходимость корректировки диспозиции данной нормы.

Учитывая изложенное, полагаем что будет правильным, если уточнить формулировку эксплуатации человека и изложить её в п. 2 примечания к ст. 130¹ УК РТ в следующем виде: «2. Под эксплуатацией человека в настоящей статье понимаются систематическое использование занятия проституцией другими лицами и иные формы сексуальной эксплуатации, а также присвоение результатов чужого труда, рабский труд, услуги или подневольное состояние, совершенные путем обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, насилия или угроз его применения, использования доверия или зависимого положения потерпевшего».

Нужно отметить, что «четкое определение незаконной торговли людьми как преступления есть важный начальный момент любых мероприятий, направленных на противодействие этому преступлению»⁸. При этом: «Неправильная формулировка признаков торговли людьми указывает на очевидную нехватку юридической техники законодателя, что, безусловно, является изъяном, который необходимо устранить»⁹; представленная в законе конструкция цели не только осложняет практическое применение рассматриваемой нормы, но и приводит к тому, что, в отдельных случаях лица, которые совершили действия, предусмотренные ч. 1 ст. 130¹ УК РТ, не будут привлекаться к уголовной ответственности ввиду невозможности установления всех признаков субъективной стороны состава преступления, и прежде всего – цели совершения торговли людьми.

Мотивы торговли людьми могут быть различными. Для лица, передающего (продающего) человека характерен корыстный мотив, лицо же получающее (покупатель) может руководствоваться иными побуждениями (например, сексуальными). Мотивы при вербовке, перевозке, передаче, укрывательстве или получении человека, в смысле ч. 1 ст. 130¹ УК РТ, как правило, корыстные, и это обязательно. Разнообразие мотивов данного преступления следует учитывать при назначении наказания.

На основе проведенного анализа субъективных признаков преступления, предусмотренного ст. 130¹ УК РТ, можно сделать следующие выводы:

- преступление, предусмотренное ст. 130¹ УК РТ, совершается с прямым умыслом. Поскольку по конструкции своей объективной стороны его состав принадлежит к так называемым преступлениям с формальным составом, содержание прямого умысла здесь

ограничивается интеллектуальным и волевым отношением лица лишь к общественно опасному деянию;

- содержание умысла при вербовке, перевозке, передаче, укрывательстве или получении включает осознание лицом общественной опасности совершения указанных действий, осознание целей этих действий и желание совершить названные действия;

- эксплуатация потерпевшего – обязательный признак субъективной стороны совершения таких действий, образующих объективную сторону торговли людьми, таких как вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей;

- анализ субъективной стороны состава торговли людьми показал, что в конструировании ч. 1 ст. 130¹ УК РФ нашли свое проявление недостатки юридической техники формулирования ее содержания. Выход из создавшегося положения видится в изменении редакции данной нормы за счет включения в ее нового содержания, купли-продажи и совершения иных сделок с человеком и отнесения цели эксплуатации, в смысле действующей ч. 1 ст. 130¹ УК РФ, к вербовке, перевозке, передаче, укрывательству или получению человека, что давно имеет место в УК некоторых зарубежных государств (например, России, Беларуси и Украины).

¹ Громов С.В. Уголовно-правовая характеристика торговли людьми и использования рабского труда: Дисс... канд. юрид. наук. Моск. Гос. лингвист. ун-в. М., 2006. С. 92.

² Наумов А.В. Российское Уголовное право. Общая часть. Курс лекций. М., 1996. С. 213.

³ Панов Н.И. Способ совершения преступления и уголовная ответственность. Харьков, 1982. С. 54.

⁴ Уголовное право. Общая часть / Под. Ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова М., 1996. С. 130.

⁵ Кругликов Л.Л. Уголовно-правовые средства противодействия работоторговле и сложным с ней формам // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние. Саратов, 2004. С. 396.

⁶ Евстифеева Е.В. Оптимизация Уголовно-правовой основы с торговлей людьми // Преступность и уголовные законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние. Саратов, 2004. С. 410.

⁷ URL: <http://www.vipdissertation.com>.

⁸ Наден О.В. Торговля людьми по уголовному праву и проблема специального соучастия. Монография. Киев. Атика. С. 71.

⁹ Лизогуб Я.Г., Сценко С.С. Против действия торговли людьми: анализ зарубежного законодательства: Научный журнал / Наук. Ред. докт. юрид. наук, проф. С.С. Сценко. Киев. Атика, 2005. С. 42.

ЖАНДАРМСКОЕ ПОЛИЦЕЙСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИБИРСКОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОРЯДКА И ЗАКОННОСТИ В ХОДЕ ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ (1893-1914 ГГ.)

В.Е. Санин,

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права

Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России

E-mail: sanin.vlad1983@yandex.ru

Аннотация. На основе анализа архивных документов показаны направления и методы работы чинов жандармских подразделений по разрешению сложных и непредвиденных ситуаций, возникающих в полосе железной дороги, в том числе и по причине халатности должностных лиц, отвечающих за переселение. Значительное внимание уделено работе руководства жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги по разработке мер оперативного реагирования на возникающие угрозы.

Ключевые слова: Российская империя, переселенческое движение, крестьяне, Сибирь, железнодорожная жандармерия, железная дорога, циркуляр, жандармское полицейское управление, унтер-офицер.

GENDARME DIRECTORATE OF THE SIBERIAN RAILROAD IN ORGANIZATION OF THE PROVISION OF LAW AND ORDER IN THE COURSE OF THE TRANSMIGRATION MOVEMENT IN RUSSIA (1893-1914'S.)

V.E. Sanin,

postgraduate of the Department of Theory and History of State and Law of St-Petersburg Military Institute of Internal Troops of the Ministry of the Interior Russia

Annotation. The analysis of the archival documents shows the methods the gendarmes used to solve difficult and unforeseen problems occurred in the railroad area, including the problems caused by the negligence of the officials responsible for the transmigration.

The article pays great attention to how the gendarme directorate of the Siberian railroad worked out measures of operational reaction to the arising threats.

Keywords: Russian Empire, transmigration movement, peasants, Siberia, railroad gendarmerie, railroad, circular, gendarme directorate, corporal.

К концу XIX в. история освоения Сибири насчитывала более трёхсот лет. Надежда правительства на заселение Сибири при помощи ссыльнопоселенцев оказалась неоправданной.

Время, между тем, диктовало необходимость экономического развития восточных регионов и от властей требовалось принятие мер, способствующих рациональному заселению и эффективному освоению этого края. Одной из таких мер должно было стать переселение крестьян из малоземельных губерний центральной России на плодородные земли Сибири.

Проведение железной дороги до Челябинска и последующее начало строительства в 1891 г. Сибирской железной дороги (далее – СЖД), дали мощный толчок росту переселенческого движения в Сибирь и ее освоению. 10 декабря 1892 г. был образован Комитет Сибирской Железной дороги (далее – КСЖД или Комитет), председателем которого был назначен наследник престола Великий князь Николай Александрович. На КСЖД, помимо функции общего руководства строительством Сибирской железной дороги, были возложены различные дополнительные, побочные обязанности по развитию прилегающих территорий, в том числе «содействие заселению и промышленному развитию прилегающих к дороге местностей».[1]

Переселенческое управление Министерства Внутренних Дел, учрежденное 2 декабря 1896 г., также принимало меры к упорядочению переселенческого движения, начиная с подготовки крестьян к выселению и кончая их передвижением и устройством на новых местах. Особенное внимание обращено было на передвижение переселенцев по железным дорогам.

Таким образом, правительство Российской империи, осознавая важность и масштабы переселения крестьян в Сибирские губернии [10], его политическое, социальное и экономическое значение предпринимает необходимые меры по обеспечению выполнения задач переселения.

Однако, нередко возникали непредвиденные сложности. Оказалось, что численность переселявшихся и темпы переселения превышали темпы подготовки участков к заселению. Недостаточно было чиновников для этой работы, их квалификация не всегда отвечала требованиям, имели место взяточничество и коррупция [11].

В этих условиях руководство МВД возлагает на железнодорожную жандармерию дополнительные обязанности по обеспечению порядка и законности в период проезда переселенцев к местам постоянного проживания. Основная служебная нагрузка ложится на плечи унтер-офицерского состава, которые непосредственно дежурили на станциях и наблюдали за соблюдением правил и закона на железной дороге.

К началу массового переселения в Сибирь в конце XIX в. жандармы не обладали опытом работы по контролю за движением по железным дорогам большого количества семей переселенцев с детьми и имуществом. Руководство железнодорожной жандармерией в циркулярах и телеграммах постоянно направляют деятельность нижних чинов. Анализ содержания Перечневой ведомости приказов и циркулярных распоряжений [6], имеющих руководящее значение для унтер-офицеров жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги (далее – ЖПУ СЖД) показывает, что в период с 1898 по 1904 г. начальник ЖПУ СЖД шесть сво-

их распоряжений посвятил вопросам деятельности жандармов по обеспечению организованного проезда переселенцев к местам поселений.

Начиная с 1906 г. тема соблюдения законности и порядка при переселении крестьян на новые земли становится еще более актуальной в работе железнодорожной жандармерии на СЖД. Достаточно сказать, что в 1907 – начале 1908 г. начальник ЖПУ СЖД полковник В.Н. Деболи[12] в своих распоряжениях семь раз обращался к теме исполнения унтер-офицерами обязанностей по наблюдению за переселенцами.[9] Это, несомненно, говорит о важности вопроса.

Переселенческое движение можно разделить на три этапа: первый с 1893 по 1903 г., второй – 1904–1905 г. и третий с 1906 по 1914 г.. В зависимости от особенностей, характеризующих переселенческое движение в каждый из этих периодов, руководством Отдельного Корпуса жандармов и Жандармских Полицийских Управлений железных дорог (далее – ЖПУ ЖД) определялись и задачи железнодорожной жандармерии.

Так, на первом этапе (1893–1903гг.) переселенческое движение характеризовалось довольно стремительным ростом, достигнув своего максимума в 1896 г.[16] На фоне роста количества переселенцев отдельные организационные, экономические вопросы переселения оставались неурегулированными. Этим объясняется характер задач, решаемых железнодорожной жандармерией в эти годы.

Одна из проблем, которую приходилось решать жандармерии тех лет, – это борьба с самовольным переселением крестьянских семей. В этой связи Штабом Корпуса Жандармов была подготовлена Инструкция чинам ЖПУ ЖД о порядке действий по пресечению самовольных переселений крестьян из губерний Европейской России в казенные земли Сибири и степные области, объявленная для руководства циркуляром № 48 от 24 марта 1897 г. (далее – Инструкция). [14]

В Инструкции довольно подробно расписывались действия чинов ЖПУ ЖД по выявлению самовольно переселяющихся, порядок их задержания, а также вопросы взаимодействия с чинами общей полиции и особыми должностными лицами, командированными на железнодорожные станции для наблюдения за остановкой самовольных переселенцев. При этом особо подчеркивалось, что принимать меры к задержанию унтер-офицеры могут только с разрешения своего непосредственного начальника на тех железных дорогах и станциях, где это будет определено Губернатором по соглашению с начальником ЖПУ. Дело в том, что самовольно переселяющегося необходимо было выявить как можно ближе к местам их прежней оседлости, задержать его желательно было

до покупки билетов для проезда по железной дороге или при посадке в вагоны. С этой целью, при отходе поезда жандармские унтер-офицеры обязывались особо наблюдать за крестьянскими семьями, следующими в Челябинск или другую станцию СЖД. Если же крестьяне без разрешительных документов все же добирались до Сибири, назад возвращали их крайне редко. С некоторыми оговорками, как правило, принималось решение «на устройство переселенцев, прибывших без установленного разрешения в Сибирь и Степное генерал-губернаторство, на переселенческих участках и на отвод им казенной земли на общем основании».[13]

Не менее важной задачей железнодорожной жандармерии на протяжении всего периода переселения стало оказание помощи железнодорожному медицинскому персоналу в наблюдении за санитарным состоянием поездов и здоровьем переселенцев. Для руководства в практической деятельности чинам жандармерии довели циркуляр Департамента железных дорог от 4 июня 1898 г. с Временной инструкцией медицинскому персоналу относительно врачебно-санитарной помощи переселенцам во время передвижения их по железным дорогам (далее – Временная инструкция).[15]

В развитие требований Временной инструкции руководители жандармских полицейских управлений и отделений дополняли и уточняли обязанности унтер-офицеров в вопросах контроля за соблюдением санитарных норм в поездах с переселенцами.

Исполняя требования Временной инструкции, начальник ЖПУ СЖД в приказании от 4 июля 1900 г. обязывает унтер-офицеров подчиненных управлений принимать меры к недопущению в летнее время посадки в вагон переселенцев свыше 25 человек, включая детей.

В 1907 г., 13 апреля выходит указание Штаба Корпуса, обязывающее чинов ЖПУ ЖД оказывать помощь руководителям переселенческих пунктов и станционным агентам проводить очистку переселенческих вагонов.[2] В пути крестьяне устраивали в вагонах стирку белья, подолгу не выбрасывали пищевые отходы, создавая угрозу появления заболеваний и эпидемий. Рабочих железной дороги к очистке вагонов переселенцы не допускали, опасаясь смешивания имущества нескольких семей. Эта проблема вышла даже на уровень правительства и жандармам поручили для её разрешения применять свое влияние и власть.

Приходилось унтер-офицерам решать вопросы, которые вообще далеки от их обязанностей по службе. Дело в том, что нередко при перевозке переселенцев случались смертные случаи. Начальник Челябинского отделения жандармерии в своем распоряжении № 6 от 1 июня 1896 г. дает указание



унтер-офицерам вверенного отделения принимать меры к погребению умерших в пути, «если по обстоятельствам смерти, обстановка в которой найден труп, наружный его вид или по другим сведениям нет оснований сомневаться, что смерть по естественным причинам...».[5]

В последующие 3-4 года деятельность железнодорожной жандармерии, совместно с чинами Переселенческого управления, была направлена на организацию контроля за соблюдением правил перевозки переселенцев и их клади, порядка и благочиния в поездах и вокзалах, недопущение правонарушений переселенцами и в отношении переселенцев. В это время для руководства в жандармские отделения на СЖД поступают приказания начальника управления: «о встрече унтер-офицерами воинских, переселенческих и всех пассажирских поездов» (1901 г.); «об отправлении переселенческой клади в одном поезде с самими переселенцами» (1902 г.); «о вознаграждении за утрату или повреждение переселенческой клади» (1904 г.). [3]

Нередко в архивах встречаются документы, свидетельствующие о добросовестном и инициативном исполнении обязанностей унтер-офицерами. Так, например, в приказании № 13 по ЖПУ СЖД от 10 июня 1897 г. унтер-офицеру Михаилу Носкову объявлена благодарность «за умелое обнаружение и задержание на станции Чулым мошеннически выманивших 120 руб. у переселенца и покушавшихся безбилетно проехать по железной дороге крестьянина Тобольской губернии, Курганского округа, Елошинской волости Симсона Иванова Субачева». [6]

Возвращаясь к периодизации переселенческого движения, необходимо отметить, что в ходе второго периода (1904 и 1905 гг.) сибирское переселение под влиянием войны с Японией и вызванного ею закрытия Сибири для дозволенного переселения упало до совершенно ничтожной величины – (приблизительно 30000). [16] Основное внимание жандармерии в этот период было приковано к передвижениям воинских частей и военнослужащих, которые создавали не меньше проблем на железных дорогах, чем переселенцы.

Третий период переселенческого движения (1906–1914 гг.) можно назвать «стольпинским». Аграрные преобразования, инициированные П.А. Столыпиным, предусматривали организацию массового переселения крестьян из европейской части России в Сибирь, на Дальний Восток, в Северный Казахстан.

С этой целью было реорганизовано Переселенческое управление. Оно было изъято из подчинения Министерства внутренних дел и поступило в ведение Главного управления землеустройства и земледелия (далее – ГУЗиЗ), ведущей государственной организации, осуществляющей «стольпинскую» аграрную реформу.

На Сибирской магистрали были выделены два района (Западный и Восточный) по организации передвижения переселенцев. Переселение крестьян в Сибирь стало осуществляться более организованно.

Вместе с тем, участие железнодорожной жандармерии в регулировании процессов переселения оставалось актуальным. Более того, обозначились новые проблемы, решение которых требовало непосредственного участия именно правоохранительных органов Империи. Речь идет о распространении революционных идей среди граждан России и среди переселенцев в том числе.

Наиболее ярко проблемы переселенческого движения обрисовал начальник ЖПУ СЖД полковник В.Н. Деболи. В телеграмме подчиненным отделениям 6 марта 1908 г. он отмечает: «было замечено, что переселенцы, следуя к своим местам, по пути распространялись, снабжались преступной литературой, даже будто бы вместе с ними следовали агитаторы, которые пытались вызвать ропот переселенцев и возбуждали их к неповиновению властям, пользуясь всякими незначительными промахами администрации, случайными задержками и т.п., объясняя все это будто бы умышленными действиями администрации». [8]

Между тем упущений в организации переселения действительно было немало. Полковник В.Н. Деболи получал сведения, что агенты дороги умышленно задерживали поезда с переселенцами, ставили их в глухие места, отказывали в советах, не выдавали вовремя их грузов, крестьяне долго не получали документов для дальнейшего следования по водным путям или документа на отведенные им участки. Была информация и о том, что стража переселенческих Управлений на станции Челябинск вымогает с переселенцев 5-10 коп. с человека за право дальнейшего проезда.

Вместе с тем, основной задачей оставалась борьба с различными проявлениями революционных настроений, тем более, что железная дорога становится центром действий и выступлений противников власти. В этой работе железнодорожным жандармам оказывают помощь многие государственные институты, информируя их о различных тревожных событиях. Так, заведующий переселенческим делом в Акмолинском районе в секретном циркуляре № 4721 от 4 августа 1907 г. просит начальника Омского отделения ЖПУ СЖД осуществить соответствующий надзор за фактами «снабжения на железнодорожной станции Омск переселенческие поезда нелегальной литературой». [7]

В этих условиях, начальник ЖПУ СЖД полковник В.Н. Деболи приказал начальникам отделений особое внимание сосредоточить на станциях Челябинск, Омск, Обь и Красноярск. Унтер-офицеров

обязал выходить к каждому переселенческому поезду, наблюдать за посторонними лицами, не допускать их к поездам, подозрительных лиц не стеснясь обыскивать и удалять со станции.

Начальник ЖПУ СЖД требует от подчиненных относиться к переселенцам как можно внимательнее, входить в их нужды и оказывать им всякое содействие. При этом он рекомендует чаще беседовать с переселенцами, стараться узнать от них, «не притесняли ли их, не снабжали ли их листками и книжками преступного содержания, не смущали ли их ложными рассказами о возможном тяжелом существовании в тех местах, куда они направляются и т.д., стараясь путем расспроса установить виновных».[9]

Заслуживает внимание тот факт, что начальник ЖПУ СЖД пытается выработать систему в работе железнодорожной жандармерии с переселенцами. Обнаружение недостатков, незамедлительный доклад непосредственному начальнику, письменное дознание по всем виновным, независимо от должностного положения – такой алгоритм прописывает он в своей телеграмме. И далее подводит итог: «Все мне это необходимо для своевременных, подробных, вполне обоснованных и подтвержденных свидетельскими заявлениями, донесений командирю корпуса, так как правительство, озабочиваясь о нуждах народа и представляя переселенцам земли принимает все возможные меры к наилучшей доставке переселенцев на новые места. Почему чины администрации, переселенческие агенты и другие должностные лица, умышленно чинящие задержки в таком важном государственном деле, должны понести наказание».[9]

Подводя итог, необходимо отметить, что железнодорожная жандармерия сыграла важную роль в реализации планов государства по массовому переселению крестьян из губерний центральной России в Сибирь.

Руководство ЖПУ СЖД и нижние чины, выполняющая волю правительства, принимали необходимые меры по обеспечению законности и порядка на железных дорогах при переселении крестьян на новые земли. Эта работа способствовала налаживанию взаимодействия жандармерии с различными ведомствами по преодолению трудностей, сопровождающих процесс переселения; арсенал жандармов обогатился новыми методами работы. Сегодня можно с уверенностью сказать, что заселение сибирских просторов в конце XIX – начале XX в.в. было наи-

более массовым за всю историю переселения и послужило мощным толчком к экономическому развитию сибирских областей.

Литература

1. Российский государственный исторический архив. Ф.560. Оп.27. Д.3. Л.64 об.
2. Государственный архив Томской области. Ф.411. Оп.1. Д.172. Л.117.
3. Государственный исторический архив Омской области (ГИАОО). Ф.272. Оп.3. Д.188. Л.230-237.
4. ГИАОО. Ф.272. Оп.3. Д.188. Л.193, 193, об.194.
5. ГИАОО. Ф.272. Оп.1. Хр.184. Св.10 Л.45.
6. ГИАОО. Ф.272. Оп.2. Хр.175. Св. 10 Л.64.
7. ГИАОО. Ф.271. Оп.1. Д.20. Л.44.
8. ГИАОО. Ф.272. Оп.3. Д.188. Л.193 об.
9. ГИАОО. Ф.272. Оп.3. Д.188. Л.194-194 об.
10. Точные итоги переселенческого движения за 15 лет с 1896 г. по 1909 г. включительно, теперь подсчитаны: прошло в Сибирь в прямом направлении за эти годы около трех миллионов семейных переселенцев (2841602 души). См.: Поездка в Сибирь и Поволжье. Записка П.А. Столыпина и А.В. Кривошеина. Спб., 1911. С. 76.
11. *Рогачевская М.А.* П.А. Столыпин: аграрная реформа и Сибирь. URL:http://econom.nsc.ru/eco/arhiv/ReadStatiy/2002_09/Rogachevska.htm (дата обращения 15 февраля 2014 г.)
12. Деболи Владимир Николаевич (1860 – ?), Начальник жандармского полицейского управления сибирской железных дорог с 1906 по 1910 гг., русский, православный, из потомственных дворян Воронежской губернии, был женат на Александре Андриановне Леонтьевой. Имел троих детей. В последующем назначался начальником Воронежского ЖПУ ЖД, Самарского ЖПУ ЖД. См. Железнодорожные артефакты: История жандармской ЖД полиции. URL:<http://kokarda.zbord.ru/viewtopic.php?t=504> (дата обращения 15 февраля 2014 г.)
13. Предписание Тобольского губернатора Н.М. Богдановича крестьянским чиновникам Тобольской губернии о водворении самовольных переселенцев. Сибирские переселения. Документы и материалы. Выпуск 1. Новосибирск, 2003. / Отв. ред. докт. истор. наук. М.В. Шиловский. С. 93–94.
14. Справочная книжка для нижних чинов Жандармских Полицейских Управлений железных дорог. Сост. полк. Фёдоров. Изд.2. Санкт-Петербург.1903. С 322–324.
15. Там же. С. 325–326.
16. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. [Электронный ресурс] СПб.: Брокгауз-Ефрон. 1890–1907. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/all/078/78223.shtml> (дата обращения 15.02.2014)



РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОЧЕРК)

М.В. Саудаханов,

*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник научно-исследовательского
института образования и науки;*

С.А. Егоров,

*кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России*

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право*

E-mail: northen.wind@bk.ru

Аннотация: Статья посвящена изучению развития предпринимательства в России (историко-правовой очерк). Автор проводит анализ и делает выводы.

Ключевые слова: предпринимательство, правовая основа предпринимательства в РФ, Конституция РФ.

DEVELOPMENT OF THE ENTREPRENEURSHIP IN RUSSIA (HISTORIC AND LAW ESSAY)

M.V. Saudakhanov,

*candidate of jurisprudence,
Senior research associate of Research institute
of Science and education;*

S.A. Egorov,

candidate of jurisprudence, associate professor

Annotation: In this article we explore the development of the entrepreneurship in Russia. The author makes the analysis and gives the conclusions.

Keywords: entrepreneurship, legal basis for entrepreneurship, Constitution of the RF.

Предпринимательство в России¹ развивалось поэтапно. Разумеется, условно ее развитие может быть представлено в виде трех этапов: досоветский (до 1917 г.); советский (1917–1991 г.г.) и постсоветский (с 1991 г.)

В дореволюционный период специальных трудов, посвященных предпринимательству, было не так много. Отдельные вопросы содержания предпринимательской деятельности рассматривались в трудах российских историков, экономистов, публицистов А.Н. Радищева, П. Струве, А.И. Чупрова, рассматривающих предпринимателя как капиталиста, соединяющего воедино разрозненные факторы производства, выделяя его организаторскую роль.

В толковом словаре В.И. Даля понятия «предприниматель, предприятие» разъясняются следующим образом: «Предприниматель – предприимчивый торговец, способный к предприятиям, крупным оборотам. Смелый, решительный, отважный на дела этого рода...»².

М.И. Туган-Барановский был первым экономистом, посвятившим немало своих исследований проблемам российской кооперации, провозгласивший необходимость соединения трудовой теории стоимости с теорией предельной полезности. Предпринимателя он, прежде всего, рассматривал как капиталиста, стремящегося к увеличению собственного дохода³.

Вместе с тем, в Российской Империи⁴ в начале XIX в. уже принимались узаконения, имеющие непосредственное отношение к предпринимательству⁵.

Нельзя игнорировать и достаточно высокий уровень развития экономики Российской Империи, в том числе и предпринимательства, что подтверждено результатами научных исследований⁶.

С 1917 г. начинается советский этап развития предпринимательства.

Советские теоретики под «предпринимателем» понимали капиталиста, работающего в целях полу-

чения прибыли. Например, В.А. Базаров, В.А. Руднев не придерживались теории «предпринимателя-новатора», катализатора новых идей. По их общему мнению, капиталист не обнаруживает ни малейшего желания экспериментировать с новыми техническими усовершенствованиями, предпочитает сравнительно умеренную, но надежную, без усилий и риска получаемую прибыль. Революционер просыпается в капиталисте лишь в атмосфере депрессии, когда переполненный рынок отказывается поглощать товары и нависает перспектива разорения. Однако, товарный рынок, считает В.А. Базаров, облегчает восстановление личной заинтересованности каждого трудящегося в результатах труда и личной ответственности за добросовестный труд⁷.

Классиками марксизма-ленинизма вопросы предпринимательства рассматривались, главным образом, в связи с обоснованием исторической бесперспективности рыночного хозяйства, необходимости отмены частной собственности. В.И. Ленин предпринимателя связывал в основном с мелким товарным производством, рассматривая крупных помещиков, капиталистов как эксплуататоров, спекулянтов, мошенников. Он считал, что капитализм давно заменил мелкое самостоятельное производство, при котором могли воспитываться предприимчивость, энергия, смелость; широкое, массовое сознание проявлять предприимчивость появляется только после свершения социалистической революции⁸.

В период перехода к новой экономической политике, В.И. Ленин выступил инициатором сочетания плана и рынка. В этот короткий период времени в его работах «культурная предпринимательская деятельность» начинает рассматриваться как общественно-полезная деятельность, поскольку «классы удовлетворяются не бумажкой, а материальными вещами; нужна известная свобода оборота, нужно достать товары и продукты. Что за свобода оборота, ежели нечего оборачивать, и свобода торговли, ежели нечем торговать!. Мы слишком далеко зашли по пути национализации торговли и промышленности, по пути закрытия местного оборота.»⁹ В.И. Ленин отмечал, что «экономическое строительство привело нас к такому положению, что нужно прибегать не только к таким неприятным вещам, как аренда, но и к такой неприятной штуке, как торговля... Только на этой почве коммерческого расчета можно строить хозяйство»¹⁰.

Приход к власти И.В. Сталина привел к господству тоталитарной идеологии во всех сферах общественной жизни. Сталин фактически не признавал понятий «предприниматель», «предпринимательская деятельность», резко выступая против восстановления экономических категорий, свойственных

капитализму (рабочая сила как товар, прибавочная стоимость, капитал, прибыль на капитал).

Вплоть до середины восьмидесятых годов прошлого века партийной идеологией предпринимательская деятельность резко отрицалась, иные же точки зрения, ввиду монополии КПСС на власть, просто не имели права на существование. Исходя из вышесказанного, теоретические исследования о рыночных отношениях, предпринимательской деятельности, в период с 1930-х по 1980-е годы в России практически отсутствовали.

Несмотря на то, что курс на перестройку, ускорение, социально-экономические реформы был провозглашен в 1985 г., создание теории предпринимательства можно отнести к началу девяностых годов. Одним из первых ученых, создателей российской теории рыночной экономики, является академик С.С. Шаталин, провозгласивший важнейшим условием ее эффективного функционирования максимальную свободу экономического субъекта (предприятия, предпринимателя), его ответственность за результаты хозяйственной деятельности, опирающейся на юридическое равноправие всех видов собственности, включая частную¹¹.

К сожалению, в постперестроечный период развитие отдельных отраслей общественных наук все еще отставало от практических реалий. Научные разработки, посвященные некоторым аспектам регулирования предпринимательской деятельности, появились в основном после выхода соответствующих законов о собственности и предпринимательстве. Это было связано, в первую очередь с тем, что революционно-политические перемены, происшедшие в определении понятий права собственности, предпринимательской деятельности, закрепленные законодательством СССР и РСФСР, заключали в себе диаметрально иные подходы к сущности этих категорий, совершенно отличные от ранее действующего законодательства. Необходимо было время, чтобы преодолеть старые типы мышления, поверить в отказ от административно-командных методов управления экономикой.

Следует отметить, что вплоть до настоящего времени в научной литературе не выработано единого мнения по вопросу о самом понятии «предпринимательская деятельность». Так, В.Ф. Попондопуло рассматривает «предпринимательскую деятельность» как инициативную, самостоятельную деятельность граждан, направленную на получение прибыли или личного дохода, осуществляемую от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность¹². Данные определения были даны в 1990-1991 годах в нормативных правовых актах СССР, РСФСР: Закон СССР «Об общих началах предпринимательства граждан в



СССР» от 2 апреля 1991 г.¹³; Закон РСФСР «О предпрятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г.¹⁴.

В Российской Федерации¹⁵ правовую основу предпринимательства составляет Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.¹⁶.

В последующем принимались нормативные правовые акты, которые, несомненно, способствовали развитию предпринимательства в Российской Федерации.

Так, в 1995 г. Государственной Думой ФМС РФ был принят Федеральный закон РФ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»¹⁷.

В 2001 г. были приняты два федеральных закона РФ, специально посвященные регулированию предпринимательства в Российской Федерации. Это: Федеральный закон РФ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 13 июля 2001 г.¹⁸ и Федеральный закон РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 14 июля 2001 г.¹⁹.

В 2008 г. был принят Федеральный закон РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 19 декабря 2008 г.²⁰.

И, наконец, в 2013 г. был принят Федеральный закон РФ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 26 апреля 2013 г.²¹.

Таким образом, предпринимательство в России развивается поэтапно: досоветский этап (до 1917 г.); советский этап (1917–1991) и постсоветский этап (с 1991 г.).

¹ О наименовании государства с 1649 г. по нынешнее время подробнее см.: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119–123.

² *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М., 1956. С. 388.

³ Туган-Барановский М.И. Капитализм и рынок // Мир божий. 1898. № 6.

⁴ С 22.10.1721 г. по 02.03.1917 г. для наименования государства необходимо использовать исключительно этот термин (см. об этом: *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009).

⁵ См. об этом, например: *Галузо В.Н., Кузнецова Н.В.* О «должности аудитора» в России // Закон и право. 2010. № 12. С. 40–43.

⁶ См. об этом, например: *Тери Э.* Экономическое преобразование России / Пер. с франц. А.А. Пешкова. М.: РОС-СПЭН, 2008.

⁷ *Базаров В.А.* К вопросу о хозяйственном плане // Экономическое обозрение. 1924. № 6.

⁸ *Ленин В.И.* Империализм, как высшая стадия капитализма. Полное собрание сочинений. М., 1978. Т. 27. С. 320–322; *Его же.* Как организовать соревнование? Полное собрание сочинений. Т. 35. С. 195–196.

⁹ *Ленин В.И.* X съезд РКП(б). Доклад о замене разверстки натуральным налогом. 15 марта 1921 г. Полное собрание сочинений. Т. 43. С. 61–63.

¹⁰ Экономические проблемы социализма в СССР. М., 1952. С. 17–18.

¹¹ *Шаталин С.С.* Переход к рынку. Концепция и программа. М., 1990. С. 23–25.

¹² *Попондопуло В.Ф.* Правовые основы перехода к рыночным отношениям // Экономика и право. Т. 1. М., 1991. С. 6; *Его же.* Правовой режим предпринимательства. С. 208.

¹³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 16. Ст. 442.

¹⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

¹⁵ Мы разделяем суждение авторов о том, что с 25 декабря 1991 г. для наименования государства необходимо использовать исключительно этот термин (см. об этом, например: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства).

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3431.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3436.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6249.

²¹ См.: СЗ РФ. 013. № 19. Ст. 2305.

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕКРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В СВЯЗИ С ИСТЕЧЕНИЕМ СРОКОВ ДАВНОСТИ

А.В. Соболев,

*адъюнкт кафедры уголовного процесса
Московского университета МВД России*

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс

*Научный руководитель и рецензент: профессор кафедры
уголовного процесса Московского университета МВД России,
Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор Бобров В.К.*

E-mail: Sobolevanton@mail.ru

Аннотация. Анализируется термин «истечение сроков давности уголовного преследования». Автор приходит к выводу, что истечение сроков давности уголовного преследования представляет собой основание для отказа от осуществления или прекращения уголовного преследования в связи с истечением сроков давности, установленных в ч. 1 ст. 78 Уголовного кодекса Российской Федерации¹.

Ключевые слова: давность уголовного преследования, истечение сроков давности, освобождение от уголовной ответственности, сроки давности, уголовное преследование.

TO A QUESTION ON IS STANDARD-LEGAL REGULATION OF THE TERMINATION OF CRIMINAL PROSECUTION IN VIEW OF THE EXPIRATION OF LIMITATION PERIODS

A.V.Sobolev,

*the graduated in a military academy of chair of criminal trial
of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. In the article it is analyzed the term «time expiration of criminal prosecution». The author comes to a conclusion that the time expiration of criminal prosecution is the reason for refusal from realization, or termination of criminal prosecution in view of time expiration, as it was stated in Criminal Code of the Russian Federation, p.1, art. 78.

Keywords: limitation of criminal prosecution, expiration of time limitation, exemption from criminal liability, time limitation, criminal prosecution.

Как следует из содержания ч. 1 ст. 78 Уголовного кодекса Российской Федерации, лицо освобождается от уголовной ответственности в связи с истечением со дня совершения преступления сроков, установленных в данной правовой норме.

В науке уголовного права и уголовного процесса доказано, что реализация уголовно-правового положения об освобождении лица от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности осуществляется путем прекращения уголовного преследования, отказа в возбуждении уголовного дела и его прекращения².

Между тем, в п. 3 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации³ в качестве

основания для принятия этих решений указано не истечение сроков давности, а истечение сроков давности уголовного преследования.

В связи с этим несоответствием возникает вопрос: устанавливают ли нормы уголовно-процессуального закона порядок реализации уголовно-правового положения об освобождении лица от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, либо положения ст. 78 УК РФ и п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ не взаимосвязаны друг с другом.

Мы поддерживаем позицию большинства ученых, занимающихся рассмотрением вопросов, связанных с истечением сроков давности, которые считают, что при прекращении уголовного дела и уго-



ловного преследования следует руководствоваться сроками, установленными в ч. 1 ст. 78 УК РФ.

На этих позициях стоит Конституционный Суд Российской Федерации, который в ряде своих решений указал, что ст. 24 УПК РФ регламентирует процессуальный порядок освобождения от уголовной ответственности при выявлении оснований, предусмотренных ст. 78 УК РФ⁴.

Необходимо отметить, что органы предварительного расследования также игнорируют указанное несоответствие между п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ и ст. 78 УК РФ, и при разрешении уголовных дел, по которым истекли сроки давности, руководствуются уголовным законом. Так, анализ 150 уголовных дел, прекращенных органами предварительного расследования ГУ МВД России по г. Москве в 2013 г. по п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, показал, что в каждом случае решение было обусловлено истечением срока, установленного в ч. 1 ст. 78 УК РФ.

Суды Российской Федерации также пренебрегают тем, что в УПК РФ в качестве основания отказа в возбуждении и прекращения уголовного дела указано не истечение сроков давности, а истечение сроков давности уголовного преследования, и руководствуются ст. 78 УК РФ. Так, анализ 50 решений, принятых мировыми судьями города Москвы по уголовным делам, по которым истекли сроки давности, показал, что в каждом случае решение было обусловлено истечением срока, установленного в ч. 1 ст. 78 УК РФ⁵.

Между тем, некоторые специалисты в области уголовного права полагают, что истечение сроков давности уголовного преследования не тождественно истечению сроков давности, установленных в ст. 78 УК РФ.

Так, по мнению З.И. Сагитдиновой, «если уголовно-процессуальные нормы о давности уголовного преследования устанавливают процессуальную процедуру применения уголовно-правовых норм об освобождении от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, то моменты начала и окончания течения сроков давности, предусмотренные ч. 2 ст. 78 УК РФ, не соответствуют рамкам уголовного преследования. Уголовное преследование, исходя из определения, данного в п. 55 ст. 5 УПК РФ, не всегда имеет место сразу после совершения преступления (поскольку уголовное преследование осуществляется только в отношении подозреваемого и обвиняемого) и оканчивается до передачи уголовного дела в суд (суд не является органом уголовного преследования)»⁶.

Во-первых, мы не можем согласиться с мнением данного автора о том, что уголовное преследование заканчивается до передачи уголовного дела в суд. Совершенно очевидно, что осуществление уголов-

ного преследования возможно и на судебных стадиях процесса. В противном случае, что есть деятельность государственного обвинителя по поддержанию обвинения, в том числе и в ходе апелляционного, кассационного и надзорного производств, как ни уголовное преследование преступника?

Действительно, сам суд не осуществляет уголовное преследование, поскольку эта деятельность присуща прокуратуре, органам предварительного расследования, потерпевшему и частному обвинителю. Между тем суд, как арбитр в споре обвинения и защиты, уполномочен на разрешение уголовного иска. При этом суд обладает естественным правом прекращения уголовного преследования. Это право суда закреплено в ст. 239 УПК РФ.

Во-вторых, методологически неверно отождествлять основание освобождения от уголовной ответственности (истечение сроков давности) со сроками процессуальной деятельности, направленной на изобличение лица в совершении преступления.

Как известно, в УПК РФ нет указания о том, что уголовное преследование имеет «свои» сроки давности. Оно ограничено принятием процессуальных решений и стадиями уголовного процесса.

Освобождение от уголовной ответственности (истечение сроков давности) и прекращение уголовного преследования (истечение сроков давности уголовного преследования) находятся в причинно-следственной связи друг с другом: основанием прекращения уголовного преследования является необходимость реализации уголовно-правового положения об освобождении лица от уголовной ответственности.

В результате реализации п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, лицо, на наш взгляд, освобождается от процессуальной деятельности – уголовного преследования, но в связи с истечением сроков давности. Такой вывод можно сделать из анализа п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, где истечение сроков давности – это основание прекращения уголовного преследования.

При этом совершенно очевидно, что для прекращения уголовного преследования в связи с истечением сроков давности вовсе не требуется того, чтобы его границы соответствовали моменту, с которого сроки давности начинают свое течение, и моменту, в который они истекают.

Моментом начала уголовно-правовых правоотношений между лицом, совершившим преступление и государством, является момент совершения преступления. В.Я. Дорохов писал, что «деяние определенного лица и до момента его обнаружения существовало как преступное – общественно опасное, виновное и противоправное – и именно этим своим качеством отличалось от других действий»⁷.

Следует поддержать и позицию В.П. Божьева, который считает, что «именно с этого момента (мо-

мента совершения преступления – А. Соболев) у государства появляется право применения уголовной ответственности, а у преступника – обязанность понести основанную на законе ответственность. Из этого исходит законодатель, когда устанавливает, что срок давности привлечения к уголовной ответственности течет со дня совершения преступления (ч. 2 ст. 78 УК РФ)»⁸.

Таким образом, момент, с которого исчисляются сроки давности, обусловлен днем совершения преступления. При этом течение сроков давности возникает объективно, вне зависимости от действий соответствующих государственных органов и должностных лиц.

Уголовное преследование – это реакция соответствующих государственных органов и должностных лиц на совершенное преступление. Его возникновение, напротив, обусловлено ни днем совершения преступления, а началом процессуальной деятельности, направленной на изобличение лица в совершении преступления.

В.П. Божьев совершенно справедливо отмечает, что «если уголовно-правовые отношения возникают с момента совершения преступления, то уголовно-процессуальные отношения – лишь после того, как государственные органы получают информацию о совершенном преступлении. При этом, как правило, неизбежен разрыв во времени между возникновением уголовно-правового (момент совершения преступления) и уголовно-процессуального (момент получения информации о совершенном преступлении) отношений»⁹.

Действительно, общепризнанно, что уголовно-процессуальные правоотношения, в том числе и уголовное преследование, возникают с момента применения норм уголовно-процессуального законодательства. Таким образом, очевидно, что уголовное преследование возникает позже, чем было совершено преступление, а значит и момент, с которого исчисляются сроки давности, не совпадает с началом уголовного преследования.

Реализация уголовного преследования возможна в форме его завершения (вступления решения суда в законную силу) или прекращения (прекращение уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела и др.). Применительно к нашей теме, уголовное преследование прекращается с того момента, как государственным органом или должностным лицом со стороны обвинения, либо судом, в соответствующем процессуальном акте будет констатировано, что со дня совершения преступления истек срок, установленный в ч. 1 ст. 78 УК РФ.

Совершенно ясно, что принятие этого решения происходит лишь после установления юридического факта истечения сроков давности. Только на

основании этого и возможно вынесение процессуального акта, прекращающего уголовное преследование. Поэтому прекращение уголовного преследования в связи с истечением сроков давности, установленных в ч. 1 ст. 78 УК РФ, возможно лишь после их истечения.

Таким образом, момент начала течения сроков давности и момент их истечения не совпадают, и не должны совпадать с границами уголовного преследования.

Если до принятия решения о прекращении уголовного преследования государственные органы и должностные лица со стороны обвинения не производили процессуальных действий, направленных на изобличение лица в совершении преступления, то его уголовное преследование не начинается. Если такие действия были произведены, то уголовное преследование прекращается одновременно с вынесением соответствующего решения.

В обоих случаях лицо освобождается от уголовного преследования как от последующей процессуальной деятельности государственных органов и должностных лиц, направленной против конкретного лица. В первом случае вынесение соответствующего процессуального акта означает отказ государственных органов и должностных лиц от осуществления уголовного преследования, а во втором его прекращение.

Вместе с тем, необходимо отметить, что содержание п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ действительно допускает двойственные толкования, что не способствует формированию единых взглядов на рассматриваемые вопросы.

Считаем, что решением было бы, вместо слов, «истечение сроков давности уголовного преследования» указать в п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК РФ «истечение сроков давности, установленных в ст. 78 УК РФ». Либо необходимо закрепить в ч. 1 ст. 27 УПК РФ положение, согласно которому, уголовное преследование прекращается в связи с истечением сроков давности, указанных в ст. 78 УК РФ. В этом случае в п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, вместо слов: «истечение сроков давности уголовного преследования» следует сказать: «прекращение уголовного преследования в связи с истечением сроков давности, установленных в ст. 78 УК РФ».

Аналогичные изменения должны затронуть и иные нормы УПК РФ, регламентирующие принятие решений, обусловленных истечением сроков давности (ч. 4 ст. 133 УПК РФ; ч. 3 ст. 214 УПК РФ; ч. 5 ст. 413 УПК РФ; ч. 3 ст. 414 УПК РФ; п. 4 ч. 1 ст. 464 УПК РФ; ч. 2 ст. 465 УПК РФ; п. «а» ч. 2 ст. 471 УПК РФ). Причем принятие предлагаемых корректировок не нарушит стилистику закона и не потребует изменения других правовых норм.



Очевидно, что для изменения закона в соответствии с предложенными вариантами требуется время, в связи с чем, предлагаем дать необходимое разъяснение по этому вопросу в одном из постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации. При этом нужно указать, что при принятии решений, обусловленных истечением сроков давности, государственные органы и должностные лица со стороны обвинения, а также суд должны руководствоваться сроками давности, установленными в ч. 1 ст. 78 УК РФ.

Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 25 от 17.06.1996г., ст. 2954.
 2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 52 (ч. I) от 24 декабря 2001 г., ст. 4921.
 3. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 488-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ленинградского областного суда о проверке конституционности статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2007.
 4. Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 292-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дьячковой Ольги Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью восьмой статьи 302 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2008.
 5. *Ендольцева А.В.* Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.08, 12.00.09. М., 2005. 396 с.
 6. *Леонтьевский В.А.* Освобождение от уголовной ответственности: проблемы обеспечения законности принимаемых решений: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08, 12.00.09. Самара, 2002. 217 с.
 7. *Сагитдинова З.И.* Проблемность применения института освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности // *Lex Russica. Научные труды МГЮА.* М.: Изд-во МГЮА, 2006, № 1. С. 179–182.
 8. Теория доказательств в советском уголовном процессе. Отв. редактор Н.В. Жогин, изд. 2-е исправленное и дополненное, М., «Юрид. лит.», 1973. 736 с.
 9. Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В. П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2002. 704 с.
- ¹ В дальнейшем, если не указано иное – УК РФ.
- ² См., например: *Ендольцева А.В.* Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.08, 12.00.09. М., 2005. С. 70, 172; *Леонтьевский В.А.* Освобождение от уголовной ответственности: проблемы обеспечения законности принимаемых решений: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08, 12.00.09. Самара, 2002. С. 9.
- ³ В дальнейшем, если не указано иное – УПК РФ.
- ⁴ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 488-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ленинградского областного суда о проверке конституционности статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2007; Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 292-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дьячковой Ольги Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью восьмой статьи 302 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2008.
- ⁵ Сведения размещены на Официальном интерактивном портале города Москвы «Портал единого информационного пространства мировых судей». <http://www.mos-sud.ru/>. Дата обращения: 10 октября 2013 г.
- ⁶ *Сагитдинова З.И.* Проблемность применения института освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности // *Lex Russica. Научные труды МГЮА.* М.: Изд-во МГЮА, 2006, № 1. С. 181, 182.
- ⁷ *Дорохов В.Я.* Теория доказательств в советском уголовном процессе. Отв. редактор Н.В. Жогин, изд. 2-е исправленное и дополненное, М., «Юрид. лит.», 1973. С. 120.
- ⁸ *Божьев В.П.* Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В. П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. Гл. VI М.: Спарк, 2002. С. 114, 115.
- ⁹ *Божьев В.П.* Указ. Соч. С. 114, 115.

ПРОБЛЕМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ЗАДЕРЖАННОГО ЛИЦА В КАЧЕСТВЕ ПОДОЗРЕВАЕМОГО

Ш.Д. Содиков,

кандидат юридических наук, адвокат,

член Адвокатской палаты города Москвы, научный сотрудник

Аналитического центра ИМИ МГИМО (У) МИД России

Научная специальность 12.00.10 – международное право; европейское право

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Краев П.Д.

E-mail: sodikovsh@mail.ru

Аннотация. Анализируются некоторые проблемы дипломатической защиты физического лица с учетом норм зарубежных национальных законодательства и законодательства Российской Федерации. Актуальность темы исследования заключается в том, что необходима защита прав и законных интересов граждан, находящихся за пределами своего государства, в частности, лица, задержанного в качестве подозреваемого и обвиняемого.

Ключевые слова: дипломатические права, подозреваемый, задержанный, иностранный гражданин и уведомление.

PROBLEMS OF DIPLOMATIC PROTECTION OF THE DETAINED PERSON AS THE SUSPECT

Sh.D. Sodikov,

the candidate of jurisprudence, the lawyer; a member

of Lawyer chamber of a city of Moscow, the research assistant

of the Analytical centre IMI MGIMO (U) the Ministry

of Foreign Affairs of Russia

Annotation. In article it is analyzed some of problems of diplomatic protection of the natural person taking into account studying in foreign national legislations and in the legislation of Russian Federations. Relevance of a subject of research is that, the protection of the rights and legitimate interests of the citizens, who are outside the state, in particular faces of the detainee, is the protection of one of the suspect and accused and that this is necessary.

Keywords: diplomatic law, a suspect detained, foreign citizens and notifications.

Современный этап развития мирового сообщества характеризуется неизменным ростом миграции населения, международного туризма, политических, экономических, научных, культурных, спортивных и других связей. В результате этого все большее количество граждан оказывается за пределами территории государства своего гражданства, выезжая за границу в различного рода служебные командировки, в качестве туристов, для посещения родственников или знакомых, на работу, учебу, лечение, в рамках культурного, научного, спортивного обмена, а также для постоянного проживания [2].

Консульские должностные лица имеют право посещать гражданина представляемого государства, который находится в тюрьме, под стражей или задержан, для беседы с ним, а также имеют право переписки с ним и принятия мер к обеспечению ему юридического представительства. Они также имеют право посещать любого гражданина представляе-

мого государства, который находится в тюрьме, под стражей или задержан в их округе во исполнение судебного решения [10].

Согласно ч.ч. 1, 3 ст. 96 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации дознаватель, следователь или прокурор не позднее 12 часов с момента задержания подозреваемого уведомляет кого-либо из близких родственников, а при их отсутствии – других родственников, или предоставляет возможность такого уведомления самому подозреваемому. Если подозреваемый является гражданином или подданным другого государства, то в срок, указанный в ч. 1 настоящей статьи, уведомляется посольство или консульство этого государства [3]. Аналогичные требования есть в ст. 138 УПК Казахстана[4], ст. 100 УПК Таджикистана[5], а также ст. 115 УПК Белоруссии[6].

Однако, сегодня, в связи с отсутствием информации или уведомления со стороны компетентных



органов в адрес консульства, консульские должностные лица не знают, где находятся под стражей их соотечественники. Следует отметить, что на сегодняшний день встречаются часто случаи, когда человек, выезжающий за рубеж, и в частности, в страны СНГ и на полгода, пропадает без вести, и потом родственники узнают, что он содержится в СИЗО или ИК. Это и есть большая трагедия для семьи задержанного лица. Можно привести пример по делу «Уралкалия», т.е. когда гражданин Российской Федерации Владислав Баумгертнер, генеральный директор «Уралкалия», был задержан в Минском аэропорту 26 августа 2013 г. Следственный комитет Белоруссии предъявил ему обвинение в злоупотреблении властью и служебными полномочиями. Однако, власти Белоруссии, согласно установленному закону, не представляли официально в посольство РФ письменного уведомления о том, что при таких-то обстоятельствах был задержан гражданин России Владислав Баумгертнер (имеется в виду МИД Белоруссии) [9]. Более того, представителям дипкорпуса России Следственный комитет Белоруссии не дал вовремя разрешения на посещение СИЗО. Еще один прецедент: гражданин Российской Федерации Владимир Садовничий и гражданин Эстонии Алексей Руденко в Таджикистане. Официально эти летчики были арестованы 12 мая 2011 г., но в консульском отделе посольства РФ сообщили об этом лишь 31 мая 2011 г.[8]. Стоит напомнить, что в России тоже эти требования УПК часто не соблюдаются, например, по делу Ризоева Х.Г., гражданина Таджикистана, который был задержан в городе Одинцово Московской области 9 апреля 2013 г. Об этом сообщили лишь через 9 месяцев, а именно 9 января 2013 г., в компетентные органы Таджикистана. Стоит отметить, что эти нарушения встречаются не только в странах СНГ, но и в США, а также Европе.

Следует отметить, что эти нормы УПК и международного права должным образом не соблюдаются на территории стран-участников СНГ. Получение разрешительных документов на посещение СИЗО или ИВС сотрудниками дипломатического корпуса часто, по вине органов следствия, по разным причинам, откладывается, и также встреча с сотрудниками посольства, а таким образом дипломаты не могут вовремя посещать людей в следственных изоляторах. Это и есть прямое нарушение ст. 36 Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г..

Необходимо отметить, что в случае задержания каждого человека право на дипломатическую защиту, а также на судебную защиту, относятся к общепризнанным принципам и нормам международного права.

На примере взаимоотношений между странами СНГ, внутренние средства правовой защиты, предо-

ставляемые государством иностранного гражданина в рамках уголовно-процессуального кодекса, не всегда оказываются эффективным и подчас игнорируются. Следует отметить, что в практике нарушений данной нормы судом и следствием считаются несущественными нарушения УПК, а значит: его можно нарушать?! В УПК стран СНГ не сформулированы в конкретной статье правовой статус консульских должностных лиц, хотя Венскую Конвенцию о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. ратифицировали все вышеуказанные страны, а их нормы УПК не соответствуют нормам данной конвенции, и в частности - положения о правовом статусе консула и дипломата в УПК не отражены должным образом, не отражены там также и положения об уведомлении о задержании иностранных граждан, что должно быть обязательным, а не условным. Считаю целесообразным внести изменения и дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс в пределах вышеперечисленных пожеланий, чтобы было меньше нарушений прав человека в современном мире.

Можно сделать вывод о том, что все вышеперечисленные государства и их нормы УПК в отношении иностранного гражданина одинаковы, т.е., они в течение 12 часов уведомляют иностранные посольства или консульства, если задержанное лицо является иностранным гражданином. Однако, мониторинг показывает, что в этих странах часто эта норма нарушается и недостаточно соблюдается, а также это не считается существенным нарушением нормы УПК, хотя это признается грубым нарушением норм международного права в соответствии с п. 1 ст. 36 Венской Конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. Компетентные органы государства пребывания должны безотлагательно уведомлять консульское учреждение представляемого государства о том, что в пределах его консульского округа какой-либо гражданин этого государства арестован, заключен в тюрьму или взят под стражу и находится в ожидании судебного разбирательства или же задержан в каком-либо порядке – если этот гражданин этого потребует. Все сообщения, адресуемые этому консульскому учреждению лицом, находящимся под арестом, в тюрьме, под стражей или задержанным, также безотлагательно передаются этими органами консульскому учреждению. Указанные органы должны безотлагательно сообщать этому лицу о правах, которые оно имеет согласно настоящему подпункту[7].

Критерием правомерности всей деятельности дипломатического и консульского представительств и, в частности, защиты прав и законных интересов граждан как общее правило, является уважение и соблюдение принципа невмешательства во внутренние дела государства пребывания, его законов и



правил. Использование этих средств с другой целью например, для шпионско-подрывной деятельности не допускается [1].

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что для взаимодействия государств и их компетентных органов, направленного на обеспечение дипломатической защиты физических лиц, целесообразно дополнительное заключение международных договоров - как универсального, так и регионального характера. Например, Консульская конвенция между Польшей и ГДР от 25 ноября 1957 г. в ст. 17 устанавливает правило о немедленном извещении консула, если гражданин представляемого государства находится в предварительном заключении или в тюрьме [11]. Подобные же положения содержатся и в ряде других конвенций в странах Европы.

Литература

1. Аль-Факи Гамиль Хизам Яхья, Дисс... канд. юрид. наук, Дипломатические и консульские меры по защите прав граждан за рубежом, Москва, 2001, РГБ.
2. Содилов Ш.Д. Вестник Московского университета МВД России, 2010 г., № 1, С. 143–144.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, 18.12.2001 № 174-ФЗ, М. Изд-во «ОМЕГА-Л».
4. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, 13 декабря 1997 г., № 206-І. Альтам. Изд-во «Юрист».
5. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан, 3 декабря 2013 г., №983, Душанбе, Изд-во «Ирфон».
6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, 16 июля 1999 г. № 295-3, Минск, Изд-во «Амал-фея».
7. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121141/ (дата обращения: 15 февраля 2014 г.).
8. <http://ria.ru/politics/20111110/485762548.html#13926462947383&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration#ixzz2taZljaYf> (дата обращения: 16 февраля 2014 г.).
9. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1122153> (дата обращения: 7 февраля 2014 г.).
10. http://www.lviv.mid.ru/doc/pk1_1.htm (дата обращения: 16 февраля 2014 г.).
11. [http://www.adhdportal.com/book_3504_chapter_7_2_Funkii_konsula_po_zashhite_prav_grazhdan_\(po_ugolovnym_delam\).html](http://www.adhdportal.com/book_3504_chapter_7_2_Funkii_konsula_po_zashhite_prav_grazhdan_(po_ugolovnym_delam).html) (дата обращения: 10 февраля 2014 г.).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

С.А. Сойников,

*доктор юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
административного права*

Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.14 – административное право;

административный процесс

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются особенности совершенствования административно-правового регулирования обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел в условиях изменения форм и способов потребления информации. Отмечается целесообразность, в условиях формирования модели потребления информации, ориентированной на индивидуальный выбор конкретного потребителя, создания библиотеки контента и реализации всесторонней регламентации ее деятельности.

Ключевые слова: информация, органы внутренних дел, административно-правового регулирование.

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION ENSURING ACCESS TO INFORMATION ON ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS IN MODERN CONDITIONS

S.A. Sojnikov,

*the doctor of jurisprudence, the senior lecturer,
the deputy chief of chair of administrative law of the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. In this article features of improvement of administrative and legal regulation of ensuring access to information on activity of law-enforcement –bodies in the conditions of change of forms and ways of consumption of information are considered. Expediency, in the conditions of formation of model of consumption of information focused on an individual choice of the specific consumer, creation of library of a content and realization of a comprehensive regulation of its activity is noted.

Keywords: information, law-enforcement bodies, administrative and legal regulation.

На современном этапе одной из актуальных задач, решаемых органами внутренних дел посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет, является реализация согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности органов внутренних дел, повышения правовой культуры общества, создания положительного образа сотрудников полиции. Одним из важных направлений, в этой связи, является дальнейшее совершенствование обеспечения доступа к размещаемой актуальной и достоверной информации о деятельности органов внутренних дел.

Реализация достижений научно-технического прогресса в определенной сфере связана с проблемой правовой регламентации возникающих при этом отношений. Примером этому может служить динамичное развитие в России сети Интернет, где количество Интернет-пользователей постоянно растет. Так, по информации автономной некоммерческой организации Аналитический Центр Юрия Левады количество пользователей Интернета в России составляет 57%¹.

Результаты исследования, проведенные 30 сентября 2013 г. (в День российского Интернета) Всероссийским центром изучения общественного мнения, свидетельствуют о том, что 22% россиян проводят в Интернете слишком много времени, 16% долго не обходятся без общения в социальных сетях, 11% много времени тратят на проверку электронной почты, 19% много времени проводят за просмотром телевизора или используя мобильный телефон (смартфон)².

В совместном исследовании компаний NewMR и Online Market Intelligence (OMI) более пяти тысяч владельцев смартфонов и планшетных компьюте-

ров в России, использующих мобильный интернет не реже одного раза в месяц, были определены их предпочтения относительно фирмы изготовителя и используемой операционной системы. Также установлено, что доля ежедневных пользователей мобильного Интернета составляет 59%³.

В современном мире интенсивно меняются формы и способы потребления информации. Увеличение роли Интернета ведет к сокращению сегмента печатных средств массовой информации. Последствием развития Интернет, как свидетельствуют периодически проводимые исследования лаборатории компании Ericsson ConsumerLab, является уменьшение части телевизионной аудитории электронных средств массовой информации в виде телевидения. Одним из таких исследований явился анализ привычек и предпочтений современных пользователей в области телевидения и видео, результаты которого основаны на опросах респондентов в 15 странах, включая Россию, и изложены в четвертом ежегодном отчете «Выбор телезрителей»⁴. В соответствии с данным исследованием, одной из тенденций, определяющих развитие телевидения, является замена телевизора мобильным устройством. Так, 72% опрошенных смотрят видео на мобильных устройствах не менее одного раза в неделю, при этом 42% – находясь вне дома. 75% респондентов совмещают просмотр телевидения с одновременным использованием других функций мобильных устройств. Отмечая важную роль телевидения, в данном исследовании выделены некоторые особенности характерные для современных пользователей: поэтапный просмотр контента; недлительный по времени контент; трансформация самих понятий «телевидение» и «видео»; наличие компьютера и доступа к сети Интернет в качестве неотъемлемой

составляющей при просмотре телевидения и видео; предпочтение провайдером, предлагающим простые в использовании телевизионные решения; отсутствие явного фаворита среди вариантов просмотра мультимедиа-контента.

По подсчетам аналитической компании TNS в апреле 2012 г. «Яндекс» посещало 19,1 млн человек, а Первый канал смотрело 18,2 млн человек в день⁵.

Важно отметить, что Интернет и социальные сети отнимают много времени у 53% и 44% россиян в возрасте 18–24 лет соответственно. Эти же респонденты чаще остальных указывают на излишнюю трату времени использования мобильного телефона или смартфона (39%). В свою очередь, 28% пожилых россиян много времени тратят на просмотр телевизора, по сравнению с 14% среди молодежи⁶.

Изложенное указывает на то, что зрители все больше отдают предпочтение просмотру потокового видео в Интернете, особенно это характерно для молодежной аудитории. При этом значительная часть тех, кто смотрит телепередачи, параллельно активно пользуются услугами Интернета, играя в онлайн-игры, общаясь на форумах и в социальных сетях. Классические телевизор и печатные издания предпочитают пользователи преимущественно из старшей возрастной категории.

Важно отметить, что изменение структуры рекламного рынка, о чем свидетельствует динамика прироста объемов ежегодного рекламного бюджета в Интернете.

Учитывая уменьшение численности телевизионной аудитории и одновременное увеличение аудитории Интернет-телевидения, развитие последнего становится одним из главных направлений в ближайшем будущем.

К преимуществам Интернет-телевидения перед эфирными каналами можно отнести большой выбор телеканалов в Интернете, позволяющий пользователю выбирать не только то, что он хочет смотреть, но и время просмотра. При этом продукт, создаваемый телеканалами, навязывают телезрителям: в значительной степени он усреднен, и, как следствие, не интересен определенной аудитории.

Дальнейшему развитию Интернет-телевидения способствует ряд факторов: развитие устройств для просмотра Интернет-телевидения; увеличение скорости Интернет-трафика до уровня, позволяющего комфортное потребление видео-контента; расширение территории покрытия сети и улучшение качества связи; распространение бесплатного Wi-Fi; расширение возрастного диапазона Интернет-пользователей и др.

Говоря о развитии устройств, позволяющих смотреть теле- и видео-контент, можно отметить распро-

странение мобильных и стационарных устройств. Одним из направлений развития устройств для просмотра Интернет-телевидения является производство мобильных устройств. В данном случае производители смартфонов, планшетов, ноутбуков и т.д. предлагают все более удобную в использовании, отвечающую высоким критериям, продукцию. Рассматривая стационарные устройства можно отметить, что ведущие производители телевизоров включают в свои модели возможность расширения функционала устройств за счет установки интегрируемой компьютерной системы и дополнительных приложений. Результатом этого является стабильный рост объема продаж «умных телевизоров», использующих концепцию Smart TV, которая предполагает, что телевизор имеет доступ в Интернет и оснащен встроенной операционной системой, открывающей большие возможности для разработчиков приложений.

Следующим фактором, способствующим дальнейшему развитию Интернет-телевидения, является рост скорости абонентского широкополосного доступа до уровня, достаточного для потребления видео-контента. В этой связи можно отметить, что результатом эволюции технологий является активный рост рынка телекоммуникационных услуг, предоставляемых на базе технологии широкополосного доступа. Наибольший потенциал для поддержания темпов роста заключается в предоставлении и развитии услуг, основанных на передаче данных. Показатели проникновения мобильного Интернета и темпы его развития постоянно увеличиваются, причем крупные российские города почти не отстают от Москвы и Санкт-Петербурга. При этом многие эксперты сходятся во мнении, что с каждым годом скорость Интернета растет, а его стоимость снижается. Как следствие, многие компании реализуют модель, которая предполагает увеличение скоростей доступа в Интернет без удорожания абонентской платы.

Параллельно с повсеместным развитием широкополосного Интернета, динамично расширяется территория покрытия сети, что способствует улучшению качества связи. С завидной периодичностью новостные ленты освещают мероприятия данной направленности, проводимые не только в Москве и Санкт-Петербурге, но и других городах Российской Федерации. В списке актуальных новостей запуск услуги по предоставлению доступа к сети Интернет посредством Wi-Fi технологий в наземном общественном транспорте Москвы, в петербургском метрополитене и т.д.

С расширением территории покрытия Wi-Fi расширяется список мест, где данная услуга предоставляется бесплатно. Созданы специализированные сайты, содержащие информацию о местах предоставления доступа к сети Интернет посредством



Wi-Fi технологий. Данные сайты содержат карту точек доступа Wi-Fi по городам России, база которых постоянно пополняется, в том числе самими пользователями. Некоторые специализированные сайты позволяют узнать адрес ближайшей точки доступа Wi-Fi по SMS. Отправляя на специальный номер условное сообщение, содержащее адрес вашего местонахождения, в ответ приходит сообщение с адресом ближайшей точки Wi-Fi.

Представляется, что интенсивность развития Интернет-телевидения в определенной степени зависит от комплексной реализации указанных выше направлений.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в ближайшем будущем эфирные телеканалы потеряют монополию на доступ к телезрителю, что изменит баланс использования возможностей телеканалов в сторону владельцев и производителей популярного контента.

Заместитель министра связи и массовых коммуникаций Александр Жаров, представляя доклад экспертов рабочей группы Совета по массовым коммуникациям при Минкомсвязи России «Новая информационно-коммуникационная среда. Состояние, проблемы, вызовы. Попытка осмысления», посвященный анализу перспектив развития медиа отрасли в обозримой перспективе, отметил, что «ситуация для средств массовой информации как в России, так и в мире принципиально изменилась с развитием новой среды распространения контента, которой является Интернет»⁷. По его мнению, увеличение скорости потоков информации постепенно приводит к слиянию всех сред распространения контента и росту числа приемных устройств в каждой семье. При этом, А. Жаров отмечает: «Современный ТВ-приемник уже сегодня обладает функциями доступа в Интернет; в дальнейшем он превратится в мультимедийный центр, интегрированный не только с сайтами-агрегаторами, но и с социальными сетями, магазинами электронной торговли, новостными порталами и т.д.». По его словам: «Пользователь новых медиа вскоре будет самостоятельно определять, какую информацию, когда и на каком устройстве он будет потреблять». По его мнению: «Главное, что профессионалам рынка массмедиа, необходимо осознать, так это неизбежность конвергенции технологий различных типов СМИ по созданию и распространению контента». А. Жаров приходит к выводу о том, что «создается новая модель потребления информации, ориентированная на индивидуальный выбор конкретного потребителя». Примечательно, что данный доклад подготовлен на основе мнений, высказанных широким кругом экспертов, представляющих основных игроков российского медийно-коммуникационного поля и представляет

собой обобщенные ожидания развития отрасли на грядущее десятилетие, а также анализ существенных перемен в медиа-коммуникационной отрасли, и последствий, к которым ведут эти перемены.

В условиях создания новой модели потребления информации, ориентированной на индивидуальный выбор конкретного потребителя, можно выделить конкретные шаги со стороны федеральных органов исполнительной власти в данном направлении в виде реализации современных достижений науки и техники, а также их правовой и организационной регламентации.

Применительно к органам внутренних дел представляется отвечающей ведомственным интересам, интересам общества и конкретных пользователей деятельность по расширению своего представительства в сети Интернет. В этой связи, важно обратить внимание на мультимедийный официальный Интернет-сайт Министерства внутренних дел РФ, который позволяет обеспечить не только «оперативность и полноту предоставляемой информации»⁸, включать в себя все официальные ресурсы органов внутренних дел, возможность онлайн-прослушивания радио «Милицейская волна», но и возможность онлайн-телеканала МВД ТВ. Также, расширение представительства МВД России в сети Интернет осуществляется в виде трансляций на YouTube, страниц в Twitter, В контакте.

Очевидно, что деятельность в данном направлении предполагает постоянное увеличение контента. В этой связи, условием успешной реализации указанных направлений является правовая и организационная регламентация обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел в части создания оригинального контента и его библиотеки.

Осознавая важность обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел в сети Интернет на современном этапе подготовлен и успешно реализуется ряд нормативных правовых актов⁹.

В условиях изменения форм и способов потребления информации актуальными представляются вопросы административно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе создания оригинального контента. Также, наряду с модернизацией официальных Интернет-сайтов органов внутренних дел, размещением информации на специализирующихся сайтах, формированием модели потребления информации, ориентированной на индивидуальный выбор конкретного потребителя требует создания библиотеки контента и детальной регламентации ее деятельности. При этом важно отметить, что создаваемый органами внутренних дел оригинальный контент пользуется стабильной

популярностью среди потребителей информации. Очевидно, что чем больше технологий используется в процессе обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел, чем определеннее и устойчивее общественные отношения в данном процессе, тем выше эффективность указанного вида деятельности.

¹ 57% россиян пользуются Интернетом [Электронный ресурс] // сайт компании АНО Левада-Центр – URL: <http://www.levada.ru/12-11-2012/57-rossiyan-polzuyutsya-internetom> (дата обращения 11 октября 2013 г.).

² «Интернет – зависимость: сколько россиян подвержены «Болезни XXI века?»» [Электронный ресурс] // сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114515> (дата обращения 21 октября 2013 г.).

³ Около 59% пользователей рунета ежедневно используют мобильный интернет [Электронный ресурс] // сайт информационно-аналитического IT-портала Digit.ru – URL: <http://digit.ru/internet/20131011/406577347.html> (дата обращения 21 октября 2013 г.).

⁴ Предпочтения современных зрителей и тенденции развития ТВ в новом отчете Ericsson ConsumerLab [Электронный ресурс] // сайт компании Ericsson – URL: http://www.ericsson.com/ru/news/130904_tvreport_254740124_c (дата обращения 9 октября 2013 г.).

⁵ «Яндекс» стал «главной кнопкой» страны [Электронный ресурс] // электронное периодическое издание «Ведомости» – URL: http://www.vedomosti.ru/tech/news/1782872/obognal_tvtelevizor#ixzz2iMX1gOHg (дата обращения 22 октября 2013 г.).

⁶ «Интернет – зависимость: сколько россиян подвержены «Болезни XXI века?»» [Электронный ресурс] // сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114515> (дата обращения 9 октября 2013 г.).

⁷ Новость на разных платформах [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты» – URL: <http://www.rg.ru/2011/06/02/jarov-site.html> (дата обращения 9 октября 2013 г.).

⁸ МВД запустило мультимедийный сайт [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России – URL: <http://mvd.ru/presscenter/digest/item/775907> (дата обращения 30 октября 2013 г.).

⁹ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации», указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2011 г. № 1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет», приказ МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»; приказ МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136 «О порядке размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сети Интернет». Применительно к деятельности образовательных организаций: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации», приказ МВД России от 28 июня 2013 г. № 490 «Об утверждении Перечня информации о деятельности образовательных организаций системы МВД России для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также Порядка размещения этой информации».

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК ПАССАЖИРОВ

Д.П. Стригунова,

кандидат юридических наук,

доцент, зам. зав. кафедрой предпринимательского и трудового права

Государственного университета управления г. Москвы

Научная специальность 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право,

семейное право, международное частное право

E-mail: dina.str@hotmail.com



Аннотация. Рассмотрены некоторые вопросы, связанные с международной морской перевозкой пассажиров.

Ключевые слова: перевозка, договор международной морской перевозки пассажира, перевозчик, ответственность перевозчика.

SOME ASPECTS OF PRIVATE-LAW REGULATION OF INTERNATIONAL MARITIME CARRIAGE OF PASSENGERS

D.P. Strigunova,

*candidate of law, an assistant professor for the department
of business and labor law of the State University
of Management (Moscow)*

Annotation. The aim of the article is to examine several questions about legal regulation of international maritime carriage of the passengers.

Keywords: carriage, contract of international carriage of a passenger, carrier, liability of a carrier.

Морской транспорт занимает ведущее место при осуществлении перевозок, однако по сравнению с грузовыми объем пассажирских перевозок здесь выглядит незначительным. Тем не менее, в сфере международного туризма пассажирские перевозки, в особенности круизные, занимают важное место и являются весьма популярными среди граждан с достаточно высоким уровнем дохода.

Говоря о международной морской перевозке пассажиров, следует дать ее определение. В своей диссертации, посвященной в целом договору международной перевозки пассажира и багажа, А.С. Касаткина предлагает следующее определение рассматриваемой перевозки: «Под международной перевозкой пассажиров следует понимать такую перевозку, при которой пассажиры пересекают границу государства и перемещаются через территорию более чем одного государства»¹. Полагаем, что указанное определение можно использовать применительно к сфере морского транспорта.

Правовое регулирование международных морских перевозок пассажиров входит в сферу действия международного публичного и частного права. Тем не менее, в области международного частного права (МЧП) количество исследований, посвященных данному вопросу, пока невелико². В данной статье предпринята попытка проанализировать основные действующие источники международного частного морского права, регулирующие международные морские перевозки пассажиров, а также нормы российского законодательства в данной сфере.

Как известно, в сфере международного морского права принято множество международных соглашений и конвенций, регулирующих те или иные вопросы, относящиеся к международному морскому транспорту. Большинство из них имеют публично-правовую окраску и касаются общих вопросов

морского права. Среди них Конвенция по морскому праву 1982 г., Конвенция о международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 г., Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г., Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. и т.д. Анализ этих и других конвенций неоднократно проводился в литературе³. Некоторые конвенции по международному морскому праву, хотя и относятся к сфере международного частного права, однако регулируют вопросы, связанные с морской перевозкой грузов. Например, Конвенция об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 г. (Гаагские правила), Правила Висби 1968 г., Конвенция ООН о морской перевозке грузов 1978 г. (Гамбургские правила), Конвенция ООН о договорах полностью или частично морской международной перевозки грузов 2009 г. (Роттердамские правила).

Что же касается непосредственно пассажирских перевозок, то основных источников международного правового характера, посвященных морской перевозке пассажиров, в настоящий момент всего три, в двух из них участвует Россия.

Первой конвенцией, в которой была предпринята попытка урегулировать некоторые вопросы, связанные с международной морской перевозкой пассажиров, явилась Брюссельская конвенция об унификации некоторых правил, относящихся к перевозке пассажиров морем от 29 апреля 1961 г.⁴

Сферой применения Брюссельской конвенции 1961 г. является любая международная перевозка, при которой судно несет флаг страны-участницы Конвенции, или если в соответствии с договором перевозки пункт отправления или пункт назначения находится на территории страны-участницы Конвенции.

В Брюссельской конвенции 1961 г. содержатся

ся определения ряда важных терминов. Так, под международной перевозкой в соответствии со ст. 1 Конвенции понимается всякая перевозка, при которой в соответствии с договором перевозки пункт отправления и пункт назначения расположены либо в одном и том же государстве при условии, что судно заходит в промежуточный порт, находящийся в другом государстве, либо в двух различных государствах. Сама перевозка охватывает период пребывания пассажира на борту судна и период его посадки на судно или высадки, однако перевозка не включает период пребывания пассажира на морском вокзале или у причала или в другом портовом сооружении. Кроме того, как указано в ст. 1 Конвенции перевозка включает транспортировку водным путем с суши на судно или наоборот, если ее стоимость включена в стоимость билета или, если судно, используемое для такой вспомогательной перевозки, было предоставлено перевозчиком в распоряжение пассажира. Определение периода перевозки в Конвенции является очень важным, поскольку, как отмечено В.Н. Гречухой, именно в пределах этих временных рамок перевозчик отвечает по своим обязательствам перед пассажиром⁵.

Пассажир, согласно ст. 1 Конвенции, это лицо, которое перевозится на судне по договору перевозки. Договор с пассажиром, оформляющий международную морскую перевозку, заключается перевозчиком самим или от его имени, но не включает чартер-партию. Первозчиком в ст. 1 Конвенции называется собственник, фрахтователь или оператор судна.

В рассматриваемой Конвенции содержатся нормы об обязанностях перевозчика. В частности, перевозчик (его служащие или агенты) обязан проявить должную заботливость, привести и содержать судно в мореходном состоянии, надлежащим образом укомплектовать его экипажем, снабдить и снабдить к началу и всего времени перевозки, а также обеспечить безопасность пассажиров (ст. 3 Конвенции).

Пожалуй, наиболее важными вопросами, получившими отражение в Конвенции 1961 г., являются ее нормы об ответственности перевозчика за причинение вреда пассажиру при осуществлении перевозки. Вопрос о том, является ли данная ответственность договорной или ее все-таки следует относить к деликтной, вызывает немало споров в отечественной науке.

Согласно ст. 4 перевозчик несет ответственность за ущерб, причиненный в результате смерти или увечья пассажира, если происшествие, которое причинило такой ущерб, произошло во время перевозки и явилось следствием ошибки или небрежности перевозчика или его служащих или агентов,

действовавших в пределах своих обязанностей. При этом ошибка или небрежность перевозчика, его служащих и агентов презюмируется до тех пор, пока не доказано обратное, если смерть или увечье произошли в результате или в связи с кораблекрушением, столкновением, посадкой на мель, взрывом или пожаром.

Следует согласиться с В.Н. Гречухой о том, что ответственность перевозчика наступает при наличии вины перевозчика, которая презюмируется, если обстоятельства, указанные в п. 2 ст. 4 Конвенции 1961 г. явились следствием кораблекрушения, столкновения, посадки на мель, взрыва или пожара. «В этих случаях для освобождения от ответственности перевозчик обязан доказать отсутствие своей вины. Во всех остальных случаях бремя доказывания вины перевозчика возлагается на истца»⁶ (п. 3 ст. 4 Конвенции 1961 г.).

Основанием для освобождения перевозчика от ответственности является доказательство им факта того, что смерть пассажира или причиненные ему телесные повреждения явились следствием вины самого пассажира (ст. 5 Конвенции 1961 г.).

Ответственность перевозчика, согласно Конвенции 1961 г., носит ограниченный характер, ее предел не должен превышать 250 тыс. франков, однако национальным законодательством может быть установлен более высокий предел ответственности перевозчика. Понятно, что на перевозчика не распространяется установленное ограничение ответственности, если ущерб возник в результате его действий и упущений, совершенных умышленно или вследствие самонадеянности.

В Конвенции также предусмотрены нормы о сроке предъявления требований к перевозчику в случае причинения им ущерба, который составляет 15 дней с даты высадки пассажира на берег (п. 1 ст. 11 Конвенции). При этом правом предъявления требования обладают как сам пассажир, так и другое лицо от его имени. В случае смерти пассажира право на предъявление требования возникает у его наследников либо других управомоченных лиц.

Срок исковой давности по Конвенции 1961 г. ограничен двумя годами. В том случае, если вследствие причиненных пассажиру во время перевозки телесных повреждений смерть наступила после высадки на берег, срок исковой давности исчисляется тремя годами (ст. 11 Конвенции).

Важно отметить, что Брюссельская конвенция 1961 г. содержит как материальные, так и коллизионные нормы. При этом все коллизионные нормы имеют привязку к закону страны суда. Так, согласно п. 3 ст. 10 Конвенции, в случае смерти пассажира, требование о возмещении ущерба может быть предъявлено лишь личными представителями, на-

следниками или иждивенцами покойного и только в том случае, если таким лицам разрешено предъявить иск в соответствии с *законом суда*, рассматривающего дело.

Поскольку в Брюссельской конвенции 1961 г. не регламентированы вопросы, связанные с перевозкой багажа пассажира, указанные вопросы получили отражение в другом международном соглашении – Брюссельской конвенции об унификации некоторых правил, относящихся к перевозке багажа пассажиров морем от 27 мая 1967 г. Учитывая то, что РФ в данной конвенции не участвует, отметим лишь некоторые моменты.

Прежде всего, основные положения Конвенции ориентированы на нормы Брюссельской конвенции 1961 г.: закреплён принцип ответственности за вину, которая презюмируется, установлено ограничение ответственности перевозчика, установлен срок исковой давности.

Вместе с тем, как отмечает В.Н. Гречуха, Конвенция 1967 г. содержит специфические нормы, среди которых он называет положения об освобождении перевозчика от ответственности. Так, ответственность перевозчика при перевозке транспортных средств исключается в случае навигационной ошибки. Кроме того, перевозчик не несет ответственности при несохранности особо ценного имущества, если по этому поводу с грузоотправителем не было заключено специальное соглашение. К такому имуществу отнесены ценные бумаги, золото, драгоценности, произведения искусства.

Конвенцией также установлены пределы ответственности перевозчика. Так, в случае несохранности транспортных средств установлен предел в 30 тыс. франков за одно транспортное средство. При несохранности других предметов сумма равна 16 тыс. франков на пассажира, а при несохранности ручной клади она составляет 10 тыс. франков.

Как и в Брюссельской конвенции 1961 г., в Конвенции 1967 г. содержится важная оговорка о том, что установленный предел ответственности не применяется при наличии грубой вины перевозчика⁷. Если ущерб причинен виновными действиями пассажира, в соответствии с законом страны суда, рассматривающего спор, перевозчик может быть освобожден от ответственности полностью или частично. Конвенция устанавливает срок исковой давности, равный трем годам.

Одним из наиболее значимых международных правовых документов по международным морским пассажирским перевозкам является Афинская конвенция о перевозке морем пассажиров и багажа от 13 мая 1974 г., подготовленная в рамках Международной морской организации (ИМО)⁸. Как видно из названия документа, в ней рассматриваются как во-

просы, связанные с перевозкой пассажира, так и его багажа. Таким образом, Афинская конвенция 1974 г. как бы объединила в себе решение вопросов, регламентированных отдельно в Брюссельских конвенциях 1961 и 1967 г.

Нормы Афинской конвенции 1974 г. получили отражение в законодательстве ряда государств, в том числе Кодексе торгового мореплавания РФ (далее - КТМ РФ)⁹.

В Афинской конвенции 1974 г. решен ряд важных вопросов в сфере международных морских перевозок пассажиров. В частности, появился ряд новых терминов и уточнены уже ранее известные из Брюссельских конвенций.

Сферой применения Афинской конвенции 1974 г. является любая международная перевозка, при условии что: а) судно плавает под флагом государства-участника Конвенции или зарегистрировано в таком государстве; или б) договор перевозки заключен в государстве-участнике Конвенции; или с) в соответствии с договором перевозки место отправления или назначение находится в государстве-участнике Конвенции. Как видно, сфера применения Афинской конвенции 1974 г. значительно шире Брюссельской конвенции 1961 г. Между тем, в Афинской конвенции 1974 г. есть существенный недостаток, поскольку она не применяется в тех случаях, когда перевозка подпадает под режим гражданской ответственности, предусмотренной положениями либо другой международной конвенции о перевозке пассажиров и их багажа иным видом транспорта, если только эти положения должны применяться к перевозке морем.

В Афинской конвенции понятие «перевозка» охватывает не только период в отношении пассажира, но и его каютного, а также иного багажа. Как и в Брюссельской конвенции 1961 г., перевозка не охватывает период, в течение которого пассажир находится на морском вокзале, причале или любом ином портовом сооружении или на нем (ст. 8 Афинской конвенции). Понятие международной перевозки пассажира в Афинской конвенции практически не изменилось. Под пассажиром в Конвенции понимается лицо, которое перевозится на судне: а) по договору перевозки или б) с согласия перевозчика для сопровождения автомашины или живых животных, являющихся предметом договора перевозки грузов, не регулируемого настоящей Конвенцией.

Согласно Афинской конвенции 1974 г., международная морская перевозка пассажира осуществляется на основании либо собственно договора перевозки пассажира, либо договора перевозки пассажира и багажа (п. 2 ст. 1 Конвенции).

В Конвенции уточнено понятие перевозчика, под которым понимается лицо, которое или от имени

которого заключен договор перевозки независимо от того, осуществляется ли фактически перевозка им самим или заменяющим перевозчиком (п. 1 ст. 1 Конвенции).

В Афинской конвенции появился ряд новых терминов: «заменяющий перевозчик», «каютный багаж», «организация». Как отмечает В.Н. Гречуха, в Афинской конвенции 1974 г. термин «заменяющий перевозчик» применен в значении используемого в Гамбургских правилах понятия «фактический перевозчик»¹⁰. Таким лицом в Афинской конвенции признается иное нежели перевозчик, лицо, которое будучи собственником, фрахтователем или оператором судна, фактически осуществляет всю перевозку или ее часть. При этом, если осуществление перевозки или ее части поручено заменяющему перевозчику, перевозчик по общему правилу остается ответственным за всю перевозку. Вместе с тем, согласно п. 4 ст. 4 Афинской конвенции, когда перевозчик и заменяющий перевозчик несут ответственность и в той мере, в какой они несут ответственность, они отвечают *солидарно*.

В Афинской конвенции дается определение «каютного багажа», под которым понимается багаж, который находится в каюте пассажира или иным образом находится в его владении, под его охраной или контролем, а также багаж, который пассажир имеет в своей автомашине или на ней. «Введение этого понятия имеет значение для установления предела ответственности в случае утраты или повреждения каютного багажа»¹¹.

Безусловно, основная цель Афинской конвенции 1974 г. – разрешение вопросов, связанных с ответственностью перевозчика перед пассажиром при осуществлении международной морской перевозки. Так, согласно п. 1 ст. 3 Афинской конвенции, перевозчик отвечает за ущерб, причиненный в результате смерти пассажира или нанесения ему телесного повреждения, а также в результате утраты или повреждения багажа, если происшествие, вследствие которого был причинен ущерб, произошло во время перевозки и явилось следствием вины или небрежности перевозчика, его служащих или агентов, действовавших в пределах своих служебных обязанностей.

Новшеством Конвенции является то, что в ней бремя доказывания того, что происшествие, вследствие которого был причинен ущерб, произошло во время перевозки, а также бремя доказывания размера ущерба возлагается на истца (п. 2 ст. 3 Конвенции). Как и в Брюссельской конвенции, по нормам Афинской конвенции ответственность основана на вине, которая по общему правилу презюмируется (п. 3 ст. 3 Конвенции).

В Афинской конвенции закреплены более высокие пределы ответственности перевозчика по срав-

нению с теми, которые получили отражение в Брюссельских конвенциях. В частности, предел ответственности перевозчика в случае смерти пассажира или причинения ему телесного повреждения не должен превышать 700 тыс. франков в отношении перевозки в целом, а в отношении каютного багажа – не больше 12,5 тыс. франков, а остального багажа – не более 18 тыс. франков (ст. 7 и 8 Конвенции). Нужно отметить, что в соответствии со ст. 10 Конвенции перевозчик и пассажир могут установить более высокие пределы ответственности перевозчика.

В некоторых случаях перевозчик освобождается от ответственности. В частности, перевозчик не отвечает за утрату и повреждение денег, ценных бумаг, золота и т.п. предметов, указанных в ст. 5 Конвенции за исключением случая, когда такие ценности были сданы на хранение перевозчику, который согласился их сохранять в безопасности. Но и в этом последнем случае ответственность перевозчика ограничивается пределом, установленным в Конвенции.

Перевозчик может быть освобожден от ответственности, если докажет, что причиной смерти пассажира или его телесного повреждения явилась или способствовала вина либо небрежность самого пассажира.

В ст. 15 Конвенции подробно прописана процедура и указаны сроки, в течение которых пассажир должен обратиться к перевозчику (его агенту) при утрате или повреждении багажа. Так, в случае утраты или повреждения багажа, которое не является явным, такой срок составляет 15 дней со дня высадки или со дня выдачи багажа, или с того момента, когда он должен быть выдан.

Срок исковой давности по Афинской конвенции 1974 г. составляет 2 года и исчисляется в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 16 Конвенции.

Что касается подсудности, то в ст. 17 Конвенции предусмотрена возможность *выбора подсудности* истцом из указанных в Конвенции судов при условии, что он находится в государстве-участнике Конвенции. Таким судом могут выступать: а) суд постоянного места пребывания или места нахождения главной конторы ответчика; б) суд места отправления или места назначения согласно договору перевозки; в) суд государства домицилия или постоянного места жительства истца, если ответчик имеет свою контору в этом государстве и подпадает под его юрисдикцию; г) суд государства, где был заключен договор перевозки, если ответчик имеет свою контору в этом государстве и подпадает под его юрисдикцию. Кроме того, после возникновения происшествия, явившегося причиной ущерба, стороны могут договориться о подчинении спора о возмещении ущерба любой юрисдикции или арбитражу.



В литературе отмечается, что международные конвенции не решают многие вопросы, возникающие в связи с правовым регулированием международных перевозок пассажиров вообще и международных морских перевозок в частности. Как отмечает А.С. Касаткина, заключение и исполнение договора международной перевозки пассажира и багажа по-прежнему регулируется коллизионными нормами международного частного права и определяемым в соответствии с ним национальным законодательством. Следовательно, пишет она, национально-правовые нормы, регулирующие перевозки пассажиров и багажа на различных видах транспорта должны быть сформулированы как можно более детально¹².

В РФ некоторые правила, посвященные правовому регулированию международных морских перевозок пассажиров, нашли отражение в ч. 3 ГК РФ, а также КТМ РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 414 КТМ РФ право, подлежащее применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц либо осложненным иностранным элементом, в том числе если объект гражданских прав находится за пределами РФ, определяется в соответствии с международными договорами, КТМ РФ, другими законами и признаваемыми в РФ обычаями делового оборота.

В соответствии с общим коллизионным принципом, закрепленным в ст. 1210 ГК РФ, стороны договора, осложненного иностранным элементом, могут избрать право, применимое к их договору. Это относится и к случаям, когда заключается договор международной перевозки пассажира, в котором перевозчик или пассажир являются иностранным лицом.

Указанный коллизионный принцип автономии воли согласуется с нормами КТМ РФ, в котором также предусматривается возможность для сторон договора перевозки, осложненного иностранным элементом (в данном случае договора международной морской перевозки пассажира) при заключении договора или в последующем избрать по соглашению между собой право, которое будет применяться к их правам и обязанностям по данному договору (п. 1 ст. 114 КТМ РФ).

Понятно, что на практике перевозчик будет предлагать сформулированные им в одностороннем порядке условия договора (договор присоединения), в котором очевидно уже будет прописано применимое право, а потребителю останется только присоединиться к предложенным условиям. Об этом говорит и норма п. 2 ст. 418 КТМ РФ: «Отношения, возникающие из договора морской перевозки пассажира, регулируются законом государства, указанным в билете пассажира». По сути, подобное правило огра-

ничивает автономию воли потребителя. На этот счет законодатель в п. 4 ст. 1212 ГК РФ предусматривает правило, в соответствии с которым выбор права, подлежащего применению к договору с участием потребителя, не может повлечь за собой лишение потребителя защиты его прав, предоставляемой императивными нормами той страны, право которой применялось бы к этому договору при отсутствии соглашения сторон о выборе права.

Более того, в КТМ РФ содержится правило, в соответствии с которым наличие соглашения о применении к договору праве не может повлечь за собой устранение или уменьшение ответственности, которую в соответствии с КТМ РФ перевозчик должен нести за вред, причиненный жизни или здоровью пассажира, утрату или повреждение груза и багажа либо просрочку их доставки (п. 2 ст. 114 КТМ РФ).

При отсутствии соглашения сторон о выборе применимого права в соответствии с п. 1 ст. 1211 ГК РФ к договору применяется право страны, где на момент заключения договора находится место жительства или основное место деятельности стороны, которая осуществляет исполнение, имеющее решающее значение для содержания договора. В рассматриваемом нами договоре международной морской перевозки пассажира, при которой перевозчик или пассажир являются иностранным лицом, стороной, осуществляющей решающее исполнение, будет признан перевозчик (пп. 6 п. 2 ст. 1211 ГК РФ). Таким образом, применимым должно являться право страны перевозчика. Казалось бы, аналогичное правило содержит и п. 2 ст. 418 КТМ РФ. В то же время, нормы КТМ предусматривают норму о том, что при отсутствии выбора права подлежат применению нормы КТМ РФ, т.е. отсылают к российскому праву (п. 2 ст. 414 КТМ РФ). При этом в соответствии со ст. 427 КТМ РФ, если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены КТМ РФ, применяются правила международного договора.

При разработке КТМ РФ принимались во внимание нормы действующих международных соглашений в области перевозок пассажиров. Прежде всего, отмечает М.А. Сергеева, речь идет об Афинской конвенции 1974 г., многие положения которой легли в основу действующего КТМ РФ¹³. Действительно, РФ не участвует в Протоколе 1990 г. к Афинской конвенции 1974 г., однако многие положения об ответственности перевозчика, предусмотренные в Протоколе 1990 г., получили отражение в КТМ РФ.

Прежде всего, речь идет о пределах ответственности перевозчика, закрепленных в КТМ РФ. Согласно ст. 190 КТМ РФ ответственность перевозчика за вред, причиненный жизни или здоровью пассажира, не должен превышать 175 тыс. расчет-

ных единиц в отношении перевозки в целом. Ответственность перевозчика за утрату или повреждение каютного багажа не должна превышать 1,8 тыс. расчетных единиц на пассажира в отношении перевозки в целом. Ответственность перевозчика за утрату или повреждение автомашины, в том числе багажа, перевозимого в ней или на ней, не должна превышать 10 тыс. расчетных единиц за автомашину в отношении перевозки в целом и т.д.

Как подчеркивают комментаторы КТМ РФ, применение ст. 190 рассчитано на перевозки в заграничном сообщении, когда и перевозчик, и пассажир не являются организациями или гражданами РФ. Если же осуществляется каботажная перевозка или перевозка в заграничном сообщении, но ее участники (перевозчик и пассажир) являются организациями или гражданами РФ, ответственность перевозчика за вред, причиненный жизни и здоровью пассажира, определяется в соответствии с правилами гражданского законодательства РФ¹⁴. Очевидно, в третьем случае, т.е. когда одно из лиц (перевозчик или пассажир) будут являться иностранным лицом, вопросы о праве, подлежащем применению к международной морской перевозке пассажира, а также размерах ответственности перевозчика, должны решаться на основе норм международных договоров, в первую очередь Афинской конвенции 1974 г., а также на основании коллизионных норм российского законодательства – ч. 3 ГК РФ и КТМ РФ.

¹ Касаткина А.С. Договор перевозки пассажира и багажа в международном частном праве: Автореф. канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

² См. напр.: Иванов Г.Г., Маковский А.Л. Международное частное морское право. Л., Судостроение, 1984. 280 с.; Гречуха В.Н. Международное транспортное право: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2011. 474 с.

³ Киселев В.А. «Общепринятые» международные нормы и стандарты в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. С. 12–19. В кн.: Морское право и международное сотрудничество Сб. науч. тр. / Под ред. А.Л. Колодкина. М.: В/О «Мортехинформреклама», 1990; Мовчан А.П. Международное морское право: учеб. пособ. М.: ИГиП РАН, 1997; Международное морское право: Учеб. пособие / С.А. Гуреев, И.В. Зенкин, Г.Г. Иванов; отв. ред. С.А. Гуреев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011; Джунусова Д.Н. Международное морское право: учебное пособие. Астрахань: Астраханский государственный университет, Издательский дом «Астраханский университет», 2012 и др.

⁴ Россия участвует.

⁵ Гречуха В.Н. Ук. раб. С. 334.

⁶ Гречуха В.Н. Ук. раб. С. 334.

⁷ Гречуха В.Н. Ук. раб. С. 336.

⁸ Ведомости ВС СССР. 21.09.1983. № 38. Ст. 570.

⁹ Федеральный закон РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 03.02.14 № 15-ФЗ)// СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

¹⁰ Гречуха В.Н. Указ. раб. С. 336.

¹¹ Там же.

¹² Касаткина А.С. Указ. соч. С. 11.

¹³ Сергеева М.А. Гражданско-правовая ответственность перевозчика по договору морской перевозки пассажиров. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 25.

¹⁴ Комментарий к Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации/ под ред. Г.Г. Иванова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2005. С. 384.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.И. Сущинская,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.14 – административное право;

административный процесс

E-mail: svatas@rambler.ru



Аннотация. Приводится сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса гражданина Российской Федерации и иностранного гражданина на территории Российской Федерации; общие и отличительные особенности их административно-правового статуса.

Ключевые слова: административно-правовой статус, административно-правовые отношения, гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин, права, обязанности, ограничения, свободы, гарантии.

THE RATHER-LEGAL ANALYSIS OF ADMINISTRATIVELY-LEGAL STATUS CITIZEN OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FOREIGN CITIZEN IN TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

S.I. Suschinskaja,

the candidate of jurisprudence,

*the senior lecturer, the senior lecturer of chair of administrative law
of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. This article is devoted to the analysis of the administrative legal status of a citizen of the Russian Federation and the administrative legal status of a foreign citizen on the territory of Russia, to the distinctive features of their administrative and legal status, and what is common to them.

Keywords: administrative legal status, administrative legal relations, a citizen of the Russian Federation, a foreign citizen, rights, obligations, restrictions, freedoms and guarantees.

«Статус» в переводе с латинского языка «status» означает состояние, положение. Что же касается понятия административно-правового статуса человека и гражданина, то это комплекс прав и обязанностей в административно-правовых отношениях¹. Административно-правовые отношения являются особым видом правовых отношений, построенных на началах «власть-подчинение», где одной из сторон в этих отношениях выступает орган исполнительной власти или должностное лицо этого органа.

Административно-правовой статус человека и гражданина – это часть общего правового статуса личности, установленного Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Всеобщей декларацией прав человека и др. международными правовыми актами, а также законами и подзаконными актами Российской Федерации.

Многие права и обязанности граждан Российской Федерации в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей. Например, право на свободу и личную неприкосновенность, право на передвижение, право на участие в управлении делами государства, обязанность платить законно установленные налоги и сборы, защищать свое Отечество и ряд других конституционных прав и обязанностей. Эти и другие права и обязанности граждан Российской Федерации нашли свое развитие и детализацию

в ряде законов и подзаконных актов, регулирующих административно-правовую сферу. Например, в Федеральном Конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в Федеральном Конституционном законе «О военном положении», в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе», в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в Законе Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в Налоговом кодексе Российской Федерации и в других законах и правовых актах.

Поскольку перед нами стоит задача сравнить административно-правовой статус гражданина Российской Федерации с административно-правовым статусом иностранного гражданина на территории Российской Федерации, то было бы уместно в начале определить понятия «гражданин Российской Федерации» и «иностранец». К сожалению, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» недостаточно полно трактует понятие «гражданин Российской Федерации». И поэтому, на основании Конституции Российской Федерации [ч. 2, ст. 6], Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» [ст. 5], а также Гражданского кодекса Российской Федерации

[ст. 17] можно дать следующее определение понятию «гражданин Российской Федерации». Итак, гражданин Российской Федерации – это физическое лицо, обладающее устойчивой политико-правовой связью с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, а также имеющий доказательства наличия гражданства своего государства.

Иностранец – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства².

Административно-правовой статус как гражданина Российской Федерации, так и иностранного гражданина определяют объем и характер административной правосубъектности, элементами которой являются административная правоспособность, административная дееспособность и административная деликтоспособность. Административная правоспособность – способность гражданина иметь определенные права, предусмотренные нормами административного права, и выполнять возложенные на него обязанности в сфере государственного управления. Моментом возникновения правоспособности граждан Российской Федерации является рождение, а моментом прекращения правоспособности – смерть. Но ряд прав, особенно в сфере управления, граждане могут приобрести позже. В то же время, некоторые права прекращаются до их смерти. Правоспособность не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в определенных случаях, предусмотренных законодательством. Например, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает временное лишение гражданина права управления транспортным средством за нарушения Правил дорожного движения, а также административный арест на срок до 15 суток [например, ст.ст. 6.9, 20.1, 20.25 и др.] и на срок до 30 суток [ст. 20.5 и ч. 3 ст. 20.27]. При этом, следует добавить, что объем правоспособности зависит от ряда факторов. Среди них можно выделить возраст, образование, состояние здоровья, пол и т.д. При этом наиболее важным фактором среди них является гражданство Российской Федерации. И хотя в Конституции Российской Федерации сказано, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации [ч. 3 ст. 62], отсутствие у них гражданства Российской Федерации оказывает непосредственное влияние на объем прав и обязанностей. В этой связи правоспособность российских и иностранных граждан имеет значительные различия.

Анализ нормативных правовых актов и юридической литературы позволяет сделать вывод о том,

что правоспособность иностранных граждан значительно ограничена. Одним из основных отличий административной правоспособности гражданина Российской Федерации от правоспособности иностранного гражданина является момент ее возникновения. Как уже ранее было сказано, у российских граждан она возникает, как правило, в момент рождения и прекращается в момент смерти. У большинства иностранных граждан возникновение правоспособности обусловлено сначала моментом получения разрешения на въезд и оформления документов в посольстве или консульстве, затем моментом, связанным непосредственно с прибытием иностранного гражданина на территорию Российской Федерации. Полная правоспособность возникает у иностранных граждан с момента их прибытия на территорию Российской Федерации. Момент прекращения правоспособности иностранных граждан связан с их выездом за пределы Российской Федерации. В связи с этим можно сделать вывод, что правоспособность иностранных граждан носит временный характер, так как у них отсутствует устойчивая постоянная правовая связь с Российской Федерацией и их правоспособность ограничена периодом их пребывания на территории Российской Федерации.

Как и граждане Российской Федерации, иностранные граждане также обладают административной дееспособностью. Административная дееспособность российских граждан – это способность своими решениями и действиями (бездействиями) приобретать и осуществлять права и обязанности. Административная дееспособность российских граждан частично наступает с 14 лет, когда лицо получает паспорт Российской Федерации, в 16 лет лицо уже может быть привлечено к административной ответственности, а полная дееспособность наступает по достижении гражданином 18 лет.

Административная дееспособность иностранных граждан – это способность иностранных граждан приобретать, а также осуществлять права и обязанности и нести ответственность в соответствии с административно-правовыми нормами. Ее возникновение зависит от того, какие права способен осуществлять иностранный гражданин, и какие обязанности на него возложены нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Полная дееспособность российских и иностранных граждан возникает по достижении ими 18-летнего возраста. 16-летние иностранные граждане могут являться субъектами административной ответственности, т.е. они становятся деликтоспособными.

В этой связи необходимо также рассмотреть и 3-й элемент административно-правового статуса граждан Российской Федерации и иностранных



граждан – административная деликтоспособность. Административная деликтоспособность – это способность лица в соответствии с законом нести ответственность за свои неправомерные действия (бездействия), в том числе подвергаться административному наказанию.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [ч. 1 ст. 2.6] иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях, т.е. наравне с гражданами Российской Федерации. Вопрос об административной ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральным законом и международными договорами Российской Федерации и совершивших на территории Российской Федерации административные правонарушения, разрешается в соответствии с нормами международного права.

К наиболее характерным составам административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами, относятся нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (например, незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации), нарушение иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации (например, несоблюдение установленного порядка регистрации, передвижения, выбора места жительства, а также уклонение от выезда с территории Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания и несоблюдение прочих установленных правил).

Поскольку иностранные граждане, совершившие административные правонарушения на территории Российской Федерации подлежат административной ответственности на общих основаниях, то в качестве административных видов наказаний к ним, как и к российским гражданам могут применяться следующие виды наказаний: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы. Здесь следует внести ясность, что такой вид административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации является видом административного наказания, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях, а синонимичное ему понятие «депортация» является мерой административного предупреждения или административного пресечения и не регламентируется вышеуказанным Кодексом.

К иностранным гражданам, нарушающим законодательство Российской Федерации, может быть применен ряд специфических мер административного воздействия. К таким мерам относятся сокращение срока пребывания, аннулирование ранее выданного разрешения на временное проживание или вида на жительство, аннулирование разрешения на работу, депортация. Последнее (депортация) как и выдворение, осуществляется за счет средств депортируемого гражданина либо за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемое лицо.

В заключении, хотелось бы сказать, что Российская Федерация, предоставляя иностранным гражданам национальный режим, не уравнивает их со своими гражданами. Административно-правовой статус иностранных граждан и граждан Российской Федерации не совпадает, так как в отношении иностранных граждан действуют определенные ограничения, установленные государством. И поэтому, иностранные граждане имеют ограниченную правоспособность, которая ограничена периодом их пребывания на территории Российской Федерации. Административная правосубъектность иностранных граждан опосредуется через предоставление им определенной совокупности прав и обязанностей, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также возможности их реализовать. Прежде всего, речь идет о предоставлении основных прав и свобод человека и гражданина, которые признает и гарантирует Российская Федерация, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В основе разграничения административно-правового статуса иностранных и российских граждан лежит объем предоставляемых прав и обязанностей. Так, иностранные граждане не имеют права принимать участие в деятельности политических партий, замещать государственные должности, принимать участие в выборах, референдумах и т.д.

Согласно Конституции Российской Федерации [ч. 1 ст. 30], каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав. Данное право распространяется и на иностранных граждан. Право на объединение находит свое подтверждение в Федеральном законе «Об общественных объединениях» [ст. 19], где сказано, что «иностранцы граждане и лица



без гражданства, наравне с гражданами Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации». Право на учредительство, членство и участие в общественных объединениях для иностранных граждан позволяет им активно участвовать в общественной жизни страны пребывания, реализовывать свои интересы, защищать свои права и свободы.

Российская Федерация через общественные объединения, создаваемые иностранными гражданами, должна стремиться обеспечить их взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления. Преимущественно это имеет особое значение для приграничных районов, на которых лежит основная нагрузка по приему иностранных граждан.

Проанализировав административно-правовой статус граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, можно сказать, что это сложное правовое явление, объем и содержание которого зависит от ряда факторов, основное место среди которых отведено гражданству. Именно отсутствие гражданства Российской Федерации оказывает свое влияние на полноту прав и обязанностей граждан – подданных других государств.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
2. Европейская конвенция о защите прав человека и ос-

новных свобод от 04 ноября 1950 г. // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С.159–160.

3. Федеральный Конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

4. Федеральный Конституционный закон от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении».

5. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. №53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе».

6. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О гражданстве Российской Федерации».

7. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

8. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

9. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях».

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (ред. от 03.02.2014).

11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник. Москва: Издательство Норма, 2008.

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Издательство Норма, 2008. С. 131.

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОБЩЕГО ИМУЩЕСТВА В НЕЖИЛЫХ ЗДАНИЯХ (ГАРАЖАХ-СТОЯНКАХ)

Д.В. Уткин,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры гражданского права

и процесса Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.03 – гражданское право,

предпринимательское право, семейное право

международное частное право

Рецензент: кандидат юридических наук, старший преподаватель

кафедры гражданского права и процесса

Московского университета МВД России Рогачев Е.С.

E-mail: d5051479@yandex.ru

Аннотация. Отсутствие конкретных норм закона, регулирующих отношения по поводу общего имущества в нежилых зданиях (гаражах стоянках) приводит к возникновению спорных ситуаций на практике. Автор анализирует отношение юристов к применению, в отсутствие норм закона, аналогии



закона, указывая на различные подходы к этому в судебной практике. Мнение юристов по рассматриваемому вопросу противоречиво и автор предлагает на законодательном уровне закрепить статус общего имущества в нежилых помещениях, тем самым устранить пробелы в законодательстве.

Ключевые слова: общее имущество, нежилые здания, гаражи стоянки, машиноместа, управление общим имуществом, аналогия закона.

PROBLEMS OF LEGAL REGIME OF COMMON PROPERTY IN NON-RESIDENTIAL BUILDINGS (PARKING GARAGE)

D.V. Utkin,

*the candidate of jurisprudence,
the senior lecturer department of civil law and process
of the Moscow University of the MIA of Russia*

Annotation: The absence of specific provisions of the law governing the relationship regarding the common property in the non-residential buildings (parking garage) gives rise to disputes in practice. The author analyzes the ratio of lawyers to use in the absence of rules of law analogy of the law, pointing to the different approaches to this jurisprudence. Lawyers opinion on the subject and the author suggests a contradiction at the legislative level to consolidate the status of common property in a commercial environment, thereby eliminate the loopholes in the law.

Key words: Total property, non-residential buildings, garages, parking lots, parking lots, common property management, law analogy.

В связи с ростом количества частного автомобильного транспорта у населения возрастает и интерес к приобретению помещений, в которых он будет храниться. У автомобилистов есть два основных способа решить вопрос с хранением автомобилей; либо арендовать место для хранения на стоянке, либо приобрести в собственность недвижимость – гараж или машиноместо. На рынке недвижимости предлагаются как отдельно стоящие обособленные объекты – гаражи, так и машиноместа в гаражных комплексах. Последние самые распространенные, как более эффективные для использования городского пространства и низкой себестоимости строительства.

На основании популярности таких объектов недвижимости как машиноместа становится актуальным рассмотрение некоторых проблемных вопросов владения и пользования машиноместами в отдельно стоящих гаражах стоянках, а именно управление общим имуществом такого гаража.

Как верно отметил Акопов В.А.: «Отношения собственников по поводу общего имущества в здании являют собой сложный, динамически развивающийся институт, правовое закрепление которого в настоящее время далеко до завершения»¹.

Действительно, источники правового регулирования управления общим имуществом в нежилом помещении содержатся только в гражданском кодексе Российской Федерации и на практике ощущается недостаточность урегулирования отношений по поводу управления общим имуществом в нежи-

лых помещениях. Такой пробел в законодательстве, существующий длительное время вынужден компенсироваться толкованием и применением норм с учетом судебной практики, но и она не однозначная.

Если машиноместо расположено в подземном гараже, стоянке, которая находится под жилым многоквартирным домом, то существующая судебная практика указывает на применение к отношениям, возникающим по поводу имущества, предназначенного для общего использования правового режима установленного Жилищным кодексом Российской Федерации для общего имущества многоквартирного дома. С этим можно согласиться, так как иных норм права нет, однако по отдельно стоящим гаражам-стоянкам применение Жилищного кодекса является необоснованным.

Так, рекомендации к применению п. 2 ст. 290 Гражданского кодекса Российской Федерации, в котором сказано, что собственник квартиры не вправе отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество жилого дома, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на квартиру, по аналогии для нежилых помещений, содержатся в Информационном письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2005 г. № 90 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с договором об ипотеке». В п. 3 письма говорится в отношении нежилого помещения в многоквартирном доме следующее: «Если собственнику нежилого помещения в здании

принадлежит доля в праве собственности на общее имущество этого здания и доля в праве собственности на земельный участок, занятый этим зданием (или права соарендатора такого участка), то по договору об ипотеке нежилого помещения считаются одновременно заложенными принадлежащие собственнику такого помещения доля в праве собственности на общее имущество здания и доля в праве собственности на земельный участок (права соарендатора такого земельного участка)»².

Однако, в части отдельных нежилых зданий и сооружений судебная практика иная. Так, в Постановлении Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2002 г. № 3673/02 по делу № А67-4328/00³, отменяя ранее принятые судебные акты указано, что поскольку в настоящее время отсутствует закон, предусматривающий возникновение общей собственности на объект недвижимости в случае приобретения нежилого помещения в объекте недвижимости, не являющемся жилым домом, нельзя применять по аналогии закон (Жилищный кодекс), не регулирующий спорные правоотношения, а, в соответствии со ст. 244 Гражданского кодекса Российской Федерации общая собственность на делимое имущество возникает в случаях, предусмотренных законом или договором.

С учетом указанного Постановления судебная практика изменилась и аналогия закона в подобных отношениях какое-то время суды перестали применять⁴.

Например, в Постановлении Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 5 июля 2007 г. № А33-13840/2006-Ф02-4094/2007 указано, что поскольку в настоящее время отсутствует закон, предусматривающий возникновение общей долевой собственности на места общего пользования нежилого помещения, отсутствуют основания для применения по аналогии закона, не регулирующего спорные правоотношения.

Анализируя юридическую литературу по рассматриваемой проблеме отметим, что многие юристы не соглашались с мнением судов⁵, считая их не соответствующими принципу справедливости, когда помещения, которые функционально предназначены для общего использования в нежилых зданиях могут принадлежать одному из сособственников.

В такой ситуации возникают различные проблемы, например, когда владелец коридора, проход по которому ведет в помещения других собственников запрещает проходить по нему. Известны и такие случаи, когда инвестор застройщик гаража-стоянки после завершения его строительства продал машиноместа гражданам, а проезды, обозначенные по данным БТИ как коридоры, оставил себе в собствен-

ности вместе с помещениями сервисных служб и помещениями, предназначенными для технического обеспечения. Фактически возникла такая ситуация, что для проезда к своему машиноместу гражданин вынужден пользоваться проездами (коридорами), принадлежащими другому собственнику. Так как иного способа попасть к своему машиноместу у гражданина нет, он вынужден считаться с владельцем проездов и соглашаться на его условия. Как правило, застройщики используют эту ситуацию для оставления за собой права управлять гаражом и хорошо, если этим пользуются добросовестно; но нельзя исключить возможность злоупотребления и навязывания гражданам-владельцам машиномест услуг по завышенным ценам.

Как указывает Свит Ю.П., несмотря на наличие в жилищном законодательстве критериев отнесения объектов к общему имуществу собственников помещений многоквартирного дома, применение положений ст. 36 ЖК РФ по аналогии к определению состава общего имущества нежилого здания не всегда возможно без оговорок⁶. По мнению автора, применительно к нежилым зданиям, отнесение объектов к общей долевой собственности должно осуществляться с учетом целевого назначения нежилых помещений, реальных потребностей собственников помещений в использовании объектов, которые формально могут быть отнесены к общему имуществу. При этом также должно учитываться, что в некоторых случаях нежилые помещения и отдельные объекты, которые обычно относятся к общему имуществу собственников здания, составляют самостоятельный имущественный комплекс и не могут быть выделены в общую долевую собственность.

Однако, существует обратное мнение, по сути поддерживающее применение аналогии в праве по общему имуществу в нежилыми помещениями как по общему имуществу в многоквартирных жилых домах.

Чубаров В.В. указывает на недопустимость сохранения ситуации, когда «право горизонтальной (позтажной) собственности напрямую признается только для жилых помещений (ст.ст. 288, 289, 558 ГК РФ и ст. 16 ЖК РФ), но не признается для нежилых...», «содержание правоотношений, складывающихся в данном случае по поводу жилых и нежилых помещений, является идентичным»⁷.

Дискуссии по рассматриваемому вопросу идут давно и единого мнения среди ученых так и не выработано.

На сегодняшний день при решении спорных вопросов следует руководствоваться новой судебной практикой, которая изменилась противоположно ранее существовавшей, указанной выше в настоящей



статье. В п. 1 постановления Пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания»⁸ указано, что поскольку отношения собственников помещений, расположенных в нежилом здании, возникающие по поводу общего имущества в таком здании, прямо законом не урегулированы, в соответствии с п. 1 ст. 6 ГК РФ, к указанным отношениям подлежат применению нормы законодательства, регулирующие сходные отношения, в частности ст.ст. 249, 289, 290 ГК РФ.

С 2009 г. положения указанного выше Пленума активно используются в судебной практике и в части признания за собственниками помещений, расположенных в нежилом здании, права общей долевой собственности на его общее имущество⁹.

В итоге нашего экскурса развития правового регулирования по отношению к общему имуществу в не жилых помещениях считаем, что необходимо на законодательном уровне закрепить статус общего имущества в нежилых помещениях и тем самым установить пробелы в законодательстве.

¹ Некоторые юридические аспекты управления зданием. RELGA – научно-культурологический журнал. № 17 [235]. 2011, Интернет ресурс: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-ww.woa/wa/Main?textid=3030&level1=main&level2=articles>

² Вестник ВАС РФ. 2005. № 4.

³ Вестник ВАС РФ. 2002. № 12.

⁴ См., напр.: постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.12.2002 № Ф03-А51/02-2/2512; постановления

ФАС Уральского округа от 03.09.2003 № Ф09-2398/03-ГК, от 20.01.2005 № Ф09-4495/04-ГК.; постановление ФАС МО от 17.08.2005 № КГ-А40/7495-05. Документы официально опубликованы не были (см. СПС).

⁵ См., напр.: *Лапач В.А.* Нежилые помещения как объекты гражданских прав // Законодательство. 2003. № 4. С. 12.; *Ильин Д.И.* Законодательство о недвижимости: проблемы содержания употребляемых понятий // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 150; *Хурцилава А.Г.* Гражданско-правовые основания приобретения прав на нежилые помещения: Автореф. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9–10; *Пиджаков А.Ю., Нечуйкина Е.В.* К вопросу о правовом регулировании оборота нежилых помещений // Гражданское право. 2004. № 2. С. 47.; *Скворцов А.* Распределение долей при реализации инвестиционно-строительного проекта // Новое Законодательство и юридическая практика. 2009. № 1.

⁶ *Свит Ю.П.* Особенности права собственности на общее имущество многоквартирных домов и нежилых зданий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6.

⁷ *Чубаров В.В.* Проблемы правового регулирования недвижимого имущества: Автореф. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 30.

⁸ Вестник ВАС РФ. 2009. № 9.

⁹ См.: Определение ВАС РФ от 19 августа 2009 г. № 10832/09; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22.10.2009 г. № А05-3116/2009; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда г. Санкт-Петербурга от 21 сентября 2009 г. № 13АП-7641/2009; Постановление ФАС Северо-Западного округа по делу от 18 ноября 2009 г. № А05-9710/2008; Постановление ФАС Поволжского округа по делу от 10 ноября 2009 г. № А65-3807/2009; Постановление ФАС Уральского округа от 09 ноября 2009 г. № Ф09-8894/09-С5. Документы официально опубликованы не были (см. СПС).

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

В.Н. Фадеев,

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминологии Московского Университета МВД РФ
Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право*

*Рецензент: доктор экономических наук,
кандидат юридических наук, профессор Эриашвили Н.Д.
E-mail: fadei87@mail.ru*

Аннотация. Приводится анализ международного положения России на современном этапе исторического развития. Выявлены и обоснованы тенденции, негативно влияющие на социально-политическую ситуацию, жизнеспособность и безопасность нашей страны в современных условиях и на будущее; дана оценка их текущего состояния и перспективы развития.

Ключевые слова: гибель советской империи; европейские метрополии; колониальные владения; авторитарные традиции; контртеррористическое сотрудничество.

INTERNATIONAL POSITION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE CURRENT STAGE OF DEVELOPMENT

V.N. Fadeev,

*Doctor of Juridical Science, professor of Criminology department
of Moscow University MVD RF*

Annotation. The author conducted the analysis of the international position of Russia on the current stage of historic development. The author identified and rationalized the tendencies that have negative impact on social-political situation, viability and security of our country in the modern conditions and for the future time, as well as estimated their current condition and prospect of development.

Keywords: collapse of the soviet empire; European metropolises; colonial possessions; authoritative traditions; counter terrorist cooperation.

Соединенным Штатам, которые сталкиваются с «угрозами» со стороны «Аль-Каиды» и Ирана, усиливающейся нестабильностью в Ираке, Афганистане и на Ближнем Востоке, растущей мощью и геополитическим весом Китая и Индии новые враги явно ни к чему. Тем не менее, их отношения с Россией объективно будут ухудшаться с каждым годом. Накал взаимной риторики с обеих сторон нарастает, подписанные ранее соглашения в сфере безопасности оказываются под угрозой, а Москва и Вашингтон все больше смотрят друг на друга через призму времен «холодной войны». Радиолокационные станции в Чехии и противоракеты в Польше отнюдь не ослабляют напряженности. Игнорирование позиции Совета Безопасности ООН и России в вопросе самопровозглашения и признания независимости Косово США, Великобританией, Германией и Францией, другими странами НАТО и их вассалами ставит мир на грань нового передела. Мировой порядок, заложенный после второй мировой войны, на глазах начал рушиться. США продолжают обустривать мир по своему сценарию. Запад им вторит и безоговорочно поддерживает.

У Китая всегда было и будет особое мнение и особый статус. Индия пока занята своими проблемами. Остается Россия. Конечно, США хотелось бы иметь дело с послушной «kozyревской» Россией, или хотя бы той, какой она была при позднем Ельцине – пусть «вякает», пусть «бряцает», но они-то знали, что у нас за душой почти ничего не было.

США не то, чтобы не ожидали ценового бума на нефть в последние годы, – они сами его и спровоцировали – они не ожидали, что нефтяной джин так быстро вытащит Россию из долгового болота. Россия сегодня начинает подниматься с колен. И это не может не раздражать США и Запад. Заметим, наши отношения с Японией в последние годы правления Путина как-то отошли на второй план. Это не говорит о потере нашего интереса к контактам с Японией. Это больше говорит об ослаблении совокупного влияния Японии на мировой арене.

Безусловно, главными причинами разочарования США и Запада в России стали все большая независимость во внутренней и напористость Москвы во внешней политике. Однако, США и Запад также несут немалую долю ответственности за взаимное охлаждение и постепенный распад двусторонних связей. Чтобы повернуть ситуацию вспять, в руках у России остается только газ. Но одного газа может оказаться недостаточно.

Но особенно раздражает США и настораживает Запад «неупорядоченное» по их сценарию превращение России из экспансионистской коммунистической империи в великую Державу традиционного типа, ставящей перед собой амбициозные задачи модернизации экономики, а значит, и армии. США по отношению к России еще должны будут опираться на бытующее в Вашингтоне мнение о том, что администрация Рейгана выиграла «холодную войну» в общем, в одиночку. И только, мол, США – победитель в «холодной войне». Во второй мировой войне победителей было два – СССР и США и союзниками, и мир стал двухполярным. Сегодня, по этой же логике мир должен стать однополярным. На деле же это не так, и, несомненно, большинство граждан России воспринимает распад советского государства совершенно по-иному.

Развал СССР, безусловно, величайшее поражение нашего Отечества, возможно, во всей его истории. Уничтожено великое государство – по сути, империя. Но это внешняя сторона. США и Запад действительно победили в «холодной войне», но в данном случае победа одной стороны не означает поражения другой. Советский лидер Михаил Горбачев, российский президент Борис Ельцин и их советники считали, что они, наряду с Соединенными Штатами, также принадлежат к числу победителей в «холодной войне». Они постепенно пришли к выводу, что коммунистический строй не подходит для СССР, и особенно для России. По их мнению, они действовали в лучших интересах своей страны, и ни в каком внешнем давлении не нуждались. Эта психология сродни пси-



хологии власовцев или других предателей во время войны, которые служили врагам Отечества во имя пресловутой идеи борьбы с большевиками.

Но здесь нельзя забывать и о глубинных целях уничтожения нашего государства – это последний оплот православия, огромная территория и огромные ресурсы. Даже, если когда-нибудь, правда, гипотетически, Россия станет более демократической страной, чем США, все равно желание нас уничтожить сохранится. Конечно, реалии XXI в. не один раз заставят США пересматривать свою стратегию по отношению к России. С геополитической точки зрения Россия – мост между Востоком и Западом, между Севером и Югом. Это значит, что Россия – мост между мировыми цивилизациями.

Независимо от мироустройства (однополярный или многополярный), мир всегда стремится к форме сообщающихся сосудов для движения людей и капитала. И тут без российского моста не обойтись. Контроль над мостом – очень важный аргумент будущей политики сверхдержав. А кто они, сверхдержавы, сегодня и завтра? Ответ очевиден – США, Европа (Запад) и Китай. Если в XX в. был актуален тезис – кто контролирует Евразию, тот управляет миром, то завтра акцент может сместиться до уровня моста. И Россия может оказаться в эпицентре интересов сверхдержав. И здесь, чтобы диктовать правила на своем мосту и не оказаться под мостом, России придется быть и в экономическом, и военно-политическом отношении сильной и независимой. Иного пути просто нет. Односторонняя ориентация только на Запад или на Восток – гибельна для России. Помните о нашем гербе. Наш орел – не урод, не мутант или жертва Чернобыля. В нем заложен великий смысл нашего места и нашей роли в мире.

Возможно, что в ближайшие годы США будет не до России. Слишком много накопилось внутренних проблем, да и во внешних делах не все благополучно. Дипломатия Вашингтона по отношению к России всегда оставляла впечатление о том, что превращение России в стратегического партнера никогда не числилось среди приоритетных задач. Администрации Билла Клинтона и Джорджа Буша-младшего полагали: если им понадобится сотрудничество со стороны России, они смогут обеспечить его без особых усилий и уступок. Администрация Клинтона, судя по всему, особенно была склонна рассматривать Россию как аналог послевоенной Германии или Японии, как страну, которую можно заставить следовать в политическом фарватере США, и которой со временем это даже должно понравиться. В Вашингтоне, похоже, забывали, что на российской земле не стояли американские солдаты, а ее города не сравнивали с землей атомные бомбы. Россия – правопреемница СССР, но Россия – не СССР. Психологически Россия

практически уже избавилась от комплекса поражения СССР. Россия – другая страна. Поэтому Россия, по-крупному, не потерпела поражение; начала проводить преобразования и «убираться» после развала «родительского дома». А это не одно и то же. И это, в основном, и будет предопределять реакцию России на действия Соединенных Штатов.

Со времен развала СССР и падения «железного занавеса» Россия строила с США отношения не как государство-клиент, надежный союзник, или настоящий друг, но и не вела себя как противник, и, тем более, не как противник с глобальными амбициями и враждебной нам мессианской идеологией. Однако, риск перехода России в лагерь противников США вполне реален. Во многих подходах к внешнеполитическим вопросам точки зрения США и России диаметрально разнятся. А это серьезный повод для будущей конфронтации. США пока не считает Россию достаточно сильной, чтобы учитывать нашу точку зрения. А политическая конфронтация, подкрепленная реальными военными угрозами (РЛС в Чехии и противоракеты в Польше, дальнейшее расширение НАТО за счет Грузии и, возможно – Украины), неизбежно приведет и к военному противостоянию, пусть и на основе доктрины сдерживания. Но это новый виток гонки вооружения.

Для США и Запада – это технологический отрыв от России и Китая, для нас – это непосильные затраты, сродни тем, которые нам устроил Рейган со своей концепцией «звездных войн». Догонять слабого – значит безнадежно отставать. И этот путь нам заказан судьбой СССР. Чтобы избежать такого исхода, Россия должна понимать, где слабые места у США и ее союзников, где они допускают ошибки, и срочно принимать адекватные меры, чтобы остановить развитие ситуации по нисходящей спирали.

Россия должна понимать, что в XXI в. она не просто мост, она – развилка, если хотите, перекресток мировых цивилизаций. И будут ли на этом перекрестке аварии или другие катаклизмы во многом зависит от России и нас с вами. А пока мы слишком долго засиделись на низком старте. Непонимание и неверное истолкование событий, которые привели к окончанию «холодной войны», существенно повлияло на формирование политического курса США по отношению к России. Хотя действия Вашингтона были одним из важных факторов, ускоривших крушение советской империи, его следует куда больше, чем это обычно делается, поставить в заслугу реформаторам в самой Москве.

Не забудем, что в начале второй половины 1980-х распад СССР и даже советского блока вовсе не был неизбежным. После того, как в 1985 г. Горбачев стал Генеральным секретарем, его цель состояла в решении проблем, проявившихся еще во времена Леонида

Брежнев. А это: недостаток свободных военных ресурсов, особо обнажившийся в Афганистане и Африке, огромные расходы на оборону, ложившиеся непосильным бременем на советскую экономику, падение общего престижа СССР, накопившиеся проблемы во взаимоотношениях со странами Восточной Европы в рамках СЭВ и Варшавского договора. Результатом должно было стать усиление влияния и престижа СССР.

Когда Горбачев резко сократил субсидии странам Восточного блока, отказался от поддержки ретроградных правящих режимов в государствах Варшавского договора и инициировал «перестройку», динамика политических процессов в Восточной Европе коренным образом изменилась, что обернулось в основном мирным падением коммунистических режимов и ослаблением влияния Москвы в регионе. Рональд Рейган способствовал этому процессу, наращивая давление на Кремль. Но именно Горбачев, а не Белый дом, покончил с советской империей.

Еще меньшую роль сыграло американское влияние в распаде самого СССР. Администрация Джорджа Буша-старшего поддерживала стремление прибалтийских республик к независимости, и давала понять Горбачеву, что насильственные действия против законно избранных сепаратистских правительств в Латвии, Литве и Эстонии поставит под угрозу советско-американские отношения. Однако, позволив партиям, выступавшим за независимость, участвовать и победить на относительно свободных выборах, а также, отказавшись принять решительные меры по их отстранению от власти с помощью сил безопасности, Горбачев фактически обеспечил выход прибалтийских государств из состава СССР. Последний удар по нему нанесла сама Россия, потребовав для себя такого же институционального статуса, как у других союзных республик. На заседании Политбюро Горбачев заявил: если России будет позволено обрести суверенитет, это станет «концом империи». Так и вышло. После неудачной попытки реакционного путча в августе 1991 г. Горбачев уже не мог помешать Ельцину, а также лидерам Белоруссии и Украины – «демонтировать» Советский Союз.

В администрации Рейгана и Буша-старшего осознавали все опасности, связанные с крушением сверхдержавы, и обеспечили «управляемость» распада СССР, умело сочетая сочувствие с твердостью. Они относились к Горбачеву с уважением, но не пошли ни на какие существенные уступки в ущерб интересам США. Так, они сходу отвергали отчаянные просьбы Горбачева о масштабной экономической помощи, поскольку у Соединенных Штатов не было оснований помогать ему в спасении советской империи. Однако, когда администрация Буша-старшего отклонила просьбы Москвы воздержаться от военной операции против Саддама Хусейна после

того, как тот захватил Кувейт, Белый дом очень старался проявить по отношению к Горбачеву должный полет, «не тыкать его носом» в этот факт, как выразился тогдашний госсекретарь Джеймс Бейкер. В результате Соединенным Штатам удалось убить сразу двух зайцев: разгромить Саддама и сохранить тесное сотрудничество с Советским Союзом, в основном на условиях Вашингтона.

Если бы администрация Джорджа Буша-старшего оказала экстренную экономическую помощь демократическому правительству независимой России в 1992 г., то масштабный «пакет» финансовой помощи мог бы предотвратить обвал экономики России и в перспективе способствовал бы более тесной «привязке» России к Западу. Однако, позиции Буша были слишком слабы, чтобы решиться на смелые шаги по оказанию помощи России. Он в то время уже проигрывал предвыборную схватку кандидату от демократов Биллу Клинтону, критиковавшему действующего президента за чрезмерную сосредоточенность на внешней политике и невнимание к экономической ситуации в США.

Хотя центральное место в его предвыборной кампании занимали внутривнутриполитические вопросы, оказавшись в Белом доме, Клинтон сразу же постарался помочь России. Его администрация организовала существенную финансовую помощь Москве, в основном через Международный валютный фонд (МВФ). Даже в 1996 г. Клинтон был готов высоко отзываться о Ельцине, причем, настолько, что даже сравнил его решение применить военную силу против сепаратистов в Чечне с действиями Авраама Линкольна во время Гражданской войны в США. Ельцин практически уже сидел на «коротком поводке» у Клинтона. Собственно, этот поводок Клинтон передал и Бушу. В США, в отличие о России, со сменой хозяина Белого дома внешняя политика особо не меняется. Американцы выбирают президента для себя, а не для внешнего мира, и тем более, не для России.

Главным просчетом администрации Клинтона в вопросе сохранения «короткого поводка» было ее решение и впредь пользоваться слабостью России. Она стремилась добиваться максимальных преимуществ для США в плане внешней политики, экономики, безопасности в Европе и на постсоветском пространстве, пока Россия не оправится от потрясений переходного периода. США и Запад не ожидали, что переходный период в их взаимоотношениях с Россией окончится на Владимире Путине. Многие политики США думали, что Россия не скоро проснется от «похмельного синдрома» первого президента. Но Россия «протрезвела» значительно раньше, чем это ожидали в США и на Западе; более того, все то, что с ней происходило «накануне вечером», утром она стала вспоминать избирательно и с возмущением.



За фасадом внешней дружбы чиновники из администрации Клинтона считали, что Кремль должен безоговорочно принять американскую концепцию национальных интересов России. По их мнению, если предпочтения Москвы не сочетаются с целями Вашингтона, их можно спокойно игнорировать. Ведь экономика России лежала в руинах, армия рушилась, и во многих отношениях она сама вела себя как побежденная страна. В отличие от других европейских метрополий, покидавших бывшие колониальные владения, Россия не пыталась выторговать условия, обеспечивавшие защиту ее экономических интересов и интересов безопасности в Восточной Европе и странах бывшего СССР. Что же касается внутренней политики, то ельцинская команда радикалов-реформаторов зачастую только приветствовала давление со стороны МВФ и США, оправдывая этим жесткую и крайне непопулярную монетарную политику, которую на самом деле они проводили по собственной воле.

Вскоре, однако, даже у министра иностранных дел Андрея Козырева, которого прозвали «господином «Да»» за уступчивость по отношению к Западу, «жестоким роман» с администрацией Клинтона начал вызывать раздражение. Как-то он заявил Тэлботту, занимавшему в 1993–1994 гг. должность посла по особым поручениям при новых независимых государствах: «И без того не слишком приятно, когда вы, ребята, говорите нам: мы будем делать то-то и то-то, нравится вам это, или нет. Так хотя бы не сыпьте соль на раны, заявляя, что подчиняться вашим приказам – еще и в наших интересах».

Но эти просьбы даже самых преданных США ельцинских реформаторов в Вашингтоне пропускали мимо ушей: там подобный высокомерный подход приобретал все большую популярность. Тэлботт и его помощники называли этот подход «кормить Россию шпинатом»: Дядя Сэм по-отечески потчует российских лидеров политическими «кушаньями», которые Вашингтон считает «полезными для здоровья новой России», какими бы неаппетитными они не казались Москве. Ельцинские реформаторы, как в детском саду, следовали правилу: «Чем больше им говоришь, что это для их же блага, тем больше они делятся». Давая понять, что самостоятельной внешней – и даже внутренней – политики у России быть не должно, администрация Клинтона, безусловно, порождала у здравомыслящих политиков в Москве сильное отторжение. Пока они не были у власти, этот неокOLONиалистский подход США, который шел рука об руку с рекомендациями МВФ, которые, как считает сегодня большинство даже западных экономистов, абсолютно не подходили для России и были столь болезненны для населения, что реализовать их демократическим путем было просто невозможно. Впрочем, отдельные ельцинские

радикалы-реформаторы готовы были навязать эти меры народу без его согласия. Одно время им мешала КПРФ, потом Евгений Примаков.

Однако, такие политики, как бывший президент Никсон, а также многие видные американские бизнесмены и специалисты по России осознавали порочность этого курса Вашингтона и призывали к компромиссу между Ельциным и консервативно настроенным парламентом. Никсон, например, не на шутку был встревожен, когда российские чиновники рассказали ему, что Вашингтон выразил готовность закрыть глаза на «решительные» меры ельцинской администрации против своего Верховного Совета, если одновременно Кремль ускорит экономические реформы. «Поощрять отход от принципов демократии в стране с такими авторитарными традициями, как у России – все равно что пытаться тушить пожар бензином», – предостерегал Никсон. Более того, утверждал он, если Вашингтон будет исходить из «фатально ошибочного предположения» о том, что Россия больше не является мировой державой, и еще долгое время не станет таковой, его действия поставят под угрозу мир и демократию в регионе.

Однако, Клинтон проигнорировал этот совет Никсона, и продолжал смотреть сквозь пальцы на самые вопиющие ельцинские эксцессы. Вскоре отношения между президентом Ельциным и Верховным Советом зашли в тупик, а затем последовал неконституционный указ Ельцина о его роспуске, что в конечном итоге привело к вспышке насилия и обстрелу здания парламента из танковых орудий. После этого Ельцин «протокнул» новую конституцию, предоставлявшую главе государства широчайшие полномочия в ущерб законодательной власти. Собственно, по этой Конституции, Россия живет и по сей день. Тогда этот шаг позволил укрепить власть первого президента России, а Конституция положила начало «дрейфа» в сторону авторитаризма. Это в свою очередь, явилось логическим результатом легкомысленного поощрения Вашингтоном ельцинской склонности к авторитаризму, закрепленному в Конституции Российской Федерации.

Другие аспекты высокомерного внешнеполитического курса клинтоновской администрации только усиливали недовольство здравомыслящих политиков в России. Расширение НАТО – особенно его первая волна, затронувшая Венгрию, Польшу и Чешскую Республику – само по себе не являлось такой уж серьезной проблемой. Большинство россиян было готово согласиться с тем, что расширение НАТО – событие пусть и неприятное, но их стране пока почти ничем не угрожает. Но так было до кризиса вокруг Косово в 1999 г., когда НАТО начал войну против Сербии, несмотря на категорические возражения Москвы и без санкции Совета Безопас-

ности ООН, российская элита и народ вскоре пришли к выводу, что их намеренно вводили в заблуждение. НАТО по-прежнему представляет собой военный блок, направленный против России, против православных народов.

Конечно, российской элите, считающей себя хранителем традиций Великой державы – особенно находящейся в состоянии «заката» – подобные демонстрации их малозначительности никогда не нравились. Это и сыграло на руку тем силам, которые серьезно задумались о будущем России как суверенном государстве с тысячелетней историей. Они почувствовали, что Россия всерьез встала перед гамлетовским вопросом: «быть или не быть». И это понимание командой Путина сегодня куда важнее, чем идеи национализации «по Зюганову» и внешнеполитические амбиции Жириновского вместе взятые.

Сегодня Россия выходит из-под «зонтика» США и даже сама предлагает энергетический зонтик Европе. Это отрадная для нас тенденция. Но она, несомненно, вызовет резкое противодействие со стороны США и НАТО. И мы это вскоре почувствуем. Начавшийся в 2008 г. очередной цикл мирового экономического кризиса не обойдет стороной Россию. Если Россия, не забывая о своих тылах (внутреннем рынке), увлечется экспансией капитала за рубеж, то это будет похоже на игру в хоккей без вратаря. Возможно, мы и забьем в чужие ворота шайбы, но – сколько пропустим в свои? Мы и так уже почти потеряли свой внутренний рынок. WTO окончательно довершит это «черное дело». О какой инновационной или иной новой экономике может идти речь, если внутренний рынок, на который в нормальных странах работает до 90% отечественной экономики, мы отдадим на откуп иностранцам?

Умеренность и аккуратность, экономия во всем, защита своих национальных интересов всегда и повсюду, тонкая дипломатическая игра на противоречиях между сильными мира сего, дозированная помощь с учетом своих интересов в решении их проблем – вот что должно лечь в основу нашей политики в ближайшие годы, пока США и Западу будет не до нас. Одновременно тихо и незаметно мы должны модернизировать свою экономику и вооруженные силы. Времени на это у России всего 7–10 лет. И время пошло. В этой связи нельзя забалтывать то, что необходимо было сделать уже вчера.

Отсутствие четкой внешнеполитической доктрины не позволяет пока предупреждать возможные угрозы. А четкой внешнеполитической доктрины не может быть без четкой стратегии внутреннего развития государства. США и Запад уже привыкли не считаться с Россией (что Россия, они не считают и с ООН). Поэтому и впредь мы будем оказываться в неудобной позе. В этих случаях нельзя медлить и про-

являть излишнюю «гибкость спины», иначе мы постоянно будем оказываться повернутыми к событиям «задом». И чтобы выйти из этой позы достойно, надо иметь филигранную технику или знать 1001 сказку Шахрезады. Кое-чему Владимир Путин научился.

Примеров таких достаточно. Несмотря на возмущение, которое вызвали у России косовские события, в конце 1999 г. Владимир Путин, будучи еще премьер-министром, сразу после ввода войск в Чечню, предпринял важный демарш по отношению к США. Его беспокоили связи чеченцев с «Аль-Каидой» и тот факт, что Афганистан, управляемый талибами, стал единственной страной мира, установившей с Чечней дипломатические отношения. Руководствуясь перечисленными интересами безопасности, а не внезапной «вспыхнувшей любовью» к США, Путин предложил наладить сотрудничество между Москвой и Вашингтоном в борьбе против «Аль-Каиды» и движения «Талибан». Эта инициатива легла на подготовленную почву, так как уже имела свою предысторию. После теракта во Всемирном торговом центре в 1993 г. и взрывов американских посольств в Кении и Танзании в 1998 г. у администрации США было более чем достаточно данных, чтобы понять, какую смертельную опасность представляют для США исламские фундаменталисты.

В свое время Клинтон и его советники, раздраженные противодействием России на Балканах и удалением реформаторов с ключевых постов в Москве, проигнорировали этот фактор сотрудничества с Россией. США тогда все еще рассматривали Россию не как потенциального партнера, а как охваченное ностальгией, недееспособное, слабое в финансовом отношении государство, и стремились обеспечить Соединенным Штатам максимум выгод за счет России. При Клинтоне США пытались закрепить результаты распада СССР, принимая «под крылышко» Вашингтона как можно больше постсоветских государств. Поэтому они «надавили» на Грузию, чтобы та приняла участие в сооружении нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан, соединяющего Каспийское море со Средиземным в обход России. Они поощряли грузинского президента-конъюнктурщика Эдуарда Шеварднадзе к вступлению в НАТО, давали указания американским посольствам в странах Центральной Азии противодействовать российскому влиянию.

Поэтому в 1999 г. США и отвергли предложение Путина о российско-американском контртеррористическом сотрудничестве, рассматривая предложение России как жест отчаявшегося неопералиста, пытающегося восстановить свое влияние в Центральной Азии. Администрация Клинтона тогда не поняла, что тем самым она упускает исторический шанс заставить «Аль-Каиду» и талибов



перейти к обороне, уничтожить их базы, и возможно лишить возможности проводить крупные операции. Такое сотрудничество началось лишь после того, как 11 сентября 2001 г. теракты унесли жизни почти 3000 американских граждан.

Когда Джордж Буш-младший пришел к власти в январе 2001 г., – через восемь месяцев после того, как Владимир Путин стал президентом России – его администрация столкнулась с новыми, относительно малоизвестными фигурами в российском руководстве. Всячески стараясь дистанцироваться от политики Клинтона, команда Буша не рассматривала отношения с Россией в качестве одного из приоритетных направлений: многие ее представители считали Кремль коррумпированным, недемократичным и слабым. Хотя эта оценка была на то время, возможно, и справедлива, у администрации Буша не хватило стратегической дальновидности, чтобы «протянуть руку» Москве. Впрочем, личные контакты между Бушем и Путиным складывались удачно. Во время их первой встречи – на саммите в Словении в июне 2001 г. – Буш, как все мы помним, лично «поручился» за демократические убеждения и душевные качества нового российского президента.

События 11 сентября 2001 г. радикально изменили отношение Вашингтона к Москве и вызвали в России эмоциональную волну поддержки и сочувствия Соединенным Штатам. Путин вновь подтвердил прежнее предложение о сотрудничестве в борьбе против «Аль-Каиды» и талибов. Россия предоставила ВВС США право на пролет над российской территорией, поддержав создание американских баз в Центральной Азии, и, что, пожалуй, важнее всего, помогла Вашингтону установить контакт с подготовленными и оснащенными Россией военными формированиями Северного альянса. Конечно, Владимир Путин действовал исходя из интересов самой России. Но и для Путина как начинающего политика вступление США в борьбу против исламистского терроризма стало настоящим подарком судьбы. Подобно многим другим альянсам, российско-американское контртеррористическое сотрудничество основывалось на совпадении фундаментальных интересов, а не общей идеологии или взаимных симпатиях.

Несмотря на подобное взаимодействие, по другим направлениям отношения между двумя странами оставались напряженными. Заявление Буша в декабре 2001 г. о выходе Соединенных Штатов из Договора по противоракетной обороне – одного из последних сохранившихся символов сверхдержавного статуса России – в очередной раз сильно задело гордость Кремля. Аналогичным образом наша неприязнь по отношению к НАТО только усилилась, когда Североатлантический альянс присоединил три прибалтийских государства, два из которых – Эстония и

Латвия – имели территориальные споры с Россией, проблемы, связанные с положением русскоязычного меньшинства.

Примерно в это же время новым серьезным источником взаимной напряженности стала Украина. Нет сомнения, что поддержка Соединенными Штатами Виктора Ющенко и «оранжевой революции» была связана не только с распространением демократии, но и со стремлением подорвать российское влияние в стране, добровольно вступившей в состав Московского государства еще в XVII в., весьма близкой к России в культурном плане, и имевшей значительное русскоязычное население. Более того, многие в России небезосновательно считают, что нынешняя российско-украинская граница – установленная Сталиным и Хрущевым в качестве административной границы между двумя союзными республиками – простирается далеко за пределы исторической территории Украины, в результате чего в ее состав входят районы, населенные миллионами русских, что порождает межэтнические, языковые и политические проблемы.

Подход администрации Буша к отношениям с Украиной – а именно, давление, которое она оказывает на расколотившую Украину, чтобы та подала заявку на вступление в НАТО, и финансовая поддержка неправительственных организаций, активно помогающих пропрезидентским политическим партиям – должно постоянно подпитывать наше беспокойство относительно того, не перешли ли США к новому варианту политики сдерживания в отношении России. Мало кто из чиновников администрации Буша или конгрессменов задумывался о последствиях противодействия России в столь важном с точки зрения ее национальных интересов регионе, каким является Украина, Крым, Черное море, и по вопросу, несущему сильнейшую эмоциональную нагрузку.

Вскоре другим «полем сражения» между Москвой и Вашингтоном стала Грузия. Президент Грузии Михаил Саакашвили стремился использовать поддержку Запада, и особенно США, в качестве главного инструмента для восстановления суверенитета Грузии над отколовшимися регионами – Абхазией и Южной Осетией, где поддерживаемые нами коренные народы вели борьбу за независимость с начала 1990-х годов. Но амбиции Саакашвили распространялись гораздо дальше. Он не просто требовал вернуть под контроль Тбилиси две самопровозглашенные республики: он в открытую позиционировал себя как главный сторонник «цветных революций» в постсоветском регионе и свержения лидеров, симпатизирующих России. Он изображал себя борцом за демократию, с энтузиазмом поддерживающим внешнюю политику США. Саакашвили дошел до того, что в 2004 г. направил грузинские войска в состав союзного контингента в

Ираке. Собственно, то же самое сделал и Ющенко. Тот факт, что при избрании президентом он получил подозрительно высокое число голосов (96%), а также взял под контроль парламент и телевидение, за пределами самой Грузии особой озабоченности не вызывало. Не вызывал вопросов и явный произвол, с которым он подвергал репрессиям лидеров делового сообщества и политических соперников. В 2005 г., когда популярный премьер-министр Грузии Зураб Жвания – единственный, кто еще служил политическим противовесом Саакашвили – погиб при загадочных обстоятельствах (утверждалось, что в результате утечки газа), его родные и близкие люди публично отвергли официальную версию произошедшего, прозрачно намекая, что к смерти политика причастен режим Саакашвили. Если смерть даже малоизвестных российских оппозиционеров вызывает у США тревогу, то кончину Жвания или Патаркацишвили в Вашингтоне словно не заметили.

Фарс с досрочным уходом с поста президента в 2007 г., кровавая расправа над оппозицией в центре Тбилиси в ноябре 2007 г., фальсификация результатов выборов в январе 2008 г., неожиданная смерть еще одного его непримиримого оппонента Бадри Патаркацишвили должны были бы, наконец, перечеркнуть доверие к Саакашвили как легитимному президенту. Однако, этого не происходит. На деле администрация Буша и влиятельные круги в обеих партиях постоянно поддерживали Саакашвили в борьбе против России, невзирая на все его эксцессы. В нескольких случаях США призывали его поумерить пыл, чтобы не спровоцировать открытого военного столкновения с Россией. Очевидно, что Вашингтон избрал Грузию своим главным «государством-клиентом» в Закавказье и околокаспийском регионе. На Балканах таким государством-клиентом избрано Косово.

Соединенные Штаты снабжают оружием и обучают грузинские вооруженные силы, позволяя тем самым Саакашвили занимать более жесткую позицию по отношению к России; грузинские военные доходили даже до того, что задерживали и публично подвергали унижениям российских солдат, размещенных в Южной Осетии в качестве миротворцев, и дислоцированных на территории самой Грузии.

Конечно, поведение самой России по отношению к Грузии далеко от идеала. Москва предоставила российское гражданство большинству жителей Абхазии и Южной Осетии, и довольно робко вводило против Грузии экономические санкции.

В то время слепая поддержка Саакашвили со стороны Вашингтона должна была усиливать ощущение, что цель политики США – подрыв и без того резко ослабленного российского влияния в регионе, в результате чего в августе 2008 г. с грузинской стороны был спровоцирован военный конфликт с

Россией. США больше заинтересованы не столько в поддержке лидеров демократий как таковых, сколько в их использовании в качестве инструмента для изоляции России на постсоветском пространстве.

Несмотря на растущую напряженность, Россия пока еще не стала противником США. Еще есть шанс предотвратить дальнейшее ухудшение отношений между двумя странами. Для этого необходима трезвая оценка целей США в постсоветском регионе и анализ ситуации в тех многочисленных сферах, где интересы США и России совпадают – особенно в вопросах борьбы с терроризмом и нераспространения оружия массового поражения. Потребуется также искусная дипломатия в тех случаях, когда цели обеих стран одинаковы, но тактические подходы различаются, например, в отношении иранской ядерной программы.

Но самое главное, США должны признать, что больше не пользуются неограниченным влиянием на Россию. Сегодня Вашингтон просто не в состоянии навязывать Москве свою волю, как он это делал в 90-х годах прошлого века. Ряд влиятельных членов Конгресса США резонно отмечают, что именно антитеррор и нераспространение ядерного оружия должны быть определяющими направлениями российско-американских отношений. Еще один приоритетный вопрос – стабильность в самой России, где находятся тысячи ядерных боеголовок. Важнейшим подспорьем для Вашингтона стала бы и поддержка Россией санкций – при необходимости и применения силы – против «деструктивных государств» и террористических группировок.

США также заинтересованы в распространении и углублении демократических порядков в постсоветском регионе, но ожидать от России поддержки своих усилий по внедрению американской демократии уже наивно. Поэтому Вашингтон будет и дальше добиваться, чтобы никто, включая Россию, не препятствовал другим странам выбирать демократическую форму правления и самостоятельно принимать внешнеполитические (проамериканские) решения. Однако, США должны будут понимать, что имеющиеся у них возможности для решения этой задачи ограничены.

Россия, извлекая выгоды из высоких цен на энергоносители, при проведении разумной финансовой политики, приструнившая «олигархов», уже не нуждается в масштабных иностранных займах и экономической помощи. Несмотря на усиливающуюся напряженность в межгосударственных отношениях с Западом, в Россию начинают охотно «течь» масштабные зарубежные инвестиции. Пока в самой России будет поддерживаться стабильность, относительное материальное благополучие, вновь обретенное чувство гордости за свою страну будет



сдерживать недовольство народа ужесточением государственного контроля и грубыми манипуляциями в политической сфере.

Негативный имидж США и их западных союзников в российском обществе, разумно поддерживаемый властями, резко ограничивает возможности США по созданию «базы поддержки» для своих рекомендаций касательно внутренних процессов в стране. В нынешней обстановке Вашингтон может разве что недвусмысленно дать понять Москве, что внутриполитические репрессии несовместимы с долгосрочным партнерством с Соединенными Штатами. Не способствует делу и тот факт, что репутация самих США в качестве нравственного образца за последние годы серьезно пострадала. Более того, подозрительность Москвы в отношении намерений Вашингтона сегодня только возрастает. В ряде случаев Москва стала рефлекторно воспринимать с опасением даже те решения, которые не направлены против России. В целом, это не так уж плохо в нынешней ситуации вокруг России.

Если сама Москва смотрит на Запад с подозрением, то использование Россией своих энергоресурсов в политических целях вызывает возмущение у западных правительств, не говоря уже о соседних странах, которые полностью зависят от энергопоставок из России.

Россия, безусловно, должна и впредь активно использовать энергетический рычаг в качестве политического средства. К сожалению, в руках правительства пока один Газпром. Но, видимо, в будущем, если понадобится, то дело может пойти и до нефтяных компаний, в частности, Роснефть сегодня стала гигантом мирового масштаба.

Несомненно, Газпром снабжает дружественные государства энергоносителями по льготным ценам. По сути, Россия попросту вознаграждает страны, поддерживающие с нею особые политические и экономические отношения, продавая им нефть и газ по ценам ниже рыночных. Безусловно, политически мы можем примириться с «натовским» выбором соседних стран, но субсидировать их после этого Россия не обязана. Надо всегда иметь в виду, что когда Вашингтон реагирует на «политизированное» использование Россией своих энергоресурсов с благодарным неодобрением, это выглядит не слишком искренне: ведь ни одно государство не вводит экономические санкции против других настолько часто и с таким энтузиазмом, как Соединенные Штаты.

США постоянно обвиняли Россию в obstructive действиях по Косово, однако публично озвученная позиция Москвы состояла в том, что она примет любое соглашение, достигнутое косоварами и Сербией. Москва никогда не отговаривала Белград от договоренности с Косово. Но и признавать односто-

роннее провозглашение независимости Косово Россия была не намерена. После самопровозглашения независимости Косово ситуация кардинально поменялась. США и западные союзники «наплевали» на международное право на Совет безопасности ООН, на Россию. Это должно развязать России руки. От решения не признанных республик на территории бывшего СССР, в особенности Абхазии, Южной Осетии, а в последующем и Приднестровья обрести независимость без согласия государств, от которых они хотели отделиться, Москва только выиграет. Многих в России вполне устраивает, что судьба Косова стала прецедентом для непризнанных постсоветских территорий, большинство из которых жаждут независимости и последующей интеграции с Россией. И здесь не надо России особо держаться за букву международного права, которое не нами было нарушено.

Ряд других разногласий по внешнеполитическим вопросам лишь усугубляет напряженность. Россия, к примеру, не поддержала решение Вашингтона о вторжении в Ирак, такую же позицию заняли некоторые ключевые союзники США по НАТО, в частности Франция и Германия. Россия поставляет обычные вооружения некоторым государствам, которые США считают враждебными, например, Ирану, Сирии и Венесуэле, но делает она это на коммерческой основе, ничем не нарушая международного права. Вполне понятно, что Соединенные Штаты могут воспринимать такие действия как провокационные, но многие россияне точно также относятся к американским военным поставкам Грузии.

Вопреки своим интересам, Россия должна прекратить участвовать в политике мягкого «обуздания» Ирана и Северной Кореи. С одной стороны, Россия не идет так далеко, как хотелось бы США и Европе, а, в конечном итоге, все же поддерживает введение санкций против обеих стран.

Разногласий между США и Россией достаточно много, но это не означает, что Россия – враг США. И главное здесь, что Россия не поддерживает «Аль-Каиду» и другие террористические группировки, ведущие войну против Америки, и уже не распространяет «конкурирующую» идеологию, нацеливаясь на мировую гегемонию, как это было во времена СССР. Кроме того, Россия ни разу не вторглась, и не грозила вторжением на территорию какой-либо из соседних стран. Наконец, Россия решила не раздувать сепаратистские настроения на Украине, несмотря на наличие в этой стране значительного и весьма активного русского меньшинства.

Главное для России принять, что США – самая могущественная держава мира, и провоцировать ее без нужды нет смысла. Однако, России нет смысла больше подстраиваться под американские предпочтения, особенно в ущерб собственным интересам.

КОНСОЛИДИРОВАННАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

С.О. Харламов,

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России*

В.В. Ломакин,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры противодействия терроризму
и экстремизму ВИПК МВД России
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право,
конституционный судебный процесс, муниципальное право
E-mail: evg.hazow@yandex.ru*

Аннотация. Делается попытка обоснования создания конституционно-правового механизма осуществления совместной (консолидированной) законодательной инициативы Федерального Собрания Российской Федерации с органами законодательной власти субъектов РФ. Данные процедуры необходимы для учета особенностей развития субъектов РФ и преодоления возникающих правовых коллизий в различных сферах правового регулирования.

Ключевые слова: законотворчество, законодательные процедуры, законодательная инициатива, законодательный процесс, законодательные органы государственной власти, нормативные правовые акты.

CONSOLIDATED LEGISLATIVE INITIATIVE

S.O. Kharlamov,

*the candidate of jurisprudence, the senior lecturer, the professor
of chair of the constitutional and municipal right of the
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

V.V. Lomakin,

*the candidate of jurisprudence, the senior lecturer of chair
of counteraction to terrorism and extremism VIPK
the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. This article attempts to justify the creation of a constitutional and legal mechanism for implementing the joint (consolidated) legislative initiative of the Federal Assembly of the Russian Federation with the legislative power of the subjects of the Russian Federation. These procedures are necessary to account for the peculiarities of the development of Russian regions and overcome the legal conflicts in various areas of legal regulation.

Keywords: Legislation, legislative procedure, the legislative initiative, the legislative process, legislative bodies of state power, regulations.

Государственное устройство РФ предопределяет определенные характеристики построения системы законодательных органов государства, что сказывается на правовой системе, которая имеет свои особенности. Территория России состоит из субъектов РФ, которые являются ее частями. Конституцией РФ установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Одним из основных принципов построения государственной власти в Российской Федерации является создание двухуровневой системы органов законодательной власти. На федеральном уровне, в соответствии с Конституцией, Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации и состоит из двух палат – Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ. При этом палата федерального парламента выступает самостоятельным участником законодательного процесса.

Субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Россий-



ской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательная власть в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием РФ и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституцией РФ установлена система представительных органов государственной власти, выполняющих законодательные функции.

Законодательные органы субъектов РФ являются единственными органами власти, которые наделены правом законодательной инициативы в субъектах. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ таким правом не обладают.

Система законодательства Российской Федерации состоит из федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Согласно Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы принимаются Государственной Думой РФ и одобряются Советом Федерации РФ. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Каждый из субъектов РФ имеет свои особенности, отличается экономическим развитием, составом территории, плотностью населения и пр. Создание правовых систем субъектов РФ опирается на эти особенности, определяется ими. Исходя из этих предпосылок возникает необходимость в обеспечении единой правовой системы РФ и взаимодействие законодателей.

Взаимодействие палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ направлено на имплементацию норм Конституции РФ и федерального законодательства в правовых системах субъектов РФ.

В силу этого для обеспечения стабильности правовой системы в России законы должны не просто не противоречить друг другу, но и быть согласованными, представляя единое целое. При этом следует учитывать, что Федеральное Собрание РФ воздействует на правовую систему субъектов Федерации; законодательные органы субъектов Федерации участвуют в федеральном законодательном процессе. Так, осуществляется взаимодействие органов законодательной власти Федерации и ее субъектов.

Законотворчество осуществляется органами законодательной власти на основе, ст.ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ, которые определяют разграниче-

ние предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации Федеральное Собрание принимает федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие и верховенство на всей территории РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае возникновения противоречия между федеральным законом и законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, действует федеральный закон. В случае противоречия федеральному закону нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, изданного вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

В Совет Федерации РФ входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В силу порядка формирования Совет Федерации РФ играет роль представителя субъектов Федерации. Как верхняя палата парламента он активно взаимодействует с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законодательный процесс осуществляется в рамках установленного Конституцией РФ и Регламентами палат Федерального Собрания РФ порядка. Рассмотрим эту процедуру в той части, которая касается законодательной инициативы.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом законодательной инициативы и участвуют в федеральном законодательном процессе наряду с Президентом РФ, Советом Федерации, членами Совета Федерации РФ, депутатами Государственной Думы РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ. Право законодательной инициативы предоставлено им в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

Согласно ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу РФ. Первоначально законопроект получает Председатель Государственной Думы РФ (ч. 1, ст. 107 Регламента ГД), затем он направляет законопроект и материалы к нему в профильный комитет (ч. 2, ст. 107 Регламента ГД). Решение профильного комитета о соответствии законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы РФ, включающее предложения по законопроекту, вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы РФ (ч. 3, ст. 107 Регламента ГД).

Дальнейшее движение законопроекта зависит от мнения профильного комитета и решения Совета Государственной Думы РФ. В случае, если Совет Государственной Думы РФ принимает положительное решение, то назначает один из комитетов Государственной Думы РФ ответственным по законопроекту (в некоторых случаях, назначает также комитет-соисполнитель (комитеты-соисполнители); включает законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы РФ на текущую либо на очередную сессию; направляет законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации РФ, Правительство РФ, Общественную палату РФ, а также в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний (ч. 1, ст. 108 Регламента ГД).

В случае, если Совет Государственной Думы РФ принимает отрицательное решение, то возвращает законопроект субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований, установленных ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД. В таком случае законопроект не считается внесенным в Государственную Думу РФ (ч. 3, ст. 108 Регламента ГД).

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным ст. 72 Конституции РФ, Совет Государственной Думы РФ, перед их рассмотрением на заседании Государственной Думы РФ, направляет их в высшие органы законодательной и исполнительной власти субъектов для подготовки и представления в Государственной Думе РФ отзывов (ст. 109 Регламента ГД).

Представители законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, в которые законопроект направлялся для дачи отзывов, предложений и замечаний, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта (ч. 3, ст. 113 Регламента ГД).

В статье рассматривается законодательная инициатива как форма участия парламентом субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе. Законодательная инициатива - форма участия за-

конодательных собраний субъектов в федеральном законодательном процессе.

Таковы принципы, на которых осуществляется законотворчество в Российской Федерации и формируется правовое пространство.

Посредством законодательной инициативы субъекты Федерации воздействуют на федеральное законодательство, направленное на регулирование общественных отношений всего государства.

Консолидированная законодательная инициатива обеспечивает совместное законотворчество Федерального Собрания РФ и субъектов РФ, посредством которой они вместе формируют нормы еще до внесения содержащих их законопроектов в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы. Таким образом, обеспечивается согласование воли федеральных и региональных законодателей в процессе формирования проекта закона.

Законодатель субъекта РФ может оперативнее отреагировать на возникновение необходимости законодательного регулирования и выступить с предложением в виде внесения законопроекта в Государственную Думу РФ. Субъекты Федерации являются непосредственными законодателями на региональном уровне; без учета их мнения и опыта не возможно в полной мере регулировать общедоказательные отношения.

В таком случае, в задачу федерального законодателя входит содействие законодательному органу субъекта РФ в разработке такого законопроекта и внесении его в нижнюю палату РФ.

Достижение этой цели требует усиленной совместной работы Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный парламент как конституирующее ядро должен организовывать этот процесс, быть центром правового регулирования, определять правила для всех остальных участников.

Федеральный парламент и законодательные органы субъектов Федерации действуют совместно, что требует определенных правовых моделей взаимодействия представительных органов.

Одним из таких правовых инструментов выступает консолидированная законодательная инициатива.

В Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев поставил задачу повышения эффективности законодательной деятельности субъектов Федерации на федеральном уровне и поручил Совету Федерации РФ организовать эту работу.

Советом Федерации РФ принят ряд мер, направленных на правовое обеспечение введения в России института консолидированной законодательной инициативы.

В целях реализации Послания Президента РФ принята Концепция совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (пред-



ставительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе (далее - Концепция), которая выделяет одними из основных направлений этого взаимодействия совместное внесение в Государственную Думу РФ в порядке реализации права законодательной инициативы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов – консолидированных законодательных инициатив и совместную разработку проектов таких законов.

Были внесены изменения в Регламент Совета Федерации РФ. Теперь консолидированная законодательная инициатива официально применяется Советом Федерации РФ. Согласно Регламенту Совета Федерации РФ законопроекты могут вноситься в Государственную Думу РФ совместно с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации) в форме консолидированной законодательной инициативы.

Условием внесения проекта консолидированной законодательной инициативы на рассмотрение Совета Федерации выступает решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (решений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации) о совместном с Советом Федерации РФ внесении консолидированной законодательной инициативы в Государственную Думу РФ.

Разработано Типовое соглашение между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации о взаимодействии в федеральном законодательном процессе, заключаемое в двустороннем порядке с парламентом субъекта РФ, и определяет права и обязанности сторон при осуществлении указанной деятельности.

Проанализировав положения указанных актов, консолидированную законодательную инициативу можно определить как совместное внесение в Государственную Думу РФ законопроектов Советом Федерации РФ и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (или несколькими законодателями субъектов Федерации). В таком виде верхней палатой федерального парламента было решено содействовать законодателям субъектов РФ в реализации их права законодательной инициативы. Также указанными положениями предусмотрено, что другие парламенты субъектов Федерации могут присоединяться к такой инициативе.

Организатором создания консолидированной законодательной инициативы выступает Совет Федерации РФ, который разрабатывает совместно с

законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации такие законопроекты и затем вместе с ними вносит их в Государственную Думу РФ.

Появление консолидированной законодательной инициативы обусловлено необходимостью обеспечения участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе. Консолидированная законодательная инициатива является одной из форм законодательной инициативы.

Консолидированная законодательная инициатива могла быть представлена и в иных формах.

Активное использование законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательной инициативы неизбежно порождает большое количество законопроектов, вносимых в Государственную Думу РФ. Создается ситуация, в которой законодательные органы субъектов Федерации могут вносить предложения о правовом регулировании одних и тех же общественных отношений. Законопроекты экономических регионов могут быть достаточно схожими. Например, такими инициативами могут выступать предложения законодателей пограничных регионов России, субъектов одного Федерального округа и т.п.

Исходя из этого, можно выделить две правовые модели консолидированной законодательной инициативы.

В соответствии с первой Государственная Дума РФ объединяет внесенные законодательные инициативы законодательных органов субъектов Федерации, направленные на регулирование одной и той же сферы общественных отношений. Затем передает группу таких законопроектов в Совет Федерации РФ, который совместно с законодателями субъектов РФ организывает разработку консолидированного законопроекта.

Завершающей стадией этого процесса выступает консолидированная законодательная инициатива законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и Совета Федерации РФ.

Центральным субъектом этой деятельности выступает Совет Федерации РФ, который совместно с региональными законодателями разрабатывает такой законопроект, являясь представителем консолидированной законодательной инициативы, выступая от имени субъектов Федерации, которые решили внести ее в Государственную Думу РФ.

В таком случае, в задаче федерального парламента могло бы входить обобщение схожих законопроектов субъектов Федерации.

Таким образом, законодательные инициативы парламентов субъектов Федерации, имеющие один предмет регулирования, могут быть превращены в

один законопроект, вносимый совместно органами законодательной власти двух уровней.

Одновременно с участием в осуществлении консолидированной законодательной инициативы законодательный орган субъекта РФ может вносить законопроект, подпадающий под такую категорию, в рамках обыкновенной законодательной инициативы. Указанное положение можно рассматривать как переходное, оно могло бы решить проблему долгого прохождения законодательных инициатив субъектов Федерации в Государственной Думе РФ и Совете Федерации РФ на первоначальном этапе введения консолидированной законодательной инициативы.

Указанные меры позволят Федерации лучше отражать реальное положение в государстве, обеспечивать гармонизацию федерального и регионального законодательства, а также равноправие субъектов РФ.

Основные положения второй модели консолидированной законодательной инициативы выглядят следующим образом.

Исходным положением этой модели следует считать предоставление возможности субъектам Федерации самим организовывать создание консолидированного законопроекта.

На основании переговоров законодателей субъектов РФ, ими может быть определена необходимость объединения своих усилий в сфере законодательной инициативы.

Могли бы быть созданы межрегиональные комиссии, состоящие из депутатов парламентов субъектов РФ. Такие комиссии формировались бы на паритетных началах. В их функции входило бы обеспечение взаимодействия законодательных собраний субъектов Федерации. В таком случае можно говорить о межрегиональном законотворчестве.

В такую комиссию могли бы вноситься проекты законов субъектов-участников для оценки возможности консолидированной законодательной инициативы.

В случае принятия комиссией решения придания законопроектам субъектов РФ статуса консолидированной законодательной инициативы, в ее обязанности могла бы входить разработка текста законопроекта при совместном участии субъектов Федерации, входящих в комиссию. Такие комиссии могли бы действовать как на постоянной основе, так и создаваться для разработки конкретного законопроекта.

Входящие в комиссию парламентарии могли бы выступать представителями такого законопроекта в Федеральном Собрании РФ.

Могли бы формироваться подкомиссии по различным отраслям права. В таком случае им следовало бы концентрировать законотворческую информацию всех субъектов Федерации для поиска однородных законопроектов. При нахождении таковых, они могли бы предлагать им разработку консолидированной законодательной инициативы.

Следует учитывать, что такие комиссии не могут вносить в Государственную Думу РФ законопроекты в порядке законодательной инициативы, так как таким правом обладают только перечисленные в Конституции РФ субъекты. Поэтому выступать с консолидированной законодательной инициативой могут только законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Советом Федерации РФ.

Готовый текст совместно разработанного законопроекта передается в Совет Федерации РФ, который либо вносит в него изменения и отправляет на доработку либо вместе с законодательными органами субъектов РФ вносит его в Государственную Думу РФ.

Законопроект, прежде чем стать консолидированной законодательной инициативой, следует рассмотреть Советом Федерации РФ, который является органом федеральной законодательной власти, представляющим все субъекты Федерации. В силу этого его участие в консолидированной законодательной инициативе будет способствовать более комплексному применению этой формы взаимодействия Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Субъекты Федерации сами определяют, какие законопроекты должны быть объединены для создания консолидированной законодательной инициативы.

Исходя из этого консолидированная законодательная инициатива могла бы быть методом достижения несколькими субъектами Федерации, с одной стороны, сближения своих законодательных баз для достижения общих целей, с другой, – объединения ресурсов региональных законодателей с Федеральным парламентом.

И федеральным и региональным законодателям следует осуществлять поиск законодательных предложений, имеющих схожие положения. Правовой мониторинг – одно из главных условий обеспечения разработки качественного консолидированного законопроекта.

Консолидированная законодательная инициатива позволяет решить проблему сближения законодательства России на разных уровнях на этапе законодательной инициативы, еще на стадии зарождения закона, не допустить возникновения коллизии закона на стадии законодательной инициативы.

Исходя из вышеизложенного, консолидированную законодательную инициативу следует использовать как инструмент объединения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Положения о консолидированной законодательной инициативе могут быть использованы при разработке закона о законодательном процессе в РФ и закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации.



Консолидированная законодательная инициатива не нарушает установленных Конституцией РФ принципов государственного устройства. Такая форма законодательной инициативы направлена на воздействие на первый этап законодательного процесса. Она позволяет объединить законодательные ресурсы нескольких субъектов Федерации для создания более согласованного законопроекта.

Если считать, что законотворчество начинается с возникновения необходимости законодательного регулирования каких-либо общественных отношений, то формирование консолидированной законодательной инициативы следует начинать с этого момента. Другими словами, прежде чем приступить к разработке законопроекта следует оценить, сможет ли он стать консолидированной законодательной инициативой, ведется ли работа по созданию похожих законопроектов другими субъектами РФ и следует ли совместно осуществлять деятельность по разработке такого законопроекта.

Деятельность по осуществлению консолидированной законодательной инициативы включается в более широкое понятие – законотворчество. Его особенностью можно считать тесное взаимодействие федерального парламента и законодательных органов субъектов Федерации. Вместе с тем, консолидированная законодательная инициатива объединяет деятельность нескольких органов законодательной власти субъектов Федерации.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются участниками федерального законодательного процесса. Система законодательных органов государственной власти в РФ построена на принципе их взаимодействия; региональные органы законодательной власти не подчинены федеральному парламенту, а действуют на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Консолидированная законодательная инициатива позволяет решить ряд возникающих при осуществлении законотворчества проблем, к которым относятся: большой поток законопроектов, зачастую схожих по содержанию, обеспечение взаимодействия законодателя субъекта РФ с федеральным, сближение правовых систем Федерации и ее субъектов, снижение вероятности возникновения законодательных коллизий.

Итак, консолидированная законодательная инициатива – это форма взаимодействия Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ по совместной разработке и внесению в нижнюю палату федерального парламента законопроектов в порядке законодательной инициативы.

МАТЕРИАЛЬНЫЕ СЛЕДЫ КАК ЭЛЕМЕНТ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНТРАБАНДЫ ВООРУЖЕНИЯ И ВОЕННОЙ ТЕХНИКИ

И.А. Хритошин,

аспирант Российской таможенной академии

Научная специальность 12.00.12 – криминалистика;

судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

E-mail: i27-10-1987@yandex.ru

Аннотация. Обоснованный выбор мест потенциального обнаружения материальных следов контрабанды вооружения и военной техники – предпосылка грамотного выявления материальных следов контрабанды. Формирование общей стратегии выявления мест обнаружения материальных следов, свидетельствующих о совершении контрабанды вооружения и военной техники, должно осуществляться, на основе анализа основных стадий осуществления контрабанды

Ключевые слова: вооружение, военная техника, контрабанда, таможенная процедура, материальные следы, следы-предметы, следы-отображения, следы-вещества.

MATERIAL TRACES AS ELEMENT OF THE CRIMINALISTIC CHARACTERISTIC OF SMUGGLING OF ARMS AND MILITARY EQUIPMENT

Annotation. Reasonable selection of material tracks probable detection places in the cases of armament and defense technology contraband is prerequisites for competent exposure of contraband material track. General strategy of exposure of material tracks detection places testified to armament and defense technology contraband have to be based on analysis of all contraband stages.

Keywords: armament, defense technology, contraband, procedure of customs, material tracks, track-object, track-reflection, track-substance.

Контрабанда вооружения и военной техники рассматривается как одна из основных внутренних угроз, пренебрежение которой ведет к ослаблению стабильности военно-политических позиций РФ, а также противоречит ее экономическим интересам. Проблемы борьбы с контрабандой товаров и продукции, относимых к вооружению и военной техники в определенной степени обусловлены спецификой криминалистической атрибуции данного вида преступных деяний. Осуществление необходимых адекватных мер противодействия контрабанде должно базироваться на фундаментальных исследованиях и научной методике обнаружения, расследования и предотвращения случаев контрабанды вооружения и военной техники, повышении эффективности законодательства и практики его применения в сфере борьбы с контрабандой вооружения и военной техники.

Несмотря на отсутствие в теории криминалистики единой позиции по вопросу границ преступного деяния в виде контрабанды вооружения и военной техники и структуры способа осуществления преступления, общим мнением исследователей является целесообразность представления способа деяния в виде комплекса действий, подразделяемых на: подготовительные действия, действия по совершению, посткриминальные действия, действия по сокрытию.

Подготовительные действия к совершению контрабанды вооружения и военной техники включают в себя две основные группы действий: 1) сбор информации; 2) подготовка материальных средств совершения контрабанды. Действия по сокрытию контрабанды направлены на введение сотрудников таможенных органов в заблуждение относительно вида товара, его количества, путей и способов перемещения товара, на минимизацию внимания сотрудников таможенных органов на перемещаемые предметы и на лиц, участвующих в совершении контрабанды.

Материальные следы, возникающие на всех стадиях контрабанды вооружения и военной техники – при подготовке контрабанды, ее совершении и скрывании, – рассматриваются как крайне важные элементы криминалистической характеристики рассматриваемой категории противоправных действий.

Обнаружение материальных следов контрабанды предметов и товаров, относимых к вооружению и военной технике в соответствии со ст. 226.1 УК РФ, позволяет в ходе дальнейшего их анализа в совокупности с другими сведениями, полученными в ходе расследования контрабанды, воссоздать обстоятельства совершения конкретного преступления, в связи с чем научно-обоснованному выбору мест, где могут быть обнаружены материальные следы контрабанды, и грамотному выявлению непосредственно самих материальных следов контрабанды вооружения и военной техники придается большое значение [1].

Материальные следы контрабанды вооружения и военной техники могут быть классифицированы по: месту их обнаружения, информационному назначению, характеру происхождения, их биохимической и физико-химической природе. Материальные следы могут быть также дифференцированы по целям дальнейшего расследования случаев контрабанды вооружения и военной техники:

- обнаружение предмета контрабанды;
- установление способа совершения контрабанды;
- выяснение способа перемещения контрабанды через таможенную границу;
- обнаружение каналов контрабанды;
- установление направления контрабанды;
- выяснение цели контрабанды;
- установление покупателя товаров и предметов относимых к вооружению и военной технике и выяснение степени его причастности или непричастности к факту осуществления контрабанды, наличие или отсутствие информированности покупателя о контрабандном характере перемещения приобретаемого вооружения через таможенную границу, наличие или отсутствие у покупателя умысла в приобретении контрабандного вооружения и военной техники, а также предметов и товаров, относимых к вооружению и военной технике;
- установление личности или личностей, участвовавших в осуществлении контрабанды, а также причастных к ней;
- выяснение происхождения предмета контрабанды (произведены ли предметы, относимые к вооружению и военной технике в заводских условиях или



кустарным способом, а также место производства, где и у кого были приобретены предметы контрабанды);

- выяснение вопроса о том, было ли использовано вооружение по своему прямому назначению до момента его незаконного перемещения через таможенную границу и при каких обстоятельствах.

Формирование общей стратегии выявления мест обнаружения материальных следов, свидетельствующих о совершении контрабанды вооружения и военной техники, должно осуществляться, исходя из понимания того факта, что возникновение материальных следов при совершении преступных деяний имеет в своей основе принципы взаимодействия и отражения, что, по сути, означает следующее: с одной стороны, действия лица или лиц, осуществляющих контрабанду, оказывают воздействие на материальные объекты, создавая то, что называют отражением в материальной среде, и, с другой стороны, объекты материальной среды, соприкасаясь, т.е. взаимодействуя, с лицом или лицами, осуществляющими контрабанду, отражаются на их телах и одежде. Таким образом, происходит своеобразный обмен материальными следами между лицом, или лицами, осуществляющими контрабанду, и материальными объектами, задействованными в процессе подготовки, совершения и сокрытия контрабанды. Например, при контакте кожи человека с огнестрельным оружием, на поверхности оружия остаются отпечатки пальцев конкретного человека, а на коже (и, возможно, на одежде) человека, остаются следы смазочного масла или, в случае оружия, бывшего в употреблении, и пороха [2, 3]. Вместе с тем, целесообразно заметить, что и объекты материальной среды, взаимодействующие друг с другом в ходе тех или иных действий лиц, совершающих контрабанду, также обмениваются материальными следами.

Материальные следы контрабанды предметов, относимых к вооружению и военной технике, дифференцируются исследователями на следующие обобщенные группы:

- 1) следы-предметы – включают в себя непосредственно предмет контрабанды, т.е. товары и предметы, относимые к вооружению и военной технике, средства их транспортирования, погрузки, хранения, упаковочные средства, документы, используемые для осуществления контрабанды;

- 2) следы-отображения – представляют собой:

- отображения биологических и физиологических свойств лица, участвующего в контрабанде (отпечатки пальцев, следы ног, рук, зубов, почерк, ДНК и другие), несут информацию о лице, совершившем то или иное противоправное действие в процессе контрабанды [4];

- отображение физических, химических, физи-

ко-химических, биологических свойств объектов материального мира, вовлеченных в сферу преступной деятельности (следы обуви, обрывки одежды, следы протекторов автотранспортных средств, царапины и прочие дефекты вследствие применения различных столярных, слесарных, plombировочных и иных инструментов, загрязнения и следы устранения загрязнений и др.), несут информацию о способах совершения контрабанды [5];

- 3) следы-вещества – жидкие и газообразные вещества, являющиеся как предметом контрабанды (например, взрывчатое вещество тринитроглицерин, отравляющее вещество фосген), так и признаком совершения противоправных действий (например, разливы жидкостей, жидкости в парообразном состоянии, газообразные вещества, запах) [6].

Наиболее многочисленную группу, в силу специфического характера функционирования таможенной службы, обусловленного необходимостью сопровождения таможенных процедур большим количеством документации, составляют следы-предметы. Документы переходят в категорию следов-предметов, т.е. становятся материальными следами контрабанды вооружения и военной техники, в случае, если они выступают в качестве средства совершения преступления, например, при выявлении недостоверных таможенных документов, их фальсификации, обманного использования документов, предназначенных исключительно для таможенных целей.

В случае, когда в категорию следов-предметов переходит изъятое в результате выявления контрабанды вооружение, производится тщательный осмотр вооружения и предметов, относимых к вооружению и военной технике, на предмет выявления повреждений, мест окисления и коррозии (ржавчины), дефектов, спилов и насечек на металлических и деревянных частях, индивидуальных особенностей, наличия отпечатков пальцев и ладоней, каких-либо веществ и микрочастиц материалов и их локализации, установления характера поверхности канала ствола, наличия смазочного материала, продуктов выстрела, обнаружения маркировки и заводского номера [7]. Отсутствие заводского номера в случае, если наличие такого номера предусмотрено технической документацией также должно быть выявлено при осмотре следа-предмета в виде вооружения и военной техники. При наличии содержимого в канале ствола вооружения или в иных полостях, в случае свободного его изъятия из ствола или полости, такое содержимое должно быть собрано и упаковано для дальнейшего анализа. При экспертном определении вопроса отнесения обнаруженного предмета контрабанды к вооружению целесообразно первоначально дифференцировать оружие по источнику его производства (по

производственному происхождению) на вооружение заводского производства и вооружение самодельного (кустарного) изготовления. В случае, если осмотр следа-предмета указывает на кустарный, а не заводской характер производства оружия и предметов, относимых к вооружению и военной технике, следует, помимо прочего, произвести замеры их габаритных размеров, а также длину ствола (глубина канала ствола), определить способ заряжения оружия.

Вышеизложенная классификация следов, в целом, вполне оправдана, однако не свободна от некоторых недостатков. Например, не вполне очевидным является в рамках традиционной классификации вопрос отнесения порошкообразных веществ или пыли, обнаруженных на одежде лица, совершившего противоправное деяние, и требующих идентификации с химической точки зрения, и аналогичных порошкообразного вещества и пыли, обнаруженных вокруг предметов, задействованных в совершении противоправных действий, и являющихся фоном для очертания контура предмета или следа – относится ли порошкообразное вещество и пыль к группе следов-веществ или следов-отображений. Дифференциация указанных материальных следов в виде порошка или пыли, по всей вероятности, в большей степени будет определяться ситуативным контекстом их обнаружения и тем смысловым значением в контексте расследования, которое будет придаваться данным следам с точки зрения лица, осуществляющего следственные действия, что влечет за собой определенную субъективность. Так же не очевидно отнесение к той или иной группе следов волокон и нитей текстильных материалов, в частности, следов одежды, поскольку микрочастицы волокон (в отличие, например, от порошкообразного вещества) могут рассматриваться и как отдельные предметы, и как вещество (например, полиэтилентерефталат), и как материал (например, хлопок). Представляется более обоснованным и целесообразным конкретизировать обобщенные группы следов таким образом: в группу следов-отображений включать следы, возникшие в результате физического – чаще всего механического – взаимодействия материальных объектов, а группу, называемую следы-вещества именовать «следы-материалы»; при этом указывать атрибуцию отнесения следа к группе по контексту обнаружения, анализа и дальнейшей экспертизы данного следа. Указываемая атрибуция может быть сформулирована следующим образом: микрочастицы, вещество, материал, контуры материального объекта, загрязнение и прочие обоснованные и обусловленные обстоятельствами слова и словосочетания.

На рис. 1 представлены основные стадии осуществления контрабанды при выявлении места об-

наружения материальных следов и основные виды материальных следов при контрабанде вооружения и военной техники.

В общей совокупности материальных следов, обнаруженных при расследовании контрабанды вооружения и военной техники, следует также дифференцировать следы, указывающие на пути и направления, которые были использованы лицами, совершившими противоправные действия, для того, чтобы покинуть место осуществления контрабанды, поскольку обнаружение материальных следов, свидетельствующих о направлении и способах отхода преступников с места осуществления контрабанды и их дальнейшего движения позволяет своевременно осуществить поисковые и заградительные мероприятия.

Обнаруженные материальные следы и механизмы следообразования в дальнейшем подлежат изучению и анализу с последующим их соотношением с совокупностью элементов криминалистической характеристики контрабанды, которая содержит сведения о каналах незаконного перемещения вооружения и военной техники через таможенную границу, сведения о типичной обстановке обнаружения преступных действий, информацию о возможных связях данного, конкретного преступления с другими противоправными действиями и преступлениями, о каналах взаимодействия исполнителя контрабанды с другими преступлениями.

Таким образом, современная стратегия обнаружения материальных следов, свидетельствующих о совершении контрабанды вооружения и военной техники, должна содержать три основные взаимосвязываемые в ходе расследования компонента, а именно: анализ основных стадий осуществления контрабанды, на основе которого делается обоснованный выбор мест потенциального, наиболее вероятного обнаружения материальных следов контрабанды вооружения и военной техники, а затем обнаруженные материальные следы дифференцируются в соответствии с ситуативным контекстом их обнаружения и смысловым значением в контексте расследования, которое должно придаваться данным следам с точки зрения причинно-следственной связи отдельных элементов и действий, составляющих в совокупности преступное деяние в виде контрабанды вооружения и военной техники. При этом классификационная атрибуция материальных следов как элементов криминалистической характеристики контрабанды вооружения и военной техники должна формироваться с учетом контекста их обнаружения, анализа и экспертизы и включать в себя как дифференциацию по стандартным группам (микрочастицы, вещество, материал, контуры материального объекта, загрязнение), так и по обусловленным обстоятельствами специфическим группам.

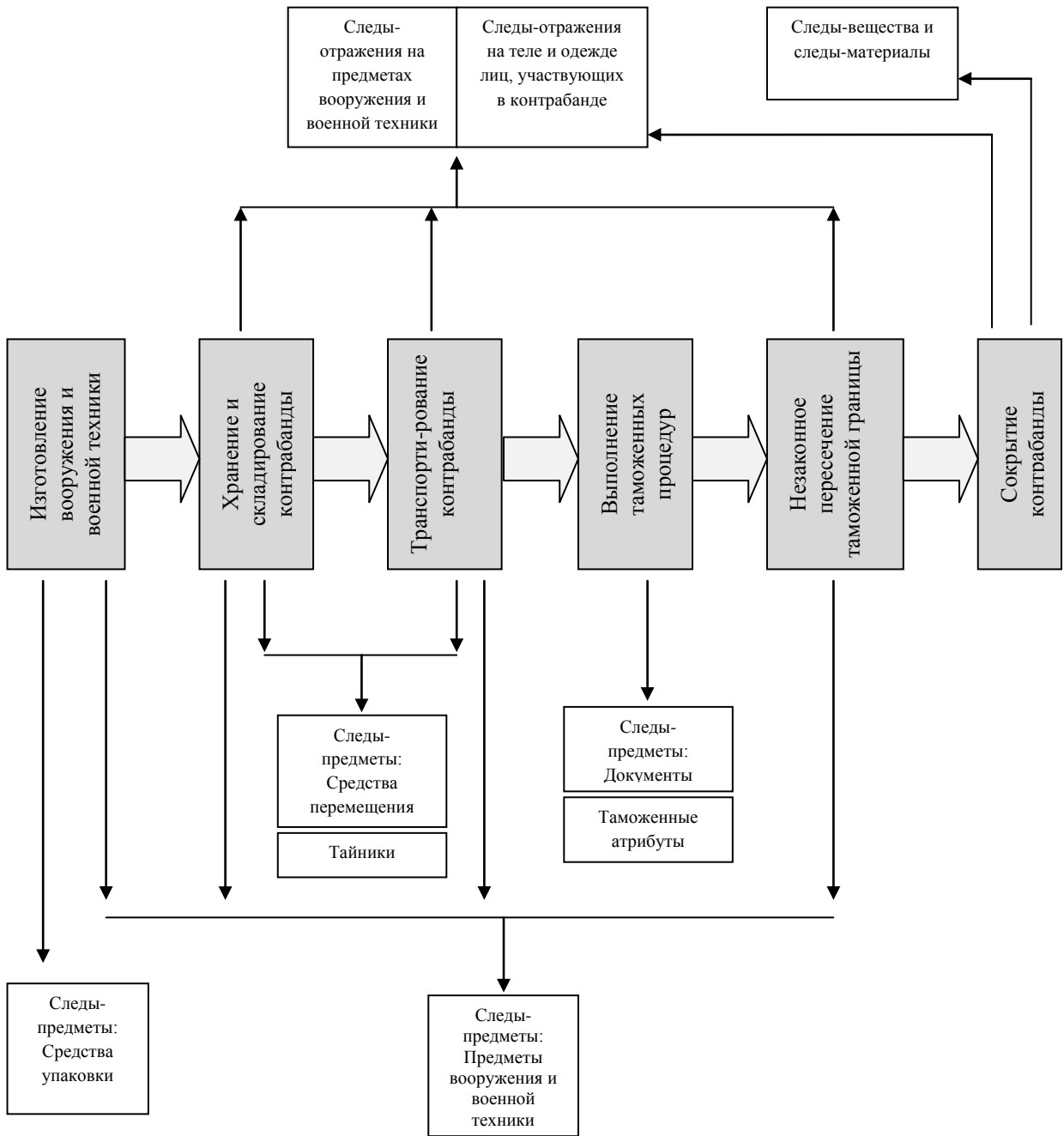


Рис. 1. Основные стадии осуществления контрабанды и анализ выявления места обнаружения материальных следов; основные виды материальных следов при контрабанде оружия и военной техники.

Литература

1. Бертовский Л. Работа следователей с объектами на месте их обнаружения // Законность. 2007. № 5. С. 26–30.
2. Аханов В.С. Криминалистическая экспертиза огнестрельного оружия и следов его применения. Волгоград, 1979. 284 с.
3. Криминалистическое исследование огнестрельного оружия: Методическое пособие для экспертов, следователей и судей. М.: ВНИИ Судебных экспертиз, 1987. 86 с.
4. Ивашков В.А., Слепнева Л.И. Предварительные исследования материальных объектов на месте происшествия: Методические рекомендации. М.: ЭКЦ МВД России, 1992. 76 с.
5. Смотров С.А. Экспертное исследование следов обуви в целях определения их пригодности для идентификации // Эксперт-криминалист. 2006. № 2. С. 23–25.
6. Корневский Ю. Экспертиза запахов следов в следственной и судебной практике // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 29–31.
7. Хасинов Э.М. Уголовное преследование по делам о контрабанде оружия и военной техники (по материалам таможенных органов РФ). Автореф. Дисс.... канд. юрид. наук. М., 2009.

СТРУКТУРА ПРАВА: ЗАКОНОМЕРНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ (В ДЕВЯТИ ВЫПУСКАХ). ВЫПУСК ЧЕТВЕРТЫЙ. ПАРАОТРАСЛИ В СТРУКТУРЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРАВА

В.И. Червонюк,

*доктор юридических наук, профессор
Московского университета МВД России*

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

E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Аннотация. В статье, охватывающей единым замыслом девять выпусков, утверждается принципиально новый методологический статус системы права, обоснованы самостоятельное значение структуры права и ее концепция, предложен инновационный взгляд на строение права в сравнении с его отраслевым делением; исследуются структурные уровни (базовый, основной, логический), ряды, общности права; в этой же связи рассматривается проблема параотраслей права; доказывается структуросвязывающая роль логического инструментария права. В традициях аналитической юриспруденции в публикациях продолжен поиск «элементарных частиц» права; в контексте структурной организации права исследуются принципы права, обоснована новая правовая общность – гуманитарное право; представлено новое видение юридических конструкций, доказывается их структурообразующая роль в составе права и значение как способа юридического мышления и юридического конструирования (законодательства).

Ключевые слова: «профилирующие, базовые» отрасли, специальные и комплексные отрасли права; «классические» отрасли права; идея комплексной отрасли права; властно-организационные и имущественные отношения как объект «комплексной» отрасли права; социально-правовые условия возникновения отрасли права; комплексный институт права; комплексная отрасль права как доктринальное понятие; отрасль законодательства.

THE LAW STRUCTURE: REGULARITY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT (IN 9 ISSUES). FOURTH EDITION. BRANCHES IN THE STRUCTURE OF BLIGHTY LAW

V.I. Chervonjuk,

*the doctor of jurisprudence, the professor
of the Moscow university of the Ministry
of Internal Affairs of Russia*

Annotation. In the traditions of the analytical jurisprudence the search for the elementary parts of the law is offered in the publications; principles of the law are examined in the context of the structure organization of the law; a new legal community - humanitarian law - is substantiated as a manifestation of multistructural transformations in modern legal families; a new vision of the legal constructions is represented; their structure-forming role in the law composition and significance as a mean of legal thinking and legal design (legislation) are proved.

Keywords: «major, basic» branches, special and complex branches of the law; «classical» branches of the law; the idea of the complex branch of the law; administratively organizational and property relations as an object of the «complex» branch of the law; socio-legal conditions of the accrual of a branch of the law; a complex law institution; a complex branch of the law; a complex law institution; a complex branch of the law as a doctrinaire conception; a branch of the legislation.



Современная структура права – сложное, много-составное образование, включающее разноуровневые и разнопорядковые нормативные комплексы. При самых разнообразных оценках структурных элементов права общим местом является признание отрасли права в качестве его центрального и системообразующего элемента. Однако, при определении состава отраслей обнаруживаются существенные, если не сказать полярные, расхождения.

В отечественной теории права широкое распространение получил подход, в соответствии с которым все многообразие отраслей права принято подразделять на три группы – «профилирующие, базовые» отрасли, специальные и комплексные отрасли (предложена и иная систематика отраслей: первичные и вторичные, или комплексные; основные и комплексные). Если относительно первых двух групп, как правило, существует общий консенсус относительно их вхождения в состав права, то вопрос о том, что представляют собой комплексные отрасли права, каковы критерии их обособления, существуют ли предельные основания такого обособления или же их «размножение» не подчинено верифицируемым признакам, остается открытым. При этом, если состав «классических» отраслей вообще-то остается предельно обозначенным, то так называемые комплексные отрасли в буквальном смысле «множатся», соответственно их перечень остается открытым и постоянно корректируется.

Обычно при выделении той или иной комплексной отрасли права автор в обоснование собственного подхода отсылает читателя к работам профессора С.С. Алексеева, в представлении которого «комплексные отрасли – это такие общности правовых норм, которые реально объективировались в правовой системе и которые, не разрушая основной структуры права, существуют в виде вторичных правовых образований»¹. На самом деле, идея комплексной отрасли права обоснована в цивилистической литературе еще в 1947 г.; в поддержку этой идеи высказался В.К. Райхер². В современной отечественной юридической литературе идея комплексной отрасли права получила широкое (почти общепринятое) признание. Однако, при всей ее (идеи) привлекательности, с позиции действительной структуры права она все же является искусственной.

Конечно, необходимость выделения такого нормативного образования на первый взгляд может показаться действительно оправданной. Конструкцией комплексной отрасли права исследователи пытались «собрать» в единый структурный ряд все те нормативные комплексы, которые не охватывались содержанием традиционных (основных) отраслей права. Таким образом, по замыслу архитекторов подхода, система права приобретает логически завершённое

оформление. Симптоматично, что всплеск интереса к идее комплексной отрасли права проявляется в условиях усиливающейся нормотворческой активности государства, расширения его присутствия в тех или иных сферах жизнедеятельности общества (здравоохранение, образование, информационные технологии, телекоммуникации, жилищная сфера, физическая культура и спорт и др.). Реакцией на государственное регулирование в основном и объясняют целесообразность появления комплексных отраслей. Поскольку понятие системы и структуры права господствующим мнением представляется идентичным, постольку для того чтобы «вписать» появляющиеся нормативные образования в существующую систему права они были отнесены к так называемым комплексным отраслям права.

Различные авторы при выделении той или иной комплексной отрасли предлагают вообще-то совпадающий набор аргументов; в обоснование приводится отмеченное выше положение общей теории права, а затем «прилагается» «новая» комплексная отрасль права. Отсюда «в системе российского права выделяются маркетинговое, транспортное, банковское, коммерческое, конкурентное информационное и... спортивное право»³. По версии цитируемого автора, «данные образования являются комплексными потому, что входящие в них нормы не связаны методом и механизмом регулирования. Почти все они прописаны в основных отраслях права. Так, нормы спортивного права можно совершенно четко распределить по таким основным отраслям права, как трудовое, гражданское, хозяйственное (предпринимательское), административное, финансовое, уголовное, международное, процессуальное»⁴.

Такое нагромождение аргументов не усиливает отстаиваемую позицию, даже будучи «очищенное» от юридических неточностей (как-то: квалификация международного права в качестве отрасли российского права, расположение в одном ряду с гражданским правом права хозяйственного (предпринимательского), отнесение последнего к основным отраслям и пр.). Понятно, что с предлагаемых позиций достаточно приведенных «доводов» для вывода о том, что «это доказательство того, что с позиции принципов построения российской правовой системы о спортивном праве можно говорить как о *комплексной отрасли*». Не щадя студентов, действительно изучивших теорию права, автор предлагаемого учебника выделяет «спортивные отношения», «нормы спортивного права», «науку спортивного права» как область «научного правоведения» и т.д. и т.п.⁵. Следуя такой логике, сделанные в ходе одной из дискуссий остроумные замечания относительно выделения «бакалейно-гастрономического и банно-прачечного права» совсем не выглядят ирреальными.

Понятно, что если выделять «спортивное право», то можно согласиться с теми же доводами, но уже в пользу выделения информационного права в ряду комплексных отраслей права, а вместе с этим признать «информационно-правовые нормы» и «информационные правоотношения»⁶. Предлагается дополнить этот ряд телекоммуникационным правом, правом Интернета. Справедливости ради надо признать, что существуют и более взвешенные оценки (М.М. Рассолов, И.Л. Бачило, А.Б. Агапов).

Не меньшие основания были и у тех авторов, которые предложили выделять образовательное право⁷, хотя позиции отдельных из них, надо признать, выглядят достаточно убедительно, что, в частности, касается обоснования «образовательных правоотношений» (В.М. Сырых).

Не утихают дискуссии по поводу признания комплексными отраслями инвестиционное право, транспортное право, медицинское право, гражданское исполнительное право, парламентское право, избирательное, жилищное, военное и др.; объявляется, к примеру, что «горные отношения образуют предмет горного права, являющегося самостоятельной отраслью в системе права России»⁸.

Столь радикальные взгляды на структуру права не являются исключением. При этом одновременно обнаружилось два полярных подхода: (1) сторонники признания соответствующего нормативного образования комплексной отраслью права и (2) их противники. Так, широко распространена позиция относительно признания предпринимательского (хозяйственного) права в качестве комплексной отрасли права⁹. Вместе с тем, немало сторонников и противоположного подхода, полагающих, что гражданское право вместе с другими уже сложившимися отраслями права способно в полной мере обслуживать предпринимательский сектор экономики. С этой точки зрения предпринимательство в его сущности проявлении есть деятельность по систематическому получению прибыли, органично слито с гражданским правом и неотделимы от него¹⁰.

«Опираясь на теорию многомерного или разноровневого подхода к трактовке отраслей права» ряд авторов призывает рассматривать транспортное право «как комплексную отрасль права»¹¹. Но сделанный в этой же работе вывод о том, что «центральное место» среди регулируемых отношений «занимают правоотношения, связанные с организацией и осуществлением перевозки, базирующиеся на договорных началах», порождает обоснованные сомнения в правильности такого вывода и вполне резонно указывает на то, что «транспортное право является составной частью гражданского права»¹². Апелляция авторов к тому, что предметом транспортного права «являются общественные отношения разных видов

...специфические отношения, возникающие в связи с использованием для выполнения договора перевозки источника повышенной опасности – транспорта... речь идет об отношениях административно-правового характера...» в лучшем случае может свидетельствовать о том, что транспортное право – это как институт (в основном) гражданского права, так и (отчасти) административного права, на этом основании вывод о том, что транспортное право – «это отрасль законодательства»¹³ также имеет право на существование.

Для одних авторов таможенное право – «это институт административного права»¹⁴, в то время как другие убеждены в том, что это комплексная отрасль российского права, что объясняется совокупностью юридических институтов и норм, находящихся в основе регулирования отношений в области Таможенного дела¹⁵; «самостоятельная отрасль права»¹⁶.

Достаточно большая группа авторов исходит из того, что жилищное право – это «комплексная отрасль права»¹⁷, но не меньше сторонников совершенно иного подхода, вполне обоснованно полагающих, что жилищное право есть часть (институт, подотрасль) гражданского права¹⁸.

Полагая, что предложенное в теории права деление всех отраслей права на «первичные» и «вторичные» не вполне удовлетворительно для определения статуса аграрного права, а «само понятие «вторичность» (нормы права, отрасли права) растяжимо, авторы учебника по аграрному праву приходят к выводу о том, что «аграрное право – самостоятельная однопорядковая, основная, специализированная отрасль права»¹⁹. Однако, в ином издании тот же авторский коллектив (с несколько обновленным составом) придерживается прямо противоположного взгляда, констатируя, что аграрное право рассматривается исключительно как «наука аграрного права, как область научных исследований, и учебная дисциплина в юридических и сельскохозяйственных вузах»²⁰.

Не особо утруждая читателя аргументацией в обосновании статуса банковского права, А.Г. Братко однозначно называет его (банковское право) «новой отраслью в системе российского права»²¹, в то время как признанные специалисты в области финансового права намного корректнее в своих выводах, квалифицируя этот нормативный комплекс в качестве отрасли законодательства, включающей «комплекс норм публично-правового и частно-правового характера»²².

Похожая ситуация складывается вокруг парламентского, миграционного и, как отмечалось, транспортного права (в последнем случае выделяют автотранспортное, железнодорожное, воздушное, морское право).



Значительное распространение получила точка зрения о муниципальном праве как комплексной отрасли (Н.С. Бондарь, Н.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев и др.); иногда при этом не уточняется «статус» отрасли, иногда утверждается, что это «комплексная отрасль права»²³. Как и в приведенных выше случаях, в качестве видовых стали обособлять «нормы муниципального права», «муниципальные правонарушения», «муниципальную ответственность», «метод муниципального права»²⁴, «комплексный метод правового регулирования»²⁵, «режимы в муниципальном праве», «конструкции в муниципальном праве»²⁶ и т.д. и т.п. в ней («отрасли») выделяются общая, особенная и специальные части и др. Выделение среди научных специальностей, наряду с конституционным правом, судебным конституционным процессом, и муниципального права (специальность 12.00.02) лишь усилило позиции сторонников данного подхода. Между тем существует и иная, как представляется, более реалистичная позиция, согласно которой «содержание муниципального права следует рассматривать не как комплексную отрасль права, а как подотрасль конституционного права, регулиющую одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть»²⁷. Отсюда предмет регулирования так называемого муниципального права является сферой действия норм конституционного права, находится, так сказать, под его юрисдикцией²⁸.

При ближайшем рассмотрении оказывается, что особенность так называемых комплексных отраслей права усматривается в том, что они сочетают в себе разнопорядковые отношения, к примеру, властно-организационные и имущественные, которые, соответственно, регулируются нормами разных отраслей права, причем как публично-правовыми, так и частноправовыми. Но такое сочетание само по себе не является достаточным основанием для выделения нормативного комплекса в самостоятельную отрасль права. Появление новой отрасли возможно лишь там, где требуется конструирование регулятивного инструментария, отражающего общие принципы и методы регулирования для всего комплекса норм. Имущественные же отношения, в какой бы сфере общественной жизни они не возникли – в связи ли с деятельностью транспортных, муниципальных и др. предприятий, подчинены общим началам гражданского законодательства. Точно так же обстоит дело с властно-организационными отношениями, регулирование которых подчинено действию норм публичного права. Но если возникающие отношения не предполагают трансформации или видоизменения методов правового регулирования, то следует признать, что и специально-юридических условий для новой отрасли права (пусть даже и комплексной) не существует. Новая отрасль

права не является плодом субъективных усмотрений, она может сложиться при тех условиях, что в реальной действительности возникают качественно новые общественные отношения, которые по предмету и методу правового регулирования не укладываются в уже существующие отрасли.

Очевидно, что «спортивные», «таможенные», «транспортные», «предпринимательские», «муниципальные», «миграционные», «банковские» и т.п. отношения специфичными для отрасли права признаками не обладают: все они без исключения регулируются нормами «традиционных» (первичных, основных) отраслей права. Соответственно речь может идти о конструировании обособленного нормативного образования на базе существующих отраслей права, вычленения из них норм, относящихся к тому или иному виду деятельности, т.е. о вторичном, комплексном, производном праве, но являющемся структурной общностью конкретной отрасли права. Понятно, что с учетом практической целесообразности и субъективного усмотрения возможно конструирование любых нормативно-правовых образований – «спортивного», «таможенного», «информационного» «сельскохозяйственного», «автотранспортного», «медицинского», «муниципального» права и пр. Но все эти нормативные образования охватываются уже известными понятиями – института (субинститута) права (межотраслевого института) или же отрасли законодательства.

Признание каждого из отмеченных выше нормативных образований в статусе отрасли права, пусть даже и «комплексной», невозможно по вполне объективному основанию, а именно по причине отсутствия полноценного комплекса системообразующих для отрасли права факторов. По этой причине нельзя обнаружить специфический для каждого из этих образований (таможенного, транспортного, банковского, информационного, миграционного и т.д. и т.п. права) механизм регулирования – особое сцепление норм, правоотношений, индивидуальных актов, в котором проявляется специфика метода правового регулирования; наличие собственных средств охраны и защиты регулируемых отношений²⁹. Точно также нельзя обнаружить, применительно к комплексной отрасли права, специфических связей, интегрирующих нормативные комплексы в отраслевую правовую общность³⁰.

Изложенное дает основание сделать обобщающий вывод: так называемая комплексная отрасль права может быть использована исключительно как доктринальное понятие, тождественное уже существующему в юриспруденции понятию «отрасль законодательства».

Такой вывод имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение: юридическая

доктрина призвана предопределять задачи нормотворческой деятельности государства с тем, чтобы российское право функционировало в качестве органичного целого. В соответствии с доктринальными представлениями о строении (структуре) права проводится систематизация и кодификация законодательства, устраняются несогласованности и противоречия в нем, решаются многие вопросы применения права, совершенствуется юридическая техника. В этой связи феномен комплексности отрасли, с одной стороны, препятствуют осмыслению системного законодательного регулирования, а с другой, – дезориентирует законодателя относительно потребности в сфере кодификационных работ. Поскольку о самом факте существования обособленной области законодательства судят в основном по наличию самостоятельного кодифицированного акта или комплекса актов, связанных между собой отношениями координации и субординации, то вслед за квалификацией того или иного нормативного комплекса в качестве комплексной отрасли права следуют предложения о необходимости проведения «отраслевой» кодификации. К примеру, логичным развитием миграционно-правового регулирования считается принятие миграционного кодекса, вследствие чего оно якобы превратится в «полноценную отрасль права»³¹ (руководствуясь такой «логикой», в самый раз признать в качестве самостоятельных отраслей градостроительное, лесное, воздушное, водное право).

Другой автор, настаивая на том, что «инновационное право является комплексной отраслью законодательства», утверждает, что «основой инновационного национального права» должен стать ни больше ни меньше «инновационный кодекс России», который должен: 1) давать трактовку на законодательном уровне основополагающим понятиям, связанным с инновационной деятельностью (инновация, инновационная деятельность, инновационный процесс, инновационный проект, инновационный потенциал)³².

По этой же версии к числу комплексных отраслей предлагается отнести «профсоюзное», «рекламное», «регистрационное», «право Интернета», «прокурорское надзорно-охранительное право», «медицинское право», «военное право», «ювенальное право» и др.

Так называемая комплексность отрасли права негативно влияет на правоприменительную практику: возникают проблемы, связанные с неоправданным использованием методов одной отрасли права, там, где объективно существует потребность в применении метода (инструментария) другой отрасли, иных способов и средств правовой регуляции. Так, публицизация муниципального права (т.е. признание

его отраслью публичного права) сдерживает, в частности, развитие гражданско-правовых отношений, использование рыночных рычагов в сферах экономической жизни, участниками которых выступают органы местного самоуправления.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1981. С. 258.

² Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 189, 190.

³ Алексеев С.С. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник для вузов. М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005.

⁴ Там же С. 129.

⁵ Там же. С. 141 и след.

⁶ Копылов В.А. Информационное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 122 и след.; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 86–87.

⁷ Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 5.

⁸ Горное право современной России (конец XX–начало XXI века). М.: Норма: ИНФРА-М., 2012. С. 13. 576 с.

⁹ См.: Хозяйственное (предпринимательское) право: учебник / отв. ред. Ю.Е. Булатецкий, Н.А. Машкин М.: Норма, 2008; Гуцин В.В., Дмитриев Ю.А. Российское предпринимательское право. Эксмо, 2005.

¹⁰ См. об этом: Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): Учеб. для вузов. 8-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007.

¹¹ Гречуха В.Н. Транспортное право России: учебник для магистров / В.Н. Гречуха. М.: Издательство Юрайт, 2012. 583 с. С. 18–19. Такая позиция не является исключительной (см. к примеру: Сиваков О.В., Новосельцев А.Б. Транспортное право. М., 2000. С. 8; Егизаров В.А. Транспортное право: Учебник. М., 2004. С. 6 и др.).

¹² Тарасов М.А. Транспортное право. Ростов н/Д, 1968. С. 7–8.

¹³ Андреев В.К. Транспортное право: Учеб пособие. Калинин, 1977. С. 5.

¹⁴ Таможенное право: Учебник / Под ред. М.М. Рассолова. М., 2008. С. 7; Таможенное право: Учеб. пособие / Отв. ред. О.Ю. Бакаева. 2-е изд., пересм. М.: Норма: ИНФРА-М., 2012. 512 с.

¹⁵ См.: Российское Таможенное право: Учебник для вузов / отв. ред. Б.Н. Габричидзе. М., 1997. С. 63; Андриашин Х.А., Свиных В.Г. Таможенное право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Х.А. Андриашина. М., 2006. С. 6.

¹⁶ Таможенное право: Учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Таможенное дело» / [М.М. Рассолов и др.] // Под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 9.

Отдельные авторы никак не определяют структурной ниши транспортного права (Чермянинов Д.В. Таможенное право: учебник для вузов / Д.В. Чермянинов // Отв. ред.



Д.Н. Бахрах. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. 390 с.).

¹⁷ Баранов В.А., Гуцин В.В., Курганова Л.С. Жилищное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2006. С.12. Аналогичной позиции придерживается П.В. Крашенинников (см.: Крашенинников П.В. Жилищное право. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005).

¹⁸ Грудцына Л.Ю. Жилищное право России. М.: Изд.во Эксмо, 2005. С. 20. Однако аналогичные взгляды на проблему представлены значительно ранее (С.И. Аскназий, И.Л. Брауде и др.).

¹⁹ Аграрное право: Учебник / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева [и др.] // Отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2011. С. 7. 432 с.

²⁰ Аграрное право: Учебник / Под ред.С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Эксмо, 2007. 368 с. С. 12; Аграрное право: Учебник / М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева [и др.] // Отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2011.

²¹ Братко А.Г. Банковское право (теория и практика). М., 2000. С. 3.

Набор аргументов для оценки подобного подхода вообще-то остается неизменным. Применительно к банковскому праву утверждается, что это комплексная отрасль права «так как в нем используются методы правового регулирования различных отраслей права, главным образом гражданского и административного... Нормы, регулирующие банковские правоотношения, принадлежат к различным отраслям права и наряду с этим объединяются в новую правовую общность – банковское право, которое... приобретает внутреннюю взаимосогласованность, системность и качество» (Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право: учеб. пособие. М., 2004. С. 12. С. 31–32; см. также: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации: Общая часть: учебник // Под общ. ред. Б.Н.Топорнина. М., 2002 С. 17–22).

²² Банковское право Российской Федерации: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М., 2011. 400 с. С. 31–32.

²³ См., к примеру: Шугрина Е.С. Мп: Учебник / Е.С. Шугрина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 34.

²⁴ См., например: Соловьев С.Г. Муниципальное право России: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 10 и след.; Шугрина Е.С. Указ. раб. С. 36–37.

²⁵ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постовой. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 4.

²⁶ См.: Костоков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 110 и след.

²⁷ Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. № 5.

²⁸ Следует отметить, что косвенно это признают сторонники иного взгляда на проблему. Так, по справедливому утверждению А.Н. Кокотова, «муниципальное право – система конституционных и обычных норм... направленных на регулирование отношений в области местного самоуправления» (Муниципальное право России: Учебник для бакалавров / Под ред. А.Н. Кокотова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 90). Однако, с соответствующей оговоркой автор делает вывод о том, что при наличии ряда признаков «муниципальное право следует рассматривать как отрасль права», у которой свой собственный предмет – «муниципальное строительство» (Там же. С. 92).

²⁹ См.: Государство и право. 2007. № 10. С. 21– 26.

³⁰ В качестве критерия отраслеобразования, основывающегося на выявлении внутрисистемных механизмов образования новой отрасли, предложен «критерий дивергенции системных связей». Суть такого критерия в следующем: группировка норм права на внутрисистемные общности (институты, подотрасли, отрасли) зависит от характера системных связей между группами норм. В случае, если системные связи между нормами права являются довольно тесными, образуется внутрисистемное единство, подсистема права. Если же системные связи института с другими институтами «материнской» отрасли права значительно ослабли, то данный институт, возможно, уже достиг в своем развитии статуса самостоятельной отрасли права (Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права: Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 14, 31).

Может быть, в этом предложении и есть рациональное начало, однако чрезмерная философичность, точнее говоря, отсутствие точности, делают весьма проблематичным его применение даже в контексте общей теории права.

В этой связи несомненный интерес представляет концепция «автопоэзиса» системы права Н. Лумана, в соответствии с которой основным системообразующим элементом выступает, по аналогии с обществом и другими самовоспроизводящимися системами, коммуникация, понимаемая как процесс взаимодействия элементов с использованием различных механизмов передачи информации его последователей (см.: Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб., 2007). В теоретической юриспруденции идеи Н. Лумана в рассматриваемом вопросе разделяют представители т.н. феноменологической школы права.

³¹ См. об этом: Хабриева Т.Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Гос-во и право. 2007. № 10. С. 21– 26.

³² Степаненко Д.М. Инновационная функция права: монография / Д.М. Степаненко. М.: Интеграция, 2012. С. 208–209, 231, 233.

СТРУКТУРА ПРАВА: ЗАКОНОМЕРНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ (В ДЕВЯТИ ВЫПУСКАХ). ВЫПУСК ПЯТЫЙ. ЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРАВА

В.И. Червонюк,

*доктор юридических наук, профессор
Московского университета МВД России*

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

E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Аннотация. В статье, охватывающей единым замыслом девять выпусков, утверждается принципиально новый методологический статус системы права, обоснованы самостоятельное значение структуры права и ее концепция, предложен инновационный взгляд на строение права в сравнении с его отраслевым делением; исследуются структурные уровни (базовый, основной, логический), ряды, общности права; в этой же связи рассматривается проблема параотраслей права; доказываемая структуросвязывающая роль логического инструментария права. В традициях аналитической юриспруденции в публикациях продолжен поиск «элементарных частиц» права; в контексте структурной организации права исследуются принципы права, обоснована новая правовая общность – гуманитарное право; представлено новое видение юридических конструкций, доказываемая их структурообразующая роль в составе права и значение как способа юридического мышления и юридического конструирования (законодательства).

Ключевые слова: логико-языковые феномены в праве; логические нормы; логика права (внутренняя логика развития права); функционально-логические связи в праве; правовые аксиомы; аксиомы в праве; презумпции права; правовые фикции; право как «аксиоматическая дедуктивная система; логико-структурные закономерности права.

THE LAW STRUCTURE: REGULARITY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT (IN 9 ISSUES). FIFTH EDITION. LOGICAL TOOLS OF LAW

V.I. Chervonjuk,

*the doctor of jurisprudence, the professor of the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. In the traditions of the analytical jurisprudence the search for the elementary parts of the law is offered in the publications; principles of the law are examined in the context of the structure organization of the law; a new legal community - humanitarian law – is substantiated as a manifestation of multistructural transformations in modern legal families; a new vision of the legal constructions is represented; their structure-forming role in the law composition and significance as a mean of legal thinking and legal design (legislation) are proved.

Keywords: the logical-linguistic phenomena in the law; logical norms; the logic of the law (the internal logic of the law development); functional-logical links in the law; legal axioms; axioms in the law; the presumptions in the law; legal functions; the law as an axiomatic deductive system; means of the realization and means of the protection.

Наличие многообразных и, вместе с тем, специфических связей в праве, придающих ему характер действенной системы нормативного регулирования, обусловлено комплексом причин метаюридическо-

го характера. Вместе с тем, в структуре собственно права присутствуют специальные правообразования, выполняющие в своем единстве специфическую роль – обеспечение соединения отдельных эле-

ментарных частиц права в структурно упорядоченное нормативное единство; право в том числе в значительной мере и вследствие этого обстоятельства обладает такими свойствами, как структурность, формальная определенность, системный характер действия, юридическая сила. Образно говоря, подобные образования в структуре права позволяют активировать его базовые элементарные частицы, соединить их в более сложные образования, обеспечив, тем самым, достижение им (правом) реального регулятивного эффекта в социальной среде.

Вопрос о том, какие структурные элементы в праве образуют логический инструментарий, давно поставлен в юридической литературе. Его решение в значительной мере было предопределено методологической позицией авторов в вопросе правопонимания. Так, Н.В. Гредескул в содержании права различал «три и только три логических элемента: действие, волеизъявление и лицо»¹. Очевидно, что с таким выводом можно согласиться, но только в том случае, если соотнести его с психологической теорией правопонимания. Понятно, что нормативный состав права при таком подходе остается не учтенным, между тем как с позиции аналитической юриспруденции «расщепление» права на составляющие и систематика в этом составе группы элементов только и возможны, если такие элементы отличаются общностью логического содержания. Именно данное обстоятельство является тем методологическим основанием, с которым в структуре права выделяется его особый логический уровень.

Структурные ряды данного уровня образуют в особенности юридические аксиомы, логические нормы, презумпции (прежде всего неопровержимые), юридические фикции, преюдиции, юридические конструкции, иные сходные с перечисленными по правовой природе нормативные обобщения; это все то, что характеризует «логику права» (С.С. Алексеев), это «логическая система права» (В.К. Бабаев). Можно, очевидно, с некоторой условностью сказать, что это логические нормы, хотя и не интерпретируемые как «логико-языковые феномены», теоретические абстракции (А.Ф. Черданцев), а понимаемые как реально существующие элементы структуры права, т.е. нормы, организующие, обеспечивающие действие его (права) первичных (субстанциональных) нормативных образований. Представляется, что если только не оставаться на сугубо позитивистской позиции в вопросе правопонимания, то не следует усматривать между «теоретическими» и логическими нормами несовместимость.

Вопрос о том, существует ли в праве своя собственная, особая, логика, обусловленная спецификой предмета отражения, относится к числу дискуссионных в правоведении. Сформулированы две полярные позиции: одни авторы исходят из того, что для права свойственна собственная логика

(В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев, Ю.Е. Пермяков, Н.А. Власенко, В.Е. Жеребкин и др.), другие, напротив, не признают существования особой правовой логики (В. Кнапп и А. Герлох). По утверждению А.Ф. Черданцева, «...никакой особой логики права или юридической логики не существует...»². В частности, «юридические конструкции – гносеологические категории, инструменты, средства познания правовых явлений»³. Отмечается, что если исходить из строго научного представления об аксиомах, то в праве вообще невозможны юридические аксиомы (А.Ф. Черданцев), поскольку право не является научной теорией, построенной из конечного числа непротиворечивых аксиом, из которых с помощью заданных правил могут быть дедуктивно получены содержательно-истинные предложения (теоремы).

Представляется, что логический инструментарий – это все же не область виртуального, ирреального мира; это и сфера идеального⁴ и реального в праве; логический инструментарий одинаково важен и в области гносеологии и онтологии права. Так, с одной стороны, «юридические конструкции...выступают в качестве средств построения нормативного материала, средств юридической техники» (А.Ф. Черданцев), а с другой, – способствуют полному, беспробельному, четкому регулированию тех или иных общественных отношений либо их элементов, «представляет схему, на которую нанизывается нормативный материал»⁵. Точно так же юридические аксиомы ученые-юристы квалифицируют как «простые нормы права»; (А.И. Экимов); аксиоматический характер Общей части уголовного закона права признает В.М. Коган⁶. Анализируя отношения между общими и специальными нормами, польские юристы К. Опалек и Я. Воленский характеризуют право как «аксиоматическую дедуктивную систему».

Критикуемый подход основан на том, что все логические инструменты есть следствие мыслительной деятельности, ее продукт; это «гносеологические категории, инструменты, средства познания правовых явлений» (А.Ф. Черданцев). Соответственно аксиомы, презумпции, фикции, юридические конструкции главным образом характеризуются как *инструменты (средства) решения мыслительных задач* в области правовой действительности, рассматриваются как инструментарий правового мышления. Однако, поскольку в связи понятий, в субъективной логике, логике мышления отражается объективная логика – связь процессов объективного мира, своего рода «логика вещей», то логический инструментарий есть одновременно некая матрица, характеризующая схемы соединения разрозненных нормативных образований в целостную структурно-организованную общность. Отсюда логические инструменты (средства права, правового регулирования в том числе), включающие, прежде всего, правовые аксиомы, правовые презумпции, фикции –

это идеальные явления, которые относятся к различным сферам правовой действительности: к праву позитивному (законодательству), правосознанию и правовой науке; они представляют собой положения, концентрированно выражающие социально-правовой опыт обеспечивают преемственность в праве и объективируются в различных юридических формах.

Юридические аксиомы. По общему признанию, аксиомы – это положения, которые принимаются без доказательства, формируются в сознании человека в виде фигур логики вследствие многократного повторения практики. Являясь продуктом мышления, аксиомы характеризуются тесной связью с опытом, концентрированно выражают его, не противоречат ему и никто не может опровергнуть их на основании собственного опыта⁷. Правовые аксиомы поэтому характеризуются как правовые нормы, ставшие в результате проверки многовековой общественно-исторической практикой непреложными, исходными элементарными истинами – привычными и самоочевидными, вне которых невозможно существование права как социального явления⁸; это непреложные истины, выражающие специфику права⁹.

Исторически на юридические аксиомы «обратили внимание» уже в римском праве. В качестве таковых выступали процессуальные правила и решения, выражающие элементарные требования здравого смысла, аксиомами становились объективированные в форме судебных прецедентов или норм обычного права зафиксированные процессуальные правила и решения¹⁰. В современных правовых системах аксиомы права составляют часть права, представляя «сгустки» его материи, находят закрепление в законодательстве, приобретая разные формы, но при этом сохраняя свою самоидентичность¹¹. При этом регулятивная сила аксиом проявляется не в том, что они непосредственно или опосредованно находят свое выражение в нормах и принципах права (в большинстве случаев они не получают юридического закрепления), а в том, что в них заключены основные логические понятия, на основе которых формулируются принципы и строится само право. В частности, исследователи обращают внимание, что из аксиомы справедливого правосудия, сформулированного еще в древнем Риме, «*audi alteram partem*» – «выслушать обе стороны», произошли несколько важных принципов справедливого правосудия: состязательности, беспристрастности. Конституционный Суд РФ в Постановлении № 4-П от 12 марта 2001 г., сославшись на данную аксиому, назвал «право быть услышанным» общеправовым принципом.

Структурообразующее значение юридических аксиом заключается в том, что они позволяют «уплотнить» нормативный материал; концентрируя тысячелетний опыт юридической практики, приобретая таким образом авторитет истинности, оче-

видности, аксиомы становятся важным средством *экономии правовых средств*. Воплощая в своем содержании исторический опыт, связанный с поисками путей наиболее эффективного правового разрешения спорных жизненных ситуаций, аксиомы выполняют *функцию сохранения, воспроизводства и распространения* той части *социального опыта*, которая призвана обеспечить стабильность и динамику правовой системы. Соответственно, аксиомы упрощают правовое регулирование общественных отношений, делают его более мобильным, эффективным и экономным. Так, законодательное закрепление аксиом в форме принципов позволяет раскрыть их наименьшим числом нормативных предписаний, значительно сократить физический объем текста закона и, тем самым, уменьшить объем всего нормативно-правового массива¹².

Как и иные составляющие логического уровня, юридические аксиомы «собирают», консолидируют нормы разных уровней, придают им единение, сцепляя их друг с другом и таким образом обеспечивают структурность права. Для характеристики места и роли правовых аксиом в структуре права принципиально важен вывод о том, что наиболее важные аксиомы права формулируются в законе, и выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на которой основана вся система права. Очевидно поэтому: «только при наличии обязательного набора аксиом отрасль права может быть признана полноценной и выполнять свою задачу»¹³.

Место юридических аксиом в структурной организации права и в его логическом инструментарии обусловлено в значительной мере их «близостью» к принципам права. В этом смысле аксиомы являются материалом, из которого формулируются принципы. Замечено, что содержание одной или нескольких аксиом может быть «уплотнено», свернуто в один принцип, который затем раскрывается посредством одной или, чаще, нескольких норм-аксиом.

Как представляется, потенциал аксиом в структурной организации права можно использовать гораздо рациональнее, если исходить из подверженности права феномену аксиоматизации.

Понятно, что право не подлежит той аксиоматизации, которая свойственна математике, биологии и др. областям естествознания. В то же время, думается, элементы аксиоматизации в праве не только возможны, но и необходимы. В этой связи, видимо, нужен перечень общепринятых всеми аксиом, может быть, аналогичных тем, которые были сформулированы И.А. Ильиным в отношении правосознания¹⁴. Наличие таких аксиом связывало бы производство права, его обнаружение в нормотворческой деятельности, в правоприменительной практике, при осуществлении конституционного контроля, а равно в процессе систематики позитивного права.

Так, аксиоматичны положения о наличии в структуре права таких дихотомичных образований,

как регулятивное и охранительное право, право публичное и частное, материальное и процессуальное; аксиомой для всех без исключения национальных, региональных и международных систем права является подразделение составляющих их норм на два класса: нормы («правила») первичные и вторичные. Очевидно, что следует признать в качестве неоспоримого положение об особой роли конституционно-правового права в правовой структуре, об общих принципах права – как «трансцендентально-логических» постулатах и др. Если исходить из того, что аксиомы в праве также имеют иерархическое строение, то свод аксиом представлял бы механизм консолидации правовой материи, связанности (инкорпорирования) норм в иерархичные нормативные комплексы, укрупнения нормативного материала сообразно действительному предназначению права.

Таким путем становится возможным увидеть подчиненные единым началам основные структурные блоки права. Одновременно станет возможным более четко представить недостающие звенья структуры права, равно как и очевидными станут нормативно-юридические излишества в правовой системе; упорядоченность множества таких элементов станет реальным фактом.

Аналог с периодической таблицей здесь весьма условный, но со значительными оговорками, наверное, он возможен¹⁵. Это означало бы (подобно тому, как это предложено, к примеру, в теоретической биологии)¹⁶ возможность исследовать и доказывать присущие структурным рядам права закономерности, с высокой вероятностью прогнозировать необходимость введения в правовую систему новых структурных элементов. Логика права и математическая логика в определенной мере действительно оказались бы совместимыми; право, таким образом, в определенной части действительно можно было бы приблизить к математической логике. А это, в свою очередь, обеспечило бы точность, высокую прогностичность, предсказуемость правового регулирования и, в конечном счете, результативность действия права.

Юридические презумпции – это древний институт (средство) права, во всяком случае «по своему происхождению» они «много старше римского права, самой латыни»¹⁷, обнаруживают присутствие уже в памятниках права Древнего Востока¹⁸. Применение юридических презумпций (равно как и фикций) связано было с необходимостью преодоления излишнего консерватизма и формализма права. По своей юридической природе презумпции представляют собой косвенно или прямо закрепленные в нормах права, вытекающие из их смысла («духа») права и основанные на вероятности предположения (*praesumptio* – лат. предположение – положение, считающиеся достоверными до получения доказательства противного), в соответствии с которыми определенный порядок вещей признается обычным, нормальным, в силу этого, не требующим доказы-

вания; это устойчивая взаимосвязь между фактами, когда из наличного существования исходного факта-состояния или ряда фактов предположительно (без доказывания) выводится наличие или отсутствие презюмируемого факта (В.К. Бабаев, Демин). Презюмируемый факт собственно и представляет собой презумпцию, характеризуется чаще всего высокой степенью вероятности явления¹⁹, действуя до его возможного признания не соответствующим действительности (опровержения)²⁰. Правовая презумпция имеет содержательную законченность и убедительность, является конкретным средством для установления или регулирования тех или иных отношений и занимает важное место в материальном и процессуальном праве. Из такого понимания вытекает юридическая обязанность компетентных государственных органов и должностных лиц признать презюмируемый факт установленным.

Структуросвязующий эффект презумпций в праве заложен в их природе: поскольку презумпция (общая) как особая философско-логическая категория, представляет собой положения, обобщающие связи, сходные явления, из которых делается определенный вывод, то правовые презумпции точно также выполняют в структуре права роль обобщающих связей между различными элементарными частицами права. Соответственно, презумпции представляют собой тот необходимый нормативный правовой материал, который обеспечивает связанность и эффективность действия всех элементов механизма правового регулирования²¹.

Юридические фикции. Юридическая фикция со времен римского права прочно вошла в правовую традицию как юридико-технический прием и важнейший (можно сказать, имплицитно присущий праву) структурный элемент права: фикции используются во всех без исключения отраслях права. Причина распространенности в том, что любое законодательство (а особенно в романо-германской правовой системе), будучи консервативной системой взаимосвязанных понятий и категорий, не всегда успевает за потребностями жизни, за вновь возникающими явлениями. Это также необходимость соблюдения принципа экономичности в законотворческой деятельности. Понятно, что проще придать условный правовой режим объекту, для которого это не свойственно, чем создавать усложненные правовые конструкции, при помощи которых регулирование будет иметь громоздкий характер. Видимо, поэтому, «по подсчетам» цивилистов, более половины норм гражданского процесса построено на фикциях. Поэтому не без основания утверждается, что если мы откажемся от фикций, то придется навсегда забыть о таких правовых категориях, как юридическое лицо, представительство, снятие судимости, бездокументарные ценные бумаги и т.д.

Современные представления относительно юридических фикций (в русском языке слово

«**фикция заимствовано** от латинского «*fictio*»), существенно разнятся в сравнении с теми, которые были изложены в истории правовой мысли²². В компетентной литературе фикции определяются как несуществующие факты, признанные законодательством существующими и имеющими в силу этого юридические последствия²³. В указанном смысле фикция представляет положение, которое с момента своего закрепления лишено истинности²⁴. По утверждению Р. Иеринга, «по самой своей природе юридическая фикция объективно представляет собой «юридическую ложь, освященную необходимостью»; она позволяет избегать трудностей, чтобы преодолеть их, и представляет собой своего рода «технический обман»²⁵. Иными словами, фикции – это положения изначально неистинные²⁶.

По юридическому значению фикции относят к нормам, приравнивающим понятиям, которые в действительности различны²⁷; фикции способствуют разрешению коллизии между нестандартными фактическими ситуациями (нетипичными) и абстрактным по своей природе правом. В данном контексте фикция реализует функцию связывания (соединения в единый нормативный комплекс) в нестандартных ситуациях различных норм, когда обычное применение норм конкретного содержания (например, норм о действительности сделок применительно к вексельному законодательству) может привести к нарушению прав добросовестных субъектов права²⁸. Фикции, таким образом, есть «дополнительное» право. Как прием отождествления понятий фикция одновременно выполняет функцию экономии правовых средств; поэтому фикции характеризуют как юрико-технический прием сокращения объема законодательства, рационализирующий правовую структуру, приспособляющий ее к правовому восприятию массовым правосознанием в гораздо лучшей степени чем без нее.

Роль логического инструментария в структуре права обусловлена местом, которые нормы-аксиомы, нормы-презумпции, нормы-фикции, нормы-преюдиции, нормы, закрепляющие юридические конструкции, занимают в общей нормативной структуре. Если исходить из сформулированного в общей юриспруденции (Лоуренс Фридман) постулата, что «правовой порядок» (право как нормативная система) представляя «не каталог правил или норм, а как управляемое единство»²⁹, то, пренебрегая некоторыми методологическими строгостями, все нормы права по связи с регулируемым поведением могут быть подразделены на два больших, генетически и функционально связанных между собой, класса: 1) класс так называемых первичных (субстанциональных) норм, являющийся непосредственно правовой основой для поведения и деятельности социальных субъектов в сфере действия права, т.е. это нормы (и принципы), наделяющие этих субъектов субъектив-

ными правами и юридическими обязанностями и порождающие вследствие этого общие и конкретные правоотношения); 2) класс вторичных норм, создаваемых преимущественно для обеспечения, усиления регулятивного и эффективного действия первичных норм³⁰. Второй класс объединяет нормы, так сказать, «второго эшелона» (но отнюдь не «вспомогательного характера, как это иногда представлено в специальной литературе»³¹), призванные устранить юридические неопределенности первичных норм, регламентировать действие основных норм во времени, в пространстве, закрепить их соотношение, обеспечить экономное расходование нормативной энергии, упрощение применения права и т.д.³² Это оперативные, темпоральные, коллизионные, дефинитивные и др. нормы. Нормы, закрепляющие логический инструментарий права («логические нормы») обеспечивают связи между нормами конкретного содержания, с одной стороны, и фактами из жизни, – с другой. Таким образом, разрешаются юридические тупики, «разблокируется» правовое пространство, тем самым обеспечивается лабильность и оперативность правового регулирования, становится возможным приспособить действие конкретных норм к более широкому кругу субъектов и др. Особый ряд среди таких норм занимают нормы-аксиомы, нормы-презумпции, нормы-фикции, нормы-преюдиции и др.

Благодаря логическому инструментарии права, нормативные образования приобретают в структурной организации права характер устойчивого структурного образования. Можно, очевидно, сказать, что подобно тому как во взаимоотношении с социумом право призвано обеспечить налаживание коммуникативных связей между взаимодействующими субъектами, так и в составе права логический инструментарий выполняет **коммуникативную функцию; с этих позиций логический инструментарий – это связующий «материал», сцепляющий отдельные элементы права во взаимосвязанные и взаимоупорядоченные между собой структурные образования.** Благодаря логическому инструментарии, составляющие право элементы формируют правовую структуру (структуру права), характеризуя в своем единстве наличие у права такого свойства, как структурность; посредством логического инструментария право приобретает устойчивую функционально-логическую связь, в одинаковой мере важную для правотворчества и применения права.

Таким образом, присутствие данного структурного уровня в составе права чрезвычайно важно; увидеть в праве глубинные внутренние, закономерно присутствующие и отображающие самобытный характер права, многообразные связи, конституирующие отдельные разрозненные элементы права (структурные элементы нормы – в нормативное предписание, норм права – в ин-



ституты, институты – в отрасли, отрасли права – в крупные правовые общности) в организованное и объединенное, логически связанное целостное нормативное правовое образование. Можно сказать, что логический инструментарий права – это своего рода «единицы Хиггса», сцепляющие все разнородные, разнопорядковые и разноуровневые элементы правовой структуры в единое целостное и взаимодействующее образование; посредством этого исключается их хаотичное брожение и несистемное «поведение»; одновременно усиливается результативность действия права.

¹ Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. Харьков. 1900. С. 71.

² Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции : монография / А.Ф. Черданцев, М. : Норма : ИНФРА-М. М., 2012. С. 21–22.

³ Там же. С. 228.

⁴ «Идеальную структуру права образуют: логические нормы, правовые конструкции, подсистемы права» (Алексеев С.С. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том. 2: Специальные вопросы правоведения. М.: Статут, 2010. С. 24, 30–31).

⁵ Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции : монография. М., 2012. С. 228, 251.

⁶ См.: Коган В.М. Логико-юридическая структура советского уголовного закона. Алма-Ата: Казахстан, 1966.

⁷ См.: Зяблова Т.Е. Правовые аксиомы: Монография / Г.В.Зяблова, А.В. Масленников // Под ред. канл. юрид. наук. доц. В.В. Мамчуна; Владимир.юрид. ин-т. Владимир, 2009.

⁸ Ференс-Сороцкий А.А. Аксиомы и принципы гражданско-процессуального права. СПб.: «Юридический Центр Пресс» 2008. С. 4–5, 12.

⁹ Зяблова Т.Е. Правовые аксиомы... С. 37.

¹⁰ Зяблова Т.Е. Правовые аксиомы... С. 25–26; Чечина Н.А. Аксиомы и принципы в советском гражданском процессуальном праве // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб, 2004. С. 361.

¹¹ См.: Зяблова Т.Е. Указ. раб. С. 49.

¹² Масленников А.В. Правовые аксиомы: Автореф. Дисс... канд.юрид. наук. Владимир, 2006. С.11.

При этом, в отличие от принципов права, аксиомы – более широкое и абстрактное понятие, охватывающее как сформулированные учеными-юристами фундаментальные идеи и идеалы, отражающие достижения правовой мысли и практического опыта, так и обособленные в виде относительно самостоятельных элементов, исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования и т.д.), определяющие общую направленность, качество и эффективность правового регулирования общественных отношений. Сложные взаимосвязи принципов и аксиом находят отражение в их диалектическом единстве, способности к взаимопереходам и раскрытии одного явления через другое (Масленников А.В. Правовые аксиомы: Автореф. Дисс... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 12).

¹³ Чечина Н.А. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 363.

¹⁴ См.: Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 24 и след.

¹⁵ Это обусловлено, как считают исследователи, тем обстоятельством, что если расположить структуры и процессы живого и его природной среды в иерархический ряд, то в этом ряду некоторые их свойства будут иметь тенденцию (склонность) периодически повторяться.

¹⁶ См. об этом: Ложкин В.Н. Аксиомы и периодическая система в теоретической биологии. Научное пособие. Чебоксары, «Новое Время», 2011.

¹⁷ Черниловский З.М. Презумпции и фикции в истории права // Сов. гос-во и право. 1984. № 1. С. 98.

¹⁸ См.: Латфуллин Р.К. Юридические фикции в истории отечественного права // История государства и права. 2006. № 1. С. 12.

¹⁹ В то же время, очевидно, что не «все презумпции права – это выработанные общечеловеческой практикой научно обоснованные, истинные и достоверные знания» (Левченко О.В. Презумпции и преюдиции в доказывании. Астрахань: Издательство АГТУ, 1999. С. 52); в силу различных причин (в частности, способа их формирования) определенная их часть, обладает вероятностной природой, т.е. имеет место так называемая «субъективная вероятность». Этим презумпции в праве («презумпции-нормы») отличаются от презумпций в теоретической юриспруденции. Если последние являются разновидностью так называемой полной индукции, то первые есть результат применения исключительно неполной индукции («правдоподобного умозаключения») (Кузнецова О.А.С. 16); элемент недоверности сохраняется в презумпции со всякой вероятностью, даже с вероятностью самой высокой степени (Иоффе О.С. Избранные труды: в 4 т. Т. СПб., 2003, С. 344); применительно к номологической презумпции (презумпции знания закона), а равно презумпции невиновности постулируется, что в них «может быть отражена и невысокая степень вероятности» (Кузнецова О.А. Указ. раб. С. 25; Щекин Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве. М., 2002. С. 17); «презумпции, в первую очередь, основаны не на статистической, а на логической вероятности» (Арбузов А.В., Жажина О.В. Презумпции как субсидарные правовые нормы. СПб.: Мицар, 2010. С. 19–20).

²⁰ Каминская В.И. Презумпции в уголовном процессе. М.;Л.: Издательство АН СССР, 1948.

²¹ На связи, опосредуемые презумпциями в праве, см.: Сабитов Т.Р. Уголовно-правовые принципы: методы познания, сущность и содержание: монография. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2012; Панько К.К. Методология и теория законодательной техники уголовного права России: Монография / К.К. Панько; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004.

²² Смешение понятий «юридическая презумпция» и «юридическая фикция» прослеживается еще со времен римского права; английский ученый XIX в. Г.С. Мэн усматривал в фикции всякое предположение, которое прикрывает или старается прикрыть тот факт, что правило закона подверглось изменению, т.е. буква осталась прежней, применение изменилось (См.: Мэн Г.С. Древнее право. СПб., 1873. С. 21 // Цит. по: Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895. С. 6).

В современной западной литературе появились даже работы (монография Демелиуса, 1958 г.), в которых авторы призывают отказаться от фикций как средства юридической конструкции.

²³ См.: *Гойман-Калинский И.В. Червонюк В.И.* Элементарные начала общей теории права / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. М.: Право и закон, 2003. С. 432–433.

Подобный взгляд на проблему вообще согласуется с пониманием фикций юристами второй половины XIX в., по мнению которых фикция есть «прием, при котором норма права предписывает признавать существующее обстоятельство за несуществующее и, наоборот, несуществующее за существующее» (Ю. Барон); «юридический вымысел, который представляет несуществующий факт существующим» (Д. Мейер).

²⁴ Слова «фикция», «фиктивный» часто используют в «общеупотребительной» юридической лексике, иногда (без достаточной методологической строгости) – в научных публикациях при характеристике качественного состояния юридических реалий. К примеру, отмечается, что «фиктивными часто называют нормы, практически не действующие, не реализующиеся. На определенном пространственно-временном отрезке эти нормы, получившие закрепление в законодательстве, не реализуются в силу обстоятельств различного характера. Их можно назвать полуфикциями, фикциями с потенциалом (*Панько К.К.* Фикции в уголовном праве и правоприменении. Воронеж, 1998. С. 27, 28). Очевидно, если оставаться на строгих методологических позициях, то приращение этим терминам подобного значения не вполне оправданно.

Напротив, в гражданско-правовой сфере («в юридическом быту») словоупотребления «фиктивные состояния и сделки» – распространенное явление. В дореволюционной юридической литературе эта проблема подвергалась специальному анализу (см.: *Дормидонтов Г.Ф.* Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895. С. 6, 84, 109, 136).

²⁵ Цит. по: *Черниловский З.М.* Презумпции и фикции в истории права // Сов. гос-во и право. 1981. № 1. С. 104.

По мнению профессора, ректора Императорского Казанского университета Г.Ф.Дормидонтова, существование фикций «оправдывается исключительно преследуемой целью. Эта цель иногда соответствует стремлению к порядку и эффективности, иногда объясняется желанием упростить юридические отношения, а иногда своеобразным поиском справедливости на грани или наперекор истине» (*Дормидонтов Г.Ф.* Указ. соч. С. 7).

²⁶ См.: *Яценко Т.С.* Эволюция фикции в цивилистической доктрине России и зарубежных стран // История государства и права. 2005. № 4. С. 60; *Танимов О.В.* Юридические фикции: история, предпосылки возникновения и развития : монография / О.В. Танимов. Москва : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2012. С. 106.

²⁷ *Наишиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974.

²⁸ Подробно см.: *Щекин Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве. М., 2002. С. 47–48.

²⁹ *Friedman L.* Law as a System: Some Comments // Vernunft und Erfahrung im Rechtsdenken Gegenwart / Reasson and Experience in Contemporary Legal Thought / Eds. T. Eckhoff, L. Friedman, J. Unsitalo (Rechtstheorie. Beiheft 10). Berlin, 1986. P. 311).

³⁰ В современной западной литературе структуризация права на первичные и вторичные нормы («правила»), обоснованная Г.Л. Хартом, стала едва ли не общепринятой. По мнению Н. Боббио, прилагательные «первичный» и «вторичный» могут подразумевать различные виды связей между этими группами норм: временную (вторичное идет после первичного); функциональную (вторичное менее важно, чем первичное) или иерархическую (вторичное стоит на более низком уровне, чем первичное) (см.: *Bobbio N.* Nouvelles reflexions sur les norms primaires et secondaries // La regle de droit / Ed.C/ Perelman. Bruxellies, 1971. P. 104–122).

Для Г. Кельзена первичными являются, кроме того, и санкционированные обязанности, возложенные на официальных лиц (судей, чиновников и т.п.), так как норма, прежде всего, адресуется именно им, и только потом, опосредованно, обычным гражданам (см.: *Kelsen H.* General Theory of Law. Oxford, 1991. P. 142–143). В представлении Марка Ван Хука, «первичные правила» позволяют или запрещают определенное поведение, в то время как «вторичные правила» «являются правилами о правилах. Они структурируют и регулируют первичные правила. Они институционализируют правила поведения». Эта «профессионализация права... привела к развитию специальных институтов... и тем самым позволила добиться строгой институционализации права» (*Марк ванн Хук.* Право как коммуникация / Пер. с англ. М.В. Антонова и А.В. Полякова. СПб: Издательский дом С.-Петербург. гос ун-та, ООО «Университетский издательский консорциум», 2012. С. 34–35).

³¹ См., например: *Арбузов А.В., Жажина О.В.* Презумпции как субсидиарные правовые нормы. СПб.: Мицар, 2010. С. 72–73 и след.

В подтверждение сказанному можно было бы привести утверждение Марка Ван де Хука о том, что «значительное количество норм, лежащих в основе Европейской Конвенции о защите прав человека, например, защищают ценности процессуального характера...» (*Марк Ван де Хук.* Указ. соч. С. 151. Однако, нормы Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. закрепляют права человека, которые квалифицируются доктриной конституционализма как процессуальные права; на этом основании они составляют в структурной организации права особый, высший нормативный уровень, а следовательно, не могут быть отнесены к «вторичным правилам». В этой же связи ошибочным является вывод о том, что «нормы-принципы можно смело отнести к нормам вспомогательного характера» (*Арбузов А.В., Жажина О.В.* Указ. раб. С. 49).

³² См.: *Бахрах Д.Н.* Действие норм во времени: Теория, законодательство, судебная практика. М.: Норма, 2004.



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПРЕСТУПНОСТИ МИГРАНТОВ В ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНАХ

А.И. Черный,

*доцент ООД УМВД России по Брянской области
Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право
E-mail: kalter.32@gmail.com*

Аннотация. Рассматривается незаконная миграция и преступность мигрантов, а так же роль органов внутренних дел региона в противодействии указанным негативным явлениям.

Ключевые слова: миграция, органы внутренних дел, экономика, преступность.

COUNTERACTING ILLEGAL MIGRATION AND CRIME MIGRANTS IN BORDER REGIONS

A.I. Cherny,

*The investigator of OOD UMVD
of Russia across the Bryansk region*

Annotation. This article examines the illegal migration and crime migrants, as well as their prevention in terms of border regions of the Russian Federation.

Keywords: migration, law-enforcement bodies, economy, criminality.

Процесс глобализации современного мирового сообщества, наряду с положительными изменениями в экономической, социальной, политической и иных сферах жизнедеятельности, повлек за собой и множество негативных тенденций, среди которых все чаще отмечаются миграционные процессы и, в особенности, их криминальная составляющая.

Распад Советского Союза привел к тому, что на территориях бывших стран социалистического лагеря сложилась новая миграционная ситуация, основными чертами которой стали: ослабление миграционного контроля, прозрачность границ государств-участников СНГ, частичное снятие административных запретов и ограничений на въезд иностранных граждан. Следствием сложившейся миграционной ситуации в России, в особенности в ее приграничных регионах состоит в том, что они превратились не просто в транзитные пункты для мигрантов, а в территории, на которых организация незаконной миграции «поставлена на поток»¹.

Нельзя не согласиться с существующей точкой зрения, что миграция, как социальное явление содержит в себе угрозы политического характера – негативно сказывается на уровне внутренней безопасности государства в целом, наносит ущерб его геополитическим интересам и авторитету на международной арене; экономического характера – способствует расширению масштабов теневой экономики, развивающейся вне экономического законодательства, изъятию из финансового оборота существенной доли денежных средств,

в том числе путем вывоза их за пределы Российской Федерации, обострению ситуации на рынке труда и вытеснению с него российских фирм и работников; в социальной сфере – приводит к усилению социальной напряженности, что в совокупности значительно ослабляет криминогенную обстановку в стране².

Брянская область в силу своего особого географического положения (одновременно граничит с Республикой Украина и Республикой Беларусь) является одним из наиболее привлекательных регионов для организации незаконной миграции из сопредельных государств.

На совместном совещании представителей УМВД России по Брянской области и УФМС России по Брянской области, проведенном в декабре 2013 г. было отмечено, что на сегодняшний день в регионе проблема миграции характеризуется двумя ключевыми элементами: нелегальная составляющая внешней трудовой миграции и, как следствие, преступность мигрантов.

Нелегальная составляющая внешней трудовой миграции является актуальной для приграничного региона проблемой. Если с гражданами стран дальнего зарубежья, благодаря существующему порядку регистрации, дело обстоит относительно благополучно, то о жителях государств-участников СНГ этого сказать нельзя. Свободный въезд и выезд в Россию и из нее, упрощенный порядок регистрации оставляет немало возможностей для нелегальной работы. Так, за 2013 г. и январь 2014 г. сотрудни-

ками подразделений и служб полиции совместно с представителями УФМС России по Брянской области было выявлено 16 фактов организации незаконной миграции, возбуждено 4 уголовных дела.

Основным негативным последствием незаконной миграции является преступность мигрантов. В первую очередь это обусловлено тем, что миграция содержит в себе криминогенную составляющую – мигранты, попадая в новые условия проживания, испытывают естественные социально-бытовые и психологические трудности, нередко решаемые преступным путем³.

Количество преступлений, совершаемых иностранными гражданами неуклонно растет каждый год. Если в 2012 г. на территории Брянской области было зарегистрировано 331 преступление, совершенное мигрантами, то в 2013 г. этот показатель составил 452 преступления, что в общем числе зарегистрированных преступлений составляет около 2,5%. К уголовной ответственности привлечено 398 лиц.⁴ Исследование национального состава лиц преступников-мигрантов (диаграмма 1) показывает, что значительная их часть является гражданами сопредельных Республика Беларусь (106) и Украина (87).

География преступности мигрантов – прежде всего районы, относящиеся к так называемой приграничной зоне, а так же территория города Брянска⁵. Анализ оперативной обстановки на территории Брянской области (диаграмма 2) свидетельствует, что в структуре преступности мигрантов преобладают такие виды преступлений, как незаконное пересечение границы (95), кражи (86), угроза убийством (37) и незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ (31). Стоит отметить, что проблема миграции, в особенности ее незаконной составляющей, в последние годы вышла за пределы отдельно взятого государства и носит транснациональный характер. Как следствие, оперативно – профилактические мероприятия и операции межведомственного уровня, проводимые правоохранительными органами одного государства, не в полной мере отвечают требованиям действительной оперативной обстановки и стремительно утрачивают свой предупредительный и профилактический потенциал.

Сложившаяся криминогенная ситуация требует комплексного подхода к решению таких вопросов, как: выявление и ликвидация преступных структур, каналов незаконной миграции, разработка и внедрение комплексных мероприятий межгосударственного характера, направленных на предупреждение не отдельных видов преступлений, совершаемых в приграничных районах, а приграничной преступности в целом.

Только своевременное решение подобных задач позволит успешно бороться с нелегальной миграцией и преступностью мигрантов, а так же окажет существенное влияние не декриминализацию приграничья, т.е. с ее качественными изменениями, организованностью, вооруженностью и устойчивы-

ми связями с криминальными структурами из иностранных государств.⁶

Следует так же отметить, что преступность мигрантов является закономерным следствием незаконной миграции, рост которой неизбежно приводит к увеличению количества преступлений, совершаемых представителями иных государств.

Важная роль в стабилизации миграционных процессов в предупреждении и пресечении преступности иностранных граждан, выявлении причин и условий, способствующих их совершению, в регионе отводится органам внутренних дел. В сфере предупреждения и пресечения преступлений подразделениями и службами полиции реализуется комплекс мер специально-криминологического предупреждения, поскольку сотрудники полиции наделены широким спектром полномочий, которые реализуются ими в ходе осуществления уголовно-процессуальной оперативно-розыскной, административной и иных видов деятельности, направленных на противодействие преступности.

Для органов внутренних дел приграничных регионов в сфере предупреждения преступности немаловажное значение имеет тесное взаимодействие с пограничными органам федеральной службы безопасности, управлением ФМС России по Брянской области, управлением федеральной таможенной службы по Брянской области, управлением ФСКН России по Брянской области в проведении мероприятий по защите Государственной границы и по контролю за соблюдением пограничного режима и предупреждению преступлений, совершаемых в приграничных зонах.

Основной формой взаимодействия и единственным инструментарием оздоровления криминогенной обстановки в приграничных регионах выступают проводимые межведомственные оперативно-профилактические операции, среди которых особо следует отметить «Нелегальный мигрант», «Мигрант», «Регион-Магистраль», «Патент», «Нелегал-2013», «Граница-2014», направленные на противодействие незаконной миграции и преступности мигрантов⁷, в ходе которых осуществляется проверка жилого сектора, общежитий, гостиниц, рынков, предприятий организаций и фирм с целью выявления нарушений паспортного режима, иностранных граждан незаконно пребывающих на территории региона, выявление иных нарушений и преступлений.

Так, по результатам проведения указанных оперативно-профилактических мероприятий, а так же первого этапа «Граница-2014» на территории районов Брянской области, непосредственно граничащих с республиками Украина и Беларусь велась работа по выявлению преступлений и административных правонарушений, в том числе и в сфере миграции.

В ходе мероприятия проводилась сверка списков иностранных граждан, которым аннулированы раз-

решительные документы и сокращен срок пребывания на территории России с данными ЦБД УИГ о выезде их за пределы Российской Федерации,

Мероприятие было проведено силами сотрудников УМВД России по Брянской области, Управления Федеральной миграционной службы России по Брянской области, Управления Федеральной службы безопасности по Брянской области, Управления Федеральной налоговой службы России по Брянской области, другими контрольными службами. В ходе его проведения при тесном взаимодействии указанных ведомств проверено свыше 1000 предприятий и организаций всех форм собственности, расположенных в приграничных районах, автотранспортные средства, въезжающие в область с гомельского, могилевского, черниговского и сумского направлений, поезда международного сообщения. По итогам проверки выявлено 1455 правонарушений в области миграционного режима, 4 факта организации незаконной миграции, из незаконного оборота изъято 3 кг наркотических средств и 200 единиц огнестрельного оружия.

В заключении необходимо отметить, что проблема миграции, в особенности ее незаконная составля-

ющая, в последние годы вышла за пределы отдельно взятого государства и носит транснациональный характер. Как следствие, оперативно – профилактические мероприятия и операции межведомственного уровня, проводимые правоохранительными органами одного государства, не в полной мере отвечают требованиям действительной оперативной обстановки и стремительно утрачивают свой предупредительный и профилактический потенциал.

Сложившаяся криминогенная ситуация требует комплексного подхода к решению вопросов выявления и ликвидация преступных структур, каналов незаконной миграции, разработки и внедрения комплексных мероприятий межгосударственного характера, направленных на предупреждение отдельных видов преступлений, совершаемых в приграничных районах, а приграничной преступности в целом.

Только своевременное решение подобных задач позволит успешно бороться с нелегальной миграцией и преступностью мигрантов, а так же окажет существенное влияние на декриминализацию приграничья.

Диаграмма 1

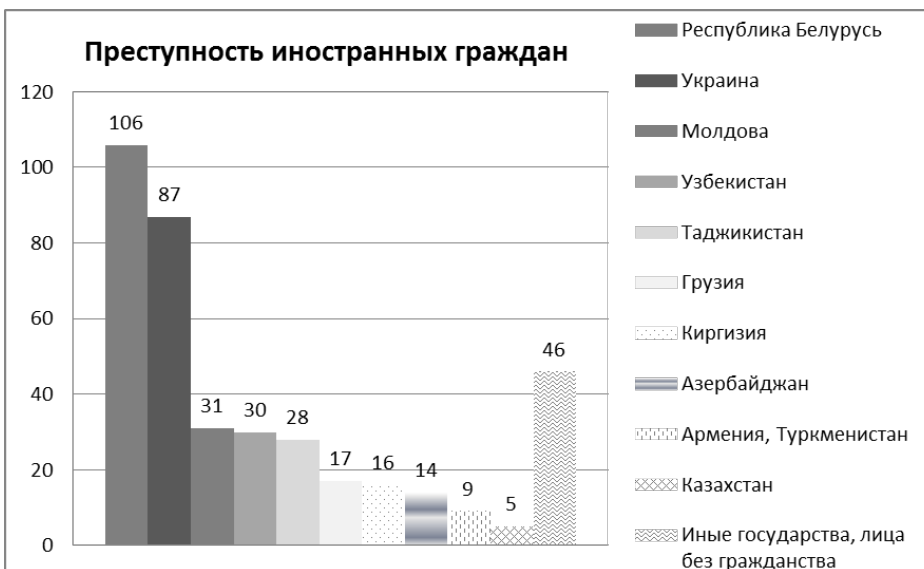


Диаграмма 2



¹ *Краснов А.Ю.* Государственная политика противодействия незаконной миграции. Дисс... канд. юрид. наук: М., 2010.

² *Смирнова В.А.* Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ // Миграционное право. 2009. № 1.

³ *Буряк Ю.Н.* Противодействие нелегальной и криминальной миграции в деятельности ФМС России // Психопедагогика в правоохранительных органах № 2, 2009.

⁴ По данным ИЦ УМВД России по Брянской области.

⁵ Комплексный анализ состояния правопорядка в Брянской области и основные результаты деятельности органов внутренних дел за январь-декабрь 2014 г.

⁶ *Буряк Ю.Н.* Противодействие нелегальной и криминальной миграции в деятельности ФМС России // Психопедагогика в правоохранительных органах № 2, 2009.

⁷ Информационно-аналитическая справка УФМС России по Брянской области за 2013 г.

НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМ. (Теоретический аспект)

Л.Т. Чихладзе,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Московского Университета им. С.Ю. Витте,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Российского университета дружбы народов
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: levanbook@gmail.com

Аннотация. Раскрывается проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Автор утверждает, что в мировой практике наблюдается тенденция к увеличению государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления.

Ключевые слова. Местное самоуправление; муниципальные органы власти; делегированные полномочия; переданные полномочия; собственные полномочия; обязательные полномочия.

INVESTMENT OF LOCAL GOVERNMENTS SEPARATE STATE TO POWERS. (Theoretical aspect)

L.T. Chikhladze,
candidate of jurisprudence, the associate professor of state and legal disciplines
of the Moscow University of S. Yu. Vitte, the associate professor of the constitutional
and municipal law of the Russian university of friendship of the people

Annotation. In article the problem of investment of local governments separate state powers reveals. The author asserts that in world practice the tendency to increase state power carried out by local governments is observed.

Keywords. Local government; municipal authorities; the delegated powers; the delegated responsibility; own powers; obligatory powers.

Возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предусмотрена в Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (См. Конституция РФ 1993 г.). Так, согласно ч. 2 ст. 132 «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация полномочий подконтрольна государству».

В теории муниципального права высказывается точка зрения, в соответствии с которой «целесообразность возложения на органы местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий диктуется более высоким уровнем эффективности исполнения, чем их непосредственная реализация органами государственной власти» [1. с. 16]. Например, ряд таких отношений, как государственная регистрация актов гражданского состояния, воинский учет, совершенные нотариальных действий и т.п. затруднительно



напрямую осуществлять органам федеральной и региональной власти.

Как отмечает А.Н. Кубарков, «делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволяет решать ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом» [2. с. 155–156].

В свою очередь Н.В. Кузнецова, соглашаясь с мнением А.Н. Кубаркова, весьма справедливо указывает на то, что «в России складывается система местного самоуправления, которая, одновременно, является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач» [3. с. 3].

В настоящее время во многих государствах с развитым местным самоуправлением доля государственных дел имеет тенденцию к сокращению, а доля государственных полномочий, уже превысившая 50% в структуре общественных функций и задач, осуществляемых в муниципалитетах, продолжает увеличиваться [4. с. 84].

Подобная эволюция местного самоуправления, по мнению Г.В. Барабашева, «многократно усиливала государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными... поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министров» [5. с. 104].

При этом известный советский ученый акцентирует внимание на том факте, что «... муниципальные органы государства составляют часть механизма политической власти. Их функционирование в таком качестве обеспечивается с помощью разнообразных средств государственного и негосударственного воздействия. В числе первых особое значение имеет сцепление муниципалитетов с центральной исполнительной властью» [6. с. 103].

В зарубежном муниципальном праве к *обязательным* или *делегированным* полномочиям относятся, прежде всего, жизненно важные для муниципальных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение. В частности, поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного, начального и среднего образования, территориальное планирование, управление землепользованием, ветеринария, противопожарная безопасность, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, газо-, электроснабжение, содержание дорог. Особенность обязательных или делегированных полномочий заключается в том, что самоуправляющиеся сообщества не имеют права отказываться от их исполнения в пределах собственной компетенции, кроме специально огово-

ренных законом случаев, когда ввиду очевидной неспособности институтов местного самоуправления справиться с поставленными перед ними задачами, отдельные полномочия могут быть переданы другому органу самоуправления или государству.

Как уже отмечалось, в работах по местному управлению (особенно британских авторов) аргументируется тезис о производности местного управления от государственной власти. Такой вывод во многом базируется на преобладании *de facto* в системе полномочий муниципальных органов власти делегированных – государственных полномочий.

Так, английский исследователь П.М. Слоу в одной из работ отмечает, что «местное управление представляет собой составную часть «гегемонистского национального государства», поддерживающего в надлежащем состоянии местную инфраструктуру в целях осуществления общенациональной политики, эффективного функционирования капитала, соблюдения порядка и законности» [7. с. 19].

В Германии, по мнению Р. Граверта, «судьба местных органов власти как составных частей государства во многом зависит от поддержки со стороны последнего. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой государственной системой, они, скорее, являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на местном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств» [8].

В целом, принцип делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления получил широкое распространение на территории Европейского Союза.

Как справедливо отмечает А.И. Черкасов, «общая для большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение» [9. с. 114].

В доктрине муниципального права России сформировалось несколько подходов к пониманию проблемы перераспределения полномочий между органами государственной и муниципальной власти. Некоторые авторы считают, что делегирование – это лишь одна из форм наделения полномочиями того или иного органа. Другой формой является передача полномочий. При этом под передачей Е.С. Шугрина понимает «такой способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию местного самоуправления. Делегирование – это предоставление государственным ор-

ганам принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно» [10. с. 1–3].

Со своей стороны, Г.Ф. Скрипкин обращает внимание «на различие в содержании понятия «передача полномочий», которая происходит на постоянной и безусловной основе, расширяя перечень вопросов ведения муниципального образования, и «делегирующие полномочий», которое осуществляется на временной основе с соблюдением определенных требований, расширяя лишь компетенцию отдельных муниципальных органов» [11. с. 84].

Среди ученых-правоведов, занимающихся вопросами муниципального права, встречаются весьма неоднозначные суждения относительно такой формы наделения полномочиями, как делегирование.

Так, И.Н. Кузнецов и В.С. Пронина считают, что «делегирующие полномочий связано с поручениями, при которых либо расширяется компетенция органа, которому делегируется полномочие, либо уточняется его компетенция, суживается сфера их усмотрения при реализации собственной компетенции» [12. с. 83].

По мнению Б.М. Лазарева, «делегирующие полномочий – весьма специфический способ наделения полномочиями, при котором один орган управления возлагает на другой право решать вопрос, отнесенный к компетенции первого органа» [13. с. 252].

И.Г. Цыганенко, отрицая универсальность делегирования, полагает, что «делегирующие – это далеко не всякий способ определения и изменения компетенции. Делегирование есть уполномочивание субъектов другого лица или органа (организации) выполнять некоторые его полномочия» [14. 32].

Принцип делегирования полномочий рассматривается в «Европейской хартии местного самоуправления», принятой 15 октября 1985 г. (См. Хартия) как принцип соответствия данного уровня власти определенному уровню ответственности. Другими словами, полномочия могут быть переданы институтам местного самоуправления прежде всего в случае их эффективного (и экономически менее затратного) выполнения на муниципальном уровне.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 (См: Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.) используются лишь понятия «наделение полномочиями» и «переданные полномочия». Кроме того, понятие «делегирующие полномочия» не отражено, в том числе и в тексте действующей Конституции Российской Федерации. Представляется, что корректнее говорить о делегировании как об устоявшемся в юридической литературе обобщенном понятии любого наделения (передачи) полномочиями. Думается что, наделение (передача) полномочиями – это правовая форма делегирования.

До Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. на федеральном уровне вопрос о наделении местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регламентировался. Соответственно, гл. 4 указанного закона «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» является новеллой.

В действующем Федеральном законе о местном самоуправлении конкретизировано, что финансовое обеспечение государственных полномочий, переданных (делегируемых) органам местного самоуправления, осуществляется исключительно за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из федеральных и региональных бюджетов. Более того, органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

В свою очередь, в ч. 3 ст. 20 установлено, что «органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств». Вместе с тем, возникает вопрос: могут ли муниципальные органы власти отказаться от исполнения переданных публичных полномочий, если имеет место нехватка необходимых средств? Судя по всему, органы местного самоуправления не вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения переданных полномочий, несмотря на дефицит финансовых средств, поскольку действие федерального законодательства или законов субъектов Федерации, а также обязанности институтов публичной власти их исполнять не могут быть *de facto* обусловлены недостаточностью или недостаточностью финансовых средств.

В таком случае, из смысла ст.ст. 245–259 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации вытекает, что юридические и физические лица, понесшие ущерб в результате неисполнения обязательств, а также прокуроры вправе оспорить такого рода действия или бездействие. Кроме того, в соответствии со ст.ст. 254–258 граждан, организация вправе оспорить в судебном порядке решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права, свободы и законные интересы. В связи с чем физические и юридические лица могут обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий (в порядке подчиненности) орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему.

Таким образом, следует согласиться с выводом Л.В. Андриченко о том, что норма ч. 3 ст. 20 Федерального закона «не является основанием для неисполнения закона или отказа от его исполнения, поскольку она не освобождает орган местного самоуправления от гражданской ответственности, а должностных лиц органов местного самоуправления от административной или уголовной ответственности, в случае ее наступления в связи с неисполнением полномочий, возложенных на них законом» [15. с. 247].

Г.Ф. Скрипкин, как и Л.В. Андриченко, обращает внимание на тот существенный факт, что многие федеральные законы «возлагают на органы местного самоуправления государственные полномочия, так сказать скрыто, т.е., не указывая прямо их государственную природу, что позволяет в нарушение всех конституционных норм не производить финансирование. В конечном счете страдает население, не получающее гарантированного государством обеспечения той или иной сферы жизнедеятельности» [16. с. 91].

В целом финансирование переданных государственных полномочий является одной из сложнейших проблем во взаимоотношениях органов публичной власти соответствующего уровня. Так, президент Конгресса муниципальных образований О. Сысуев, формулируя финансовую проблему в рассматриваемой сфере, отмечает: «Сегодня у органов местного самоуправления обязательств примерно в 3 раза больше, чем финансовых возможностей. Для выполнения всех поставленных задач нужно около 6 трлн руб., а реально из бюджета на эти цели пока может быть выделено не более 2 трлн. В такой ситуации как не дели полномочия, как не пытайся развить местное самоуправление – все равно эффективно функционировать оно не будет» [17.].

Наделение местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации. В частности, согласно п. 1 ст. 140 региональный фонд компенсаций образуется в составе бюджета субъекта Федерации в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Пункт 2 ст. 140 декларирует, что субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенций методиками. Они утверждаются законом субъекта Федерации исходя из требований Бюджетного кодекса. Распределение средств осуществляется между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации, органами местного самоуправления, которые реализуют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности местного населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объема выплат).

Переданные (делегированные) государством полномочия должны быть четко обозначены и дифференцированы от собственных полномочий муниципальных органов, для того чтобы не привести к стагнации этого уровня публичной власти.

Более конкретно, перечень вопросов, по которым возможно делегирование (передача) органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (в сфере совместного ведения), определен Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ).

Так, согласно ч. 2 и 6 ст. 26 (3), к ним относятся вопросы: формирования и содержания архивных фондов субъекта Федерации; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения; строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и т.д.

Как справедливо пишет Г.Ф. Скрипкин, «одна из практических трудностей, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, связана с нечетким разграничением полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления» [18. с. 87].

Следовательно, решение вопроса о четком формулировании разграничения полномочий должно стать доминирующим алгоритмом в деле установления баланса во взаимоотношениях между различными уровнями публичной власти. В свою очередь, следует подчеркнуть, что в целом нахождение необходимого баланса во многом определяет уровень демократии в стране. Представляется, что идеальным вариантом развития народовластия в том или ином государстве может быть создание реального, а не декларативного равновесия в распределении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Поскольку, перевес в одну или в другую сторону является негативным фактором.

В контексте вышесказанного замечания, словами В.И. Васильева отметим, что «включение в число вопросов местного значения не свойственных местному самоуправлению дел – не вся беда, которая ныне одолевает содержание деятельности муниципалитетов. Органам местного самоуправления поручают все больше государственных полномочий в порядке, предусмотренном Конституцией РФ. Особенность российского местного самоуправления со-

стоит, в частности, в том, что в отличие от других стран, где рядом с органами местного самоуправления действуют местные органы государственной власти, берущие на себя ответственность за осуществление государственных дел, в России органам местного самоуправления поручают решение некоторых этих дел».

Точка зрения известного юриста-государствоведа В.И. Васильева лишний раз подтверждает важность (необходимость) рационального распределения публичных полномочий. В противном случае произойдет фактическое включение местного самоуправления в систему органов государственной власти, т.е. процесс этатизации отдельных вопросов децентрализованного характера.

Литература

1. Кубарков А.Н. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления: Автореф. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2000.
2. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000.
3. Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005.
4. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2010.
5. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971.
6. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М. 1998.
8. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. № 10.
9. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика.
10. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995.
11. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.
12. Кузнецов И.Н., Пронина В.С. Основания издания и форма нормативных актов государственных комитетов, министерств, ведомств СССР // ВНИИСЗ. Труды. Вып. № 4.
13. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972.
14. Исполнительная власть в Российской Федерации / Наздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А., Цыгаленко И.Г. и др. М., 1996.
15. Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами публичной власти в сфере местного самоуправления // Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под ред Т.Я. Хабриевой. М., 2010.
16. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
17. Воробьев В. У муниципалитетов задач больше, чем денег // Российская газета. 2002. 22 октября.
18. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.
19. Васильев С.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ, 2012.

НОВЕЛЛЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В.Д. Стоянов,

аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Аннотация. В статье рассматриваются последние изменения в валютном законодательстве в 2011–2012 году, связанные с принятием ряда федеральных законов и актов органов валютного регулирования. На основе анализа произошедших изменений были обозначены основные, по мнению автора, перспективы дальнейшей либерализации механизма валютного регулирования, модернизации действующей системы валютного контроля и порядка взаимодействия и обмена информацией органами и агентами валютного контроля.

Ключевые слова: валютное законодательство, паспорт сделки, координация органов и агентов валютного контроля, валютный контроль, учет валютных операций, контроль за проведением валютных операций.

NOVELS CURRENCY REGULATION AND PROSPECTS

V.D. Stoyanov,

graduate student, Department of Financial Law, Moscow State Law University. OE Kutafin (MSLA).

Annotation. This article includes recent developments in the foreign exchange law in 2011–2012, related to the adoption of a number of federal laws and acts of currency regulation authorities. Based on the analysis of this changes there were indicated the main, according to the author, perspectives for the further liberalization of the currency regulation mechanism and for the modernization of the current system of foreign exchange control and order of interaction and information exchange between currency control bodies and agents.

Key words: currency legislation, transaction passport, coordination of currency control bodies and agents, currency exchange control, record of currency transactions, currency transactions' control.

Обновление валютного законодательства в 2012 г. характеризуется тем, что большая часть существенных изменений коснулась основного закона в сфере валютного регулирования – Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – «Федеральный закон № 173-ФЗ»). Это связано с принятием федеральных законов: № 406-ФЗ от 06.12.2011 [1], № 409-ФЗ от 06.12.2011 [2], № 294-ФЗ от 15.11.2010 [3], № 162-ФЗ от 27.06.2011 [4], № 8-ФЗ от 07.02.2011 [5], № 236-ФЗ от 18.07.2011 [6].

Принятие целого блока законов имело своей целью оптимизацию валютного контроля при осуществлении внешнеэкономических сделок и его приведение в соответствие с рядом существенных изменений, внесенных в нормативно-правовые акты других сфер регулирования.

Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в части упрощения процедур валютного контроля» (далее – «Закон № 406-ФЗ») внес следующие изменения в механизм валютного регулирования:

1) уточнение содержания паспорта сделки, новые требования к его оформлению (изменение в ст. 20 Закона № 173-ФЗ),

2) уточнение функций Правительства Российской Федерации в части координации органов и агентов валютного контроля (изменение в ч. 6 ст. 22 Закона № 173-ФЗ),

3) дополнение перечня документов, запрашиваемых агентами валютного контроля, документами, необходимыми для подтверждения статуса физического лица – нерезидента (дополнение нормой п. 14 ч. 4 ст. 23 Закона № 173-ФЗ),

4) введение принципа однократности представления документов резидентами и нерезидентами органам и агентам валютного контроля и видов представляемых документов (изменения в ч. 5 ст. 23 Закона № 173-ФЗ),

5) уточнение компетенции таможенных органов при передаче в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам, а также установление обязанности таможенных органов передавать данную информацию в электронном виде в уполномоченные банки не позднее трех рабочих дней, исчисляемых со дня, следующего за датой выпуска (условного выпуска) таможенными органами

Российской Федерации товаров (новая редакция ч. 6 ст. 23 Закона № 173-ФЗ),

6) закрепление обязанности резидентов по представлению уполномоченным банкам информации об ожидаемых в соответствии с условиями договоров (контрактов) максимальных сроках получения от нерезидентов на свои счета в уполномоченных банках иностранной валюты и/или валюты Российской Федерации за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, а также об ожидаемых в соответствии с условиями договоров (контрактов) максимальных сроках исполнения нерезидентами обязательств по внешнеторговой сделке путем передачи резидентам товаров, выполнения работ, оказания услуг в счет осуществленных авансовых платежей (изменения в ст. 19 Закона № 173-ФЗ) для указания в ведомостях банковского контроля (порядок представления резидентами уполномоченным банкам указанной информации и последующего ее отражения уполномоченными банками в ведомостях банковского контроля устанавливается Центральным банком Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 19 Закона № 173-ФЗ).

7) установление новой обязанности уполномоченных банков и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» как агентов валютного контроля при наличии информации о нарушении юридическим лицом-резидентом требований ст. 19 Закона № 173-ФЗ передавать органу валютного контроля, имеющему право применять санкции к данному лицу, соответствующую ведомость банковского контроля по состоянию на дату выявления нарушения (новый абзац ч. 9 ст. 23 Закона № 173-ФЗ).

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 236-ФЗ введена новая ч. 4 ст. 19 Закона № 173-ФЗ, устанавливающая возможность для резидентов замены страховой выплатой обязанности получения валютной выручки в соответствии с заключенным ранее договором страхования рисков неисполнения нерезидентом обязательств по внешнеторговому договору (контракту) при наступлении страхового случая.

В связи с принятием электронного документооборота между органами и агентами валютного контроля добавлена ч. 6 ст. 20, устанавливающей обязанность уполномоченных банков передавать оформленные паспорта сделок в электронном виде органам и агентам валютного контроля в порядке, установленном Центральным банком Российской Федерации в срок

не более 3 рабочих дней с даты оформления паспорта сделки в уполномоченном банке.

Предполагается, что указанные изменения в Федеральном законе № 173-ФЗ будут способствовать:

- снятию неоправданных административных барьеров во внешнеэкономической деятельности юридических лиц-резидентов, в том числе российских инновационных компаний;
- оптимизации валютного контроля при осуществлении внешнеэкономических сделок с товарами путем сокращения документооборота, исключения дублирования функций агентов валютного контроля, а также уточнения компетенции таможенных органов как агентов валютного контроля переходу на оформление паспорта сделки в электронном виде и сокращению объема информации, необходимой для оформления паспорта сделки и т.д.

Следующее существенное изменение механизма валютного регулирования и валютного контроля связано с принятием нового акта органа валютного регулирования, определяющего порядок предоставления форм учета и отчетности и подтверждающих документов по валютным операциям и осуществления контроля за их проведением. Речь идет о вступившей в силу 1 октября 2012 г. инструкции Банка России от 4 июня 2012 г. № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» (далее – «Инструкция № 138-И») [7].

Инструкция № 138-И заменила положение Банка России от 1 июля 2004 г. № 258-П и инструкцию Банка России от 15 июня 2004 г. № 117-И, а также указание Банка России от 10 декабря 2007 г. № 1950-У, которые с 1 октября 2012 г. утратили силу.

Инструкция № 138-И устанавливает:

- порядок, случаи и сроки представления резидентами и нерезидентами в уполномоченные банки документов и информации, которые связаны с проведением валютных операций;
- порядок оформления паспортов сделок;
- порядок учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением.

Следует сказать, что теперь одновременно существуют две формы паспорта сделки: на бумаге и в электронной форме.

Прежде чем мы проанализируем основные изменения порядка оформления паспортов сделок и учета валютных операций, введенных новой Инструкцией № 138-И, хотелось бы немного вернуться к Федеральному закону № 173-ФЗ в этой части. Существенно изменилась редакция ст. 20 Федерального закона № 173-ФЗ с 5 июня 2012 г. в связи с принятием Закона № 406-ФЗ. Текст статьи теперь содержит подробное уточнение содержания паспорта сделки (ч. 3),

которое должно включать следующую информацию:

- 1) сведения о номере и дате паспорта сделки;
- 2) сведения о резиденте и его иностранном контрагенте;
- 3) общие сведения о внешнеторговой сделке (дата и номер договора (если имеется), общая сумма сделки и валюта цены сделки, дата завершения исполнения обязательства по сделке);
- 4) сведения об уполномоченном банке, в котором оформляется паспорт сделки и через счета в котором осуществляются расчеты по сделке;
- 5) сведения о переоформлении и основаниях закрытия паспорта сделки.

Более подробно остановимся на отдельных положениях паспорта сделки.

Сведения об иностранном контрагенте. Указанное положение паспорта сделки не вызывает особых трудностей при заполнении. Однако следует отметить, что когда в контракте больше одного контрагента, другими словами есть центральный контрагент и другие участники контракта (например, агенты, поверенные, комиссионеры, перевозчики, то есть третьи лица – участники договорных отношений), то, если в контракте они названы напрямую, паспорт сделки также должен содержать информацию и о них.

В части указания общих сведений о внешнеторговой сделке также следует отметить ряд нюансов относительно каждого вида информации. При заполнении сведений о дате и номере договора следует учитывать, что указание «если имеется» касаются только номера договора. Дата всегда должна стоять на договоре. Это вытекает из требований Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – «Федеральный закон № 402-ФЗ») [8]. Участники внешнеторговой деятельности, являющиеся юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, адвокатами или нотариусами, обязаны подписывать договор, ставить печать и дату, иначе эти документы не будут считаться документами первичной бухгалтерской отчетности.

В Инструкции 138-И появилось довольно важное нововведение – установлена возможность оформления паспорта сделки по предварительным договорам, предложениям о заключении таких договоров (соглашений), содержащим все существенные условия договора (оферта, публичная оферта), проектам договоров (контрактов, соглашений). Это те случаи, когда у одной из сторон есть намерение заключить сделку, подтвержденное подписью этой стороны под договором. То есть достаточно определения воли хотя бы одной из сторон на основании предоставленных подписи и печати.

Однако в Инструкции 138-И упускается один важный момент – в данном акте органа валютного регулирования идет речь об оформлении паспорта сделки на основании проекта договора, но ничего при этом ничего не говорится о переоформлении



паспорта сделки к договору на основании проекта дополнительного соглашения к этому договору.

Представляется целесообразным, чтобы соответствующие органы, осуществляющие контроль за соблюдением валютного законодательства и актов органов валютного регулирования и контроля, признавали право участников внешнеэкономической деятельности на переоформление паспорта сделки на основании проекта дополнительного соглашения к паспортизируемой сделке.

Общая сумма сделки и валюта цены сделки существенным образом зависят от характера исполнения обязательств, заложенных договором. Все просто, когда в договоре прописана конкретная сумма и валюта сделки, но бывают случаи, когда нет прямой названной суммы договора в его тексте и сумма, например, определяется формулой или каким-либо условным обязательством, связанным с исполнением договора. В таком случае участник внешнеэкономической деятельности обязан сам рассчитывать сумму обязательств по внешнеэкономической сделке и прописать ее в паспорте сделки. Таким образом, уточнение «если имеется» кроме как к номеру договора, ни к одному другому условию применяться не может.

В отношении указания даты завершения исполнения обязательств по сделке в практике правоприменения также возникают много вопросов. Например, когда в договоре есть дата прекращения действия договора, но при этом в договоре есть обстоятельства, которые могут этот срок «расширить» - обстоятельства форс-мажора и обстоятельства качества. Если в условиях договора стоит дата завершения обязательств по контракту, она может быть указана в паспорте сделки, однако резидент может эту дату изменить с учетом вышеназванных условий. То есть эту дату он может увеличить на возможные случаи наступления обстоятельств, предусмотренных соответствующими разделами договора.

В случаях, когда буквальное значение содержащихся во внешнеэкономическом договоре слов и выражений неясно (в частности, напрямую не указывается срок исполнения обязательств), при толковании условий договора выясняется в соответствии со ст. 431 ГК РФ действительная воля сторон с учетом цели договора. При этом принимаются во внимание все соответствующие обстоятельства, и за срок исполнения обязательств принимается срок, который указывается резидентом при оформлении паспорта сделки.

Сведения об уполномоченном банке, в котором оформляется паспорт сделки и через счета в котором осуществляются расчеты по сделке, указываются резидентом в обязательном порядке. Ни один паспорт сделки не оформляется без предварительной договоренности с банком, который будет обслуживать соответствующий договор.

Инструкция № 138-И предусматривает возможность делегирования уполномоченному банку на основании представляемых резидентом документов

и иной информации права заполнять справку о валютных операциях (п. п. 2.4, 2.9, 3.9, 3.15 Инструкции 138-И), справку о подтверждающих документах (п. п. 9.4, 9.7), паспорт сделки (п. п. 6.3, 6.11), что не освобождает резидента от ответственности за соблюдение установленных сроков исполнения соответствующих обязанностей, включая сроки представления необходимых документов. То есть, если банк делает ошибку при оформлении паспорта сделки, ответственность все равно несет клиент банка. Что, однако, не исключает возможность резидента, в случае привлечения его к ответственности за допущенное нарушение, обратиться к банку или в суд с требованием о возмещении причиненных убытков.

Кроме того, Инструкцией № 138-И в порядок представления форм учета, подтверждающих документов и информации, оформления паспортов сделок вносится ряд нововведений, в том числе:

- в качестве форм учета по валютным операциям резидентов определены только справка о валютных операциях и справка о подтверждающих документах (то есть количество форм учета и отчетности сокращено до двух основных документов).

В частности, отменена обязанность представления резидентами справки о расчетах в рублях и справки о расчетах через счета за рубежом по паспортизированным сделкам, сведения о расчетах теперь должны отражаться в справке о валютных операциях. Также отменена обязанность указывать в расчетном (платежном) документе номер паспорта сделки при списании валюты РФ по паспортизированным сделкам, а введено требование об указании в расчетном (платежном) документе кода вида валютной операции.

- при осуществлении валютных операций, связанных с расчетами по контракту (кредитному договору) через счета резидента, открытые в банке-нерезиденте, предусмотрено представление справок о валютных операциях по договорам, по которым открыт паспорт сделки (справки о расчетах через счета за рубежом представляться не будут);

- уточнено, что теперь паспорт сделки оформляется по агентским договорам и договорам комиссии вне зависимости от суммы комиссионного (агентского) вознаграждения как при прямых расчетах, так и при удержании комиссионного (агентского) вознаграждения. То сколько бы не удерживал от общей суммы агент(комиссионер), если общая сумма сделки превышает 50 тыс. долларов США, то паспорт сделки должен быть оформлен.

Также резиденты оформляют паспорт сделки по договорам поручения, аренды и лизинга (ранее также паспортизировались, но теперь выделены в отдельную группу), договорам на перемещение припасов;

Что касается последних, то это новация Инструкции 138-И и до 1 октября 2012 г. по таким сделкам паспорта сделок не оформлялись. Перемещение припасов, транспортировка, бункировка, перера-

ботка теперь всегда подразумевают паспортизацию этой формы внешнеэкономической деятельности.

- изменен порядок представления справки о валютных операциях при списании денежных средств с использованием банковской карты по контракту, по которому оформлен паспорт сделки;
- по контрактам (кредитным договорам) сумма, при которой оформляется паспорт сделки, повышена с 5 000 до 50 000 долларов США.

Здесь следует четко понимать, что все те договоры, по которым открыт паспорт сделки по старым требованиям, и на момент вступления в силу новой инструкции он еще не закрыт, то по нему все документы и информация, которые должны предоставляться по новым требованиям Инструкции 138-И, клиентом представляются. То есть действие новой инструкции на эти правоотношения распространяется;

- установлен порядок представления форм учета, подтверждающих документов и информации, оформления паспортов сделки при уступке права требования, переводе долга и исполнении обязательств третьим лицом и др.

При этом все оформленные паспорта сделок продолжают действовать, пока не возникнет необходимость их закрыть или внести в них изменения. А если понадобится перевести контракт на обслуживание в другую кредитную организацию, то банк сам приведет паспорт сделки в соответствие с новыми правилами.

Паспорта сделок по кредитным договорам, сумма обязательств по которым не превысила планку в 50 000 долларов США по состоянию на 1 октября 2012 г. (по курсу на дату заключения договора), можно закрыть.

Новой инструкцией изменен круг лиц, на которые распространяется требование по оформлению паспорта сделки. Физические лица теперь представляют в банк документы по валютным операциям, только если они предприниматели или занимаются частной практикой (адвокаты, нотариусы и т.д.), остальные граждане вправе закрыть паспорта сделок оформленные ранее по иностранным кредитам (независимо от их суммы). В противном случае это сделает банк по истечении полугодия с даты начала действия новой Инструкции № 138-И.

Есть один нюанс, на котором следует отдельно остановиться. Если индивидуальный предприниматель, который по налоговому и гражданскому законодательству рассматривается как юридическое лицо, если законом не предусмотрено иное, перечисляет себе со счета текущего счета физического лица за границу или наоборот, то это грубейшее нарушение требований ст. 9 Федерального закона 173-ФЗ (расчеты в иностранной валюте между двумя резидентами).

Инструкция 138-И дала возможность участнику внешнеэкономической деятельности уполномочить любое лицо компании через надлежаще оформленную до-

веренность на оформление паспорта сделки. Ранее, до 1 октября 2012 г., подписывать паспорт сделки могли только лица, указанные в карточке подписей. Это еще одна новация новой инструкции.

Порядок смены присвоенного номера паспорта сделки при переводах паспорта из банка в банк также затронут в новой инструкции. Номер паспорта сделки, присвоенный при его оформлении сохраняется, если осуществляется:

- оформление, переоформление паспорта сделки;
 - перевод резидентом паспорта сделки в другой уполномоченный банк, в связи с переводом контракта на расчетное обслуживание в такой уполномоченный банк;
 - перевод паспорта сделки при реорганизации уполномоченного банка (закрытии филиала);
- Новый же номер паспорту сделки присваивается в двух случаях, если имеет место:
- оформление паспорта сделки в связи с отзывом лицензии;
 - оформление паспорта сделки в связи с уступкой требования (переводом долга) по контракту другому резиденту.

Вот эта последняя новация Инструкции 138-И в корне изменила концепцию, связанную с уступкой права требования по исполнению обязательств во внешнеэкономических сделках. В случае, если резидент уступает все права и обязанности по внешнеэкономической сделке другому лицу согласно Инструкции 138-И необходимо учитывать, на момент передачи на чьей стороне было положительное сальдо осуществления расчетов по договору. То есть, уступая обязательства по договору, резидент обязан исполнить публично-правовую обязанность по репатриации валютной выручки.

С 13 февраля 2013 г. вступает в силу новая редакция ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ. В этой редакции прямо прописано, что является незаконной валютной операцией, а именно:

- запрещенная валютным законодательством РФ либо осуществляемая с нарушением валютного законодательства РФ валютная операция, в том числе купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, минуя уполномоченные банки;
- осуществление валютных операций, расчеты по которым проведены, минуя счета в уполномоченных банках или счета (вклады) в банках зарубежом в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ;
- осуществление валютных операций, расчеты по которым проведены за счет средств, зачисленных на счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории РФ, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ.

Внесенное изменение однозначно трактуется в пользу правоприменителя и, в первую очередь, в

пользу Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ (далее – «ФСФБН»). Так как, если раньше определения незаконной валютной операции в законодательстве не было и все связанные с этим неясности трактовались в пользу резидентов, в связи с чем большинство судебных исков против ФСФБН резиденты выигрывали. То теперь в ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ эта дефиниция содержится.

Также некоторые изменения коснулись Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [9] в связи с принятием Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ. Этот закон направлен на приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нормативной базой Таможенного союза, а также на восполнение отдельных пробелов в законодательстве. С 7 декабря 2011 г. в основной закон о внешнеторговой деятельности внесены следующие изменения:

- п. 7 ст. 2 Закона № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» изложен в следующей редакции: «Внешняя торговля товарами – импорт и (или) экспорт товаров. Перемещение товаров между частью территории РФ и другой частью территории РФ, если такие части не связаны между собой сухопутной территорией РФ, через таможенную территорию иностранного государства, перемещение товаров на территорию РФ с территорий искусственных островов, установок и сооружений, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права, или перемещение товаров между территориями искусственных островов, установок и сооружений, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, не является внешней торговлей товарами».

- слово «таможенной» в отношении территории Российской Федерации везде по тексту Закона № 164-ФЗ теперь исключено.

С 1 января 2013 г. в круг обязательств Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ попадают все площадки по торговле куплей-продажей иностранной валютой. В соответствии с несколькими федеральными законами, принятыми по компетенции Федеральной службы по финансовым рынкам РФ (далее – «ФСРФ»), ФСРФ с 1 января 2013 г. будет устанавливать порядок торгов валютой. Образуется интересный конгломерат: Центральный банк устанавливает требования к купле-продаже, ФСРФ требования к порядку проведения торгов, ФСФБН – контроль за валютными операциями на торгах (Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 1395 «О

внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [10]). То есть с 1 января 2013 г. валютные операции на торгах и организация торгов из сферы полномочий Центрального банка Российской Федерации исключаются.

Кроме этого, с 1 января 2013 г. ФСФБН будет получать информацию о всех паспортах сделок, оформленных на территории Российской Федерации. Соответствующее нововведение потребует внесения соответствующих изменений в Регламент информационного взаимодействия и Соглашения ФСФБН с Банком России о порядке взаимодействия.

Таким образом, проанализированные изменения в законодательстве свидетельствуют о продолжении процесса обновления валютного законодательства, его либерализации и приведении в соответствие с мировой практикой валютного регулирования. Введение электронного документооборота между органами и агентами валютного контроля, постепенное расширение объема передаваемой информации и поэтапный переход к полностью электронному обмену информацией и документами ведет к обеспечению прозрачности валютного контроля, повышению его эффективности и наиболее полному взаимодействию органов и агентов валютного контроля между собой для целей его осуществления.

Внесенные изменения и принятие новой Инструкции 138-И несомненно ввело ряд новых положений, который теперь требуют тщательной проработки и корректировки с учетом новой правоприменительной практики, которую на данный момент необходимо еще создать.

Создание Таможенного союза и участие Российской Федерации в нем ведет к необходимости разработки согласованной валютной политики стран-участниц, направленной на совершенствование валютного регулирования, его согласованность, стабильность национальных валют и обеспечение их устойчивости путем принятия преимущественно экономических мер валютного регулирования.

Литература

1. СЗ РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7348.
2. СЗ РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7351.
3. СЗ РФ, 22.11.2010, № 47, ст. 6028.
4. СЗ РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3873.
5. СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 905.
6. СЗ РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4584.
7. Вестник Банка России, № 48-49, 17.08.2012.
8. СЗ РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7344.
9. СЗ РФ, 15.12.2003, № 50, ст. 4850;
10. СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7951.

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД К ВОПРОСУ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕДОБРО- СОВЕСТНОГО ИНСАЙДЕРА В ОРГА- НИЗАЦИИ

Т. Ч. Ахмедов,

*адъюнкт кафедры экономической безопасности
и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского
университета МВД России*

*Научный руководитель: доктор экономических наук Латыпов В. Ф.
Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством
E-mail: ttt_tima@mail.ru*

Аннотация. Обоснована необходимость использования междисциплинарного подхода при применении методов выявления и противодействия инсайдерской торговле. Рассмотрены такие методы, как применение математической теории графов во взаимосвязи с критериальным методом выявления инсайдера в организации, основанном на обнаружении и оценке психологических признаков. Разработана математико-психологическая модель выявления инсайдеров.

Ключевые слова: инсайдер, междисциплинарный подход, теория графов, критерии, организационно-штатная структура

THE INTERDISCIPLINARY APPROACH TO THE PROBLEM OF THE REVELATION OF AN UNFAIR INSIDER IN THE ORGANIZATION

T.CH. Ahmedov,

*he Graduated in a military academy of chair of economic safety
and managements of socially economic processes of the St.-Petersburg
university of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. The necessity of using the interdisciplinary approach on application of methods of the revelation and counteraction to insider trading has been substantiated in this article. Such methods as the application of mathematics graph theory in conjunction with the criterion method of the revelation of an insider in the organization have been examined. The second method is based on the detection and estimation of psychological signs. The mathematico-psychological model of the revelation of insiders has been elaborated.

Keywords: insider, interdisciplinary approach, graph theory, criteria, organizational and staff structure.

Неправомерное использование инсайдерской информации – явление известное в мировой практике достаточно давно. Имеются такие факты и в истории нашего государства¹. Однако, с активным развитием в России финансовых рынков данное явление стало приобретать массовый характер. По мнению ряда исследователей², неправомерное использование инсайдерской информации несет в себе угрозу для экономической безопасности государства, которая напрямую связана с его национальной безопасностью³.

По этой причине актуальным является детальное, объективное и всестороннее научное исследование рассматриваемого явления, которое относительно недавно в России было признано правонарушением⁴.

Продуктивность научного исследования в большой степени зависит от его методологии. Четкая и логически организованная структура научного исследования является залогом выполнения таких принципов научного познания, как объективность, верификация и системность.

Существуют различные подходы к пониманию такого явления как инсайдерская информация. Одним из таких подходов, выходящих за рамки экономических наук, выступает математическая интерпретация организационной структуры предприятия и каналов передачи информации в ней с использованием математической теории графов⁵. Такой подход сводится к задаче поиска инсайдеров внутри организации с использованием математического аппарата

та. Однако, его описание имеет ряд неточностей в применении математических методов. Кроме того, в представленном Кавуном С.В. виде данный подход несет низкую практическую значимость, поскольку подходит только для поиска всех инсайдеров, не учитывая, совершают они или нет правонарушения с использованием инсайдерской информации. Решить данную проблему необходимо, во-первых, исключив ошибки из математического описания модели, а, во-вторых, повысив практическую значимость метода с применением междисциплинарного подхода.

Подход, предложенный Кавуном С.В., заключается в математическом представлении системы циркулирования информации в организации. В данном подходе организационно-штатная структура (ОШС) предприятия представляется в виде графа. Так, например, построим граф G где его вершины будут определять ранг (должность), а ребра будут обозначать условный вес (УВ) передаваемой информации.

Интерпретируем ОШС организации (предприятия) в графовую модель, представленную на рис. 1, для которой введем обозначения вершин графа G :

- Д - директор;
- ЗД- заместитель директора;
- С - секретарь;
- Ю - юрист;
- М1 - менеджер 1;
- И1 – инженер 1;
- Т1 – технолог 1.

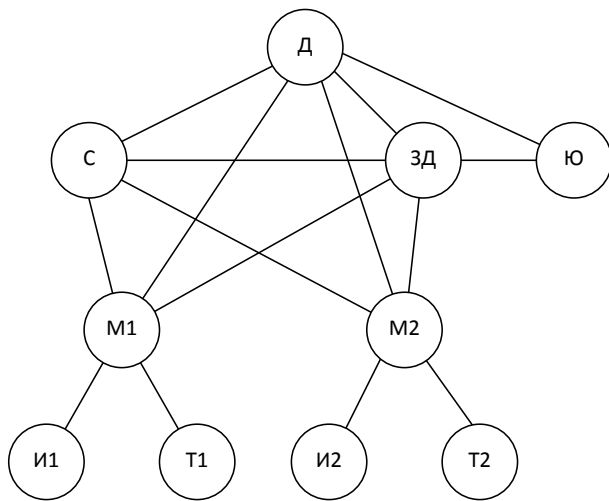


Рис. 1. Граф G , реализующий модель организационно-штатной структуры организации.

Предлагаемая модель является упрощенной и не отображает в полном объеме реальную структуру организации.

Используя понятия теории графов, введем следующие обозначения:

n – количество вершин графа G , образующих множество $\{v_i\}; i = \overline{1, n}$;

m – количество ребер графа G , образующих множество $\{r_j\}; j = \overline{1, m}$.

При этом ребра графа в данном случае являются двунаправленными, поскольку можно предположить, что в ОШС вышестоящее звено всегда передает информацию нижестоящему (приказ, указание, распоряжение, техническое задание и т.д.), а нижестоящее звено, после реализации вышеупомянутой категории информации возвращает отчет.

Кавун С.В. предлагает свести данную задачу к поиску максимального УВ информации, передаваемого от одного узла к другому. Однако, на наш взгляд, инсайдером (в данном случае лицом, обладающим наиболее важной информацией) будет узел графа G , через который проходит максимальный поток информации.

Как уже отмечалось выше, ребра графа G обозначают удельный вес передаваемой информации. Данная величина отражает совокупность двух ее характеристик, важных для нас в данном случае – это ее объем и ее важность, значимость

Введем расчетную формулу:

$$YB_{ij} = V_u^{ij} \cdot K_g^{ij}(1)$$

где i и j - смежные вершины, между которыми циркулирует информация, V_u – объем информации, K_g – коэффициент важности.

V_u в данном случае определяется путем мониторинга трафика и обновляется динамически в заданном интервале времени.

Коэффициент важности K_g определяется экспертным путем и является статистической информацией.

При этом под данным коэффициентом мы предлагаем понимать не просто важность и значимость информации для организации, что относило бы ее скорее к коммерческой тайне или служебной информации. В рамках настоящей статьи одним из основных критериев инсайдерской информации мы считаем ее способность в случае распространения влиять на цены финансовых инструментов и товаров. Это, на наш взгляд, имеет большую практическую значимость в рамках противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации в том ее определении, которое дано в Федеральном законе № 224-ФЗ⁶.

Однако, для задачи выявления инсайдера важен не поток передаваемой информации от одного сотрудника к другому, а сам сотрудник (узел графа G), который пропускает поток информации с максимальным удельным весом.

Для этого построим матрицу связанности X , представленную в табл. 1, с элементами x_{ij} , которые характеризуют связь между узлами.

Таблица 1.

Матрица связанности X

i, j	Д	ЗД	Ю	С	М1	И1	Т1	М2	И2	Е2	K _{св}
Д	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	5
ЗД	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	5
Ю	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
С	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	4
М1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	5
И1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Т1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
М2	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	5
И2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Т2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

При этом элементы матрица x_{ij} могут принимать следующие значения:

1 – если связь между сотрудниками i и j присутствует;

0 – если связь между сотрудниками i и j отсутствует.

Диагональ матрицы X является нулевой, поскольку передача информации сотрудником самому себе отсутствует, что является допустимым предположением.

Коэффициент связанности $K_{св}$ в данном случае показывает количество сотрудников, с которыми имеет непосредственную связь каждый сотрудник.

С использованием объемов информации, коэффициентов важности и матрицы связанности можно найти сотрудника, через которого проходит поток информации с максимальным удельным весом. И, поскольку искомым элемент указывает на узел (сотрудника), обладающего максимальным объемом инсайдерской информации, назовем его коэффициентом инсайдера $K_{Инсi}$. Выведем формулу его нахождения:

$$K_{Инсi}^n = \sum_{j=1}^n \mu_{ij} x_{ij} \rightarrow \max, (2)$$

где μ_{ij} – удельный вес передаваемой информации от сотрудника i другим сотрудникам, x_{ij} – связанность сотрудника i с другими сотрудниками.

Максимальный коэффициент инсайдера среди узлов графа G будет указывать на инсайдера организации.

Указанный подход важен с точки зрения математического описания сущности инсайдера и получения им инсайдерской информации, но один только поиск инсайдера в организации несет низкую практическую значимость. В любой организации с инсайдерской информацией есть инсайдеры, но это не говорит о том, что они совершают правонарушения с неправомерным использованием инсайдерской информации.

По этой причине мы предлагаем повысить практическую эффективность метода с применением междисциплинарного подхода.

Существуют психолого-математические методы, с помощью которых можно с определенной

вероятностью определить не просто инсайдера, а правонарушителя. Так, И.В. Сорбат предлагает использовать критериальный метод выявления инсайдера⁷.

Данный метод основывается на использовании некоторой совокупности критериев (признаков) – $\{k_j\}$, по которым можно выявить инсайдеров, причастных к утечке данных в организациях. Построим матрицу критериев (признаков) $K = \{k_j\}$ с предполагаемыми критериями инсайдера (табл. 2).

Таблица 2.

Матрица критериев (признаков) выявления инсайдеров K

Критерий	Наименование
k_1	Сотрудник не справляется с обязанностями
k_2	Частое отсутствие сотрудника на рабочем месте без уважительной причины
k_3	Снижение интереса к работе
k_4	Излишнее усердие
k_5	Неоправданная лобознательность
k_6	Увеличение расходов на работника (канцтовары; Интернет-трафик; местные и международные переговоры по телефону)
k_7	Большое количество конфиденциальных разговоров
k_8	Повышено количество посторонних клиентов или посетителей
k_9	Появление неконтролируемой электронной почты и других контактов
k_{10}	Необъяснимое поведение клиентов, посетителей работника
k_{11}	Встречи с клиентами вне рабочего места
k_{12}	Плохое отношение с руководством
k_{13}	Иные доходы из неизвестных источников
k_{14}	Оторванность от коллектива

И.В. Сорбат в конечном итоге не строит конкретную математическую модель. Для этого необходимо, на наш взгляд, каждый из предложенных критериев подвергнуть экспертной оценке, в результате чего каждый из них получит коэффициент значимости (степень влияния на результат) или вовсе будет исключен из модели. При этом, экспертами должны выступать как сотрудники безопасности, так и психологи.

В таком случае модель выявления инсайдера в организации будет выглядеть следующим образом:

$$K_{Инсi}^l = a_1 k_1 + a_2 k_2 + \dots + a_l k_l = \sum a_l k_l, (3)$$

где $K_{Инсi}^l$ – коэффициент инсайдера-правонарушителя, отражающий возможность того, что проверяемое лицо неправомерно использует инсайдерскую информацию, а a_l – коэффициенты при критериях, обозначающие их значимость и определяемые экспертной оценкой.

Для выявления коэффициентов, определяющих степень влияния критериев на коэффициент была проведена экспертная оценка с привлечением сотрудников правоохранительных органов, имеющих

психологическое образование, компетентных в области определения преступного поведения.

Полученные оценки позволили исключить признаки, практически не оказывающие влияние на коэффициент инсайдера-правонарушителя. Например, такие критерии, как «сотрудник не справляется с обязанностями» (k_1), «снижение интереса к работе» (k_3) и некоторые другие были оценены экспертами как не оказывающие воздействия на коэффициент и вошли в построенную модель. Для оставшихся признаков на основе экспертных оценок удалось определить конкретную степень их влияния на искомый показатель, формализованную в виде нормированных коэффициентов при каждом из критериев.

Таким образом, модель выявления инсайдера в организации (3) принимает конкретный вид:

$$K_{III} = 0.12k_2 + 0.115k_5 + 0.105k_7 + 0.092k_8 + 0.104k_9 + 0.085k_{10} + 0.139k_{11} + 0.98k_{12} + 0.102k_{13} + 0.039k_{14}, \quad (4)$$

Достоверность полученных результатов подтверждается:

- сочетанием объективной и субъективной оценки компетентности экспертов (самооценка экспертов и применение метода «снежного кома»⁸), представляющим наиболее эффективный метод оценки;

- применение метода Делфи в части организации оценки в несколько этапов (сбор и отбор значимых критериев, оценка степени их влияния на искомый коэффициент, присвоение экспертам коэффициентов значимости)⁹;

- достаточной согласованностью оценок экспертов, рассчитанных с применением коэффициента конкордации¹⁰ ($K_{Конкорд} = 0,79 > 0,5$).

Критерии k_i в модели (4) в дальнейшем при ее практическом использовании определяются назначенными сотрудниками организации или их группой и подставляются в построенную модель. Очевидно, что данный метод носит вероятностный характер и не может давать абсолютно точные результаты, но его использование позволяет выделить подозрительных сотрудников и в дальнейшем использовать другие инструменты для их проверки.

Однако, такой метод так же имеет ряд ограничений. В частности, проверка абсолютно всех сотрудников, особенно в большой организации потребовала бы огромных затрат ресурсов и в конечном счете была бы нерентабельной.

Неправомерное использование инсайдерской информации и манипулирование рынком – явления сложные и для их понимания недостаточно

использования знаний в одной научной области. Это наглядно демонстрируют представленные подходы. Так, в данном случае целесообразно использовать оба рассмотренных подхода – математический и психолого-математический одновременно. Тогда с использованием первого можно выделить инсайдеров, а с использованием второго проверить вероятность совершения ими противоправных действий.

¹ Зыкова Т. Федотова И. «ЮКОСу» объявлен дефолт. // Российская газета. Столичный выпуск. 2004. № 3548.

² Бекряшев А.К. Инсайдерская торговля и проблемы экономической безопасности в сфере фондового рынка // Научный вестник Омской академии МВД России 2012, № 2. С. 75–79; Карпович О.Г. Борьба с распространением инсайдерской информации на фондовом рынке в России // Юридический мир. 2011. № 4. С. 16; Мартыненко В.А. Инсайдерство и манипулирование ценами на рынке ценных бумаг: Дисс. ... канд. экон. наук. Москва, 2007. 125 с.

³ Литвиненко А.Н. Экономическая и национальная безопасность: проблема соотношения понятий // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Вып. 2013. № 3 (173), С. 10.

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4193

⁵ Кавун С.В., Сорбат И.В. Математическая интерпретация задачи выявления инсайдеров в организации (предприятии) // Экономика: проблемы теории та практики: Збірник наукових праць. Дніпропетровськ: ДНУ, 2008. Випуск 246: В 5 т. Т. IV. С. 862–868.

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010, № 31. Ст. 4193

⁷ Сорбат И.В. Критериальный метод выявления инсайдеров // Управління розвитком, 2011, №5. С. 209–211.

⁸ Примакин А.И., Большакова Л.В. Метод экспертных оценок в решении задач обеспечения экономической безопасности хозяйствующего субъекта // Вестник СПб университета МВД России 2012. № 1 (53). С. 193.

⁹ Там же. С. 194.

¹⁰ Ромашкина Г.Ф., Татарова Г.Г. Коэффициент конкордации в анализе социологических данных // Социология: методология, методы, математическое моделирование. 2005. № 20. С. 131–158.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ ЭНЕРГЕТИКА КАК ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСНАБЖЕНИЕМ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ЭНЕРГО-ОБЪЕДИНЕНИЙ НА ЕВРО-АЗИАТСКОМ ЭНЕРГОПРОСТРАНСТВЕ

Е.Н. Барикаев,

кандидат экономических наук, доцент;

Е.Л. Логинов,

доктор экономических наук

Заместитель генерального директора

Института экономических стратегий

Научная специальность 05.13.01 – системный анализ,

управление и обработка информации

E-mail: evgenloginov@gmail.com

Аннотация. Рассматриваются проблемы развития систем интеллектуального управления при формировании трансграничных энерго-объединений на евро-азиатском энергопространстве.

Ключевые слова: управление, электроэнергетика, конвергентная информационная платформа, информационная система, интеллектуальные сети.

INTELLIGENT ENERGY AS THE BASIS OF THE MODERNIZATION OF ENERGY MANAGEMENT IN THE FORMATION OF CROSS-BORDER ENERGY ORGANIZATIONS IN THE EURO-ASIAN ENERGOPROSTRANSTVE

E.N. Barikayev,

candidate of economic sciences, senior lecturer

E.L. Loginov,

doctor of economics deputy director general of Institute of economic strategy

Annotation. The problems of the development of intelligent control systems in the formation of cross-border energy organizations in the Euro-Asian energoprostranstve.

Keywords: management, power generation, converged information platform ma, information systems, intelligent networks.

В конце XX в. вследствие образования конвергентной информационной платформы в системах управления энергоснабжением, детерминированной электронной модификацией объектов оперативно-диспетчерского и оперативно-технологического управления энергосистемами при формировании трансграничных энерго-объединений на евро-азиатском энергопространстве, сложились условия в корне меняющие направления реали-

зации системно-структурных аспектов развития электроэнергетики на основе «интеллектуальных сетей».

При этом необходимо обратить особое внимание на то, что важной особенностью этих условий являются частые попытки перехвата управления установленными и не установленными субъектами во всех основных процессах, связанных с функционированием интеллектуальных сетей в

электроэнергетике [1]. Возникает обусловленное этой особенностью наличие здесь потенциальных источников опасностей для обеспечения в обычных и чрезвычайных условиях максимально возможной надежности национальной модели «интеллектуальных сетей» в аспекте оперативно-диспетчерского и оперативно-технологического управления энергосистемами при формировании трансграничных энерго-объединений на евро-азиатском энергопространстве [2].

При этом развитие информационно-технической среды сопровождается нарастанием угроз функционированию сложных систем критической энергетической инфраструктуры [9].

Подтверждением этому являются широко известные факты утечки информации: данных из ядерной лаборатории Los Alamos (2007 г.); базы данных NASA о новых проектах (ущерб более 720 тыс. долл., 2006 г.); базы данных клиентов крупнейшего японского банка Mizuho (ущерб более 100 миллионов йен, 2006–2009 гг.); базы данных одного из крупнейших банков Великобритании – «Ройял бэнк оф Скотленд» в Атланте (9 млн. долл., 2009 г.); секретных информации и разработок Lockheed Martin (ущерб более 1 млрд. долл., 2006 г.); Формулы-1: утечка данных из Феррари в МакЛарен (2008 г.) и т.п. [11].

Средства нападения становятся все более изощренными и защита от них должна соответствовать характеру и степени опасности потенциальных угроз. Несмотря на постоянные усилия по совершенствованию средств защиты, по оценкам ведущих производителей более 15% информационных систем имеют риск стать объектом электронных деструктивных воздействий злоумышленников [11].

Регулирование информационных процессов, связанных с реализацией деструктивных (в т.ч. диверсионных) действий в конвергентной информационной платформе ЕЭС России, представляет качественно новую проблему [8]. Эта проблема обусловлена несоизмеримо более широким кругом их объектов, сложностью, многообразием и недостаточной изученностью возникающих коллизий [12]. Благополучие энергетических компаний зависит от обеспечения надежности функционирования «интеллектуальных сетей» в аспекте оперативно-диспетчерского и оперативно-технологического управления энергосистемами при формировании трансграничных энерго-объединений на евро-азиатском энергопространстве [13].

Если для конкретного сервера и возможно установить точное местоположение, то определить строгие границы глобальной телекоммуникационной сети в целом нельзя [6]. Во многих случаях серьезные проблемы может вызвать и попытка про-

странственно локализовать определенный информационный объект [5].

Это дает основание рассматривать конвергентную информационную платформу в системах управления энергоснабжением как совокупность «интеллектуальных сетей» как квази-элементов глобальных сетей, каждая из которых имеет свой уровень организации [4]. При этом по адресам нахождения серверов и нацеленности информации на определенную сферу деятельности, с определенными допущениями, можно вести речь и о территориальной принадлежности тех или иных объектов конвергентной информационной платформы, объединяющей телематические, вычислительные и информационные сервисы в системах управления энергоснабжением [7].

Для эффективной реализации интеграции объектов конвергентной информационной платформы, объединяющей телематические, вычислительные и информационные сервисы в системах управления энергоснабжением, должен быть разработан механизм повышения надежности управления на основе сервисно-ориентированной архитектуры систем интеллектуального управления критической инфраструктурой (рис.1).

Целевые комплексные стратегии или программы развития информационных систем органов государственного управления и энергетических корпораций имеют различную направленность по намеченным целям и средствам, многовариантны по назначению и требуют значительных средств на их реализацию [10].

«Дорожная карта» развития систем интеллектуального управления в энергетике приведена на рис.2.

Результатом должен быть выход на новое качество управления, позволяющее сохранить для России основной массив наработанной в стране добавленной стоимости, несмотря на глобальные экономические флуктуации, изменение конъюнктуры и цен на товарные и финансовые ресурсы на мировых рынках, крупные международные спекуляции, временные демарши национальных правительств других стран в отношении российских корпораций, их экспорта или корпоративных приобретений за рубежом и т.п.

Такая оптимизация ориентирована на управление процессами формирования, концентрации и мультипликации добавленной стоимости и прибыли в сфере оборота топливно-энергетических ресурсов на базе распределенных энергетических узлов внутрироссийских и трансграничных систем энергоснабжения при реализации балансирования рынка топливно-энергетических ресурсов различной страновой принадлежности в направлении: «ТЭК

России» → «ТЭК Таможенного союза» → «ТЭК Евразийского союза» [3].

Современная ситуация, когда синхронизация деятельности и развития российских производителей пока имеет не системный характер, часто приводит к значительным финансовым потерям [добавленной стоимости] российских компаний вследствие валютных, ценовых и т.п. флуктуаций, позволяет зарубежным ТНК и ТНБ манипулировать ценами на мировых рынках в ущерб российским производителям, в том числе используя для этого слабокоординированные поставки российскими компаниями нефте-, газо-, электроэнергетических, угольных ресурсов [это актуально и в отношении национальных компаний других стран Таможенного союза и СНГ], комбинировать их использование, долгосрочные и краткосрочные контракты для ограничения активности российских компаний на международных и зарубежных национальных рынках и манипулятивного изъятия у них в пользу иностранных корпораций наработанной в России [народнохозяйственной] добавленной стоимости.

Для реализации новых стратегических возможностей необходима выработка новой – координированной – модели работы энергокомпаний нового союзного энергообъединения на Евразийском энергетическом пространстве: «концентрация инвестиционных ресурсов для формирования новых энергопроизводственных и энерготранспортных мощностей и ресурсной базы → закрепление на новых сегментах мировых топливно-энергетических рынков → концентрация в энергокомпаниях Евразийского союза мировых инновационных решений → инновационная модернизация ОПФ энергетических объектов нового союзного энергообъединения на Евразийском энергетическом пространстве → формирование устойчивых финансовых потоков от сбыта топливно-энергетических и сырьевых ресурсов → формирование распределенных трансграничных центров прибыли с сетевым ядром в лице госкорпораций и крупных корпораций с госучастием → участие в формировании постиндустриальной энергетической инфраструктуры мира на основе оборудования нового поколения → превращение нового союзного энергообъединения на Евразийском энергетическом пространстве в базовый системообразующий энергетический каркас группы зарубежных национальных экономик → перераспределение в пользу стран Евразийского союза мировой «энергетической», «инновационной» и «финансово-инвестиционной» ренты».

Литература

1. Баумов А.В. Сетевое управление энергоинфраструктурными узлами с ключевым положением АЭС в глобальной энергетике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2013. № 30. С. 2–10.
2. Барикаев Е.Н. Бизнес-планирование в условиях кризиса // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2013. № 30. С. 2–10.
3. Барикаев Е.Н., Саудаханов М.В. Значение нефтегазового комплекса для экономики России // Вестник Московского университета МВУ, 2008. № 9. С. 49–50.
4. Деркач Н.Л. Проблемы формирования конвергентной сферы глобально взаимосвязанных и синхронизированных интеллектуальных управленческих пространств // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2011. № 9. С. 33–37.
5. Интеллектуальная электроэнергетика: стратегический тренд международной конкурентоспособности России в XXI веке. М.: Издательство «Спутник+», 2012. 304 с.
6. Логинов Е.Л., Барикаев Е.Н. Системотехнические решения комплексного мониторинга транспортировки топливно-энергетических ресурсов в энерго-транспортной инфраструктуре России // Вестник Московского университета МВУ, 2013. № 7. С. 247–250.
7. Логинов Е.Л. Информационная платформа, объединяющая телематические, вычислительные и информационные сервисы в ЕЭС России // Научно-техническая информация. Серия 2: Информационные процессы и системы. 2013. № 6. С. 19–23.
8. Логинов Е.Л., Логинов А.Е. Сетевые подходы к повышению качества и надежности управления сложными системами критической энергетической инфраструктуры // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2013. № 7. С. 12–19.
9. Логинов Е.Л., Логинов А.Е. Энергетика России как инструмент глобализации евро-азиатских энергосистем, рынков и объединений в формате интегрированного российского энергокластера // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2013. № 4. С. 18–23.
10. Лукин В.К. Региональная модель управления экономикой промышленности. – Краснодар: Краснодарский юридический институт МВУ России, 2001. 209 с.
11. Осипенко А.Л. Борьба с преступностью в глобальных компьютерных сетях: Международный опыт: Монография. М.: Норма, 2004. 432 с.
12. Райков А.Н. Конвергентное управление и поддержка решений. М.: Издательство «ИКАР», 2009. 244 с.
13. Шевченко И.В., Деркач Н.Л. Проблемы эксплуатации и развития энергосетевого комплекса как точка бифуркации энергоэффективности экономики России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2011. № 28. С. 2–7.

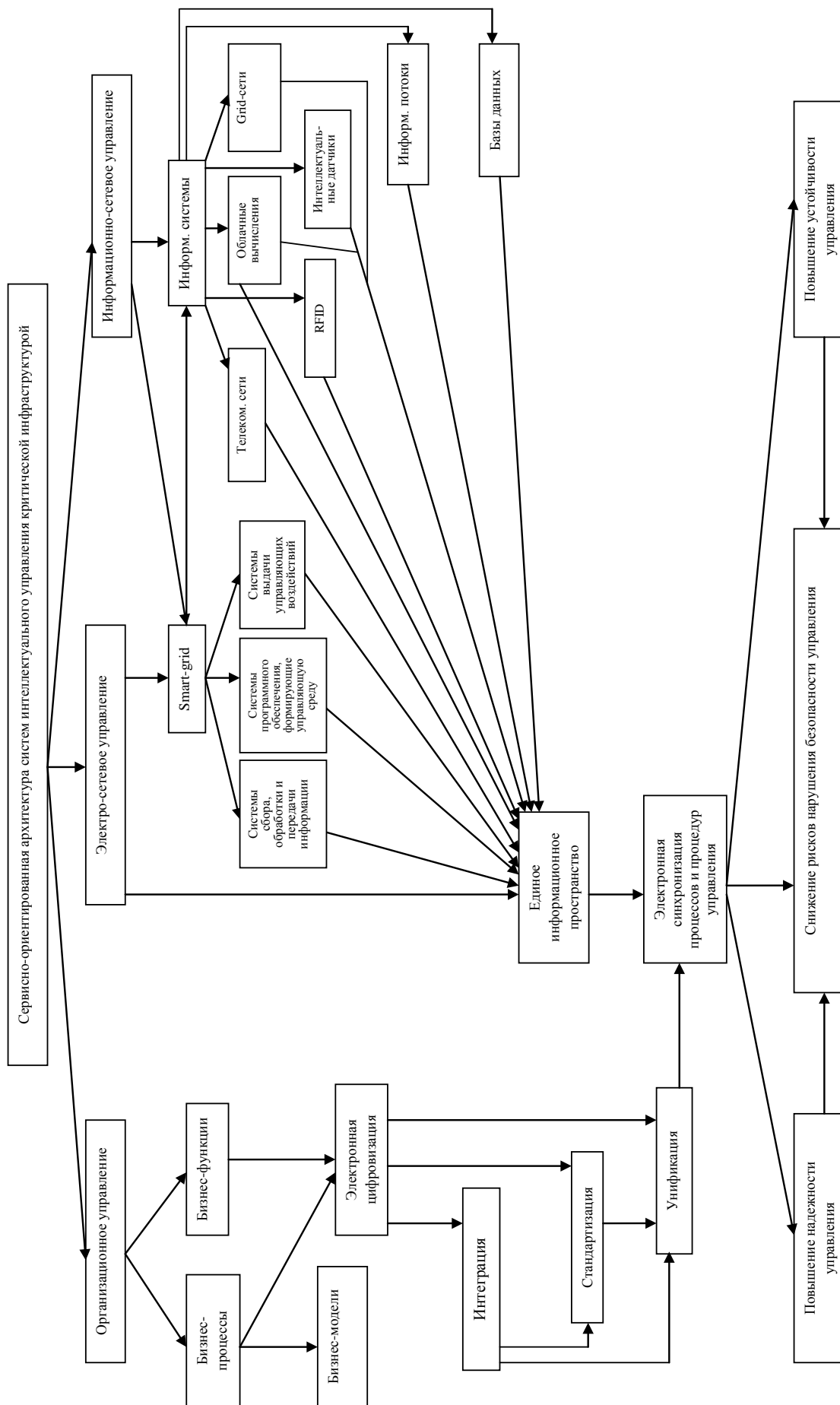


Рисунок 1 – Базовый фрагмент повышения надежности управления системами критической инфраструктуры

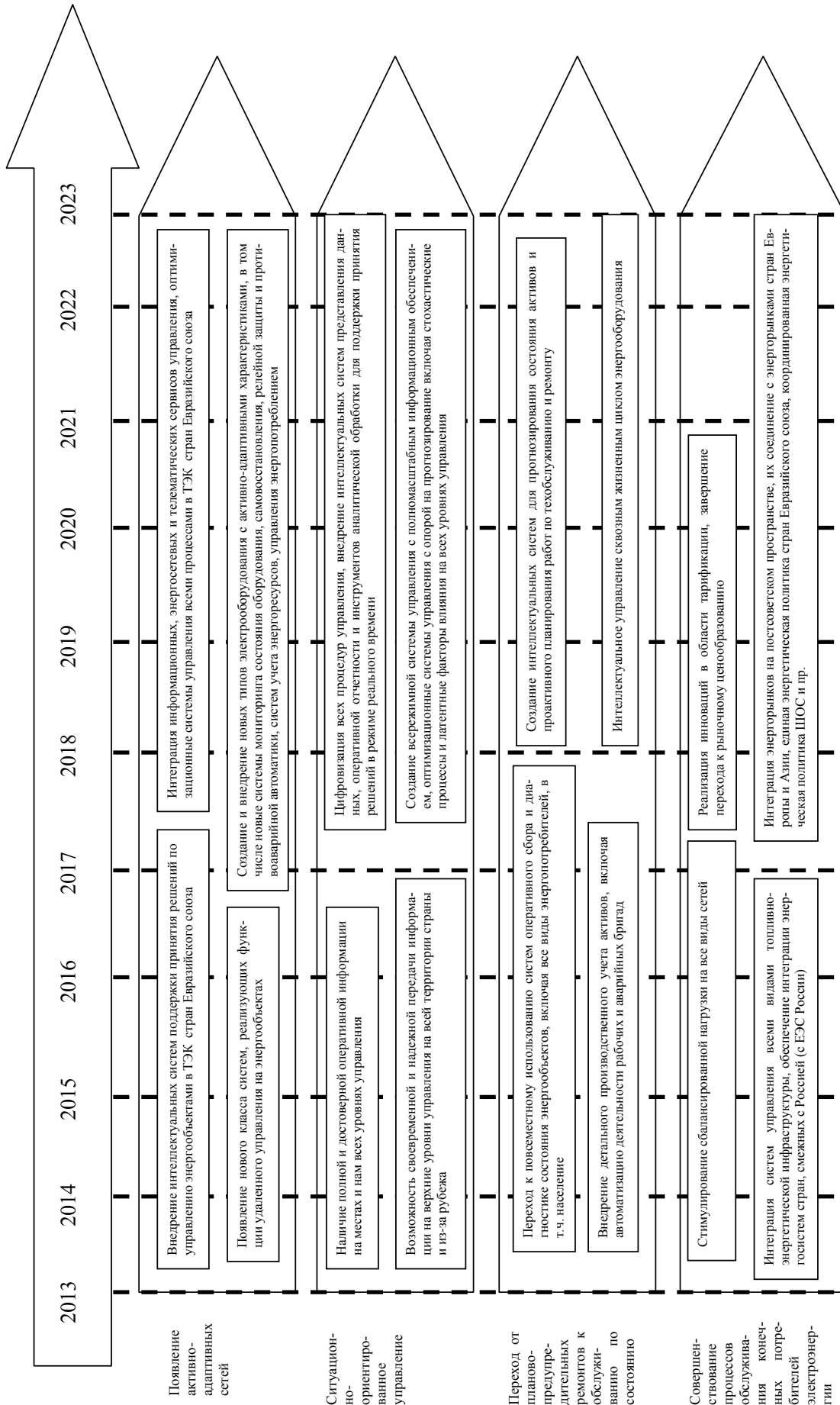


Рис.2. «Дорожная карта» развития систем интеллектуального управления в энергетике

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РИСКОВОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФАКТОРИНГОВЫХ ОПЕРАЦИЙ

Э.Э. Габелая,

слушатель Московского университета МВД России

Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

Научный руководитель: кандидат экономических наук Милославская М.М.

Рецензент: кандидат экономических наук, доцент Лошаков А.С.

E-mail: igabelaya@mail.ru

Аннотация. Дается общая оценка системы факторинговых отношений, характеризующихся повышенным уровнем риска (с учетом действия рискового фактора). Рассмотрены три стороны отношений: фактор, клиент, дебитор. Наиболее подробно раскрывается система рисков дебитора и система рисков клиента, а также анализируются риски других участвующих субъектов.

Ключевые слова: факторинговые операции, рисковый фактор, невыполнение условий сделки, риски субъектов сделки, кредит.

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE RISK COMPONENT IN THE IMPLEMENTATION OF FACTORING OPERATIONS

E.E. Gabelaja,

the listener of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Annotation. There was given the general assessment of the factoring relationship, characterized by higher level of risk (including influence of risk factor) in this article. Considered three aspects of relations: the factor, the client and the debtor. Most fully described the debtor's system of risks and the client's system of risks, and analyzed the risks of other participating subjects.

Keywords: factoring operations, risk factor, failure of the deal, the risks of the transaction entities, credit.

В системе факторинговых отношений присутствует большое количество сторон, каждая из которых преследует свои интересы. Эти интересы имеют тенденцию к столкновению, которое вызывает внутренние противоречия между участниками факторинговых отношений. Проявляться эти противоречия могут в различных формах, одна из которых – повышение уровня риска. Однако, к настоящему времени не сложилось четкого понимания и единого представления о целостной системе факторинговых рисков. Многие экономисты путают факторинговые риски банка с рисками поставщика, которые он несет, предоставляя товарный кредит покупателям. Поэтому представляется важным правильно оценить круг возможных рисков, с которыми придется столкнуться факторам при осуществлении факторинговых операций, а также дать их классификацию.

В классической схеме факторинга присутствуют три стороны: фактор, клиент и дебитор. Рас-

смотрим опасности (неблагоприятные события), с которыми может столкнуться фактор при оказании данной услуги. Представляется целесообразным сгруппировать их по источникам: они могут исходить со стороны клиента (поставщика), со стороны дебитора (покупателя) или быть внешними, не зависящими от действий сторон, но оказывающими непосредственное влияние на их деятельность. Рассмотрим данные табл. 1 и 2, в которых сгруппированы опасности, исходящие соответственно, со стороны клиента и дебитора. Необходимо отметить, что указанное разделение предельно условно, опасности можно сгруппировать и иначе, однако в целях дальнейшего выявления рисков данная структура представляется наиболее удобной. Анализируя табл. 1 и 2, можно сказать, что основным негативным последствием данных событий может быть невозвращение либо неполное или несвоевременное возвращение выплаченных поставщику денежных средств. При-

Таблица 2.

чем эти риски могут исходить как со стороны дебитора (неплатежеспособность), так и со стороны клиента (мошенничество, отказ выполнения регрессных обязательств). Суммируя вышесказанное, отметим следующие специфические риски факторинговых сделок:

1) риск дебитора:

- кредитный риск – риск неоплаты дебитором суммы поставки;
- риск ликвидности – риск того, что дебитор не сможет выполнить свои обязательства своевременно, ухудшив, таким образом, ликвидное положение получателя средств (фактора);

2) риск клиента:

- риск невыполнения условий договора поставки;
- риск невыполнения условий договора факторинга;
- риск мошенничества¹.

Таблица 1.

Риски клиента

Опасность	События	Последствия для фактора
1) Невыполнение условий договора поставки	Поставка некачественного товара; поставка товара, не соответствующего условиям контракта.	Возврат товара (или части товара) поставщику покупателем, отказ покупателя выплачивать (частично или полностью) сумму, зафиксированную в договоре, фактуру.
2) Невыполнение условий договора факторинга	Неоплата комиссии за факторинговое обслуживание; невыполнение обязательств в случае договора с регрессом.	Неполучение комиссии за предоставленную услугу; невозврат суммы, на которую был профинансирован клиент.
3) Мошенничество	Уступка фактору фиктивных накладных без ведома дебиторов; уступка накладных к несуществующим дебиторам; уступка накладных по уже оплаченным поставкам; вторичная уступка накладной, по которой уже было получено финансирование от другого фактора и др.	Недополучение или неполучение причитающихся средств; даже если в результате данной операции фактор не понес убытков, дальнейшая работа с недобросовестным клиентом увеличивает вероятность наступления этой опасности в будущем.

Риски дебитора

Опасность	События	Последствия для фактора
1) Просрочка платежа	Временное отсутствие оборотных средств у покупателя; временная правовая несостоятельность должника (невозможность покрытия задолженности до решения суда); наличие максимальной величины задолженности покупателя перед поставщиком (он начнет погашать задолженность перед поставщиком только после выбора товара на определенную сумму).	Недостаток оборотного капитала для покрытия текущих обязательств; необходимость увеличения размера резерва для факторов-банков.
2) Неполная оплата суммы	Неплатежеспособность покупателя; частичный возврат продукции поставщику: по вине поставщика (некачественный товар или не соответствующий условиям контракта).	Неполучение фактором части причитающихся средств.
3) Неуплата (дефолт)	Неплатежеспособность покупателя (банкротство); мошенничество со стороны покупателя (искусственный дефолт); полный возврат продукции производством поставщиком некачественных товаров; поставки продукции, не соответствующей условиям контракта; невозможность реализовать поставленную продукцию со стороны продавца.	Невозврат суммы, на которую был профинансирован клиент. При наличии возможности регресса эта сумма должна быть возвращена поставщиком; при безрегрессном факторинге фактор берет убыток на себя.

Далее рассмотрим прочие риски, которые также имеют существенное значение для всех участников факторинговой сделки. Выделение их в отдельную группу обусловлено тем, что они не являются специфическими для факторинга, а присущи всем банковским

операциям. Среди них можно отметить операционный риск – риск, связанный с деятельностью сотрудников компании. Прямые и косвенные потери бизнеса часто возникают из-за ошибок персонала, некачественного менеджмента, хищений и злоупотреблений. Они могут быть вызваны сбоями в работе информационных, телекоммуникационных систем и вычислительной техники, но в основе их в большинстве случаев лежат ошибки людей. Риск мошенничества принято также относить к данному виду рисков, однако ввиду его особого значения при факторинге он рассмотрен отдельно. Остальную часть общих рисков составляют так называемые внешние или макроэкономические риски, не зависящие от действий участников факторинговой операции. Как правило, наступление какого-либо негативного события, имеющего отношение к факторинговой операции, касается не только ее, но и многих других операций и действий, производимых банком или факторинговой компанией. Поэтому их необходимо учитывать не только для данной сделки, но и для группы аналогичных или однородных сделок.

Классификация неспецифических рисков приведена в табл. 3. Анализируя ее, можно прийти к выводу, что эти риски учитывают невозврат или неполный возврат денежных средств фактору, изменение покупательной способности возвращенной суммы, невозможность провести контракт или расчеты по нему и прочие опасности. Реализация одних и тех же рискованных ситуаций может оказывать влияние и на невозврат суммы, и на ее покупательную способность, например, существенное изменение курса указанной в договоре факторинга валюты или политическая нестабильность могут привести к дефолту дебитора².

Таблица 3. Неспецифические риски

Риск	События	Последствия для фактора
Операционный	Ошибка руководства в принятии решения и (или) ошибка персонала в исполнении принятых решений; непреднамеренная поставка (последствия ошибочного перевода средств в случае неверного указания банка-контрагента); несоответствующая юридическая документация; несанкционированный доступ к информационным системам; ошибка в компьютерных программах.	Убытки; потери времени; хищение конфиденциальной информации; заключение договора с неблагонадежным клиентом; некачественная оценка рисков по данному договору.

Валютный	Существенное изменение курса иностранной валюты.	Ухудшение покупательной способности возвращенной суммы кредита; дефолт дебитора.
Процентный	Резкое удорожание стоимости заемных средств (рост процента).	Рост расходов, приведший к необходимости повышения себестоимости услуги, что снижает конкурентные преимущества.
Экономический (инфляционный)	Рост темпов инфляции.	Обесценение ожидаемых денежных средств на величину инфляции.
Страновой и политический	Политическая нестабильность; аннулирование импортной (экспортной) лицензии; война; гражданские беспорядки; национализация.	Невозможность провести экспортный контракт или расчеты по нему.
Законодательный	Изменение законодательства в области торговли с отсрочкой платежа; изменение законодательства относительно факторинга; изменение банковского законодательства (риск для банковских факторов).	Усложнение работы, невозможность исполнить договор, необходимость внесения корректив в договор.
Отраслевой	Высокорискованная отрасль промышленности, в которой оперируют клиент и дебитор	Повышенная вероятность дефолта дебитора.

При анализе факторинговых операций следует рассматривать также риски других участвующих субъектов: фирмы-поставщика и фирмы-покупателя товара. Риски поставщика в значительной мере аналогичны кредитным и валютным рискам фактора (несмотря на то, что риск ликвидности, процентный риск и в значительной мере валютный риск фактор принимает на себя). Покупательная способность возвращаемой после полной выплаты стоимости товара суммы также может существенно измениться при изменении курса валюты. При дефолте фирмы-покупателя эта сумма теряется вообще, а предварительные выплаты приходится возвращать фактору, если в договоре предусмотрен регресс. В

то же время, при безрегрессном факторинге поставщик является застрахованным от дефолта покупателя и его риски снижаются. Однако, при этом растут риски фактора, поэтому в специфических условиях российской экономики банки и факторинговые компании весьма осторожно внедряют этот вид факторинга, несмотря на то, что в экономически развитых странах он весьма популярен, так как обеспечивает более высокий уровень прибыли фактора.

Также существует классификация рисков, которые существенно влияют на эффективность факторинговой операции.

А) Риск делькредере обусловлен возможностью невозвращения кредита либо его неполным или несвоевременным возвращением ввиду недобросовестности или неплатежеспособности покупателя, либо нарушением экспортером условий контракта в случае международного факторинга.

Б) Валютные риски, связанные с рисками курсовых потерь при переводе средств из валюты покупателя в валюту продавца в условиях плавающих курсов валют.

В) Политические риски, возникающие в связи с невозможностью исполнить контракт или провести расчеты по нему из-за изменения политической ситуации в стране продавца или покупателя.

В настоящее время существует несколько моделей прогноза наступления риска делькредере. Они базируются на разбиении дебиторов в зависимости от их состоятельности и платежеспособности на классы эквивалентности. Такой подход не применим для исследования риска делькредере в факторинговых операциях, где этот риск является лишь одним из сопутствующих, и конечный результат оценки эффективности операции должен включать интегральную оценку всех рисков, и разбиение на классы эквивалентности, таким образом, может быть лишь конечным, но никак не промежуточным результатом. К тому же все эти модели являются статистическими, тогда как важна возможность контролировать исполнение сделки в произвольный момент времени.

В целях построения модели оценки эффективности факторинговых операций может быть использована только модель Чессера³. Это та же статистическая модель, но она сформулирована не в терминах классов эквивалентности, а в терминах вероятности неисполнения договора. Ее можно использовать для исследования факторинговых операций. Модель надзора за ссудами Чессера прогнозирует случаи невыполнения клиентом условий договора о кредите. При этом под «невыполнением условий» подразумеваются не только непогашение ссуды, но и любые другие отклонения, делающие ссуду менее выгодной для кредитора, чем было предусмотрено первоначально.

При большом расхождении в сроках и размерах платежей по факторинговым операциям банк несет риски, которые могут усугубляться от допущенных ошибок или просчетов в определении их размера для создания определенного резерва по этим операциям. Наибольший объем таких операций – это оплата счетов поставщиков.

Факторинговые операции ускоряют поступление платежей поставщику, уменьшают его потребность в кредите под отгруженные товары. Риск по факторинговым операциям банк берет на себя. Увеличение риска по факторинговым операциям происходит и при гарантии банком оплаты счетов, поступающих в адрес плательщика от определенных поставщиков, при временном отсутствии средств на его счете и права на получение кредита на общих основаниях. Когда банк принимает на себя функцию гаранта, возникает дополнительный риск, связанный с выдачей гарантии при наступлении заранее согласованной даты.

При экспорте продукции значительно возрастает кредитный риск экспортера (вследствие трудностей оценки кредитоспособности потенциальных иностранных клиентов; предоставления коммерческого кредита на более длительный срок, с учетом времени, необходимого для доставки товаров на иностранные рынки; политической нестабильности в стране импортера, низким уровнем ее экономического развития и т.д.). Кроме того, поскольку соглашение о внешнеторговом факторинге может предусматривать использование двух и более валют, возникает также валютный риск – опасность валютных потерь в связи с изменением курса иностранной валюты по отношению к национальной. В связи с увеличением степени риска факторинговая компания предъявляет к экспортеру более жесткие требования, чем к поставщикам на внутреннем рынке.

В настоящее время торговля приспосабливается к сложившимся условиям экономической среды, и ее дальнейшее развитие будет зависеть в том числе от способности кредитных организаций оказывать традиционные финансовые услуги по финансированию торговли: аккредитив, факторинг, форфейтинг. При сравнении факторинга с банковским кредитом можно сделать вывод о том, что эти услуги имеют различную природу и направлены на удовлетворение разных потребностей поставщиков. Кредит характеризуется срочностью, что предполагает его погашение через определенный срок, также он привлекается компаниями для целей покрытия кассовых разрывов, возникающих при осуществлении основной деятельности компании, либо на определенные цели (приобретение основных средств). При использовании факторинга фактором авансируется товарный кредит, предоставляемый поставщиком покупателю, вплоть до рас-



торжения договорных отношений с покупателями⁴. В общем смысле форфейтинг применим практически в любой отрасли на этапе выхода на новые рынки, на которых платежные риски еще неизвестны или неприемлемы для экспортера.

Основной причиной, препятствующей широкому обслуживанию дебиторских задолженностей покупателей, имеющих у поставщиков, является отсутствие у российских факторов четкой методологии такой работы, прежде всего, отсутствие методик оценки рисков и эффективности факторинговых операций. Ввиду относительной молодости рассматриваемой разновидности финансового бизнеса во всем мире не существует общепризнанной теории и методологии такого рода оценки. Отсутствие надежной методики количественного анализа эффективности факторинговых операций сдерживает развитие факторинга в России. Одним из возможных путей преодоления данной проблемы может стать первоначальное внедрение факторингового обслуживания внутренних операций, причем в тех отраслях, расчеты в которых основаны на товарных кредитах на небольшие сроки и на небольшие суммы, а спрос обладает весьма слабой эластичностью.

Литература

1. Chesser D.L. Predicting loan noncompliance // Journal of Commercial Bank Leading. 1974. № 8.

2. Деньги. Кредит. Банки: Учебник / Под ред. Г.Н. Белоглазовой. М.: Высшее образование, 2009. С. 163.

3. Трошин А.Н., Мазурина Т.Ю., Фомкина В.И. Финансы и кредит: Учебник. М.: Инфра-М, 2009. С. 276–277.

4. Абалкин Л.И., Аболихина Г.Л., Адибеков М.Г. Лизинговые, факторинговые, форфейтинговые операции банков. М.: ДеКА, в ред 2010 г.

5. Карбанова К.И. Курс лекций по банковскому праву. Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002. С. 219, 222.

6. Абашкин Ф.Ю. Финансирование оборотного капитала предприятия при помощи факторинга // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы. Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2011. № 2. С. 311–316.

¹ См. : Деньги. Кредит. Банки: Учебник / Под ред. Г.Н. Белоглазовой. М.: Высшее образование, 2009. С. 163.

² См. : Абашкин Ф. Ю. Финансирование оборотного капитала предприятия при помощи факторинга // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы. Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2011. № 2. С. 311–316.

³ См. : Chesser D.L. Predicting loan noncompliance // Journal of Commercial Bank Leading. 1974. № 8. P. 72.

⁴ См. : Абалкин Л. И., Аболихина Г. Л., Адибеков М. Г. Лизинговые, факторинговые, форфейтинговые операции банков. М.: ДеКА, 2010. С. 125.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

*Н.П. Купрещенко,
доктор экономических наук профессор;
И.В. Филатова,
кандидат экономических наук*

Аннотация. Рассматривается влияние коррупции на развитие экономики современного Российского государства; приводится анализ принимаемых мер по противодействию данному явлению.

Раскрываются причины возникновения коррупции в России, выделяются основные черты и последствия, обосновываются экономико-правовые аспекты противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, экономическая безопасность, коррупция как национальная угроза, антикоррупционная деятельность.

CORRUPTION COUNTERACTION AS ONE OF PRIORITY DIRECTIONS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

N.P.Kupreshchenko,

the doctor of economics the professor

I.V.Filatova,

candidate economic sciences

Annotation. Authors of article consider influence of corruption on development of economy of the modern Russian state, and also the analysis of accepted measures, on counteraction to the given phenomenon.

Article draws attention to a corruption problem as of a socially-legal phenomenon in a society. In article the reasons of occurrence of corruption in Russia reveal, the basic lines and consequences are allocated, economic-legal aspects of counteraction of corruption are proved.

Keywords: corruption, corruption counteraction, economic safety, corruption as national threat, anticorruption activity.

В современных условиях коррупция остается одной из главных нерешенных проблем, препятствующих социально-экономическому развитию страны. Она носит массовый характер, затрагивает все сферы человеческой жизнедеятельности, и настолько въелась в жизнь России, что не нуждается даже в синонимах. Коррупция превратилась в системную проблему. А противодействие коррупции является приоритетной задачей всей государственной политики. Необходимость борьбы с данным явлением бесспорна и находит свое отражение на самом высоком уровне.

В «Концепции общественной безопасности Российской Федерации», утвержденной Президентом 20 ноября 2013 г. противодействие коррупции, а именно, выявление и последующее устранение ее причин и условий возникновения, разработка и осуществление профилактических мер, направленных на снижение уровня коррумпированности общественных отношений, привлечение участия институтов гражданского общества и профилактике коррупции провозглашаются основными направлениями обеспечения национальной безопасности России¹.

В настоящее время, коррупция – это не просто какое-то отдельное, локальное явление в области политики и государственного управления, а, в силу своего характера и масштабов, целая система отношений, которая пронизывает все структуры нашего государства и несет угрозу коренным национальным интересам страны.

Степень коррупции является важнейшим индикатором эффективности экономической системы и государства. Падение общей эффективности государства, его способности обеспечить достойную мотивацию своих сотрудников неизбежно приводит к снижению результативности институтов, проце-

дур и регламентов, обуславливая надежную почву для коррупционного роста. Коррупция является «рыночным» ответом на слабость государственных институтов.

Несмотря на проводимую антикоррупционную кампанию государства, по мнению генерал-майора полиции Дениса Александровича Сугрובה, начальника Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, меры, принимаемые в этом направлении, продолжают оставаться на неудовлетворительном уровне². Об этом и свидетельствуют данные ежегодного международного рейтинга «Индекс восприятия коррупции», в соответствии с которыми Россия в 2013 г. заняла 127-е место из 175 возможных с результатом 28 баллов из 100³. Для сравнения такие же значения показателя по данным исследования имеют, например, страны: Азербайджан, Гамбия, Ливан, Пакистан. Список же наиболее благоприятных стран в данном отношении возглавляют Новая Зеландия и Дания со значением индекса 91.

Подтверждают высокий уровень коррупции в России и данные правоохранительных органов. Так, за 2012 г. в России было зарегистрировано 49513 преступлений коррупционной направленности, что на 22,5% больше чем за 2011 г. За первый квартал 2013 г. выявлено 29501 преступление коррупционной направленности, что составляет 60% от общего количества преступлений коррупционной направленности за весь 2012 г.⁴.

В то же время, с уверенностью можно сказать, что в основе пусковых механизмов возникновения и развития коррупции лежат экономические отношения и экономика в целом, а фундаментом коррупции – экономические преступления. Питательной средой коррупции являются свободные, неучтенные, в том числе приобретенные незаконным путем деньги, ко-



которые появляются в результате совершения, как правило, экономических преступлений.

Отсюда следует, что для эффективного противодействия коррупции необходимо, прежде всего, осуществить мероприятия по подрыву экономических основ этого негативного проявления, мероприятия по борьбе с экономическими преступлениями, организации действенного налогового и финансового контроля над движением средств, пресечению незаконных финансовых потоков. В этом плане немаловажную роль играют вопросы оптимизации соотношения оборотов наличных и безналичных денег.

Одним из главных факторов, обуславливающих столь широкое распространение коррупции в России является несовершенство отечественного законодательства. Чтобы это исправить, нужно более тщательно прорабатывать правовые нормы.

Для этого необходимо создать целую систему критериев проверки нормативно-правовых актов на коррупционную составляющую, чтобы экспертизы проводились согласно определенному утвержденному плану.

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы. Однако, четкий порядок антикоррупционных процедур отсутствует. Нет и конкретных критериев, по которым нормативный акт должен быть отнесен к категории коррупционных. Мало того, в законе прямо прописано, что результаты проверок нормативно-правовых актов носят рекомендательный характер, т.е. результаты проверок обязательны к рассмотрению, но не обязательны к принятию (ч. 5 ст. 4 настоящего ФЗ).

Также заслуживает внимания порядок разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации коррупционных факторов. С 21 ноября 2011 г. в п. 6 ст. 4 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» внесено изменение, согласно которому порядок разрешения разногласия при оценке коррупционных факторов должно определять Правительство Российской Федерации. Но до 27 марта 2013 г. такой порядок Правительством не был установлен; это означает, что норма, указанная в п. 6 ст. 4 настоящего ФЗ не работала.

И лишь после принятия Постановления Правительства №274 от 27 марта 2013 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» «Правила проведения анти-

коррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» были дополнены соответствующими изменениями.

Таким образом, в современных условиях в Российской Федерации необходим закон, который регламентировал бы порядок проверки нормативно-правовых актов на коррупционную составляющую.

Грамотно и недвусмысленно разработанные стандарты проверки нормативно правовых актов способны значительно уменьшить количество коррупционных возможностей для должностных лиц.

Но несовершенны правовые нормы не только в области деятельности государственного аппарата, когда отсутствует заинтересованность в конструктивных инновационных решениях в управленческой сфере, но и сама система привлечения к ответственности за взяточничество в России заслуживает доработки.

Одно из направлений изменения законодательства в данной сфере – это увеличение наказания за дачу или получение взятки. И, учитывая международный опыт, наиболее правильной мерой являлась бы конфискация имущества должностного лица при выявлении факта коррупции.

Таким образом, одним из решений данной проблемы явилась бы ратификация ст. 20 Конвенции ООН «Против коррупции»⁵. В ней раскрывается понятие «незаконное обогащение» – это разница между задекларированными доходами и расходами. Так же в этой статье говорится о конфискации имущества коррупционеров в случае несоответствия доходов и расходов, а также имеющегося имущества.

Еще одним из элементов противодействия коррупции является общественный контроль за всеми законодательными актами, принимаемыми на территории Российской Федерации. Например, всенародное обсуждение проекта федерального закона «О полиции» – первое подобное мероприятие, предшествующее принятию федерального закона в Российской Федерации.

Но, несмотря на все неоспоримые доводы о неприемлемости коррупции в государстве, существует мнение, что данное явление в России несет в себе больше плюсов, чем минусов. При этом коррупция представляется неким корректирующим механизмом, дающим возможность функционировать несовершенному механизму экономики и государственного управления. Однако, уже сегодня видно, что отказ от борьбы с коррупцией и принятие ее в качестве некоего «смазывающего элемента» неизбежно ведет к расшатыванию всей системы.

Современная актуальность коррупции обоснована разнообразием ее последствий. Помимо прямого влияния на экономические процессы, коррупция имеет выход в социально-политическое пространство.

Социальные последствия коррупции значительны – она предполагает существенное различие между объявленными и реальными ценностями, формирует у членов общества «двойной» стандарт морали и поведения, способствует несправедливому перераспределению благ, дискредитирует право как инструмент регулирования жизни государства и общества, снижает доверие общества к власти. И это только часть негативных последствий, порождаемых коррупцией.

Эту позицию разделяют многие современные исследователи, ставящие в вину коррупции, следующие негативные экономические последствия.

1) Коррупция расширяет теневую экономику, что сокращает поступления в бюджет и лишает государство рычагов управления. Так, в 2012 г. Росстат оценивает долю теневой экономики в России примерно в 15% ВВП, хотя по оценкам Мирового банка эта цифра колеблется в районе 40%. Для сравнения в США, Японии или Швейцарии уровень теневой экономики составляет порядка 9% ВВП, и по индексу восприятия коррупции данные страны находятся в первой двадцатке рейтинга самых благоприятных стран.

2) Широкомасштабная коррупция, поощряя недобросовестную конкуренцию, делает невозможным привлечение не только иностранных, но и российских инвестиций, что в принципе лишает Россию возможностей развития. Взятки – это исчезнувшие или не появившиеся инвестиции. В результате коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно зарубежные).

3) Коррупция разрушает конкуренцию, так как взятка обеспечивает предоставление неконкурентных преимуществ. Это подрывает рыночные отношения как таковые, создает новые, коррупционные монополии (часто связанные с организованной преступностью), снижает эффективность экономики в целом.

4) Коррупция лишает государство возможности обеспечивать соблюдение честных правил рыночной игры, что дискредитирует саму идею рынка, и авторитет государства как арбитра и судьи. Практически сложилась ситуация, когда коррупция стала важнейшим тормозом формирования цивилизованных рыночных отношений, создания новых предприятий, экономического роста.

5) Влияние коррупции на проведение приватизации и банкротств (принявшее поистине гигантские масштабы) затрудняет появление эффективных собственников.

6) Нерациональное расходование бюджетных средств усугубляет бюджетный кризис.

7) Коррупция увеличивает издержки субъектов экономики, что перекладывается на потребителей через повышение цен и тарифов.

8) Коррупция в органах государственного управления разлагает не только их самих, но и аппарат управления крупных корпораций. Соответственно, происходит общее снижение эффективности управления – как государственного, так и коммерческого.

9) Коррупция в нынешних российских масштабах практически исключает возможность успешного экономического развития. Для тех же, кто с властью дружит, более рентабельны инвестиции не в реальный сектор и развитие, а в краткосрочные операции: финансовые спекуляции, передел собственности и дальнейшее коррумпирование власти.

Негативное влияние коррупция оказывает и на социально-политические процессы.

1) Усиливается социальная несправедливость в виде нечестной конкуренции фирм и неоправданного перераспределения доходов граждан. Ведь дать более крупную взятку может неэффективная фирма или даже преступная организация. В результате растут доходы взяточдателей и взяточполучателей при снижении доходов законопослушных граждан.

2) Коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывает налоговое бремя на плечи более бедных граждан.

3) Коррупция в высших эшелонах власти, ставная достоянием гласности, подрывает доверие к ним и, вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность.

4) Коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться своими личными интересами ради развития общества.

5) Коррупция дискредитирует правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег и меньше самозапретов.

6) Коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах.

7) Лозунг борьбы с коррупцией способен легитимировать поворот к диктатуре и отказу от рыночных реформ;

8) Коррупция в аппаратах, отвечающих за правоприменение (армия, полиция, суды), позволяет организованной преступности расширять свою «грабительскую» деятельность в частном секторе и даже создавать симбиоз организованной преступности и этих организаций.

Как итог, коррупция самым непосредственным образом содействует криминализации общества. Сражаясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, все больше усиливается организованная преступность, которая не только расширяет возможности «отмывания денег», но и получает доступ к политической власти.

Все это подрывает доверие граждан к государственной власти, разрушает легитимность государ-



ственных институтов, препятствует проведению необходимых России преобразований, повышает социальную напряженность, усиливает угрозу терроризма и экстремизма, способствует падению престижа страны в мировом сообществе.

Для того чтобы понять масштабность коррупционных проявлений по стране, хотелось бы привести данные опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), в соответствии с которым, по оценкам россиян, степень коррумпированности общества остается высокой (75%).

Наибольшую опасность для общества несет коррупция в аппаратах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в сферах выработки и принятия управленческих решений. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений. Многочисленные данные свидетельствуют о том, что преступность, в том числе организованная и профессиональная, широко проникла и укоренилась практически во всех властных структурах. Определенная часть работников государственных и муниципальных органов власти поражена коррупцией в ее самом распространенном проявлении — взяточничестве. По экспертным оценкам, ежегодные потери экономики от коррупции составляют в стране десятки миллиардов долларов.

Широко распространена практика извлечения личной выгоды из пользования государственным или муниципальным имуществом в форме сдачи ее за взятки в аренду по заниженным ставкам, приобретения служащими государственного имущества за символическую плату, его прямого расхищения и присвоения.

Отмечаются многочисленные факты коррупционного характера в сфере государственного и муниципального управления: занятие чиновниками коммерческой деятельностью; участие непосредственно, через посредников или членов своих семей в управлении разного рода предпринимательскими структурами; оказание опекаемым фирмам содействия в получении незаконных льгот и привилегий, приобретении собственности, облегченном или внеочередном прохождении нормативно установленных процедур и оформлении документов, получении разрешений и квот; непринятие мер по фактам нарушения законодательства, в том числе налогового за бездействие антимонопольных органов против картельных сговоров по топливу, электроэнергии, производству строительных и иных материалов; завуалированные формы торговли вверенным государственным или муниципальным имуществом, важной служебной информацией.

Коррупция в органах публичной власти не является обособленной проблемой. Она проникает во все сферы управления, скрепляя альянс преступного бизнеса и продажного чиновничества оказанием взаимных услуг. Многие коррупционные отношения служат источником и даже заказчиком преступлений, они провоцируют все новые и новые, еще более опасные и разрушительные явления в нашем обществе, такие, как заказные убийства и терроризм.

Власти на местах нередко стремятся монополизировать любой бизнес на своей территории, оказывают всяческое содействие, интегрированным с ними бизнесменам, что полностью блокирует конкуренцию и приводит к росту цен, сужает ассортимент, снижает качество товаров и услуг. С препятствующими этому процессу предпринимателями «разбираются» с привлечением правоохранительных органов путем так называемого «заказного наезда» или обременения любого бизнеса многочисленными процедурами согласований вплоть до приостановления или полного свертывания его деятельности.

В сфере бюджетного обеспечения наблюдается практика выделения финансовых средств на конкретные проекты за так называемые «откаты», которые получают как чиновники профильных министерств и ведомств, так и представители депутатского корпуса за включение таких проектов в бюджетное финансирование. «Откатная» система настолько укоренилась в сфере управления экономикой, что многие компании в завуалированной форме закладывают в свой бюджет ресурсы, необходимые для «стимулирования» решения того или иного вопроса, связанного с получением финансовых средств.

В области кадровой политики достигли невиданных ранее масштабов назначения на должности за деньги и коррупционную ренту. Отсутствие реального механизма формирования кадрового потенциала власти, неэффективность форм подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, полное отсутствие системы ротации управленческих кадров высшего звена — все это привело к системному кризису управления, его профессиональной деградации, перенасыщению управленческих структур молодыми людьми, имеющими зачастую сомнительный опыт в бизнесе и неустойчивую гражданскую позицию. Личная преданность тому или иному руководителю как базовая характеристика надежности кадров, торговля должностями, позволяющими иметь коррупционный доход, беспорядочные реорганизации управленческих структур в результате перманентных смен их руководителей — все это способствует воспроизводству

коррупционных процессов в системе органов государственной власти и местного самоуправления.

Исключительную опасность для общества представляют коррупционные процессы в судебных, правоохранительных и контролирующих органах, представители которых сами должны противостоять преступности и коррупции. Это не только порождает у граждан России ощущение безысходности и пессимизма, делает их совершенно беззащитными от произвола, но и разлагает конституционные основы государства.

К сожалению, все это подтверждает, что сегодня в России сложились особенно благоприятные условия для процветания коррупции на всех уровнях властных структур. Самая большая трудность в борьбе с коррупцией – это то, что ее проявления так многогранны, поэтому при любом законодательно закрепленном определении коррупции, часть этих проявлений останется за пределами действия закона.

В противостоянии коррупции не в полной мере используется серьезный потенциал гражданского судопроизводства. Отсутствие административной юстиции не позволяет освободить уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией.

Помимо слабого исполнения законов и иных норм, помимо отсутствия культуры и традиции использования права гражданами, проявляются и другие эффекты. В частности, пониженный правовой иммунитет приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

Но несовершенны правовые нормы не только в области деятельности государственного аппарата, когда отсутствует заинтересованность в конструктивных инновационных решениях в управленческой сфере, но и сама система привлечения к ответственности за взыточничество в России заслуживает доработки.

Одно из направлений изменения законодательства в данной сфере – это увеличение наказания за дачу или получение взятки. И, учитывая международный опыт, наиболее правильной мерой являлась бы конфискация имущества должностного лица при выявлении факта коррупции.

Когда говорят об антикоррупционном законодательстве, обычно имеют в виду репрессивное законодательство, которое, безусловно, играет важную роль в пресечении коррупционных нарушений. Важно, чтобы соответствующие статьи об уголовной и административной ответственности применялись

на практике, а их содержание позволяло правильно квалифицировать совершенные правонарушения и назначать адекватные меры наказания.

Если рассматривать коррупцию как проблему российской экономики, то стоит отметить, что для ее искоренения необходима глобальная и широко-масштабная модернизация всей экономической системы страны.

Проведенный анализ, показывает, что в целях наиболее эффективной организации мер по борьбе с коррупцией следует особое место уделить правоохранительным органам, поскольку успех антикоррупционной деятельности государства во многом будет зависеть от организации работы именно в данных структурах.

Так, Владимир Владимирович Путин 30 октября 2013 г. на заседании Совета по противодействию коррупции еще раз отметил: «Надо более жестко пресекать коррупцию внутри правоохранительных органов и судебной системы. Проявления коррупции в структурах, призванных обеспечивать правопорядок, ощутимо подрывают доверие общества к власти и проводимой государством политике»⁶.

Особая роль правоохранительных органов в системе мер противодействия коррупции предусмотрена в ФЗ «О противодействии коррупции». В ч. 6 ст. 5 данного ФЗ говорится, что генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Подразделения экономической безопасности обладают достаточным потенциалом для эффективного противодействия преступности в сфере борьбы с коррупцией. Основная работа должна быть направлена на:

- поиск и поддержку патриотично настроенных кадров, стоящих на позиции российской государственности, способных по своим интеллектуальным, профессиональным и морально-волевым качествам противостоять коррупционным проявлениям в органах законодательной и исполнительной власти;
- выявление и пресечение коррупционных преступлений, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов власти и управления;
- совершенствование оперативно-розыскной деятельности посредством выработки и внедрения передовых методик их оценки.



Необходимо исходить из того, что коррупция начинается на самом нижнем уровне, т.е. как раз на уровне полицейского, преподавателя ВУЗа и низшего чиновника, непосредственно работающего с населением. Этот уровень является основой пирамиды; следующий уровень – уровень руководителей среднего звена – начальников отделений, деканов факультетов, главврачей поликлиник и др. Далее следует уровень руководителей, принимающих решения – начальники управлений, главы территориальных органов, депутаты различного рода парламентов. На самой вершине находятся – министры, губернаторы, начальники.

Нижний уровень, самый важный и самый болезненный для населения, но бороться на этом уровне с системой коррупции невозможно, поскольку коррупция как система начинается не тогда, когда сотрудник ГИБДД берет деньги у водителя, а тогда, когда он дает их своему непосредственному начальнику. Главным объектом борьбы с коррупцией является не верхний и не нижний слой, а именно уровень руководителей среднего звена.

Если руководитель среднего звена будет знать, что за каждые пять лет безупречной работы будут давать ему существенную прибавку в жаловании или иные блага (безвозмездный кредит на квартиру, машину и т.д.), но при первом же нарушении он теряет все, в том числе и возможность роста, то он скорее предпочтет покойную рутину чиновничьей жизни опасному взяточничеству. Более того, в его интересах (в том числе и материальных) будет спрашивать с подчиненных, следить за ними, ограничивать и наказывать их. Сотрудник ГИБДД будет уже на свой страх и риск брать взятки, опасаясь, что начальник, может узнать и наказать его.

Исследование показало, что, к сожалению, все меры, которые используются органами внутренних дел, не отражают реальных масштабов коррупции в стране, которая для многих стала образом жизни и образом мысли. В общественном сознании чиновник и взятка уже давно стали родственными и неразделимыми понятиями. К тому же, взятки берут не только чиновники и полицейские, но предприниматели, врачи, учителя, ученые и общественные деятели. Коррупция подтачивает нравственные устои общества, наносит существенный урон экономике нашей страны. Она подрывает веру в государство, в справедливость и торжество Закона.

Подводя итог, необходимо отметить, что в последние годы задачи по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации постоянно усложняются. На смену одним угрозам и вызовам экономической безопасности нашей страны, которые отходят на второй план, приходят другие, – не менее сложные и опасные. Следуя курсом по-

следовательной интеграции в современную систему мирохозяйственных связей и повышая степень открытости своей экономики, наша страна все больше и больше испытывает негативное влияние мировых экономических процессов и сталкивается с новыми вызовами и угрозами экономической безопасности.

Литература

Официальные документы и нормативные правовые акты

1. Конвенция Организации Объединенных Наций «Против Коррупции». (Принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-ом пленарном заседании 31 октября 2003 г.) (Ратифицирована ФЗ № 40 от 8 марта 2006 г.).
2. Федеральный Закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. (ред. от 28.12.2013).
3. Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».
4. Федеральный Закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утверждена Указом Президента от 12 мая 2009 г. № 537).
6. Указ Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах ответственных за реализацию положений конвенции Организации Объединенных Наций Против Коррупции, касающихся взаимной правовой помощи».
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов».
8. Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».
9. Постановление Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 274 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
10. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
11. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р).
12. «Концепции общественной безопасности Российской Федерации» от 20 ноября 2013 г. (утверждена Президентом).

Учебники, учебные пособия, лекции

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М.: Экономика, 2011.
2. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. М., 2002.
3. Карбанов А.Л., Мелькин С.К. Современные проблемы противодействия коррупции. Уголовно-правовой и криминологический аспекты: Учеб. пособие. М.: Волтерс Клувер: 2010.
4. Карпович О.Г. Некоторые проблемы борьбы с коррупцией в государствах СНГ. Теоретические и практические аспекты: Учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2013.
5. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: Учеб. Пособие. М.: Юнити-Дана, 2013.
6. Манько А.В. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. М.: Аграф, 2012.
7. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2010.
8. Хабриева Т.Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие. М.: Юриспруденция, 2012.
9. Хестанов Р. Государство без коррупции — это русское чудо // «Эксперт». № 46 (828), 2012. 19 ноября.
10. Цепелева В.Ф. Полномочия подразделений органов внутренних дел (полиции) в противодействии коррупции: Учеб.-практ. пособие. М.: Юнити-Дана, 2011.
11. Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М.: Дело и Сервис, 2009.
12. Шегабудинов Р.Ш. Организованная экономическая преступность, сопряженная с коррупцией. Состояние, тенденции и меры борьбы с ней: Монография. М.: Юнити-Дана, 2012.

Интернет-ресурсы

1. Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации М.: 2000–2014 г. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19516> (14 января 2014 г.).
2. Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2012: новая точка отсчета [Электронный ресурс] // Трансперенси Интернешнл Россия (Центр Антикоррупционных исследований и инициатив). М.: 2001–2012 г. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/rossiia-v->

[indekse-vospriiatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta](http://state.kremlin.ru/council/12/news/19516) (5 декабря 2013 г.).

3. Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации М.: 2003–2014 г. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/> (14 января 2014 г.).
4. Издание Правительства РФ, «Российская газета». <http://rg.ru>.
5. Федеральная служба государственной статистики РФ (официальный сайт) – <http://www.gks.ru>.
6. Генеральная прокуратура РФ (официальный сайт) – <http://genproc.gov.ru>.
7. Министерство внутренних дел (официальный сайт) – <http://mvd.ru>.

1 Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации М.: 2000–2014 г. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19516>.

2 Основные аспекты обеспечения экономической безопасности, борьбы с коррупцией и организованной преступностью экономической направленности // Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал», № 6(10), 2012.

3 Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2012: новая точка отсчета [Электронный ресурс] // Трансперенси Интернешнл Россия (Центр Антикоррупционных исследований и инициатив). М.: 2001–2012 г. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/rossiia-v-indeks-vospriiatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta> (05.12.2013).

4 Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации М.: 2000–2014 г. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19516>.

5 Конвенция Организации Объединенных Наций «Против Коррупции». (Принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-ом пленарном заседании 31 октября 2003 г.).

6 Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации М.: 2000–2014 г. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19516>.



МОДЕЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ

Н.Н. Никулина,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры «Страхования»,
финансового факультета ННГУ им. Лобачевского*

E-mail: nnniculina@yandex.ru;

С.В. Березина,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры «Банки и банковское дело»,
финансового факультета ННГУ им. Лобачевского*

E-mail: nnniculina@yandex.ru;

Л.Ф. Суходоева,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры «Коммерция»,
финансового факультета ННГУ им. Лобачевского*

E-mail: kommercia@bk.ru

Аннотация. Рассмотрен процесс управления рисками с поэтапной защитой рисков операций. Приведены структурные компоненты риска и их характеристики, внешние и внутренние факторы риска; возможный сценарий использования стресс-тестирования. Дана новая парадигма риск-менеджмента с использованием «Стандарта управления рисками Федерации Европейских ассоциаций риск-менеджеров», этапы формирования процесса управления рисками в страховом предпринимательстве. Предложена авторами концептуальная модель взаимодействия процессов управления рисками и страховой защиты.

Ключевые слова: предпринимательство, риск, риск-менеджмент, структурные компоненты, стресс-тестирование, мониторинг, новая парадигма, управление рисками, идентификация рисков, эвристика.

THE MODEL OF INTERACTION OF RISKS MANAGEMENT PROCESSES

N.N. Nikulina,

*candidate of economic sciences, associate professor of department of «Insurance»,
financial faculty of NNGU the name of Lobachevskogo*

S.V. Berezina,

*candidate of economic sciences, associate professor of department of «Jar and banking»,
financial faculty of NNGU the name of Lobachevskogo*

L.F. Sukhodoeva,

*candidate of economic sciences, associate professor of department «Commerce»,
financial faculty of NNGU the name of Lobachevskogo*

Annotation. The article deals with the attributes and purposes of an object of risk management direction of insurance companies. The structural components of risk and their characteristics, external and internal risk factors, possibilities of scenarios of stress-testing usage are introduced. A new paradigm of risk management using «The standards of risk management of Federation of European Risk Management Associations», the stages of forming of a risk management process in insurance business are given. The authors propose a conceptual model of interaction of risk management processes and insurance coverage.

Keywords: insurance business, risk, risk-management, structural components, stress-testing, monitoring, a new paradigm, risk management, risk identification, heuristics.

В «Стратегии развития рынка страхования РФ» (до 2020 г.) и «Новой стратегии» выдвинуты ключевые проблемы в страховом предпринимательстве:

- принятие рисков на страхование с учетом капитализации, платежеспособности страховщиков, природы рисков, размеров возможного ущерба;
- разработка методик, алгоритмов, моделей по

оценке рисков с учетом видов и объектов страхования, использование их на практике;

- искоренение андеррайтинга на основе движения денежных средств, так как это неустойчивая модель ведения предпринимательства вследствие своей зависимости от страховых премий, которые должны опережать рост страховых выплат;
- введение должности в страховых организациях

риск-менеджера (включая главного менеджера по управлению рисками);

- закрепление профессии андеррайтера и придание ей юридического статуса;
- создание профессионального союза (ассоциации) андеррайтеров;
- формирование корпоративных университетов, учебных государственных центров, предоставляющих образование андеррайтерам.

Атрибутом объекта управления рискованного менеджмента выступает страховая организация как бизнес-система рыночной экономики с комплексом рисков. При управлении рисками в страховании под термином «риск» понимают:

- возможную опасность;
- ситуативную характеристику деятельности, состоящую в неопределенности ее исхода и возможных неблагоприятных последствиях в случае неуспеха;
- возможность или вероятность возникновения ущерба или вреда;
- застрахованный интерес;
- имущество или лицо, которые подвергаются ущербу или вреду;
- неопределенность страховщика относительно страховой суммы страховой выплаты по претензии или неопределенность относительно выбора времени осуществления страховых выплат по претензии или оба риска одновременно.

Цель рискованного менеджмента – максимизация рыночной стоимости и (или) прибыли собственников с учетом риск-менеджмента. Принимать на себя риск участников предпринимательской деятельности вынуждает неопределенность условий политической и экономической обстановки, которая обуславливается отсутствием полной, объективной информации, элементами случайности и другими факторами. Чем больше неопределенность при принятии решения, тем выше степень риска, т.е. вероятности потерь, размера возможного ущерба, проигрыша. Риск увеличивается, если:

- возникает внезапно и вопреки;
- поставлены новые задачи, несоответствующие прошлому опыту предпринимательской деятельности (что актуально для страховых организаций, имеющих еще незначительную историю работы в рыночных условиях);
- руководство организации не в состоянии принять необходимые и срочные меры, что может привести к финансовому ущербу (ухудшению возможности получения нормальной и/или дополнительной прибыли);
- существующий порядок деятельности при несовершенстве законодательства мешает принятию оптимальных для конкретной ситуации мер. В

табл. 1. приведены структурные компоненты риска.

Функции рискованного менеджмента в системном подходе к развитию всех видов деятельности страховщика, их оптимизация. Для оценки риска применяются следующие показатели: отношение капитала к риску, доходность к риску, денежных потоков к риску. Выбор показателя зависит от характера базовой информации, используемой при анализе (баланс, отчет о прибыли (убытках), информация о движении денежных потоков). Методические подходы и характеристики рисков в той или иной мере могут быть отнесены к рискам страховой организации. Применимы они при анализе, оценке и определении профиля рисков страховой организации в целом, филиала и иного обособленного подразделения,

Таблица 1.
Понятие «риск» с точки зрения структурных компонентов

Структурные компоненты риска	Содержание компонента риска
• Неопределенность	<ul style="list-style-type: none"> • базовое для теории и практики риск-менеджмента в страховании; • значение вероятности неизвестно; • три типа неопределенности: обстановка; многокритериальность, связанная с действием реальных субъектов
• Вероятность	<ul style="list-style-type: none"> • математическая величина от 0 до 1, показывает вероятность наступления тех или иных событий, связанных с конкретным риском
• Опасность	<ul style="list-style-type: none"> • потенциальная угроза возникновения ущерба и реализации риска; • ключевая характеристика любого вида риска
• Подверженность	<ul style="list-style-type: none"> • характеристика ситуаций, в которых возможен ущерб; • непостоянство во времени
• Уязвимость	<ul style="list-style-type: none"> • степень или интенсивность, с которой может возникнуть ущерб различного размера в отношении объекта
• Цена	<ul style="list-style-type: none"> • стоимость риска; • прогнозная оценка возможных и иных потерь в денежном выражении
• Рисковое поле	<ul style="list-style-type: none"> • часть общего рискованного спектра, в пределах которого функционирует данная страховая организация
• Диагностика	<ul style="list-style-type: none"> • процесс выявления спектра рисков и потенциальных векторов их воздействия на предпринимательскую деятельность организации
• Идентификация	<ul style="list-style-type: none"> • оценка и построение рискованного, страхового и инвестиционного портфелей; • процедура анализа рисков
• Допустимость	<ul style="list-style-type: none"> • угроза полной потери прибыли от реализации того или иного проекта в сфере страхового предпринимательства

<ul style="list-style-type: none"> • Критичность 	<ul style="list-style-type: none"> • связана с опасностью потерь в размере производственных затрат на осуществление страховой и инвестиционной деятельности
<ul style="list-style-type: none"> • Катастрофичность 	<ul style="list-style-type: none"> • характеризуется высшей степенью опасности, угрозой потерь в размере равной или превышающей все имущество состояние страховой организации

а также любой точки продаж страховых продуктов с целью выявления всего спектра рискового поля в зоне предпринимательской деятельности.

В Стратегии отмечено, что страховое предпринимательство подвержено влиянию различных факторов и рисков. Наличие рыночных внешних и внутренних рисков для конкретной организации обуславливает необходимость совершенствования и унификации правил поведения предпринимательства, установления форм и методов оценки рисков. Факторы риска и необходимость покрытия ущерба в результате их проявления вызывают потребность в страховании. Риск выражается вероятностью получения таких нежелательных результатов, как:

- потеря прибыли и возникновение убытков вследствие неплатежей за поставленную продукцию (услуги);
- сокращение ресурсной базы.

Любой производитель, с одной стороны, старается свести к минимуму степень риска и из нескольких вариантов альтернативных решений выбирает тот, при котором уровень риска минимален. С другой стороны, необходимо выбирать оптимальное соотношение уровня риска и степени деловой активности, доходности.

Все возможные в практической деятельности факторы риска подразделяются на две группы: предвидимые (известные из экономической теории или хозяйственной практики) и непредвидимые (выявить их на определенной стадии нереально). Задача состоит в том, чтобы сузить круг факторов второй группы.

Внешние факторы риска (слабые сигналы) не связаны непосредственно с деятельностью страховой организации, зависят от экономической и политической ситуацией в стране (например, политика, неконтролируемые инфляционные процессы). Слабые сигналы страховщик обязан оценить, определить их воздействие на основе либо экспертных оценок, либо методов количественного прогнозирования и моделирования. При анализе внешних факторов обращается внимание на тенденции экономических условий: состояние рынков капитала, доступность финансовых ресурсов, уровень процентных ставок, темпы инфляции, состояние валютного рынка, отраслевые особенности и др.

Внутренние факторы риска (сильные сигналы), связанные непосредственно с деятельностью страхов-

щика (например, несвоевременная оплата продукции потребителями, отсутствие прибыли, штрафы, дополнительные налоги и сборы, уменьшение выручки из-за снижения цен). В составе внутренних факторов следует учитывать: маркетинговую политику, финансовый потенциал, финансовую стратегию. Последствия сильных факторов могут быть как положительными, так и отрицательными (рис.2).

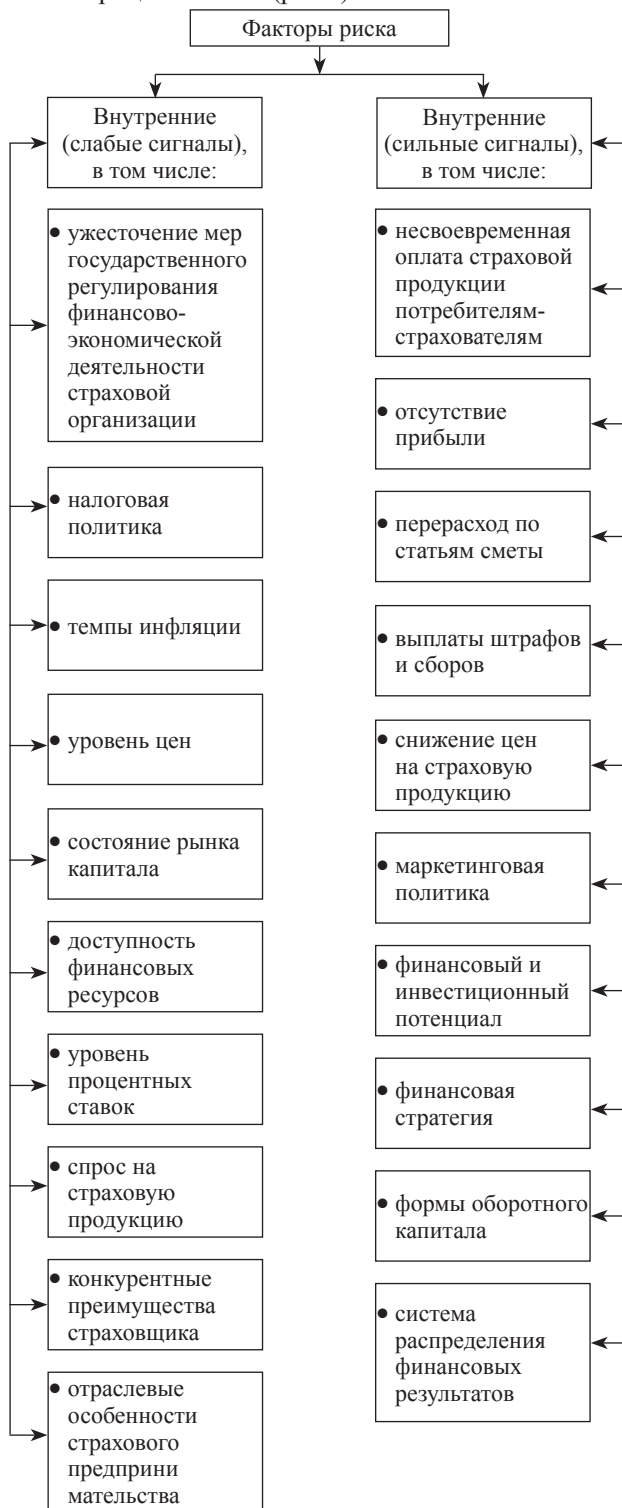


Рис.2. Классификация факторов риска страховой организации

Наличие деловой информации у страховых менеджеров позволяет принимать обоснованные управленческие решения. Например, использование информации при заключении договоров страхования может свести к минимуму вероятность финансовых потерь. Однако, информация быстро стареет, поэтому использовать ее надо оперативно. При составлении финансово-экономических прогнозов привлекается внешняя информация, касающаяся состояния окружающей среды и внутренней информации самого страховщика. Собранная информация оценивается для уточнения отрицательных и положительных воздействий среды на будущую предпринимательскую деятельность. При проведении прогнозных расчетов необходимо уделять внимание деятельности в прошлом, (приходится иметь дело с «наложением» факторов рыночного и нерыночного типа (нарушением договорных обязательств, несоблюдением норм и правил страховой и инвестиционной деятельности и т.п.)).

Используется стресс-тестирование (внешние и внутренние факторы). Стресс-тесты можно разделить на однофакторные и многофакторные. Однофакторные – это воздействие изменений одного фактора. Эти модели просты и наглядны, однако, не отражают влияния кризисных условий. На страховую организацию воздействует целый комплекс факторов и применение однофакторных стресс-тестов характерно для краткосрочных перспектив, например, при анализе финансовой устойчивости.

Модели многофакторных стресс-тестов дают возможность оценить финансовое положение организации в результате изменения значений нескольких факторов. Экспертные стресс-тесты разделяются на систематические и несистематические (табл. 2.).

Таблица 2.

Классификация экспертных стресс-тестов

Несистематические стресс-тесты	• «наихудший» сценарий;
	• без учета второстепенных факторов;
Систематические стресс-тесты	• субъективный.
	• метод корреляции;
	• метод Монте-Карло;
	• теория экстремальных значений.

«Наихудший» сценарий часто используется когда все рассматриваемые стрессы-факторы принимают наихудшие значение и производится оценка состояния страховой организации. Этот сценарий не учитывает корреляцию между факторами риска, что приводит к бессмысленным результатам.

Сценарий «без учета второстепенных факторов» имеет следующие отличия от «наихудшего»:

- изменяются только основные факторы, а второстепенные остаются неизменными;
- фактору присваивается не обязательно наихуд-

шее значение (решается индивидуально экспертом-исследователем).

Субъективный – сценарий представляет собой набор факторов риска и определяется корреляция между ними, однако, при большом числе факторов рассчитать корреляцию сложно, это приводит к снижению результатов.

В последние годы обсуждаются вопросы об использовании «обратных» стресс-тестов. Они базируются на получении оценок потенциальных потерь при задании определенных сценариев, направленных на определение набора параметров, реализация которых приведет к негативным результатам для организации.

«Обратные» стресс-тесты проводятся следующим образом:

- определяется «экстремальные» результат стресс-тестирования, в том числе устойчивые убытки, неспособность выплачивать дивиденды, закрытые отдельные линии предпринимательства, неплатежеспособность, отзыв лицензии, банкротство организации;
- разрабатываются потенциальные сценарии, которые могут привести к заданному результату с учетом группы рисков, оценивается вероятность реализации, проводится анализ предпринимательских мероприятий;
- выявляются критические сочетания значений рисков, проводится обратное стресс-тестирование.

«Обратные» стресс-тесты имеют локальную направленность (оценка рисков отдельных проектов, направления бизнеса и т.д.), они хуже поддаются формализации и требуют использования качественных параметров. Такие стресс-тесты интересны и самим страховым организациям и регуляторам.

Польза «обратного» стресс-тестирования велика в тех случаях, когда традиционные модели показывают привлекательное соотношение между значениями риска и потенциальной прибылью.

Итак, стресс-тестирование по оценке финансового состояния актуально как для самих страховых организаций, так и для органов государственного надзора. Применение на практике стресс-тестов дает для *страховщиков*:

- выявление слабых мест существующей бизнес-модели и стратегии;
- улучшение корпоративного управления;
- развитие соответствующей стратегии предупреждения и смягчения рисков;
- мониторинг адекватности резервов.

Для органов государственного надзора использование стресс-тестов дает:

- выявление финансовой устойчивости страховщика;
- выявление уязвимых мест бизнес-модели и определение комплекса мер в отношении страховой организации;

• взаимное влияние рисков факторов на страховом рынке в целом.

В «Новой Стратегии» отмечено, что «усиливающая конкуренция делают задачу внедрения системы риск-менеджмента в страховых организациях все более актуальной и приоритетной». Риск-менеджмент представляет центральную часть стратегического управления страховой организацией. Это единая система управления рисками, включающая программу контроля над выполнением поставленных задач, оценку эффективности проводимых мероприятий, систему поощрения на всех уровнях. Согласно «Стандарту управления рисками» разработанному Федерацией европейских ассоциаций риск-менеджмента, выделяются четыре группы рисков организации – стратегические, операционные, и финансовые риски, а также риски опасности. В «Стандарте» приведены:

• краткая характеристика ключевых стадий процесса риск-менеджмента с подробным описанием требований к детализации информации в отчетах о рисках в зависимости от потребителя данной информации;

• отчет о рисках для внешних пользователей информации с описанием методов системы внутреннего контроля, способов идентификации рисков, основных инструментов системы внутреннего контроля, механизма мониторинга за рисками.

В настоящее время риск-менеджмент охватывает все аспекты управления рисками организации. Произошел переход к *новой парадигме* риск – менеджмента, предусматривающей комплексное рассмотрение рисков всех подразделений и направлений

деятельности. Организации-лидеры переходят к новой модели управления рисками – комплексному риску-менеджменту. Такая модель, защищает организацию и способствует ее капитализации за счет:

• системного подхода, позволяющего планировать долгосрочную предпринимательскую деятельность;

• улучшения процесса принятия решений путем формирования структуры бизнес-процессов, происходящих в окружающей среде с учетом потенциальных возможностей и угроз по их оптимизации;

• вклада в бизнес-процесс с эффективным использованием и размещением капитала и ресурсов;

• защиты имущественных интересов и улучшение имиджа;

• повышение квалификации персонала и создания организационной базы «знаний».

Система управления риском как часть процедур общего менеджмента должна соответствовать стратегии развития и институциональным особенностям функционирования организации. В «Стандартах управления рисками» отмечается:

• риск-менеджмент – это не просто инструмент для коммерческих организаций, это руководство любыми бизнес-действиями как в краткосрочном, так и в долгосрочном разрезе;

• понятие «риск-менеджмент» включает анализ, оценку сильных и слабых сторон организации с точки зрения взаимодействия с контрагентами;

• цели и способы их достижения в долгосрочной перспективе задаются стратегией, что отражается на особенностях системы риск-менеджмента (рис. 3.).

I-шаг –обязательства со стороны менеджмента страховой организации, в том числе:

- Разработки и утверждение политики управления риском;
- Определение индикаторов работы в области управления рисками, включение их в число показателей страхового предпринимательства;
- Обеспечение соответствия целей риск-менеджмента с целями и стратегией страховщика;
- Обеспечение соответствия нормативно-правовым актам, регулирующим национальную систему страхования (НСС);
- Распределение управленческих обязанностей в области риск-менеджмента по уровням организационной структуры, по центрам финансовой ответственности;
- Обеспечение процесса управления рисками, необходимыми ресурсами;
- Обеспечение актуальности выбранной модели риск-менеджмента.

II-шаг –построение модели управления риском, в том числе:

- Понимание специфики деятельности страховой организации, внутренней среды и внешнего окружения;
- *Политика управления рисками*, обоснование риск-менеджмента, методы и инструментарий, используемые в процессе управления рисками;
- *Введение интеграции в организационные бизнес-процессы*;
- *Ответственность*, например, определение ответственного за создание, внедрение и поддержание модели управления риском, контроль риска и подготовку отчетности;
- *Ресурсы*, например, задокументированные бизнес-процессы и бизнес-процедуры, информация и система менеджмента, профессионально квалификационные знания..

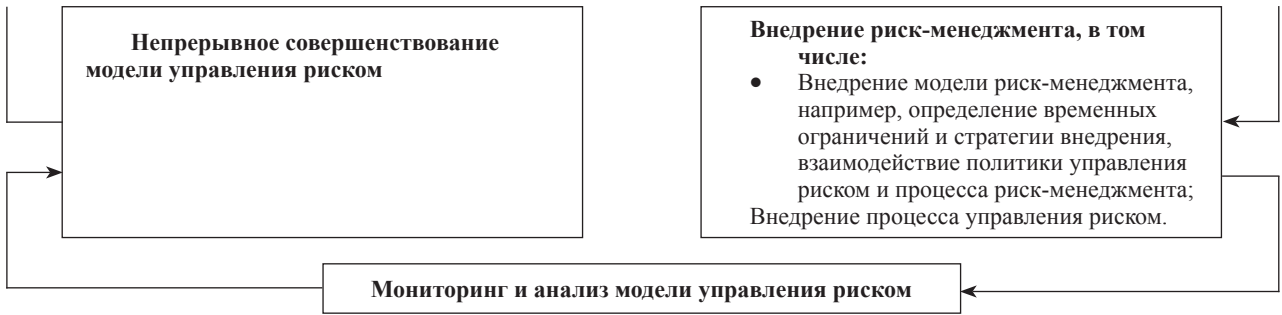


Рис. 3. Пошаговая модель управления риском

Система управления рисками – это новый более совершенный подход к организации предпринимательства, охватывающий все процессы в организациях, повышающий их эффективность и результативность. Цели системы управления рисками в организации представлены на рис. 4.



Рис. 4. Цели комплексной системы управления рисками в предпринимательстве

При совете директоров создается подразделение по управлению рисками- это собственная служба риск-менеджмента. Этапы этой работы представлены в табл. 4. Часть функций профессионального риск-менеджмента выполняет либо штатный риск-менеджер, либо страховой брокер. Несколько лет назад риск-менеджерами называли сотрудников организации, занимающихся заключением договоров страхования; сейчас сложность работы по управлению рисками увеличилась и разработка программы страхования – важнейшая задача риск-менеджеров.

Таблица 4.

Этапы формирования процесса управления рисками

Этапы управления процессами	Субъекты этапа	Задачи субъекта на этапе
1-этап – постановка процесса управления рисками	• Совет директоров	• Миссия, политика, стандарты и процедуры системы управления рисками
	• Подразделения по управлению рисками	• Координация управления рисками
	• Подразделения правления	• Сопровождение процесса управления рисками экспертами

2-этап – процесс управления рисками	• комитет по управлению рисками	<ul style="list-style-type: none"> Сбор и анализ информации по рискам от всех структурных подразделений; Оценка рисков и расчет совокупности риска; Определение уровня толерантности к риску; Определение средств реагирования и контроля за рисками; Формирование отчетности совету директоров
	• подразделения правления	<ul style="list-style-type: none"> Оценка рисков собственного подразделения; Определение средств реагирования и контроля за рисками собственного подразделения; Формирование отчетности для подразделения по управлению рисками
	• страховые брокеры	<ul style="list-style-type: none"> Разработка вариантов размещения рисков на рынке на основании задания, подготовленного подразделением по управлению рисками; Содействие в получении страховых возмещений; Мониторинг и рекомендации по управлению рисками
3-этап – контроль эффективности процесса управления рисками	• специалисты службы внутреннего аудита	<ul style="list-style-type: none"> Организация и проведение аудита эффективности работы каждого структурного подразделения по выявлению, оценке и снижению рисков; Проведение внутреннего аудита эффективности работы службы риск-менеджмента по управлению рисками; Формирование отчетности совету директоров

Обоснованной целью построения страховой защиты является минимизация убытков за счет получения страховых возмещений. Однако, бывают ситуации, когда страховщики избегают выплаты страхового возмещения, по крайней мере, в полном объеме. Поводом для возникновения спорных ситуаций становится не в полной мере знание страхователем своих прав по договору, неспособность рассчитать ожидаемую сумму страхового возмещения. Поэтому организации (фирмы) часто отказываются от страхования, не пытаясь строить отношения со страховщиками на взаимовыгодной основе. Страховой брокер, в отличие от штатного риск-менеджера, имея опыт работы с разными страховщиками, знаком с их политикой возмещения ущерба. Компания-страхователь может делегировать часть функций страховым брокерам, оставляя за собой право и обязанность координации и контроля. Совет директоров требует, чтобы была составлена модель, позволяющая управляющему звену регулярно демонстрировать совету выполнимость составляющих процедур модели построения взаимоотношений «страховщик-страхователь». Ожидаемый эффект от делегирования страховыми организациями части полномочий и обязанностей по управлению рисками страховым брокером – это вариант совершенствования корпоративного управления, снижение убытков, повышение рейтинга корпоративного управления.

Повысить эффективность страховой защиты можно, если организовать более тесное взаимодействие финансовых менеджеров организации с представителями страховщика на всех этапах управления рисками. Для этого необходимо внедрить в общий процесс управления рисками в организации процесс страховой защиты комплексно совместными усилиями обеих сторон, управляя этими процессами. В итоге такой подход повысит заинтересованность сторон в достижении взаимовыгодных условий сотрудничества. На рис. 5. представлена модель взаимосвязи процессов управления рисками и страховой защиты.

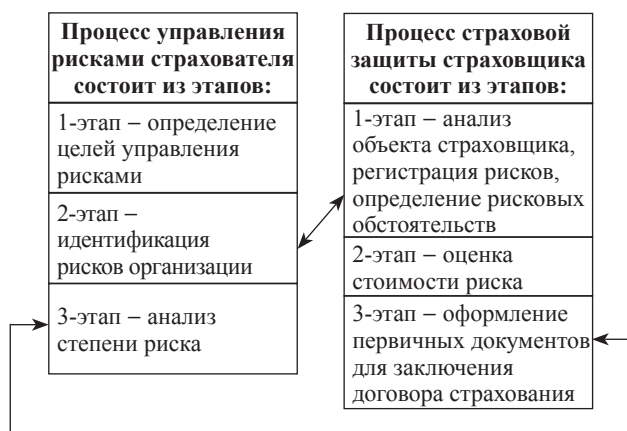


Рис. 5. Модель взаимодействия процессов управления рисками

1 этап – определение целей управления рисками, т.е. тех результатов, к достижению которых должны стремиться финансовые менеджеры. Общей целью управления рисками является получение максимальной прибыли при приемлемом для организации уровне риска, наименьшие затраты, обеспечение устойчивого, максимального эффективного функционирования организации в настоящем и обеспечение высокого потенциала развития в будущем. Результатом этого этапа является документ, в котором представлена информация о целях управления рисками организации. На этом этапе участие страховщиков минимальное.

2 этап – идентификация рисков состоит в определении всех средств и ресурсов организации, которые потенциально подвержены рискам и могут оказать, в случае их реализации, неблагоприятное влияние на финансово-хозяйственную деятельность. Для этого проводится комплексный анализ внешней среды организации потенциальным страхователям по направлениям: положение на рынке товаров и услуг, финансовое благополучие, положение организации-конкурентов, уровень конкурентной борьбы в данной отрасли (регионе, районе, городе и т.п.). Это позволяет выявить тенденции, сложившиеся на предыдущем этапе, оценить возможность реализа-

ции намеченной стратегии, предсказать возможное состояние на ближайший временной период. Финансовые менеджеры организации (фирмы) и страховщики совместно анализируют предполагаемые объекты страхования, регистрируют риски и определяют рискованные обстоятельства. В результате готовится карта рисков, в которой зарегистрированы все выявленные «слабые» места с подробной характеристикой источников рисков, обуславливающих их причин, с построением и анализом цепочек развития событий в случае реализации рисков и определением возможных масштабов последствий.

3 этап – количественный и качественный анализ степени риска. Для более точного определения степени риска используется сочетание количественного и качественного анализа, но возможности использования их в комплексе сложны и трудоемки. Используется совместная работа финансовых менеджеров с представителями страховщика по оценке стоимости риска.

4 этап – определение уровня риска, это своего рода система предпочтений и ограничений, по которой финансовым менеджерам предстоит оценивать в дальнейшем альтернативные варианты управления риском и выбирать наилучшее. Степень приемлемого риска определяется с учетом размера основных фондов, объема производства (реализуемого товара, оказываемых услуг), уровня рентабельности и др.

5 этап – финансовые менеджеры и другие аналитики разрабатывают программу мероприятий по управлению рисками, позволяющих предотвратить риск, либо снизить его степень до приемлемого уровня, либо передать на страхование. Учитывается совокупность таких параметров как: вероятность реализации риска, средний размер возможного ущерба, степень предсказуемости результата, степень допустимости последствий реализации риска. Следует выбрать для каждого риска свои варианты по его управлению. Важно выбрать рычаги управления рисками, которые взаимно дополняют друг друга, влияя на различные факторы риска; представить разумный баланс между стремлением к безопасности и необходимыми для ее обеспечения ресурсами.

Страховщики могут предложить организации (фирме) комплекс мероприятий по страховой защите. Поскольку финансовые менеджеры и руководство организации не всегда располагают достаточными знаниями о возможностях страхования, не всегда могут правильно сформулировать страховой интерес, постольку помощь страховщиков необходима. Совместно с представителями организации страховщики проводят переговоры по предварительному определению основных условий страхования и оформляют первичные документы, опреде-

ляя существенные условия страхования, рассчитав размер страхового взноса и франшизы.

6 этап – финансовые менеджеры анализируют достоинства и недостатки каждого варианта управления риском, возможные последствия их внедрения, рассчитывают экономическую эффективность. Страховщикам необходимо определить, на каких специфических условиях можно принять на страховые риски, после чего может быть достигнуто соглашение по существенным условиям договора страхования.

Оценку экономической эффективности страховой защиты осуществляют по таким основным параметрам, как: вероятность наступления страхового события, средний размер предполагаемых убытков, размер страхового тарифа и страхового взноса, порядок его уплаты, вид и размер франшизы. В результате этого этапа руководству организации предлагаются обоснованные рекомендации, которые предусматривают достижение поставленных ранее целей перед финансовыми менеджерами.

7 этап – руководство организации утверждает предложенную финансовыми менеджерами программу мероприятий по управлению рисками. При ведущей роли финансовых менеджеров и других аналитиков в управлении рисками важно, чтобы окончательное решение было принято на высшем уровне управления, поскольку большинство мероприятий требует привлечения значительных ресурсов, организационных усилий и затрат времени, не приносящих быстрых результатов.

8 этап – реализация программы мероприятий по управлению рисками. Необходимо подкрепить принятое решение ресурсами и довести до конкретных исполнителей. Устанавливается обратная связь, которая позволит руководству организации оперативно корректировать программу мероприятий по управлению рисками. Каждый отдел, совместно со службой финансового менеджмента, выполняет определенные функции по управлению риском, каждый работник осознанно и рационально относится к рискам, считая управление частью своей работы. На данном этапе управления рисками предполагается контроль за степенью риска.

9 этап – мониторинг, контроль за выполнением намеченной программы мероприятий по управлению рисками, выявление отрицательных отклонений от ее выполнения, выбор корректирующих действий и их фактическая реализация в деятельности организации. На данном этапе приоритет отдается сплошному мониторингу эффективности мер риск-менеджмента, организации системы обратной связи. Контроль за степенью рисков осуществляется и во время действия договора страхования (8 этап процесса страховой защиты). В случае изменения



степени риска в процессе управления рисками необходима корректировка отклонений от существенных условий договора страхования. При наступлении страхового случая представители страховой организации проводят расследование и при отсутствии у них каких-либо сомнений в правомерности выплачивают страховое возмещение (10, 11 этапы процесса страховой защиты). Именно на этих этапах взаимодействие «страховщик-страхователь» должно быть максимально тесным.

Данная пошаговая модель позволяет значительно повысить роль страховой организации в совершенствовании управления рисками организации – клиента. Однако, несмотря на высокий потенциал данного взаимодействия, участие страховой организации в управлении рисками организации (фирмами) в целом ограничено наличием некоторого противоречия интересов участников договора. С одной стороны, если рассматривать взаимодействия в рамках отдельной взятой организации клиента, страховая организация заинтересована в прибыльности по конкретному договору страхования, в том, чтобы в организации не возникло убытков и ей не пришлось выплачивать страховое возмещение. Страховая организация заинтересована в снижении степени риска организации клиента с помощью различных методов управления и всесторонней помощи для решения этого вопроса. С другой стороны, в рамках всей совокупности объектов страхования, существование риска и вероятности появления неблагоприятных для организации страхователя последствий в виде убытков, являются основой страхового предпринимательства.

В случаях, когда рассчитать риск невозможно, принятие рискованных решений происходит с помощью эвристики. Эвристика представляет собой совокупность логических приемов и методических правил теоретического исследования и отыскания истины. Это правила и приемы решения особо сложных задач. Эвристика менее надежна и менее определена, чем математические расчеты, однако, она дает воз-

можность получить вполне определенное решение.

Риск-менеджмент имеет свою систему эвристических правил и приемов для принятия решений в условиях риска. Основные правила риск-менеджмента:

- нельзя рисковать больше, чем это может позволить собственный капитал;
- надо думать о последствиях риска;
- нельзя рисковать многим ради малого;
- положительное решение принимается лишь при отсутствии сомнения;
- при наличии сомнений принимаются отрицательные решения;
- нельзя думать, что всегда существует только одно решение. Возможно, есть и другое.

Цель рискованного менеджмента – максимизация рыночной стоимости (или прибыли) собственников с учетом риск-менеджмента. Чем больше неопределенность при принятии решения, тем выше степень риска, т.е. вероятность потерь, размера возможного ущерба, проигрыша.

Наличие рыночных внешних и внутренних рисков для организации обуславливает необходимость совершенствования и унификации правил ведения страхового предпринимательства, применения новых форм и методов оценки рисков.

Издержки на систему превентивных мероприятий по предотвращению риска и сокращению потерь не должны превышать возможные размеры ущерба.

Литература

1. Стандарты управления рисками Федерации европейских ассоциаций риск менеджеров 2003.
2. Никулина Н.Н. и др. Страховой менеджмент. М.: ЮНИТИ. 2011.
3. Никулина Н.Н. и др. Инвестиционная политика страховых организаций. М.: ЮНИТИ, 2013.
4. Страхование и управление рисками: Учебник / Под ред. Г.В. Черновой. М., Юрайт, 2014.

МЕТОДИКА АНАЛИЗА ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ С УЧЕТОМ ИХ ОТРАСЛЕВЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ

Е.В. Фёдорова,

кандидат юридических наук, старший преподаватель

Московского университета МВД России

Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

E-mail: v.boboshko@mail.ru

Аннотация. Предложен алгоритм методики анализа финансовой устойчивости организаций с учетом уровня и вида их специализации.

Ключевые слова: специализация, коэффициент специализации, коэффициент финансового левериджа, чистая рентабельность реализованной продукции, квартиль, медиана.

METHOD OF ANALYSIS OF FINANCIAL STABILITY OF ORGANIZATIONS IN VIEW OF INDUSTRY SPECIFIC

E.V. Fyodorova,

the candidate of jurisprudence, the senior teacher of the Moscow university

of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Annotation. In this paper, an algorithm analysis techniques financial stability of organizations, with the level and type of specialization.

Keywords: specialization, specialization ratio, the ratio of financial leverage, the net profitability of products, quartile, median.

Анализ финансовой устойчивости, проводимый по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, даст возможность своевременно выявить угрозу ухудшения финансового состояния организаций и принять необходимые меры. Наиболее значимой для практического использования является методика оценки финансовой устойчивости на основе финансовых коэффициентов и ранжирования организаций с учетом отраслевой специфики. Разработка методики, позволяющей не только оценить финансовую устойчивость организации, но и сравнить ее с организациями, имеющими примерно схожую специализацию и функционирующими в схожих условиях внешней среды, является актуальной.

Исходя из оценки существующих методик анализа финансового состояния организации по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, можно предложить следующий вариант методики анализа финансовой устойчивости организаций.

1. Подготовка к анализу бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также типовых и ведомственных специализированных форм годовой бухгалтерской отчетности организации.

2. Оценка уровня глубины специализации организаций.

3. Специализация – преимущественное производство определенных видов продукции в пределах организации, района, области, края и т.д.

Специализация находит свое выражение в выделении главной отрасли (одной или двух) и подчинении ее развитию остального производства (в виде дополнительных и подсобных отраслей).

Главная отрасль определяет специализацию хозяйства, она имеет обычно наибольший удельный вес в валовой и товарной продукции, затратах труда и материальных средств, денежных потребностях.

В специализированных хозяйствах главная отрасль одна, реже 2 или 3.

Дополнительные отрасли организуют в целях успешного развития главной отрасли, для наиболее полного использования земли, орудий труда и рабочей силы. Их бывает 2–3 в хозяйствующем субъекте.

Таким образом, специализированные организации строятся на основе целесообразного сочетания ведущих отраслей с дополнительными.

По уровню специализации организации подразделяются, в зависимости от количества товарных отраслей, на:

- многоотраслевые, не имеющие четко выраженной специализации. Это, как правило, хозяйства с наличием многих отраслей и низким уровнем концентрации производства;

- специализированные хозяйства на одной главной отрасли. В таких хозяйствах удельный вес главной отрасли в структуре товарной продукции занимает свыше 50%. Для более полного использования возможностей главной отрасли в таких хозяйствах создаются 2–3 дополнительных отрасли;

- специализированные, имеющие 2 главных товарных отрасли и столько же дополнительных. При этом должны учитываться следующие условия: каждая из двух главных отраслей должна иметь удельный вес не ниже 25%, а общая доля этих двух отраслей в структуре товарной продукции должна составлять не менее 50%;

- хозяйства углубленной специализации. Здесь имеется одна главная отрасль крупных размеров (около 75%), рационально сочетающаяся с 1–2 дополнительными отраслями с высоким уровнем концентрации производства;

- узкоспециализированные хозяйства (свыше 90%) – это хозяйства с одной главной отраслью или частью отрасли.

Оценка уровня глубины специализации организаций осуществляется на основании коэффициента специализации, рассчитываемого следующим образом:

$$K_{СП} = \frac{100}{\sum [У_{д_i} * (2n - 1)]} \quad (1)$$

где: $У_{д_i}$ – удельный вес i -го вида продукции, %;
 n – порядковый номер i -го вида продукции.

Определение специализации организаций по основным видам продукции.

Определение специализации организаций по основным видам продукции осуществляется по следующей формуле:

$$K_{СП} = \frac{B_i}{B_{i1} + B_{i2}} * 100\% \quad (2)$$

где: B_i – выручка от продажи i -го вида продукции;

B_{i1} – выручка от продажи 1 вида продукции;

B_{i2} – выручка от продажи 1 вида продукции.

Анализ финансовой устойчивости специализированных организаций.

Анализ финансовой устойчивости будем проводить с использованием следующих коэффициентов, которые дают наиболее полное представление о финансовой устойчивости исследуемой организации:

1. Коэффициент абсолютной ликвидности, который показывает, какая часть краткосрочных обязательств может быть погашена абсолютно ликвидными активами организации:

$$K_1 = \frac{\text{Краткосрочные финансовые вложения} + \text{Краткосрочные финансовые вложения}}{\text{Краткосрочные обязательства}} \quad (3)$$

2. Коэффициент быстрой ликвидности, который показывает, какая часть краткосрочных обязательств может быть погашена за счет быстро реализуемых активов организации:

$$K_2 = K_1 + \frac{\text{Краткосрочные финансовые вложения}}{\text{Краткосрочные обязательства}} \quad (4)$$

3. Коэффициент текущей ликвидности, который показывает, какую часть краткосрочных обязательств можно погасить используя все оборотные активы организации:

$$K_3 = \frac{\text{Оборотные активы}}{\text{Краткосрочные обязательства}} \quad (5)$$

4. Коэффициент обеспеченности собственными средствами, который показывает, какая часть оборотных активов должника финансируется за счет собственных оборотных источников:

$$K_4 = \frac{\text{Капитал и резервы} - \text{Внеоборотные активы}}{\text{Оборотные активы}} \quad (6)$$

5. Коэффициент финансовой независимости, который показывает какую долю собственные средства занимают в общей сумме активов организации:

$$K_5 = \frac{\text{Капитал и резервы}}{\text{Сумма активов баланса}} \quad (7)$$

6. Коэффициент финансового левериджа, показывающий уровень зависимости организации от заемных средств:

$$K_6 = \frac{\text{Долгосрочные обязательства} + \text{Краткосрочные обязательства}}{\text{Капитал и резервы}} \quad (8)$$

7. Чистая рентабельность реализованной продукции, показывающая уровень чистой прибыли полученной организацией от ведения хозяйственной деятельности:

$$K_7 = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Выручка от продаж}} * 100\% \quad (9)$$

8. Рентабельность производства продукции, которая показывает какой уровень прибыль получает ор-

ганизация от затрат на производство *i*-го вида продукции; данный показатель важен еще и по тому, что рентабельность главной отрасли (имеющей максимальную глубину специализации) оказывает значительное влияние на финансовое состояние организации:

$$K_8 = \frac{\text{Выручка} - \text{Себестоимость}}{\text{Себестоимость}} \quad (10)$$

Анализ финансовой устойчивости специализированных организаций необходимо проводить с учетом глубины специализации.

Деление ранжированного ряда на квантили.

После того, как исследуемые организации разбиты с учетом их отраслевой специфики и для каждой рассчитаны все предложенные к рассмотрению показатели, проведем разделение каждого ранжированного ряда (по каждому анализируемому коэффициенту) на *квантили*. Разделение на квантили обусловлено такими причинами, как:

- невозможность вычисления среднего арифметического значения, по исследуемому показателю, так как оно не отображает сущности состояния каждого параметра, виду того, что в ранжированном ряду имеются организации с ярко выраженными высокими показателями, что существенно завышает среднее арифметическое значение;
- определение границ ранжированного ряда с использованием *среднего квадратического отклонения* (или стандартного отклонения) не представляется возможным, так как исследуемая совокупность

неоднородна (коэффициент вариации значительно превышает рекомендуемые 33%);

Определение границ финансовой устойчивости.

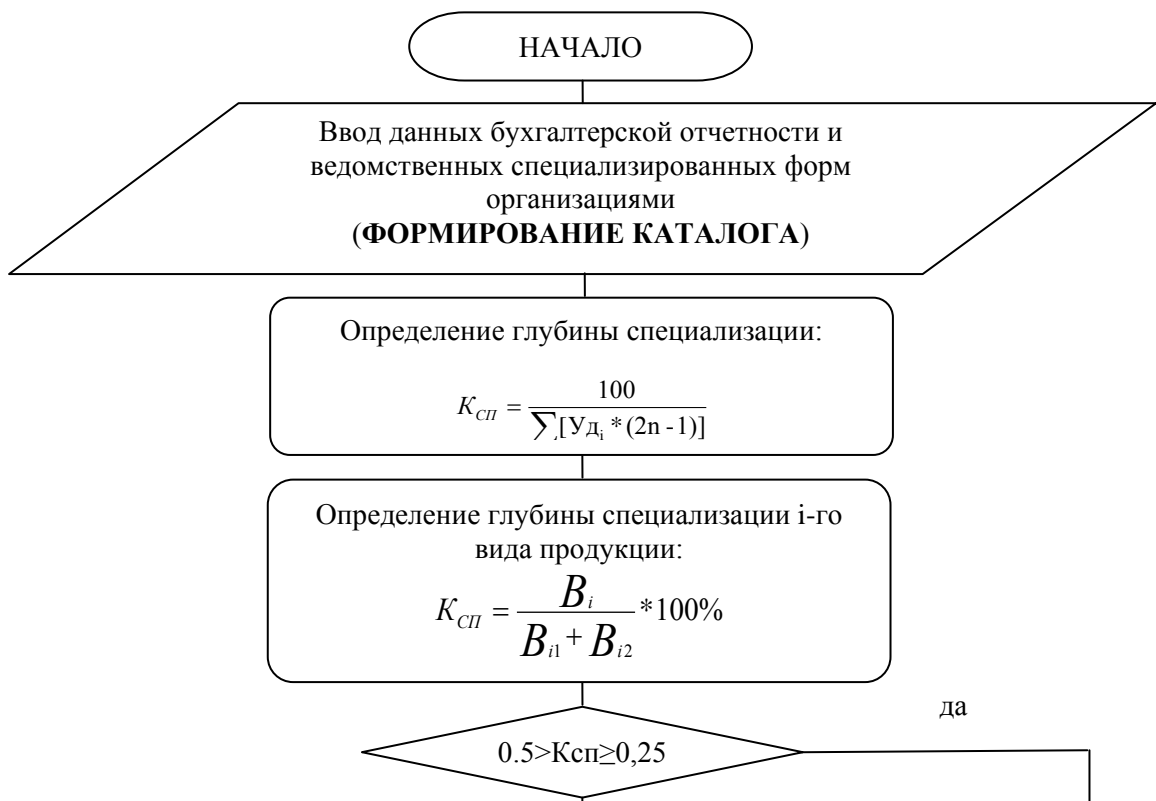
Обоснование границ финансовой устойчивости специализированных организаций предложено следующее:

- первый квантиль отсекает 25% организаций, имеющих наиболее низкий коэффициент, следовательно его возможно считать нижним пороговым значением применительно к каждому коэффициенту;
- *медиана* (или второй квантиль) определяет средний показатель финансовой устойчивости организации, т.к. 50% следуемых организаций имеют более низкие показатели и 50% более высокие;
- третий квантиль определяет значение признака, не превышающего 75% единиц совокупности, соответственно отсекаются 25% организаций, имеющих максимальные показатели; при этом третий квантиль становится верхним пороговым значением исследуемого коэффициента.

Обобщение полученных данных.

После определения границ финансовой устойчивости, используя методику простой экстраполяции, полученные результаты сведем в общую методику, позволяющую оценить финансовую устойчивость специализированных организаций с учетом их отраслевой специфики.

Алгоритм методики анализа финансовой устойчивости сельскохозяйственных организаций представлен на рис. 1. и реализован в виде компьютерной программы на базе Microsoft Excel.



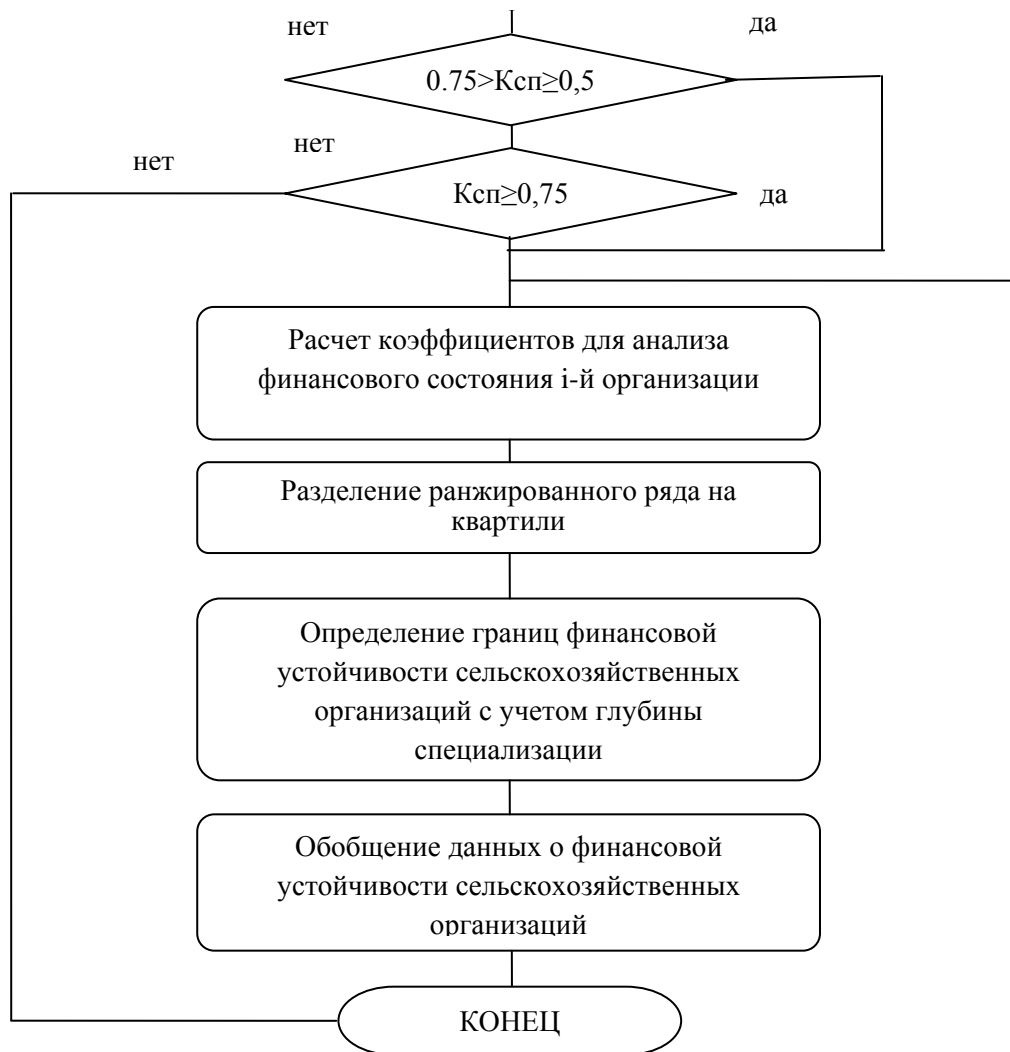


Рис. 1. Алгоритм методики анализа финансовой устойчивости специализированных организаций

Применение предложенной методики анализа финансовой устойчивости позволит предоставить сельскохозяйственным организациям более широкие возможности использования различных видов кредитных займов, что позволит значительно обновить существующую техническую базу и, тем самым, повысить производительность труда и эффективность производства.

Таким образом, в современных условиях хозяйствования разработка системы мониторинга финансового состояния специализированных организаций, учитывающая отраслевую специфику, продолжает сохранять актуальность.

Литература

1. Приказ Минфина России от 2 июля 2010 г. № 66н «О

формах бухгалтерской отчетности организаций» (ред. от 4 декабря 2012 г.).

2. Бобошко В.И. Взаимосвязь внутреннего и внешнего финансового контроля // Инновационное развитие экономики. 2013. № 2 (14).

3. Ефимова О.В. Финансовый анализ: современный инструментарий для принятия экономических решений: Учебник. Гриф УМО МО РФ. М.: Омега-Л. 2014.

4. Кирьянова З.В. Анализ финансовой отчетности: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2014.

5. Ковалев В.В. Анализ баланса или как понимать баланс: Учеб.-практ. пособие / В.В. Ковалев, Вит. В. Ковалев. М.: Проспект, 2009. 448 с.;

6. Негашев Е.В. Методика финансового анализа деятельности коммерческих организаций. М.: Инфра-М. 2014.

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ
ПОДДЕРЖКИ КОМПЕТЕНЦИЙ
ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ
И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ
В ОРГАНАХ ГОСУПРАВЛЕНИЯ,
НАУКОЕМКИХ ОТРАСЛЯХ
И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СЕКТОРАХ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ЭКОСИСТЕМЫ РОССИИ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ОНП-СЕТИ**

Н.Д. Эриаишвили,

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук, профессор
E-mail: nodari@unity-dana.ru;*

Е.Л. Логинов,

*доктор экономических наук
Заместитель генерального директора
Института экономических стратегий
E-mail: evgenloginov@gmail.com;*

А.И. Райков,

*Доктор технических наук, профессор,
Ведущий научный сотрудник
Института проблем управления РАН
E-mail: anraikov@mail.ru;*

Д.Н. Ефремов,

*эксперт Министерства образования и науки
Российской Федерации
E-mail: instityteb@mail.ru*

Аннотация. Рассматриваются проблемы управления процессами поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы с использованием различных форм ГЧП в рамках универсальной образовательно-научно-производственной сети.

Ключевые слова: интеграция, наука, образование, производство, организационная модель.

**PROCESS MANAGEMENT SUPPORT FUNCTIONAL COMPETENCIES
AND MANAGERIAL PERSONNEL IN THE BODIES OF STATE
ADMINISTRATION, KNOWLEDGE-INTENSIVE INDUSTRIES AND
REGIONAL SOCIO-ECONOMIC SECTORS OF RUSSIAN
ECOSYSTEMS USING SNPS NETWORK**



N.D. Eriashvili,

*doctor of economics, candidate of jurisprudence,
candidate of historical sciences, professor;*

E.L. Loginov,

*doctor of economics deputy director general
of Institute of economic strategy;*

A.I. Raykov,

*doctor of Engineering, professor, Leading researcher of Institute
of problems of management of the Russian Academy of Sciences;*

D.N. Efremov,

*expert, Ministry of Education and Science
of the Russian Federation*

Annotation. This article discusses the management of processes to support functional competencies and managerial personnel in the bodies of state administration, knowledge-intensive industries and regional socio-economic sectors of the ecosystem through various forms of PPP for the universal educational, scientific and industrial network.

Keywords: integration, science, education, manufacturing, organizational model.

Для содействия инновационному развитию территориальных/отраслевых сегментов социально-экономической экосистемы России предполагается решение следующих задач поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления и наукоемких отраслях:

- обеспечение роста целенаправленности подготовки кадрового ресурса, востребованного в органах государственного управления и наукоемких отраслях;
- повышение качества труда в соответствии с потребностями в органах государственного управления и наукоемких отраслях;
- формирование механизмов повышения качества знаний и компетенций функциональных и управленческих кадров;
- совершенствование форм взаимодействия с социальными партнерами для обеспечения обновления содержания компетенций функциональных и управленческих кадров;
- определение критериев структурно-содержательной модернизации системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров территориальных/отраслевых сегментов социально-экономической экосистемы России;
- содействие сопряжению уровней поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров и обеспечение ее непрерывности в контексте потребностей динамически сегментированного рынка;
- формирование единого пространства непрерывной поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров;
- модернизация материально-технической базы компетенций функциональных и управленческих кадров;
- формирование критериев для оценки оптималь-

ности механизмов воспроизводства и обновления функциональных и управленческих кадров;

- приведение нормативно-правовой базы в соответствие с требованиями развития компетенций функциональных и управленческих кадров;

- разработка механизмов инвестиционной привлекательности компетенций функциональных и управленческих кадров.

В сложившихся условиях для успешности процессов поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России авторами предлагается создание принципиально новой структуры – распределенной образовательно-научно-производственной сети применительно к различным уровням иерархии управления хозяйственными образованиями для дальнейшей реализации процессов кластерной интеграции образовательных, научных и производственных структур в рамках технологических платформ и иных форм государственной структуризации приоритетов научно-технического развития.

Осуществляемая модернизационная перестройка экономики России приведет к серьезному изменению объема воспроизводства, обмена и режима использования новых знаний и компетенций, что, в свою очередь, определяет потребность в развитии ОНП-сети [4].

Для обеспечения эффективности модернизационных преобразований требуется внедрение интеллектуальных новых суперкомпьютерных систем и информационно-вычислительных сервисов создания хранилищ знаний, средств их автоматического пополнения, создания полей знаний, методов их анализа, методов мониторинга возникновения новых научных направлений и новых технологий,

Web-порталов и ЭТП, сетевых экспертных сообществ, необходимых для формирования единого научно-технического пространства в сфере науки и образования России при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности на основе формирования и развития ОНП-сети.

Потребуются значительные усилия по ее оснащению современным оборудованием и средствами управления, новыми технологиями управления потоками передаваемой информации, регулирования процессов обмена знаниями и восприятия компетенций и трансферта инноваций с учетом использования зарубежного опыта [11].

Резкое повышение требований производственных предприятий к воспроизводству новых знаний образовательными и научными структурами определяют необходимость формирования рынка новых знаний и компетенций [2]. Это требует формирования новых информационных систем образовательных, научных и производственных структур как основного элемента системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления и наукоемких отраслях на основе образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой и укрепления единства научно-технического пространства страны [12].

Необходимо внедрение новых информационных технологий и вычислительных сервисов в объеме, обеспечивающем устойчивое осуществление организации обучения, переподготовки, повышения квалификации функциональных и управленческих кадров на уровне мировых стандартов в рамках образовательно-научно-производственной цепочки для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, реализации инновационных опытно-конструкторских разработок, внедрения новых технологий и организации индивидуальных и массовых производств в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России и устранение организационных, технических и т.п. ограничений, сдерживающих развитие конкурентного рынка новых знаний и компетенций.

Стратегической целью развития ОНП-сети является повышение эффективности совокупности управленческих и функциональных компетенций как системно структурированной групповой матрицы компетенций (методов, процессов, процедур и пр.) при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности как элементов достижения единой групповой цели поддержки совокупности управленческих и функциональных компетенций при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности гармонич-

ного социально-экономического развития на основе взаимодействия органов государственного управления с научными и образовательными организациями и производственными предприятиями для объединения организационных ресурсов и функциональных возможностей образовательных, научных, производственных структур в рамках единой образовательно-научно-производственной цепочки. Таким образом, будет реализовано создание основ более совершенных систем поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров с учетом новаций в образовании: сетевой реализации образовательных программ, а также с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в распределенной информационно-вычислительной среде в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России.

ОНП-сеть является инфраструктурой для объединения организационных ресурсов и функциональных возможностей образовательных, научных, производственных структур в рамках единой образовательно-научно-производственной цепочки [3].

Инновационное развитие в новых условиях перехода к постиндустриальным формам развития экономики и общества требует формирования мультидисциплинарной образовательной системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления и наукоемких отраслях на основе образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой на базе новых суперкомпьютерных систем и информационно-вычислительных сервисов с превращением их в интеллектуальное ядро инновационно-технологической инфраструктуры сферы высшего образования и науки Российской Федерации.

Требования научно-технического «прорыва» должны удовлетворяться путем концентрации усилий высококвалифицированных ученых из университетских и академических заведений на решении фундаментальных проблем повышения качества подготовки молодых специалистов и развития инженерного комплекса в индустриальном секторе российской экономики за счет существенного расширения специализированного информационно-организационного сервиса в рамках организации системно-сетевое управление организацией обучения, переподготовки, повышения квалификации функциональных и управленческих кадров на уровне мировых стандартов в рамках образовательно-научно-производственной цепочки для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, реализации инновационных опытно-конструкторских разработок, внедрения новых техно-



логий и организации индивидуальных и массовых производств.

Реализация данного подхода требует организации четкого взаимодействия всех участников образовательной, научной, производственной деятельности на основе единых принципов управления с общей информационно-технологической платформой и управляющей системой [6]. Это особенно важно для оптимизации процессов организации обучения, переподготовки, повышения квалификации функциональных и управленческих кадров на уровне мировых стандартов в рамках образовательно-научно-производственной цепочки [10]. В результате улучшаются условия для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, реализации инновационных опытно-конструкторских разработок, внедрения новых технологий и организации индивидуальных и массовых производств в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России [7].

Принципиально новыми являются подходы, при которых ведущая роль отводится ядру образовательной, научной, производственной деятельности – распределенной информационно-вычислительной среде деятельности образовательных, научных и производственных структур как инфраструктуре, обеспечивающей эффективность связи научных и образовательных организаций и промышленных предприятий [5]. Современные технические средства распределенной информационно-вычислительной среды для объединения организационных ресурсов и функциональных возможностей образовательных, научных, производственных структур в рамках единой образовательно-научно-производственной цепочки должны обеспечить поддержку компетенций функциональных и управленческих кадров [8]. Это необходимо реализовать с учетом новаций в образовании: сетевой реализации образовательных программ, а также с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в распределенной информационно-вычислительной среде в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России, способных вывести сферу высшего образования и науки на качественно новый уровень [9].

Сегодня уже созданы объективные предпосылки, но требуются большие скоординированные усилия (от научно-проектных разработок до массового изготовления, монтажа аппаратов, систем и комплексов управления) для создания интегрированной мультидисциплинарной образовательной системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления и науко-

емких отраслях на основе образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой (ОИП-сети). Это будет прорывом на качественно новый организационный уровень оптимизации функционирования образовательно-научно-производственной цепочки для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, реализации инновационных опытно-конструкторских разработок, внедрения новых технологий и организации индивидуальных и массовых производств в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России СССР.

Подобный подход применим для организаций, формирующих образовательно-научно-производственные цепочки любой сложности, включая образовательные и научные структуры, определяющие развитие ключевых областей знания с динамичной сменой пакета базовых навыков и компетенций специалистов в научно-образовательной и научно-производственной сфере в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России [1].

Для оптимизации структуры и процессов функционирования образовательно-научно-производственной цепочки с выходом на расширение общих организационных и финансовых возможностей, можно рассматривать положения, касающиеся формирования и развития ОИП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой и применимые для эффективной поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров с учетом новаций в образовании: сетевой реализации образовательных программ, а также с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в распределенной информационно-вычислительной среде в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России, включая ее составные части и элементы.

Реализацию мер построения интегрированного комплекса образовательных, научных, производственных структур на сетевых принципах для перехода высокотехнологичных производств на инновационную модель развития с опорой на формирование новой технологической базы для выхода на новый уровень конкурентоспособности целесообразно осуществлять в три укрупненных этапа с соответствующей детализацией:

Первый этап: сетизация имеющихся хозяйствующих субъектов в образовательной, научной и производственной сферах, формирование телекоммуникационной и информационно-вычислительной базы для сетевого взаимодействия хозяйствующих субъектов.

Второй этап: реализация различных форм ГЧП, в том числе с участием зарубежных образовательных, научных организаций и производственных компаний, а также иностранных инвесторов.

Третий этап: формирование на основе образовательно-научно-производственной сети единой информационно-организационной среды научно-технического развития с отрывом по комплексным факторам конкурентоспособности от зарубежных инновационных и производственных объединений.

Мероприятия должны быть скоординированы на межведомственном уровне, прежде всего, с учетом «Стратегии развития наукоемких производств Российской Федерации на период до 2020 года», «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы», а также с учетом реализации «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства».

Литература

1. Агеев А.И. Госплан – основные организационные подходы к формированию системных механизмов мониторинга и планирования рыночного социально-экономического развития России // *Экономические стратегии*, 2013, №8. С. 2–10.
2. Баитов А.В. Обеспечение энергоэкономической устойчивости атомного энергопромышленного комплекса России в системе глобальных факторов конкурентоспособности // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*, 2013, №29. С. 2–7.
3. Деркач А.К. Внедрение облачных информационно-вычислительных сервисов как основа интегрирования организационно-экономических механизмов управления в региональных инновационных кластерах // *Альманах современной науки и образования*. 2013. № 8. С. 105–107.
4. Ефремов Д.Н. Проблемы развития новой технологической базы в индустриальном секторе российской экономики с опорой на ГЧП // *Вестник экономической интеграции*, 2013, №8. С.22–26.
5. Ефремов Д.Н. Типология форм государственно-частного партнерства в сфере образования России // *Экономический журнал*, 2012, №25. С.120–128.
6. Логинов Е.Л. Информационная платформа, объединяющая телематические, вычислительные и информационные сервисы в ЕЭС России // *Научно-техническая информация. Серия 2: Информационные процессы и системы*. 2013. № 6. С. 19–23.
7. Логинов Е.Л., Логинов А.Е. Интеллектуальная электроэнергетика: новый формат интегрированного управления в ЕЭС России // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*, 2012, №29. С.28–32.
8. Логинов Е.Л. Проблемы разработки и практической реализации автоматизированной информационной системы мониторинга электронных транзакций в глобальных телекоммуникационных сетях // *Приборы и системы. Управление, контроль, диагностика*. 2006. №1. С.32–34.
9. Лукин В.К. Проблемы сетевого управления финансовой деятельностью в трансграничном финансовом пространстве // *Финансовая аналитика: Проблемы и решения*. 2013. № 29. С. 25–29.
10. Проблемы мониторинга функционирования распределенных информационных систем. Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 294 с.
11. Райков А.Н. Конвергентное управление и поддержка решений. -М.: Издательство ИКАР, 2009. 245 с.
12. Шевченко И.В. Финансовое регулирование российской экономики как макрокогерентной системы в условиях нелинейной экономической динамики // *Финансы и кредит*. 2013. № 22. С. 17–22.



ИННОВАЦИИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ БУДУЩИХ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ МВД РОССИИ

Д.Р. Марданов,

кандидат педагогических наук, доцент АТ СО

Научная специальность 13.00.08 – теория и методология профессионального образования

E-mail: kui@kaz.mvd.ru

Аннотация: Исследуются инновации, равновесие существующей, традиционной системы, рассогласование связей ее элементов. Данное рассогласование или разрыв носит не случайный характер, а вызвано сущностью инновации свойства которого способны изменить представления о целой группе явлений.

Ключевые слова: инновация, инновационная стратегия образовательного учреждения, критерии эффективности образовательных программ, ключевые компетенции курсантов юридических вузов МВД России, профессиональное развитие.

INNOVATION PROCESS, THE TRAINING OF FUTURE OFFICERS OF THE INTERIOR MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS IN THE EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF RUSSIA AS A PRIORITY OF THE RUSSIAN SOCIETY

D.R. Mardanov,

candidate of pedagogical sciences,

associate professor and AT CO

Annotation. This article explores innovation, balance existing, legacy system mismatch relations of its elements. This mismatch or gap is not accidental, but from the essence of innovation, as a phenomenon whose properties can change the idea of a whole group of similar phenomena.

Keywords: Innovation, innovation strategy of the educational institution, the criteria effectiveness of educational programs, core competencies for specialists in culture, professional development.

Осуществляемый в настоящее время переход российского общества к инновационному пути развития коренным образом изменяет роль высшей школы, выдвигая новые требования к качеству образовательных услуг. На современном этапе ведущими странами мира особое значение в формировании и накоплении человеческого капитала придается образованию. [1].

Именно это определяет ту особую роль, которую в развитии России всегда играло и будет играть образование. Невозможно не согласиться с мнением Н.В. Астафьевой, что «...в совокупности с наукой, общественно-политическими институтами, культурой, система высшего образования становится важнейшим фактором создания в России инновационной экономики на принципиально новой техно-

логической основе, ключевым средством развития человеческого потенциала и обеспечения демократических свобод личности» [2, С. 3].

Понятийное поле современных дискуссий и конференций, на которых сегодня обсуждаются вопросы разработки и реализации инновационной стратегии образования, включает в себя такие понятия, как конкурентоспособность, качество образования, активные методы обучения, Болонский процесс и т.д.

При этом понятие «инновации» и «инновационного» имеет множество авторских трактовок, которые серьезно затрудняют всеобщее понимание смысла событий и явлений, описываемых данными понятиями.

Инновация всегда связана с нарушением равновесия существующей, традиционной системы, раскопированием связей ее элементов. Данное раскопирование или разрыв носит не случайный характер, а вызвано сущностью инновации, как явления, свойства которого способны изменить представления о целой группе подобных явлений. Инновация представляет собой вмешательство «будущего» в «настоящее», которое, безусловно, связано с нарушением целостности системы и гармонии субъектов данной системы.

Основной целью разработки инновационной стратегии является ориентация на модернизацию образовательных технологий по заранее определенным направлениям подготовки специалистов.

Большинство образовательных учреждений на рынке преследуют одну и ту же цель – догнать или перегнать конкурентов. Образовательные учреждения – инноваторы вырываются вперед учитывая то, что в основе инновационной стратегии лежит руководство процессом формирования успешных образовательных программ, выделение критериев эффективности образовательных инноваций, модернизация научной деятельности в тех областях, которые дают образовательному учреждению преимущества перед другими.

Миссия образовательного учреждения в современных условиях заключается в обеспечении качественного профессионального образования, основанного на сочетании классических традиций и современных образовательных технологий, высокой квалификации профессорско-преподавательского состава, непрерывности процесса подготовки и профессионального развития специалиста, конкурентоспособности специалистов на российском и международном рынках труда.

Качество образования как социальная и педагогическая система описывается через систему показателей, характеризующих конечный результат деятельности – высокий уровень подготовки выпускников, а также отлаженную научно обоснованную

систему обеспечения образовательного процесса. Сегодня требуется пересмотр некоторых традиционных представлений об учебном процессе и его технологиях, позволяющий приблизить качество подготовки специалиста к требованиям современной практической деятельности. Опережающий характер профессионального образования предполагает формирование готовности специалиста к работе в условиях технологий «завтрашнего дня». Возникает потребность в таком результате образовательных программ, когда их конечным продуктом становится компетенция (компетентность) специалиста – актуализированное в потенциальное действие.

Ориентированное на компетенции образование сформировалось в 70-х годах в Америке. В рамках программ по реформированию образования в 90-х годах Советом Европы были определены пять ключевых компетенций, которые должны приобрести обучающиеся как для успешной работы, так и для дальнейшего непрерывного образования:

- политические и социальные компетенции;
- компетенции, связанные с жизнью в многокультурном обществе;
- компетенции, относящиеся к владению устной и письменной коммуникацией;
- компетенции, связанные с возрастанием информатизации общества;
- способность учиться на протяжении жизни в качестве основы непрерывного обучения в контексте как личной профессиональной, так и социальной жизни.

В контексте отмеченного вполне закономерно то, что проблемам модернизации отечественной системы образования, в том числе и системы профессионального образования МВД России, уделяется самое пристальное внимание.

Практика последних лет продемонстрировала ряд серьезных организационных проблем в системе управления подготовкой кадров МВД России, препятствующих выполнению возложенных на министерство задач по непрерывному воспроизводству необходимого количества специалистов органов внутренних дел с требуемым набором квалификационных характеристик, соответствующих социальным и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества и государства. Среди требующих пристального внимания проблем ведомственного образования можно выделить следующие [3, с. 15]:

- недостаточно качественная система отбора кандидатов для обучения;
- отсутствие эффективного взаимодействия между образовательными учреждениями и комплекующими органами;

- недостаточная практическая подготовленность выпускников ведомственных образовательных учреждений;

- методическое однообразие в проведении учебных занятий;

- недостаточное материально-техническое обеспечение учебного процесса и др.

В результате усвоения образовательных программ в юридическом вузе МВД РФ получают развитие следующие компетенции:

- общекультурные компетенции – действовать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, понимать и анализировать мировоззренческий, социально и личностно значимые философские проблемы; бережно относиться к историческому наследию и культурным традициям; толерантно воспринимать социально-культурное развитие, проявлять нетерпимость к коррупционному поведению; проявлять психологическую устойчивость в сложных и экстремальных условиях; проявлять способность к логическому мышлению, анализу, систематизации, обобщению, критическому осмыслению информации; способность креативно мыслить и творчески решать профессиональные задачи, проявлять инициативу, в том числе в ситуациях риска и др.,

- профессиональные компетенции в области правоохранительной деятельности: обеспечивать законность и правопорядок личности, общества и государства; уважать честь и достоинство личности; выявлять и предупреждать угрозы безопасности личности, общества и государства; выявлять, пресекать и расследовать преступления и иные правонарушения; применять теоретические основы раскрытия и расследования преступлений, осуществлять профилактику, предупреждение правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению; осуществлять деятельность в сфере международного сотрудничества правоохранительных органов; правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности; использовать для решения профессиональных задач специальную технику, оружие, специальные средства и психологические методы;

- профессиональные компетенции в области правоприменительной деятельности: осуществлять профессиональную деятельность; обеспечить соблюдение законодательства субъектами права; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности и др.,

- компетенции в области организационно-управленческой деятельности: принимать оптимальные управленческие решения; организовывать работу малого коллектива исполнителей;

- компетенции в области научно-исследовательской и педагогической деятельности: анализировать правоприменительную и правоохранительную практику, научную информацию; применять методы проведения прикладных научных исследований, преподавать юридические дисциплины и др. [8]:

Данные компетенции позволяют более ясно понимать ценностные установки по отношению к конкретной цели; учат контролировать свою деятельность, обучаться самостоятельно; быть уверенным в себе; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; учат самостоятельности мышления; вырабатывают навыки по решению сложных задач и использованию методов проведения прикладных научных исследований и инноваций для достижения цели и др.

Литература

1. Астафьева Н.В. Методология управления инновационным развитием университетских комплексов: Автореф. Дисс... докт. эконом. наук. Саратов, 2008. 45 с.

2. Кикоть В.Я. Система образования МВД России. Вчера. Сегодня. Завтра // Вестник кадровой политики МВД России. 2008. № 3. С. 13–19.

3. Юдин А.В. Инновационные методы подготовки кадров и оптимизация научно-образовательного процесса // Вестник кадровой политики МВД России. 2008. № 2. С. 17–21.

4. Зернов В.А. Высшее образование как ресурс инновационного развития России // Высшее образование в России. 2008. № 1. С. 12–22.

5. Перелегин С.Б. Основные положения инновационного анализа. Группа конструирования будущего. http://www.igstab.ru/materials/Pereslegin/Per_InovAnalys.htm

6. Ким Чан. Логика инноваторов. М., 2005. С. 90–98.

7. Богоудинова Р.З., Поникаров И.И. Формирование социальной компетентности студентов средним межпредметной интеграции в условиях многоуровневого образования в НИУ / Р.З. Богоудинова, И.И. Поникаров // Вестник Казанского технологического университета. 2012. № 4.

8. Федеральный государственный образовательный стандарт ВПО «Правовое обеспечение национальной безопасности». 2011.

ФИЗИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КУРСАНТОВ ЖЕНСКОГО ПОЛА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МВД РОССИИ

В.А. Хромов,

мастер спорта СССР, исполняющий обязанности начальника кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России, полковник полиции;

А.А. Зайцев,

доктор биологических наук, кандидат педагогических наук, профессор, профессор кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России, подполковник полиции

*Научная специальность 13.00.04 – теория и методика профессионального образования
E.mail: zalex.65@inbox.ru*

Аннотация. Приводится анализ уровня физического развития курсантов женского пола первого года обучения. Устанавливается зависимость показателей длины и массы тела, окружности грудной клетки, жизненной емкости легких, становой динамометрии от принадлежности учащихся образовательных учреждениях МВД России к определенной медицинской группе предназначения.

Ключевые слова: образовательные учреждения МВД России, курсанты женского пола, физическое развитие, медицинская группа предназначения, длина тела, масса тела, окружность грудной клетки, жизненная емкость легких, становая динамометрия, среднее арифметическое значение признака, стандартное отклонение, коэффициент вариации.

PHYSICAL DEVELOPMENT OF FEMALE CADETS OF THE EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTERIOR OF RUSSIA

V.A. Khromov,

the master of sports of the USSR, fulfilling duties of the chief of chair of physical preparation of an uchebno-scientific complex of special preparation of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the colonel of police

A.A. Zaitsev,

doctor Biological sciences, the candidate of pedagogical sciences, the professor, the professor of chair of physical preparation of an uchebno-scientific complex of special preparation of the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the lieutenant colonel of police

Annotation. Analysis of the level of physical development of the first year female cadets has been carried out. The interdependence has been established between indexes of body length and mass, of circumference of thorax, of vital lungs' capacity (volume), of waist dynamometry from affiliation of students of educational institutions of the Ministry of Interior of Russia with the dedicated special purpose medical group.

Keywords: educational institutions of the Ministry of Interior of Russia, female cadets, physical development, dedicated special purpose medical group, body length, body mass, circumference of thorax, lungs' vital capacity (volume), waist dynamometry, average arithmetic value of a characteristic, standard deviation, constant of variation.

Каждому человеку присущи свойственные только ему биохимические и обменные процессы в тканях. Темп этих процессов отражается на темпах прироста двигательных способностей [4, 5]. Внешние и внутренние проявления жизнедеятельности

индивида имеют специфические особенности, отраженные в двигательной сфере.

Сравнительный анализ результатов, характеризующих динамику физического развития курсантов женского пола первого года обучения, позволил

определить перспективные пути проведения исследования. Предпринята попытка проследить изменения длины тела (ДТ), массы тела (МТ), окружности грудной клетки (ОГК), жизненной емкости легких (ЖЕЛ), становой динамометрии (СДМ) учащихся вузов МВД России для того, чтобы четко представлять насколько целесообразно планирование учебного процесса курсантов с учетом их медицинских групп предназначения (МГП). Такой путь, с нашей точки зрения, наиболее рационален и научно обоснован.

Разделение учащихся женского пола по медицинским группам предназначения (рис. 1) показало неравномерность их (учащихся) распределения.

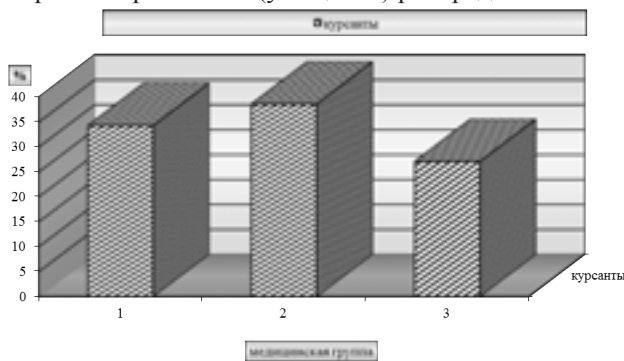


Рис. 1. Распределение курсантов-женщин по медицинским группам предназначения

Курсанты первого года обучения в 38.6% случаев относились ко второй медицинской группе. Представительницы первой медицинской группы составили в среднем 34.3% от всех учащихся. Самыми малочисленными оказались лица третьей медицинской группы: их доля в общем распределении составила менее 27.1%. Вероятно, причиной подобного распределения является изначальная установка руководства МВД России в целом, и Московского университета в частности, направленная на сокращение до минимума учащихся, имеющих даже незначительные отклонения в состоянии здоровья, которые могут повлиять на выполнение профессиональных обязанностей будущих стражей порядка.

Анализ показателей, определяющих длину тела (рис. 2) курсантов-женщин первого года обучения,

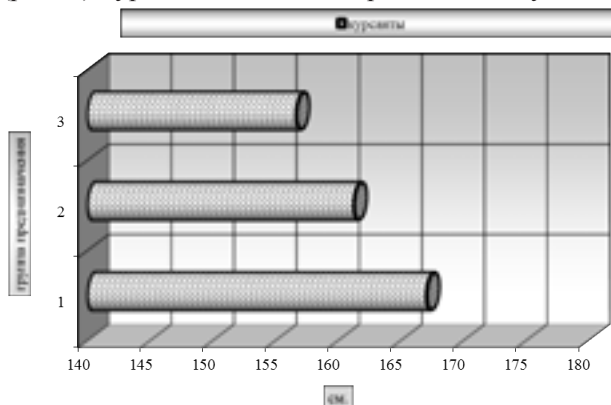


Рис. 2. Длина тела у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения

позволил выявить особенность, имевшую место при характеристике результатов измерения: представительницы первой группы предназначения (167.1 см.) по ДТ превосходили учащихся женского пола, принадлежащих ко второй группе (161.3 см.). Разница составила 5.8 см. Курсанты-женщины третьей группы (156.7 см.) по длине тела уступали учащимся второй МГП 4.6 см., а лицам, относящимся к первой группе – 10.4 см. ($p < 0.05$).

Стандартное отклонение (σ) было неодинаковым у курсантов женского пола, принадлежащих к различным медицинским группам. Его минимальные значения зафиксированы у учащихся первой МГП – 3.28 см., несколько выше у представителей второй группы – 3.40 см. Самые высокие показатели выявлены у курсантов-женщин третьей группы – 4.01 см.

Количественные значения коэффициента вариации (V) длины тела (рис. 3) изменялись аналогично средним величинам стандартного отклонения.

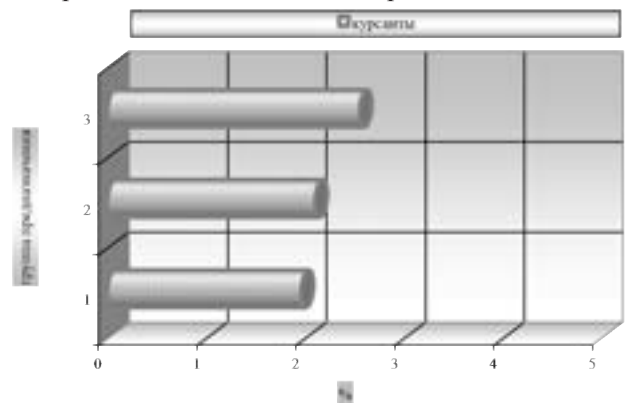


Рис. 3. Коэффициент вариации длины тела у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения

Не выходя за пределы 2.6%, показатели были наибольшими у курсантов женского пола, входящих в состав третьей медицинской группы предназначения – 2.55%. В пределах 2.10% установлены показатели V у учащихся второй МГП. Лишь на 0.14% оказались ниже средние значения коэффициента вариации у лиц, относящихся к первой медицинской группе (1.96%).

При оценке физического развития индивида масса тела является одним из основных показателей. В отличие от длины тела и окружности грудной клетки, МТ является весьма лабильным показателем, сравнительно быстро реагирующим и изменяющимся под влиянием различных экзо- и эндогенных факторов [1]. Масса тела тесно связана с двигательной активностью людей. Она находится под менее жестким генетическим контролем, чем длина тела [2, 3].

Анализ показателей, определяющих массу тела у курсантов-женщин, позволил установить наличие её зависимости от медицинской группы предназначения исследуемого контингента (рис. 4). Лица первой МГП (61.6 кг.) превосходили сверстниц второй (59.3 кг.)

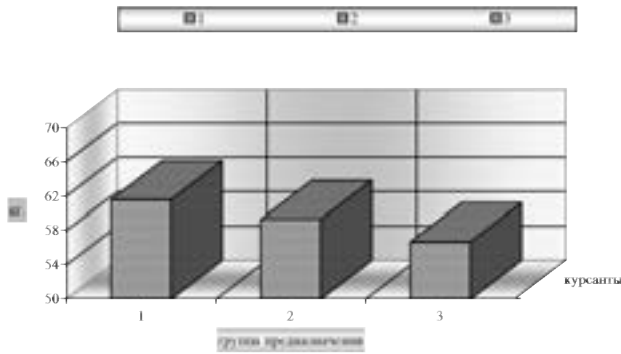


Рис. 4. Масса тела у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения и третьей (56.7 кг.) групп. Разница между лицами женского пола первой и третьей медицинской группы предназначения статистически достоверна.

Количественные показатели стандартного отклонения были максимальны у курсанток третьей группы предназначения (3.92 кг.), минимальные – первой МГП (2.76 кг.). Промежуточное положение занимали курсанты женского пола второй группы (3.40 кг.).

Средние величины коэффициента вариации (рис. 5) у курсантов-женщин первой группы предназначения составили 4.00%, у курсанток второй

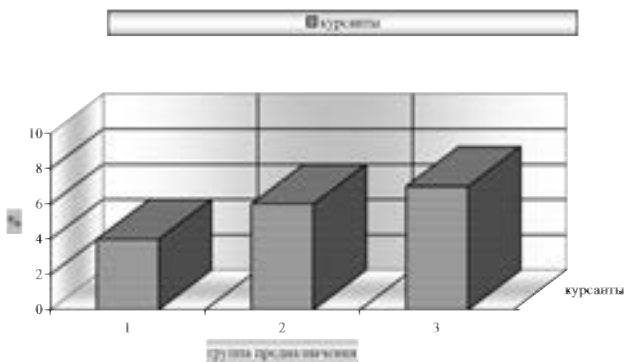


Рис. 5. Коэффициент вариации массы тела у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения

медицинской группы показатель V находился на уровне 6.00%. Количественные величины коэффициента вариации курсанток, представляющих третью группу, были выше (7.00%) почти вдвое, по сравнению с лицами первой МГП.

Одним из показателей, используемых при оценке физического развития, является окружность грудной клетки. Размеры и форма грудной клетки подвержены значительным изменениям в ходе онтогенеза. Это связано с увеличением и изменением топографии внутренних органов, влиянием физических нагрузок и спецификой работы мышц плечевого пояса, а также вертикальным положением тела человека [1].

Окружность грудной клетки у курсантов женского пола была не одинакова в различных медицинских группах предназначения (рис. 6).

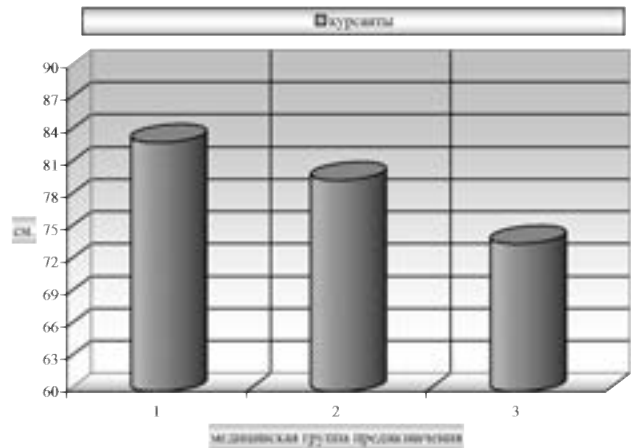


Рис. 6. Окружность грудной клетки у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения

Достоверно значимые различия выявлены между курсантами первой (83.1 см.) и третьей (73.7 см.) МГП. У учащихся второй группы (79.6 см.) средние значения ОГК были выше, чем у представителей третьей группы на 5.9 см. и ниже на 3.5 см., по сравнению с курсантами первой медицинской группы.

Средние величины стандартного отклонения и коэффициента вариации (рис. 7) имели идентичную направленность: самые высокие значения выявлены в третьей медицинской группе предназначения (3.81 см. и 5.17% соответственно), несколько ниже – во второй группе ($\sigma = 3.55$ см., $V = 4.45\%$), Самые низкие средние показатели установлены в первой МГП: стандартное отклонение – 2.28 см., коэффициент вариации – 2.74%.

Жизненная емкость легких у курсантов-женщин (рис. 8) зависела от их принадлежности к определенной медицинской группе предназначения: чем выше медицинская группа, тем выше показатели жизненной емкости легких.

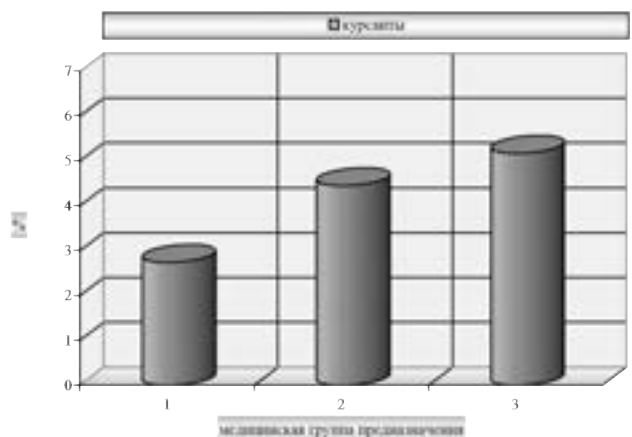


Рис. 7. Коэффициент вариации окружности грудной клетки у курсантов-женщин различных медицинских групп предназначения

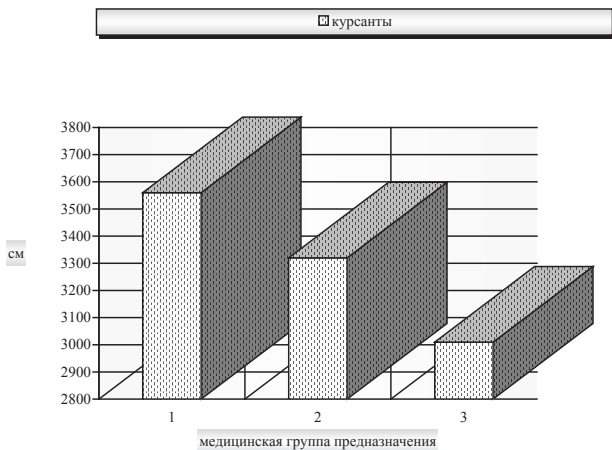


Рис. 8. Жизненная емкость легких у курсантов-женщин различных медицинских групп назначения

Стандартное отклонение было максимальным у курсантов женского пола, относящихся к третьей (89.43 см³) медицинской группе назначения, несколько ниже были средние значения у учащихся второй (75.00 см³) и третьей (66.66 см³) МГП.

Коэффициент вариации ЖЕЛ у курсантов-женщин (рис. 9) был неодинаков у представителей различных медицинских групп назначения. Максимальные значения V зафиксированы у курсанток третьей группы (2.97%), минимальные – первой группы (1.87%). Средние значения V не выходили за пределы 1.80-3.00%.

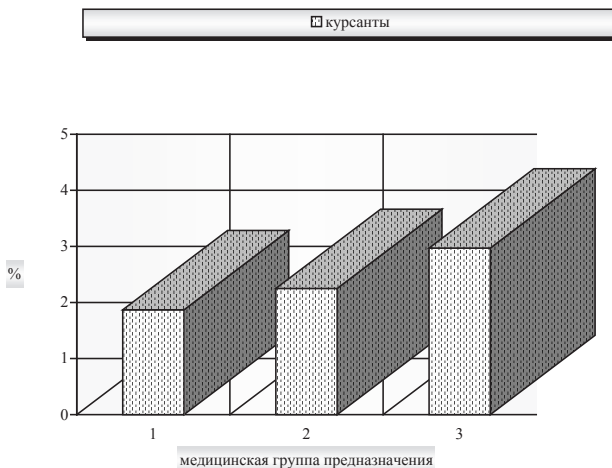


Рис. 9. Коэффициент вариации жизненной емкости легких у курсантов-женщин различных медицинских групп назначения

Становая динамометрия применялась для определения силы разгибателей туловища учащихся первого года обучения.

Изменение показателей становой динамометрии курсантов женского пола (рис. 10), определялось их принадлежностью к определенной медицинской

группе назначения. Лица первой медицинской группы по средним значениям СДМ (79.1 кг.) превосходили учащихся второй (74.5 кг.) и третьей (71.9 кг.) групп. Разница в средних арифметических значениях становой динамометрии у представителей крайних медицинских групп (первая-третья группы) составила 7.2 кг.

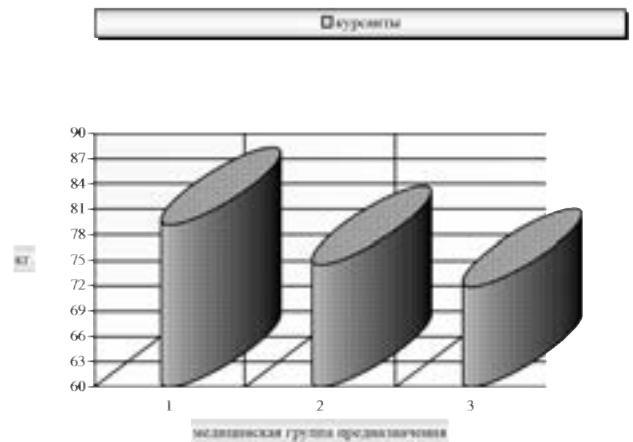


Рис. 10. Становая динамометрия у курсантов-женщин различных медицинских групп назначения

Средние значения стандартного отклонения и коэффициента вариации (рис. 11) становой динамометрии курсантов-женщин изменялись в сторону увеличения при повышении медицинской группы назначения: максимальные значения выявлены у лиц женского пола третьей группы – 4.03 кг. (стандартное отклонение), 5.61% (коэффициент вариации); минимальные – первой МГП (3.25 кг., 4.11% соответственно). Промежуточное положение занимали курсанты-женщины, отнесенные ко второй медицинской группе назначения ($\sigma=3.82$ кг., $V=5.13\%$).

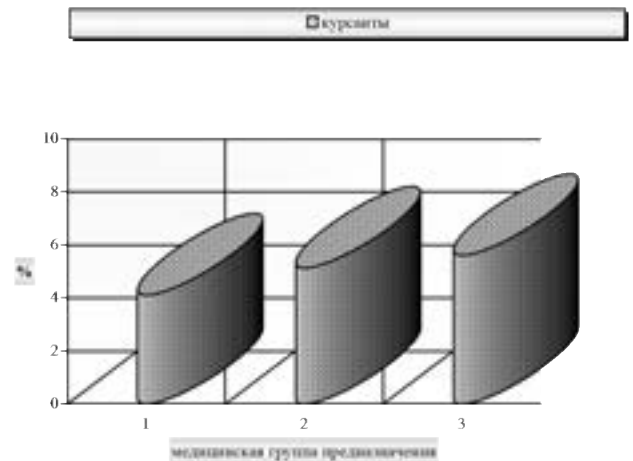


Рис. 11. Коэффициент вариации становой динамометрии у курсантов-женщин различных медицинских групп назначения

Таким образом, анализ средних значений, определяющих уровень физического развития курсантов женского пола первого года обучения, позволил сделать заключение относительно имеющей место закономерности: лица, относящиеся к первой медицинской группе предназначения, превосходили курсантов второй и третьей групп. Статистически значимые различия выявлены между представителями первой и третьей медицинских групп предназначения по средним величинам длины и массы тела, окружности грудной клетки, жизненной емкости легких, становой динамометрии, а, значит, планирование педагогических воздействий на учебных занятиях по физической подготовке следует осуществлять с учетом принадлежности курсантов женского пола к определенной группе предназначения.

Литература

1. Бахрах И.И. Исследование и оценка биологического возраста детей: руководство по спортивной медицине / И.И. Бахрах, Р.Н. Дорохов. М., 1991. С. 230–257.
2. Дорохов Н.Р. Динамика силовых способностей школьников 7–11 классов различных соматических типов и вариантов развития: Дисс... канд. пед. наук / Н.Р. Дорохов. Смоленск, 1997. 22 с.
3. Дорохов Р.Н. Спортивная морфология / Р.Н. Дорохов. М, 2002. 230 с.
4. Корнетов Н.А. Личность, индивидуальная типология с позиций интегративно-антропологического подхода / Н.А. Корнетов, А.А. Корнетов // Сибирский психологический журнал. Томск: ТГУ, 1996. Вып. 2. С. 14–19.
5. Куприянов В.В. Интегративная биомедицинская антропология / В.В. Куприянов, Н.А. Корнетов. Томск: ТГУ, 1998. 183 с.

КРИТЕРИИ И УРОВНИ СФОРМИРОВАННОСТИ НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ СТУДЕНТОВ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ

М.Б. Юнусов,

*руководитель Казахский интерна Инженерно-педагогический университет Дружбы Народов
Научная специальность 13.00.08 – теория и методика профессионального образования
Научный руководитель: доктор педагогических наук, профессор Чариев И.Т.
Рецензент: доктор педагогических наук, профессор Дуйсенбаев К.А.*

Аннотация. Рассматриваются критерии и уровни сформированности нравственных ценностей при подготовке студентов по экономическим специальностям. Результаты эксперимента даны в виде таблиц, графиков и диаграмм.

Ключевые слова: критерии, уровни, сформированность, нравственные, ценности, экономика, специальность.

CRITERIA AND LEVELS OF FORMATION OF MORAL VALUES IN PREPARING STUDENTS OF ECONOMICAL SPECIALITIES

M.B. Yunusov,

the head Kazakh the intern Engineering-pedagogical university of Friendship of the People

Annotation. During the experiments author has found pedagogical results where examine criteria and levels of formation moral values in preparing of students economical speciality results of the experiments given as graphs, diogramma, wall-paper.

Keywords: Criteria, levels, formation, Moral values, economical speciality.

Разработка критериев в педагогике представляется достаточно трудоемкой в силу сложности и многообразности самого предмета педагогики. Основанием для выделения критериев воспитанности будущих специалистов могут быть понятия базовой и учебно-профессиональной культуры.

Исходя из культурологического подхода, одной из целей профессионального образования является фор-

мирование базовой культуры личности. Некоторые авторы понимают под базовой культурой минимум общих способностей человека, его ценностных представлений и качеств, без которых невозможна как социализация, так и оптимальное развитие генетически обусловленных дарований личности. Базовый компонент культуры человека есть его готовность и способность к жизненному самоопределению, от-



крявающему возможности для достижения гармонии с собой и окружающим миром. Базовая культура является инвариантным компонентом воспитания, которым должен овладеть современный специалист.

Учебно-профессиональная культура – это уровень овладения студентами и учащимися технологией профессионального образования, обусловленный степенью сформированности у них профессиональной направленности, профессионального самосознания, мотивационно-ценностной основы учения, выражающейся в учебной активности, самостоятельности и успешности. Учебно-профессиональная культура является вариативным компонентом, содержание которого зависит от приобретаемой профессии.

Критерии выражаются в конкретных показателях. По каждому критерию воспитанности будущего специалиста можно выделить следующие показатели.

1. Гражданско-правовая воспитанность специальности:

- философско-мировоззренческая подготовка;
- политическая культура, воспитанность в духе мира и ненасилия;
- гражданская зрелость, национальное самосознание;
- патриотизм, толерантность, культура межнационального общения;
- правовая культура, отрицательное отношение к противоправным поступкам;
- активное участие в общественно-политической жизни.

2. Социально-экономическая воспитанность специальности:

- сформированность активной жизненной позиции;
- адаптированность к жизни в условиях рыночной экономики;
- экономическая культура (экономические знания, современное экономическое мышление, навыки экономического поведения);
- потребительская культура;
- заинтересованное отношение к своему профессиональному учебному заведению, желание участвовать в органах студенческого самоуправления.

3. Сформированность духовно-нравственной ценности культуры специальности:

- гуманность, доброта, терпимость, сострадателность;
- духовное богатство личности обучающегося;
- готовность к сотрудничеству и взаимопомощи;
- сформированность духовно-нравственного идеала;
- экологическая культура;
- готовность к семейной жизни, сформированность представления о семье как основной ячейке общества, ее роли, функциях и способах планирования.

4. Художественно-эстетическая воспитанность;

- сформированность художественно-эстетических чувств;

- художественно-эстетическая образованность;
- художественно-эстетический вкус;
- сформированность художественно-эстетического идеала;

• активное участие в художественно-эстетической деятельности.

5. Сформированность физической культуры и здорового образа жизни:

- физическая образованность;
- валеологическая культура;
- потребность в физическом развитии и занятиях физкультурой и спортом;
- развитость основных двигательных качеств;
- ориентация на здоровый образ жизни;
- активное участие в занятиях по физкультуре, туризму и спорту.

6. Сформированность учебно-профессиональной культуры специальности:

- профессиональная направленность;
- профессиональное самосознание;
- сформированность профессиональной этики и профессионально важных личностных качеств;
- потребность и постоянном профессиональном росте;
- учебная культура, индивидуальный стиль учебной деятельности;
- компьютерная грамотность, информационная культура;
- трудолюбие, положительное отношение к различным видам труда;
- творческое отношение к труду как жизненной и социальной ценности.

Для определения уровня воспитанности личности будущего специалиста используются такие методы, как педагогическое наблюдение, беседа, опрос, тестирование, анкетирование, социометрия, создание проблемных ситуаций поведения, анализ поступков обучающихся, квалиметрия.

При оценке уровня воспитанности обучающихся можно использовать, например, метод квалиметрии – количественной оценки качественных показателей. Так, если оценить каждый показатель воспитанности в баллах, то можно определить уровни гражданско-правовой, социально-экономической, духовно-нравственной, художественно-эстетической воспитанности обучающихся.

Литература

1. *Маленкова Я.И.* Теория и методика воспитания: Учеб. пособ. М.: Пед. о-во России, 2002. 480 с.
2. *Методика воспитательной работы:* Учеб. пособ. / Под ред. Я.И. Рувинского. М.: Просвещение, 1989. 335 с.
3. *Рожков М.С., Байбородова Л.В.* Организация воспитательного процесса в школе: Учеб. пособ. для студентов высш. учеб. заведений. М.: Гуманитарный изд. центр «ВЛАДОС», 2001. 256 с.
4. *Степанов Е.Н., Лузина Л.М.* Педагогу о современных подходах и концепциях воспитания. М.: ТЦ «Сфера», 2003. 160 с.



ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Р.Б. Гандалоев,

*аспирант кафедры Национальных федеративных отношений
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
Научная специальность 23.00.02 – политический институт,
процессы и технологии
Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор Болтенкова Л.Ф.
E-mail: russud@bk.ru*

Аннотация. Рассматривается процесс формирования гражданского общества; раскрывается понятие «институт», поскольку существуют разные толкование этого термина, совокупность норм права по определенному кругу общественных отношений.

Ключевые слова: институт гражданства, государство, граждане, гражданское общества.

THE NOTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTION

R.B. Gandaloev,

*the post-graduate student of chair of National federal relations
Russian academy of national economy and public service
at the President of the Russian Federation*

Annotation. First you must find out what is meant by the «Institute», since there are different interpretations of the term body of law in a particular range of public relations. Began to appear political programs, slogans scientific, journalistic work on the problems of civil society institutions.

Keywords: Institution of citizenship, the state, citizens, civil society.

Демократическая трансформация российского общества предопределила взаимообусловленность института гражданства, сыграла доминирующую роль в формировании гражданского общества. Теоретическая мысль 90-х годов прошлого века не поспешила за радикальными преобразованиями российского общества. В политическом противоборстве столкнулись вековые идеи государственности, свободы личности и ассоциаций.

Либерализация политической жизни, с одной стороны, создавала условия для активной самоорганизации гражданского общества, а с другой, – делала уязвимыми государственность, единство народа, суверенитет. Лишь со второй половины 90-х годов начинает формироваться методологический подход, суть которого можно обозначить как единение государства, общества и личности. Институт гражданства в таком контексте перестает быть сугубо государственной прерогативой, он должен соединить интересы личностей и создаваемых ими ассоциаций и действовать в рамках определенного государственного образования. Именно об этом еще в XIX в. весьма убедительно свидетельствовал выдающийся философ И.А. Ильин. «Политическая цель, – писал он, – это та цель, про которую каж-

дый гражданин может сказать: «Это моя цель»¹. Рассуждая дальше, Ильин указывает, что, когда люди скажут, что это их общая цель, что общее достояние связывает всех между собою: каждый нуждается во всех, и все нуждаются в одном, тогда возникает совместность. Ильин пишет: «Мы все хотим одного и того же... Мы все нуждаемся друг в друге... Мы все обязываемся друг перед другом... На этих основах – мы есьми одно. Мы – единая духовная и правовая община, управляющаяся единой верховной властью и связанная единством жизни, творчества и исторической судьбы. Мы – государство».

Признавая роль государственного правосознания, Ильин отмечает: «В сердце настоящего гражданина, а особенно истинного политика, – государственный интерес и его личный интерес пребывают в состоянии живого неразложимого тождества... Может ли быть назван гражданином тот, кто не принимает цель своего государства? Такой человек может жить в стране, работать или торговать; но в чем же будет выражаться его гражданство, если ему нет дела до интереса, до цели, до задания, до судьбы данного народа и государства...? А чтобы стать гражданином, он должен будет принять интерес государства так, как он принимает свой собственный»².



К сожалению, такой подход к осмыслению взаимосвязи интересов гражданина и гражданского общества с государством еще до конца не осмыслен в современной отечественной литературе.

Римский государственный деятель Марк Туллий Цицерон (106–43 гг. до н.э.) видел основную причину возникновения государства в природной потребности людей жить вместе. Он отвергал идею имущественного равенства и воспринимал как должное социальное расслоение, неравенство в обществе. Напротив, равенство даже среди свободных он считал несправедливостью, а рабство тем более признавал справедливым и полезным. Однако, хозяин должен содержать раба, требуя от него работы. Это обязанность свободного человека, гражданина. Гражданин также не должен вредить другим, не покушаться на чужую собственность. Он обязан помогать потерпевшим и трудиться на общую пользу. Граждане должны быть политически активны, их долг служить государству, защищать отечество. Он писал: «истинный закон – это разумное положение, соответствующее природе, распространяющееся на всех людей, постоянное, вечное, которое призывает к исполнению долга, приказывая, запрещая, от преступления отпугивает; оно, однако, ничего, когда это не нужно, не приказывает честным людям и не запрещает им и не воздействует на бесчестных, приказывая им что-либо или запрещая. Предлагать полную или частичную отмену такого закона – кощунство; сколько-нибудь ограничивать его действие не дозволено; отменить его полностью невозможно, и мы ни постановлением сената, ни постановлением народа освободиться от этого закона не можем. Этот закон один и тот же везде и всегда, и на все народы в любое время будет распространяться один вечный и неизменный закон, причем будет один общий как бы наставник и повелитель всех людей – бог, создатель, судья, автор закона»³. Не случайно в Риме существовали поговорки «*ad impossibilia lex non cogit*» (закон не требует невозможного); «*aeduior est dispositio legis quam hiorainis*» (закон решает более справедливо, чем человек). «Истинный закон», по Цицерону, возник раньше, чем какой бы то ни было писанный закон, раньше, чем возникло государство. Государство же как «общий правопорядок» с его установлениями и законами является по своей сущности воплощением того, что по природе есть справедливость и право. Исходя из рассуждений Цицерона, следует сделать вывод, что человеческие установления – политические учреждения, законы и т.д. должны соответствовать «природному» праву. «Если бы права, – говорит Цицерон, – устанавливались повелениями народов, решениями первенствующих людей, приговорами судей, то существовало бы право разбойничать, право прелюбодействовать,

право предъявлять подложные завещания, – если бы права эти могли получать одобрение голосованием или решением толпы... Закон, устанавливаемый людьми, не может нарушить порядок в природе и создавать право из бесправия или благо из зла, честное из позорного»⁴.

В эпоху Возрождения Никколо Макиавелли (1469–1527) утверждал, что в историческом процессе свободная воля индивида имеет важное значение, поэтому люди должны принимать активное, творческое участие в политике. Это не значит, что Макиавелли отрицал роль «судьбы» в жизни общества, но, – говорил он, – судьба решает за человека наполовину. Вторая половина того, что происходит, зависит от человека, общества. Ему принадлежит и вывод о том, что в борьбе за величие государства все средства хороши,

Значительный вклад в разработку представлений о смысле гражданского общества внес И. Кант (1724–1804). Размышляя на эту тему, Кант пришел к выводу, что главный путь сочетания свободы каждого со свободой других – формирование гражданского общества. По Канту, в условиях гражданского общества гражданин должен обладать той же возможностью принуждения властвующих к точному и безусловному исполнению закона, которой обладает властвующий в его отношении к гражданину. Этот вывод можно оценить как императив гражданского общества.

Идеи, непосредственно повлиявшие на современное прочтение проблемы гражданского общества и государства, выдвинуты Г. Гегелем (1770–1831). Гражданское общество для Гегеля – это сфера частной жизни граждан, представляющая собой сложное сочетание интересов частных лиц, классов, различных групп и институтов, взаимодействие которых регулируется правом. Фундамент гражданского общества образуют частная собственность, общность интересов и формальное (т.е. оформленное законами) равенство граждан.

Анализ различных мнений о пути гражданского общества показывает, что понятия «гражданское общество» и «государство» просто не могут быть тождественными, ибо гражданское общество – это совокупность граждан и ассоциаций, независимых от государства. При этом независимость не исключает, а предполагает взаимодействие.

Таким образом, рассмотрение проблемы взаимоотношенности института гражданства и процессов формирования гражданского общества дает основание сделать некоторые выводы.

Во-первых, российская наука осуществила мощный рывок в теоретическом осмыслении гражданства, государственности и их взаимосвязи с гражданским обществом. На наш взгляд, граждан-



ское общество представляет собой совокупность граждан, ассоциаций, действующих независимо от государства, дополняющих его в защите интересов граждан и руководствующихся принципами и ценностями, присущими суверенному государству. Мы разделяем мнение тех авторов, которые не противопоставляют государство и гражданское общество, а рассуждают об их обоюдной ответственности за судьбу граждан. Сила гражданского общества всецело зависит от инициативы и активности граждан.

Во-вторых, в науке и политической практике обозначилась тенденция, согласно которой гражданское общество не противопоставляется государству, а взаимодействует с ним. Возрастает со стороны государства интерес к институтам и инициативам гражданского общества. Совершенствуются механизмы передачи части функций государства гражданскому обществу.

В-третьих, несмотря на определенную взаимообусловленность активизации граждан в условиях демократизации и развития гражданского общества, процесс самоорганизации, создания демократических институтов идет медленно и болезненно. Формы политического участия граждан зачастую носят спонтанный характер. В обществе сохраняется недостаточная политическая активность граждан. Общий уровень политической активности граждан на выборах, по данным социологов ИС РАН и ВЦИОМ, сократился с 64% в 2011 г. до 42% в 2012 г.; 63% российских граждан считают, что «ради порядка в стране» можно поступиться некоторыми правами и свободами граждан⁵.

В-четвертых, противоречивость суждений о гражданском обществе, привязанность к зарубежным трактовкам сдерживают процесс формирования социально и национально ориентированного гражданского общества – исторической ценностной основе российской цивилизации.

В-пятых, положительной тенденцией последних лет является уяснение функций гражданского общества, которые, как показало исследование, состоят не только в агрегировании и артикуляции интересов граждан, но и в выстраивании новых, партнерских отношений институтов гражданского общества и государства. Можно предположить, что в наше время складывается система влияния гражданского общества на политику государства. Вместе с тем, сами граждане с трудом осваивают азбуку демократии, в обществе снижена гражданская ответственность за последствия происходящих на наших глазах преобразований. Из опрошенных ИС РАН и ВЦИОМ респондентов 7% называет любую политику грязным делом, а 6% перекладывают ответственность на президента: «Он сам решит все проблемы в стране»⁶. Сам собой напрашивается вывод о необходимости формирования осознанного гражданства, базирующегося на понимании принадлежности к обществу и государству, историческим ценностям.

1. Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 262.
2. Ильин И.А. Вышеуказ. соч. С. 265.
3. Цицерон. Диалоги. О законах. М., 1994. С. 94, 95.
4. Там же. С. 147.
5. Законный вопрос // Российская газета. 2014. 10 января.
6. Там же.