

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
О.А. Головлева

Журнал зарегистрирован
Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации
№ 77-14723
Индекс по каталогу Агентства
«Роспечать» — 84629

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

ВЕСТНИК

МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ

Содержание № 8 • 2014

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ГОСТЕВ С.С. Равноправие и самоопределение народов в современном международном праве	5
МАКОВ М.А. Как рождалось дознание в российской полиции	9
НОВАК З.А. Некоторые теоретические вопросы классификации функций государства	14
САФОНОВ А.К. Основные направления деятельности государства по выявлению и устранению причин образования терроризма в обществе	17
УМАРГАЛЕЕВ Р.Б. Транснациональная преступность как глобальная проблема современности	21
ЧЕРВОНЮК В.И. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск девятый. Юридические конструкции как компонент структуры права и способ правового мышления (в трех частях). Часть третья. Юридические конструкции как структурообразующий компонент права и способ законодательства	24
ГРОМОВ К.Э. Конституционно-правовые основы института частной собственности в Российской Федерации	29
ЛЫСОВ П.К. Особенности организации судебной власти в Российской Федерации	32
МАИЛЯН С.С., МИРОНОВ А.Л. Стадии правотворчества и их влияние на государственное управление	35
БАРГОВ А.В. Правовая модель вещного права застройки в гражданском праве России	39
ГЛЭБИН А.В. Понятие «внешнеэкономическая сделка» как категория частного и публичного права	42
КОСАРЕВ К.В. Защита гражданских прав лиц, осужденных к лишению, в административном порядке	45
СТРИГУНОВА Д.П. Международные коммерческие договоры в сфере туризма	48
КОНДРАТ Е.Н. Мегарегулятор — единый кросс-секторальный орган надзора и регулирования в финансовой системе. Зарубежный опыт	57
БЫКАДОРОВ В.А., ГРИЩЕНКО Л.Л. Некоторые уроки истории и современность	58
ГОНЧАР В.В. Некоторые аспекты реализации права на необходимую оборону	62
ДАМДИНСУРЭН ГЭРЭЛБААТАР. Состояние и динамика разбойных нападений в современной Монголии	68
ИВАНОВ А.Л. О мерах уголовно-правового характера в законодательстве и в теории уголовного права	76
МЕДОВ М.У. Факторы, влияющие на развитие терроризма в мире	80
САРКИСЯН А.Ж. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации	83
СТРОМОВ В.Ю., ДВОРЕЦКИЙ М.Ю. Эффективная реализация уголовной ответственности: проблемы теории и правоприменительной практики	87
ГУЧКОВ А.Ю. К вопросу о дифференциации уголовной ответственности за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ	93
ФАДЕЕВ В.Н. Россия и угрозы со стороны среднеазиатского региона	97
ШЕГАБУДИНОВ Р.Ш. Актуальные проблемы противодействия финансированию терроризма и экстремизма	102
БАТЧУЛУУН БАТДОРЖ. Понятие и виды международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства: некоторые теоретические аспекты	108
ОСМАНОВА Н.В. К вопросу об оценке статистических сведений о передаче по подследственности сообщений о преступлениях	112
ХИМИЧЕВА О.В., БОНДАРЕНКО И.П. Разнообразие мер процессуального принуждения и характера гарантий прав, свобод и законных интересов обвиняемого при их применении	118
ЦЭНД МУНХБААТАР. Современное развитие возбуждения уголовных дел в Монголии	123
ГУДИМА В.В. Современный правовой статус Европейского центрального банка и Европейский фонд финансовой стабильности	125
ЕМЕЛЬЯНОВА Е.В., БАТИЕВ М.М. Организационное обеспечение досудебного обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел	127
ТАКАЕВ И.Р. Формы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий	132

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

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

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

- При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов журнала «Вестник Московского университета МВД России» ссылка на журнал обязательна.

- В соответствии со ст. 42 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», письма, адресованные в редакцию, могут быть использованы в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не 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, Новорязанская, д. 38, стр. 1, пом. 4

Тел. 8 (495) 926-63-96



ЧЕРНОВ А.Е. Судебная власть и судебная система в странах СНГ и Балтии	136
АВДАШКЕВИЧ Л.А. Исторические этапы становления информационного обеспечения розыскной работы подразделений уголовного розыска	139
БОГАТЫРЕВ А.Г. История становления и развития понятия оперативного внедрения в деятельность Российской полиции (милиции).	143
ЛАВРОВ В.П. О научной дискуссии по поводу технико-криминалистического и судебно-экспертного видов деятельности.	149
НАТУРА Д.А. О содержании криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений	153
ЧИНГИС РЭНЦЭНДОРЖ. Развитие монгольского уголовного законодательства об ответственности за экономические преступления	156
ПРУДНИКОВ А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации	160
АВETИСЯН К.Р. Применение аудиальных информационных воздействий при обеспечении общественного порядка и безопасности на массовых мероприятиях	165
АКИМОВА С.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб в государствах — участниках Шанхайской Организации Сотрудничества и странах БРИКС	170
ВАСИЛЬЕВ Ф.П., ДОЛИНКО В.И. Федеральная антимонопольная служба как субъект, обеспечивающий экономическую безопасность России и ее правовое положение	174
ВИШНЕВСКИЙ А.А. К вопросу о совершенствовании концепции национальной безопасности Республики Беларусь в условиях формирования единого экономического пространства	183
МЫШКО Ф.Г. Изменение трудового договора	186
ОРЛОВА Ю.Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации	192
ПРУДНИКОВА Т.А. Статус беженца в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект)	196

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

КИНЯКИН В.Н., МИЛЕВСКАЯ Ю.С. Некоторые предостережения по проверке качества модели регрессии с помощью коэффициента детерминации.	200
МАГОМЕДОВ О.А. Человеческий капитал малообеспеченных слоев населения в Дагестане	205
ПОДРЕЗОВ А.А. Совершенствование видов и задач контроллинга в системе управления предприятием	209
СВЕТЛОВА В.В. Сущность финансового контроля в современных условиях	214
СУГЛОБОВ А.Е., ЖАРЫЛГАСОВА Б.Т. Автоматизация внутрифирменного бюджетирования	218
ШКОЛА О.В. Современные проблемы оценки кадрового потенциала органов внутренних дел.	221

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

ЩЕГЛОВ А.В., СМИРНОВ А.В., ВОХОНЦЕВА Н.С. Моральный облик курсанта Московского университета МВД России — будущего высокопрофессионального специалиста современной полиции.	225
АБЛЕЕВ С.Р. Психофизическая проблема в контексте концепции имперсонального сознания	229
ГРИШИН А.А. Адвокатская этика	233
ДЕРЕШКО Б.Ю., РЫБИН В.А. Социальная работа с сотрудниками органов внутренних дел, ставших инвалидами вследствие военной травмы: содержание и проблемы организационно-правового обеспечения	236
ЗВОНАРЕВА А.Ю. Предпосылки актуализации использования результатов изучения общественного мнения в процессе принятия управленческих решений в органах внутренних дел.	244
НИКУЛИНА Н.Н., ЭРИАШВИЛИ Н.Д., СУХОДОЕВ Д.В. Особенности актуарного оценивания в современных условиях	247
САМИТОВ Э.О. Информационное обеспечение пользователей библиотеки.	250
ЧИПИГА И.В. Применение решений Европейского Суда по правам человека Конституционным Судом РФ	252
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., ЛОГИНОВ Е.Л., РАЙКОВ А.И., ВФРЕМОВ Д.Н. Интеллектуальная модель оптимизации процессов коммуникации участников ОНП-сети для поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в рамках распределенной информационно-вычислительной среды	256

JURISPRUDENCE

GOSTEV S.S. The equality and self-determination of peoples in modern international law	5
MAKOV M.A. How was born in the Russian police inquiry	9
NOVAK Z.A. Some theoretical questions classification of the functions of the state . . .	14
SAFONOV A.K. Main directions of activity of the state to identify and eliminate the causes of terrorism in society.	17
UMARGALEEV R.B. Transnational crime as a global problem of modernity	21
CHERVONJUK V.I. The law structure: regularity of the formation and development (in 9 issues). Ninth edition (in three parts). Legal structures as a component of the structure of law and legal way of thinking. The third part. Legal structure as a formative component of law and way of legislation	24
GROMOV K.E. Constitutional and legal basis institution of private property in the Russian Federation	29
LYSOV P.K. Features organization of the judiciary in the Russian Federation	32
MAILYAN S.S., MIRONOV A.L. Stages of law-making and their influence on public administration.	35
BARGOV A.V. Legal pattern of building leasehold in the civil law of Russian Federation	39
GLEBIN A.V. The concept of foreign economic transaction as a category of private and public law	42
KOSAREV K.V. Protection of the civil rights of the persons condemned to deprivation, administratively	45
STRIGUNOVA D.P. International commercial contracts related to tourism	48
KONDRAT E.N. Megaregulator — uniform cross-country-sectoral body supervision and regulation in the financial system. Foreign experience	57
BYKADOROV V.A., GRISHCHENKO L.L. Some of the lessons of history and modernity	58
GONCHAR V.V. Some problems of realization of the right for necessary defense	62
DAMDINSUREN GERELBAATAR. State and dynamics of armed robberies in modern Mongolia	68
IVANOV A.L. Measures under the criminal law legislation and in the theory of criminal law	76
MEDOV M.U. Factors affecting the development of terrorism in the world.	80
SARKISYAN A.J. Evaluation of efficiency of law-enforcement bodies in the Russian Federation	83
STROMOV V.YU., DVOREZKII M.YU. Effective realization of criminal liability: problems of the theory and law-enforcement practice	87
TUCHKOV A.YU. To the question on differentiation of the criminal responsibility for the illegal traffic in narcotic drugs and psychotropic substances	93
FADEEV V.N. Russia and the threats from the side of Middle Asia region	97
SHEGABUDINOV R.SH. Actual problems of counteraction to financing of terrorism and extremism	102
BATCHULUUN BATDORJ. Concept, types and principles of international cooperation in criminal matters.	108
OSMANOVA N.V. To the question about the assessment of the statistical information on the transfer to another investigative reports on crimes	112
HIMICHEVA O.V., BONDARENKO I.P. A variety of measures of restriction and character of procedural guarantees of the rights, freedoms and legitimate interests accused at their application.	118
TSEND MUNHBAATAR. Modern development of criminal cases in Mongolia	123
GUDYMA V.V. Contemporary legal status of the European central bank and European fund of financial stability.	125
EMELYANOVA E.V., BATYEV M.M. Organizational support pre-trial appeal of actions (inaction) of officials of the interior	127

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, candidate of law sciences
N.V. Rumyantsev

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

EDITORIAL STAFF:

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

Editor
I.I. Kubar
candidate of law sciences

Executive secretary
D.E. Barikaeva

In edition preparation participated:
L.S. Antonenko,
M.I. Eriashvili.

Imposition
O.A. Golovleva

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

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

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

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

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

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

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

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

Format 60x84 1/8.

Offset printing

Circulation 1500 copies

(1st batch — 300)

It is printed in Company

ООО «Buki Vedi»

Moscow, Novoryazanskaya street,

d. 38, str. 1, pom. 4

Ph. 8 (495) 926-63-96



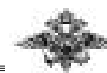
TAKAEV I.R. Forms of interaction of the internal affairs and religious associations for the prevention of offenses committed on the basis of interfaith conflicts	132
CHERNOV A.E. Judicial authority and judicial system in CIS and Baltic countries . . .	136
AVDASHKEVICH L.A. The historical stages of development of information support investigative work units of the criminal investigation.	139
BOGATYREV A.G. Agent penetration of a closed organization in the law enforcement of the Russian Interior Ministry: the definition and its historical development.	143
LAVROV V.P. On the scientific debate over the technical and forensic activities . . .	149
NATURA D.A. About the content of criminalistic support disclosure and investigation of crimes	153
CHINGIS RENTSENDORJ. Progress of the Mongolian criminal legislation on the responsibility for economic crimes.	156
PRUDNIKOV A.S. Legal basis and provision peculiarities of temporary asylum in the Russian Federation	160
AVETISYAN K.R. Audial information influences in providing the public order and safety on mass actions.	165
AKIMOVA S.A. Legal regulation of migration policies and activities of the migration services in the member states of the Shanghai Organization Cooperation and BRICS	170
VASILYEV F.P., DOLINKO V.I. The Federal antimonopoly service as an entity providing economic security of Russia and its legal status.	174
VISHNEVSKY A.A. On improvement of the concept of national safety of Republic of Belarus in the formation of a single economic space	183
MYSHKO F.G. The change of the employment contract	186
ORLOVA YU.YU. Characteristics of the main areas of administrative activity in the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation	192
PRUDNIKOVA T.A. Refugee status in the Russian Federation (theoretical and legal aspect).	196

ECONOMIC SCIENCES

KINYAKIN V.N., MILEVSKAYA YU.S. Some precautions for quality assessment of regression model by means of determination coefficient.	200
MAGOMEDOV O.A. Human capital of the poor in Dagestan	205
PODREZOV A.A. Improving species and controlling tasks in the enterprise management system	209
SVETLOVA V.V. Essence of financial control in modern conditions	214
SUGLOBOV A.E., ZHARYLGASOVA B.T. Automation intra budgeting . . .	218
SHKOLA O.V. Modern problems of interior personnel potential assessment . .	221

PEDAGOGICAL SCIENCES

SHCHEGLOV A.V., SMIRNOV A.V., VOHONTSEVA N.S. Moral character of students the Moscow university Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation — the future of modern police highly qualified professionals.	225
ABLEEV S.R. Psychophysical problem in the context of impersonal consciousness theory	229
GRISHIN A.A. Ethics of a lawyer	233
DERESHKO B.YU., RYBIN V.A. Social work with internal affairs officials who have become disabled due to war injuries: contents and challenges organizational and legal support.	236
ZVONAREVA A.YU. Preconditions of actualization of the use of public opinion study results in the process of making management decisions in the internal affairs agencies	244
NICULINA N.N., ERIASHVILI N.D., SUKHODOEV D.V. Features actuarial assessment in modern conditions	247
SAMITOV E.O. Information support of library users.	250
CHIPIGA I.V. The application of the decisions of the European Court of human rights by the Constitutional Court of the Russian Federation	252
ERASHVILI N.D., LOGINOV E.L., RAYKOV A.I., EFREMOV D.N. Intelligent optimization model of communication processes participants SNPs networks to support functional competencies and managerial skills within a distributed computing environment information	256



РАВНОПРАВИЕ И САМООПРЕДЕЛЕНИЕ НАРОДОВ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

СЕРГЕЙ СЕРГЕЕВИЧ ГОСТЕВ,

аспирант кафедры истории государства и права

Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации

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

E-mail: dragon9006@list.ru

Аннотация. Волеизъявление населения к реализации права на самоопределение всегда вызывает большой политический резонанс. Почву для дискуссий дает амбивалентность и пространность международно-правовых норм, признанных регулировать процесс реализации права наций и народов на самоопределение. Для подкрепления указанных тезисов относительно недостаточного юридического обеспечения реализации права наций и народов на самоопределение предлагается проанализировать ряд международных документов, предметной областью регулирования которых является это право.

Ключевые слова: международное право, нация, народ, референдум, сепарация, легитимность, международно-правовые нормы, пакт, декларация, равноправие и самоопределение народов, международный императив.

THE EQUALITY AND SELF-DETERMINATION OF PEOPLES IN MODERN INTERNATIONAL LAW

SERGEY SERGEYEVICH GOSTEV,

postgraduate student of the Department of history of state and law

of Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation

Annotation. The will of the population to the realization of the right to self-determination always provoke great political resonance. A ground for discussions gives ambivalence international legal norms recognized to regulate the process of realization of the rights of Nations and peoples to self-determination. To support these theses about the lack of legal support for the implementation of the rights of Nations and peoples to self-determination is invited to review a number of international instruments, the subject field of regulation of which is this right.

Keywords: international law, nation, people, referendum, secession, legitimacy, international legal norms, pact, declaration, the equality and self-determination of peoples, international imperative.

Современные межнациональные отношения обостряются; одной из причин этого является несовершенство международно-правовых норм, призванных регулировать процессы, возникающие в связи с реализацией права наций и народов на самоопределение. Стержневой проблемой в данной ситуации является отсутствие во всем существующем многообразии международных документов четко определенного субъекта права наций и народов на самоопределение. Юридического толкования понятия «народ» или «нация» в международном, равно как и во внутригосударственном праве, нет.

Международные документы указывают на «народ» как на носитель права свободно устанавливать свой политический статус и свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие в рамках самоопределения. Однако, международ-

но-правовой механизм, позволяющий идентифицировать ту или иную общность людей как «народ» именно с юридической точки зрения не выработан в современном международном праве. Не менее важным является определение статуса «национальных меньшинств» и «коренных народов» в рамках выделения субъекта самоопределения.

Для подкрепления указанных тезисов относительно недостаточного юридического обеспечения реализации права наций и народов на самоопределение предлагается проанализировать ряд международных документов, предметной областью регулирования которых является это право. Сформировать объективное представление о юридическом аспекте сложившейся ситуации позволяет работа с текстами международных документов, представленных на сайте ООН.



В Уставе ООН¹, подписанном 26 июня 1945 г. в ст. 1 § 2 указаны цели создания ООН: «Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира...»². В ст. 55 § 1 Устава ООН дается пояснение аспектов международного, экономического и социального сотрудничества: «С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружеских отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов...»³. Однако, ни в примечании, ни в преамбуле и ни в одной из 111 статей Устава ООН нет конкретного определения «народа», «нации» и т.д.

«26 июня 1945 г. в Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединенных Наций по созданию ООН было дано разъяснение по вопросу субъекта самоопределения: «народы» обозначают группы людей, которые могут составлять (или не составлять) государство или нацию»⁴. Такая трактовка термина «народ» делает круг его применения весьма обширным. Это означает, что и государства, и нации, и народы являются субъектами права наций на самоопределение. Помимо этого, любые другие общности людей, способные создать свою государственность, являясь нацией или просто составляя устойчивую общность, тоже имеют право на самоопределение.

Дальнейшее юридическое развитие право наций на самоопределение находит в принятой 14 декабря 1960 г. Декларации «О предоставлении независимости колониальным странам и народам». Декларация провозглашает цели и принципы, которыми подписавшиеся государства должны руководствоваться в рамках ведения «борьбы» с колониализмом, который: «препятствует развитию международного экономического сотрудничества, задерживает социальное, культурное и экономическое развитие зависимых народов...»⁵.

Далее в Декларации «подтверждается»: «народы в своих собственных интересах могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, не нарушая каких бы то ни было обязательств, вытекающих из основанного на принципе взаимной выгоды международного экономического сотрудничества и норм международного права...»⁶, а так же говорится о том, что: «все народы имеют неотъемлемое право на полную свободу, осуществление своего суверенитета и целостность их национальной территории...»⁷.

Механизм отнесения определенной группы людей к категории «зависимый народ», позволяет материализовать сам субъект права наций на самоопределение через выделение тех прав, которыми он наделяется. В соответствии с положениями Декларации «О предоставлении независимости колониальным странам и народам»⁸: 1) «все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие»; 2) на территориях проживания зависимых народов «должны быть незамедлительно приняты меры для передачи всей власти народам этих территорий, в соответствии со свободно выраженной ими волей и желанием».

За Декларацией «О предоставлении независимости колониальным странам и народам» 1960 г. следует принятие двух Пактов о правах человека 16 декабря 1966 г.: Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах»⁹, Международный пакт «О гражданских и политических правах»¹⁰. В них практически дублируются положения Декларации «О предоставлении независимости колониальным странам и народам» 1960 г.: «1) все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие; 2) все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»¹¹. Из текста Пактов видно, что самоопределение — это свободное установление своего поли-

¹ URL://<http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml>

² URL://<http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml>

³ URL://<http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter9.shtml>

⁴ *Thornberry P.* International Law and the Rights of Minorities. Oxford, 1992. P. 15.

⁵ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

¹⁰ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹¹ Там же.



тического статуса и свободное обеспечение своего экономического, социального и культурного развития. Однако, признаки субъекта права наций и народов на самоопределение в этих международных документах отсутствуют.

24 октября 1970 г. принимается Декларация «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций». В научной литературе преобладает мнение, что в этом международном документе дается более развернутое толкование права наций на самоопределение. Тем не менее, текст Декларации повторяет положения принятых ранее документов.

Существенной особенностью является указание на конкретные формы реализации права наций на самоопределение: «Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение»¹².

Заключительный Акт СБСЕ от 1 августа 1975 г. придал праву наций на самоопределение статус общепризнанного принципа международного права (международного императива): «Исходя из принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие»¹³. Тем не менее, вопрос непосредственно о субъекте права наций на самоопределение остался открытым.

Полиморфия международных документов, принятых в дальнейшем, так и не дает юридического толкования понятию «народ» и «нация». Более того, ряд деклараций еще больше усложняют выделение субъекта права наций на самоопределение. 27 июня 1989 г. Генеральной конференцией Международной организации труда принята Конвенция «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Сфера ее действия распространяется на: «1) народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от дру-

гих групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством; 2) народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты»¹⁴.

Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни тоже рассматривается как основополагающий критерий для определения их в качестве групп, на которые распространяются положения этой Конвенции. Более того п. 3 ст. 1 данной Конвенции гласит: «Использование термина «народы» в настоящей Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом»¹⁵.

Декларация «О правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам» от 18 декабря 1992 г. в п. 5 ст. 2 провозглашает следующее: «Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами»¹⁶.

Статья 1 Данной декларации гласит:

«1. Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.

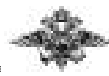
¹² URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

¹³ URL://<http://www.un.org/ru/>

¹⁴ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml

¹⁵ Там же.

¹⁶ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml



2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей»¹⁷.

Статья 2 Декларации закрепляет за представителями указанных меньшинств следующие права:

«1. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.

4. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование»¹⁸.

Закрепление права меньшинств участвовать в принятии решений относительно регионов их проживания означает, что при осуществлении народом или нацией права на самоопределение необходим учет мнения представителей таких меньшинств. Помимо этого, Декларация фактически предоставляет меньшинствам «ограниченную» возможность реализации права на самоопределение в сфере культурного и социального развития.

25 июня 1993 г. принимается Венская декларация и программа действий¹⁹. Она не дает разъяснения относительно правосубъектности наций и народов в рамках реализации права наций на самоопределение,

однако содержит положения, провозглашающие отсутствие противоречия между такими принципами международного права, как территориальная целостность и равноправие и самоопределение народов.

Декларация ООН «О правах коренных народов» от 13 сентября 2007 г. заслуживает отдельного внимания. В преамбуле данной Декларации указано: «...Устав Организации Объединенных Наций, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Венская декларация и Программа действий подтверждают основополагающее значение права на самоопределение всех народов, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие, памятуя о том, что ничто в настоящей Декларации не может быть использовано для отказа любому народу в его праве на самоопределение, осуществляемом в соответствии с международным правом...»²⁰. Статья 3 Декларации гласит: «Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие»²¹.

Резюмируя результаты проведенного анализа международных документов, призванных регулировать процесс реализации права наций и народов на самоопределение следует отметить, что амбивалентность международно-правовых норм вносит множество неясностей, а самое главное — оставляет не решенным вопрос относительно субъекта права наций и народов на самоопределение.

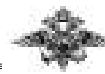
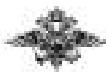
¹⁷ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

¹⁸ Там же.

¹⁹ URL://<http://www.un.org/ru/events/humanrightsday/2013/about.shtml>

²⁰ URL://http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

²¹ Там же.



КАК РОЖДАЛОСЬ ДОЗНАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

МИХАИЛ АНАТОЛЬЕВИЧ МАКОВ,

*адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России,
главный эксперт-специалист ОШУ МВД России*

*Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
E-mail: MVD0313@yandex.ru*

*Научный руководитель: доктор юридических наук **Артемьев А.М.***

Аннотация. Статья посвящена истории подготовки и осуществления реформы по отделению следствия от полиции и появления новой полицейской функции — дознания.

Ключевые слова: дознание, история, полиция, реформа, следствие, служба дознания.

HOW WAS BORN IN THE RUSSIAN POLICE INQUIRY

MIKHAIL ANATOLYEVICH MAKOV,

post-graduate of chair of state and law disciplines, Academy of Management of the Interior Ministry of Russia

Annotation. The article is devoted to the history of creation and implementation of reform on the separation of the investigation from the police and the emergence of a new police function inquiry.

Keywords: inquest, inquiry, inquiry service, history, police, reform.

В 1857 г. император Александр II впервые открыто высказал идею осуществить крестьянскую реформу, отменявшую крепостное рабство. Однако, проведение крестьянской реформы настоятельно требовало мер по оздоровлению полиции. Александр II понимал, что «прежде введения в действие будущего положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости, необходимо дать уездной полиции средства к успешному выполнению всех тех обязанностей, кои будут при этом на нее возложены» [1, л. 1].

Работа по подготовке проектов преобразования полиции началась в МВД весной 1858 г. в русле определения главных начал устройства уездного управления. Первоначально предполагалось освободить станových приставов от производства следствий, учредив следственных приставов с постоянным местопребыванием в уездном городе, откуда они будут выезжать на места для производства расследования. Затем появилось предложение о создании в уездном полицейском управлении особого следственного отдела. Однако, Министр юстиции В.Н. Панин возразил, указав на то, что «следственную часть неудобно совершенно отделить от полиции: часто на обязанности сей последней должно лежать производство исследований по обнаружению подавших к тому повод обстоя-

тельств. Удобнее, как полагалось прежде, иметь следственных приставов в прямом распоряжении полицейского начальства» [8, с. 565, 569—571].

Тем не менее, МВД продолжало отстаивать свою точку зрения. Официально основные начала преобразования полиции получили направление «Высочайшим указом от 4 июля 1858 г. в следующих чертах: 1) назначение полицейских чиновников от Правительства; 2) соединение городской полиции с уездной; 3) отделение от полиции частей следственной, судебной и хозяйственной» [10, с. 132].

Циркуляром от 16 мая 1858 г. Министр внутренних дел разослал губернаторам предложения по преобразованию уездных учреждений и, в частности полиции, с тем, чтобы «они доставили... никак не позже 1 августа... заключения... о возможности, способах и порядке применения сообщенных им главных начал будущего устройства: 1) уездного управления и полиции и 2) учреждений для разбора недоразумений и споров между помещиками и крестьянами» [9, с. 242, 243].

Отзывы прислали 46 губернаторов и 6 генерал-губернаторов. В подготовленном МВД своде губернаторских отзывов отмечалось, что «соглашаясь на соединение земской и городской полиции, губерна-



торы, в то же время, ходатайствуют о дальнейшем развитии этой мысли, и потому представляют: о необходимости естественного ее разделения на полицию административно-исполнительную и судебно-следственную» [9, с. 275].

В конце октября 1858 г. Министр внутренних дел С.С. Ланской поручил начальнику Земского отдела МВД Я.А. Соловьеву составить краткую записку, сопровождавшую свод губернаторских отзывов, которую он 24 октября доложил императору Александру II. В ней говорилось: «Производя суд, а потом, исполняя собственные свои решения, полиция возбуждает к себе недоверие, а вместе с тем лишается надлежащей силы. Одни и те же полицейские чиновники обязаны наблюдать за общественным порядком и в то же время производить следствия. Эти две совершенно разнородные деятельности: обязанности, относящиеся к распорядительно-исполнительной полиции, требуют быстроты и энергии; между тем как условия судебно-следственной полиции заключаются в специальных юридических познаниях, в зрелой обдуманности каждого шага и практическом навыке, приобретаемом единственно только посредством исключительного занятия этой частью» [9, с. 591, 595].

Цель записки состояла в том, чтобы доказать императору необходимость немедленного отделения судебно-следственных дел от полиции. Эта идея подкреплялась следующими соображениями: «Мысль об отделении от распорядительно-исполнительной полиции судебного разбирательства и судебно-следственной полиции и о присоединении сих последних к судебным учреждениям вполне созрела, одобряется весьма многими генерал-губернаторами и губернаторами и к осуществлению ее не представляется важных препятствий... Становые пристава, освобожденные от судебного разбирательства и следствий, также будут иметь возможность сделаться исполнительными чиновниками и лишаться предлога во зло употреблять свои служебные права» [9, с. 592, 593].

В конце записки в 15 пунктах были сформулированы предложения, среди которых, в частности, было отделить следствие от полиции, установив должности судебных и следственных приставов [9, с. 593, 594].

25 октября 1858 г. Александр II вернул С.С. Ланскому записку со следующей резолюцией: «Тут много есть предположений, которые не согласны с моими мыслями, но я представляю себе сделать замечания когда будет внесено в Главный Комитет» [9, с. 595].

От идеи создания судебных приставов на тот момент пришлось отказаться, так как их введение до судебной реформы, которая была еще в зачаточном состоянии во II Отделении Собственной Его Императорского Величества (С.Е.И.В.) Канцелярии, было нецелесообразным. Кроме того, сыграли свою роль соображения финансового порядка, и то, что общество на тот момент еще не было готово к полному отделению от полиции всех дел судебного характера. Напротив, мысль об отделении от полиции следственной части уже имела поддержку, а само название следственных приставов было знакомо жителям не только столиц, но и многих средних городов, так как эти должности имелись в полициях [9, с. 601].

Изложенные в вышеуказанной записке предложения были одобрены Главным комитетом по крестьянскому делу и вышли из него «в форме высочайшего повеления 25 марта 1859 г. об уездных учреждениях» [9, с. 604].

Особым высочайшим повелением (также от 25 марта) было указано: «1) образовать комиссию при министерстве внутренних дел, юстиции и государственных имуществ, которая составила бы своды и соображения по губернаторским отзывам, с присоединением к ним чиновника II-го отделения собственной канцелярии и несколько наиболее опытных губернаторов и чиновников губернского и уездного управления; 2) поручить ей «начертание проектов новых узаконений, основанием которых должны послужить высочайше утвержденные начала»; и 3) на эту же комиссию возложить применение и дальнейшее развитие утвержденных 4 июля 1858 г. начал к устройству городской полиции для тех городов, в которых признано будет необходимым образовать полицию, независимую от уездной» [9, с. 606].

Комиссия об уездных и губернских учреждениях была «образована при Министерстве Внутренних Дел 27 Марта 1859 г., под председательством Н.А. Милютина» [10, с. 132]. Помимо Н.А. Милютина, в нее вошли 12 человек: директор департамента полиции исполнительной, член Совета МВД С.Р. Жданов, губернский предводитель дворянства П.П. Шувалов, Самарский губернатор К.К. Грот, Калужский губернатор В.А. Арцимович, помощник статс-секретаря Государственного Совета С.И. Зарудный, старший юрист-консульт министерства юстиции Н.М. Колмаков, член Совета МВД А.К. Гирс, Н.И. Стояновский, чиновник II-го Отделения С.Е.И.В. Канцелярии Н.В. Ка-



лачов, уже упоминавшийся Я.А. Соловьев, а также представители министерства государственных имуществ — вице-директор департамента сельского хозяйства П.А. Миллер и начальник отделения того же департамента Н.И. Смирнов.

Именно благодаря стараниям этих людей появилось дознание как таковое.

Но более чем кому-либо, своим рождением дознание обязано выдающемуся судебному деятелю Николаю Ивановичу Стояновскому (1820—1900 гг.), который в знании судоустройства и уголовного процесса превосходил всех остальных членов Комиссии.

Именно «благодаря Стояновскому, принявшему весь труд на себя, чрез 10 месяцев не только были выработаны, проведены в законодательном порядке, но и утверждены (8 июня 1860 г.): Учреждение судебных следователей, Наказ судебным следователям и Наказ полиции о производстве дознаний» — писал А.Ф. Кони [11, с. 100]. Это же подтверждал и Н.М. Колмаков, работавший с Николаем Ивановичем в Комиссии: «Стояновский написал наказ судебным следователям и вообще разработал вопрос об отделении от полиции следственной части» [12, с. 480].

Эти узаконения, по которым следственная часть была выделена из ведения полиции, положили начало отделению судебной власти от административной. Важность выработанной им следственной реформы видна из того, что судебные уставы 1864 г. почти целиком восприняли этот институт... Стояновский взял на себя труд составления основных начал нового уголовного судопроизводства» [13, с. 716].

В архиве Н.И. Стояновского в отделе рукописей Российской государственной библиотеки сохранилось письмо, написанное ему 20 мая 1860 г. С.И. Зарудным, которое показывает всю степень уважения к Стояновскому: «Вчера в Соед. Деп. рассмотрен и утвержден Ваш проект об учр. след. судей с весьма немногими изменениями. Боясь испортить это дело без Вас я хотел бы поговорить с Вами и показать Вам все изменения» [2, л. 54].

Во исполнение поставленной задачи отделения следствия и суда от полиции Комиссия разработала в 1859 г. первый проект «Положения о Следственных Приставах», в котором определялось, что «для производства формальных следствий, по делам уголовным, учреждаются при каждом уездном суде по два следственных пристава» и «независимо от сего при каждой Уголовной Палате учреждаются по два гу-

бернских следственных пристава», «пристава сии считаются в ведомстве Министерства Юстиции и пользуются всеми правами и преимуществами соединенными с государственной службой» [3, л. 1].

Так как во II-м Отделении С.Е.И.В. Канцелярии в то время уже готовился новый устав уголовного судопроизводства, содержащий в себе и новые правила о производстве следствий, возник вопрос: «следует ли ныне Комиссии, составленной собственно для устройства уездного управления и полиции начертывать новые правила для производства формальных следствий, или же должно ограничиваться составлением таких правил, которые истекая из ныне действующих законов, способствовали бы только вновь устанавливаемым приставам ближайшим образом достигнуть цели своего учреждения?». Решили, что «Комиссия обязана только начертать правила об устройстве следственных приставов, без существенного изменения однакож наших уставов судопроизводства» [3, л. 9, 10].

Одновременно был подготовлен и проект «Общего положения о предварительном розыске, или дознании, производимом общею полициею» [4, л. 1]. Следует отметить, что это был первый документ, в котором новую функцию полиции было предложено именовать дознанием.

В представленном положении слова «розыск» («предварительный розыск») и «дознание» («предварительное дознание») употреблялись в качестве синонимов. Рукой Стояновского слова «розыск» во многих местах, в том числе и в названии, были просто зачеркнуты или зачеркнуты с написанием вместо них слова «дознание».

Положение устанавливало:

«1. С отделением от общей полиции следственной части на обязанности ее остается производство только предварительного розыска, или собрании сведений о преступлении и так называемом произшествии, и представление сих сведений куда следует по принадлежности.

2. К предварительному **розыску**¹ о преступлении и произшествии общая полиция приступает или по предписанию начальства, или на основании сведений, слухов, дошедших до нея, или по поводу извещений, или наконец в следствие указаний прокуроров и стряпчих.

¹ Здесь и далее все выделенные жирным шрифтом слова «розыск» зачеркнуты и вписаны «дознание».



3. Полиция обязана принимать от всех лиц всякая как письменная так и словесная объявления, или донесения, о совершенных преступлениях или проступках.

4. На основании сих сведений, а равно и других дошедших к ней каким бы то ни было путем, полиция приступает к дознанию как о явном преступлении, так и о таких происшествиях, о которых без предварительного дознания нельзя заключить: произошли ли они случайно, или по какому либо умыслу (ст. 35, т. XV).

5. Равным образом полиция должна приступать к розыску и в тех случаях, когда кто либо являсь в полицию объявит себя очевидцем такого события, которое должно подлежать предварительному розысканию.

6. Лица принадлежащая к общей полиции не в праве возбуждать производство **розысков** об обидах, вреде или убытке, когда со стороны обиженного или потерпевшего вред или убыток нет жалобы и когда к принесению оной нет для него никаких препятствий (ст. 41, т. XV уст. и Судопр.).

...10. Производство **розыска** должно состоять: во-первых, в возможно быстром, точном и без огласки местном собрании всех сведений об исследуемом предмете, с целью дознать: действительно ли происшествие заключающее в себе преступление учинено; во-вторых, в приведении в ясность состава исследуемого происшествия, посредством верного описания всех признаков и сохранения следов преступления с присоединением к **розыску**, буде откроются, вещественных доказательств преступления и наконец, в-третьих, в принятии мер для пресечения заподозренному способам уклоняться от формального следствия и суда, на точном основании правил изложенных ниже сего (Ст. 70—74, т. XV Зак. суд. уголов.) [4, л. 1, 2 об].

В объяснительной записке к проекту положения об отделении следственной части от полиции, подготовленной в июле 1859 г., говорилось, что «За учреждением следственных приставов на обязанности становых приставов, или вообще общей полиции, остается задержание преступников и производство возможно полного предварительного дознания по совершенным преступлениям» [5, л. 1 об].

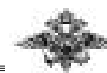
К марту 1860 г. были подготовлены новые варианты документов по отделению от полиции следственной части: Учреждение следственных судей (следственных приставов) [3, л. 25—30], Наказ полиции о по-

рядке первоначального исследования преступлений и проступков [6, л. 1—20] и Наказ следственным судьям [7, л. 1—38]. В этих проектах слово «дознание» отсутствовало, а понятия дознания и розыска были заменены словосочетанием «первоначальное исследование», либо просто «исследование». Первые два документа были утверждены на заседании Комиссии 12 марта 1860 г., а последний — 14 марта.

Наказ следственным судьям определял, что «к обязанностям полицейских и других присутственных мест и должностных лиц, по исследованию преступлений и проступков, подлежащих рассмотрению судебных мест (Ср. т. XV. Зак. Угол. Судопр. ст. 7 и 856), относится только раскрытие и первоначальное исследование тех существенных обстоятельств и признаков происшествия, которые обнаруживают, что в происшествии заключается преступление или проступок, подлежащий рассмотрению уголовного суда. К обязанности следственного судьи относятся все дальнейшие следственные действия, необходимые для того, чтобы изыскать, получить и сохранить все сведения и доказательства, необходимые суду для произнесения правильного приговора о преступлении или проступке и о лицах обвиняемых в совершении преступления или проступка» [7, л. 2, 2 об].

Наказ полиции о порядке первоначального исследования преступлений и проступков к маю 1860 г. был еще раз изменен — в него вернулось понятие «дознание»; он стал именоваться Наказ полиции о первоначальном исследовании или дознании. В таком виде вместе с Наказом следственным судьям и Учреждением следственных судей (следственных приставов) он был направлен на рассмотрение в Соединенные Департаменты законов и гражданских, и духовных дел Государственного Совета с участием членов Главного Комитета по крестьянскому делу.

В ходе пяти заседаний 19, 23, 24, 25 и 26 мая 1860 г. каждый документ был подробно обсужден. В отношении Наказа полиции о первоначальном исследовании или дознании постановили, «что полиция производит по делам, подлежащим рассмотрению судебных мест, только дознания и прекращает свои действия, как только обнаружит, что происшествие, в коем заключается или может заключаться проступок или преступление, действительно совершилось». Были перечислены действия, которые полиция имеет право совершать при производстве дознания. С учетом сделанных замечаний предлагалось составить



новый проект об обязанностях полиции по производству дознания [1, л. 2 об, 3 об].

При обсуждении Учреждения следственных судей было решено изменить их наименование. Аргументировалось это тем, «что, по новости учреждения, самое название следственных судей должно обратить на себя особое внимание. Слова: *следственный судья*, могут дать неправильное понятие об учреждении, потому что этот судья не судит, а собирает только данные, представляемые им на разрешение суда; он производит следствие и потому должен именоваться *следователем*, но так как ныне следствия, из ведомства полиции, переходят в ведомство судов, то всего соответственнее было бы назвать его: *судебным следователем*, так как это название выражает с одной стороны прямое назначение следственного судьи производить следствия, а с другой указывает и на то, что следствия будут отныне производиться не в ведомстве полиции, а в ведомстве суда» [1, л. 4].

Затем обсуждению подвергся Наказ следственным судьям, получивший наименование Наказа судебным следователям.

В итоге «присутствие Соединенных Департаментов и Членов Главного Комитета по крестьянскому делу положило: исправив согласно означенным выше замечаниям и соображениям представленные министром внутренних дел проекты учреждения судебных следователей, наказа им и наказа полиции о производстве дознаний по происшествиям, а также составив проект особого указа Правительствующему Сенату о главных основаниях предположенного отделения следственной части от полиции и улучшения состава земской полиции, проекты сии представить к Высочайшему утверждению Его Императорского Величества» [1, л. 8 об].

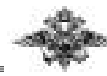
В кратчайший срок Комиссия доработала документы в соответствии со сделанными замечаниями, и уже 8 июня 1860 г. Александр II подписал Указ об учреждении судебных следователей, в соответствии с которым в 44 губерниях были введены судебные следователи, числящиеся в министерстве юстиции. Указ гласил: «Желая дать полиции более средств к успешнейшему исполнению ее обязанностей, столь важных для порядка и спокойствия жителей всех состояний, и определить точнее свойство и круг ее действий, Мы признали за благо отделить от полиции вообще производство следствий по преступлениям и проступкам, подлежащим рассмотрению судебных мест» [14, с. 710].

Одновременно с Учреждением судебных следователей, были утверждены, получившие новые названия и переработанные: Наказ судебным следователям [15, с. 715—725] и Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок [16, с. 725—727].

Таким образом, был определен порядок производства дознаний и следствий, взаимоотношения судебного следователя с полицией и судебными учреждениями, регламентировались остальные стороны деятельности судебных следователей. Следователи в случае надобности получили право проверять и дополнять дознания, проводимые полицией, отменять распоряжения, принятые при производстве дознаний. Контроль за следственными действиями, проводимыми следователями, был возложен на суды, которые могли прекращать производство следствия, давать следователям предписания, рассматривать жалобы на их действия.

Литература

1. Отдел рукописей Российской государственной библиотеки (РГБ). Ф. 290. П. 171. Д. 4.
2. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 10.
3. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 7.
4. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 1.
5. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 3.
6. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 2.
7. Отдел рукописей РГБ. Ф. 290. П. 171. Д. 5.
8. *Соловьев Я.А.* Записки сенатора Я.А. Соловьева о крестьянском деле // Русская старина. Т. XXXIII. Вып. 1—3. СПб., 1882.
9. *Соловьев Я.А.* Записки сенатора Я.А. Соловьева о крестьянском деле // Русская старина. Т. XII. Вып. 1—3. СПб., 1884.
10. Министерство внутренних дел. Исторический очерк. СПб., 1901.
11. *Кони А.Ф.* Отцы и дети Судебной реформы (К пятидесятилетию Судебных Уставов). 1864 г. — 20 ноября 1914 г. М., 1914.
12. *Колмаков Н.М.* Крестьянское дело в 1857—1860 гг. Заметки к Запискам Я.А. Соловьева // Русская старина. Т. XLVII. Вып. 7—9. СПб., 1885.
13. *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Т. XXXIA (62). Статика — Судостроительство. СПб., 1901.
14. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35890. 1860.
15. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35891. 1860.
16. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35892. 1860.



НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

ЗАЙНАБ АБАСОВНА НОВАК,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России
Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история политических и правовых учений

E-mail: abasick@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Лизикова И.И.

Аннотация. В данной статье рассматривается вопрос об исследовании функциональной характеристики государства в контексте появления новых исследовательских подходов к классификации функций государства.

Ключевые слова: функции государства, сущность государства, явные функции государства, латентные функции государства.

SOME THEORETICAL QUESTIONS CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE

ZAYNAB ABASOVNA NOVAK,

adjunct faculty of preparation of teaching and research staff
of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Annotation. This article discusses a study on the functional characteristics of the state in the context of new research approaches to the classification of state functions.

Keywords: the functions of the state, essence of the state, explicit functions of the state, latent functions of the state.

Общим признаком функций государства является то, что они выражают сущность государства, ту роль, которую оно выполняет. Преодоление трудностей, связанных с пониманием сущности и назначения государства, возможно, если его функциональные проявления будут определенным образом систематизированы. И чем больший диапазон критериев будет положен в основу систематизации, тем большей содержательной наполненностью государство предстанет в теории¹. Следует отметить, что в основе любого разграничения функций государства важно указывать на необходимость понимания самой природы государства, что позволяет выделять функции, имманентные государству по его природе и функции, которые появились в результате определенной исторической обстановки, из-за особенностей культуры и т.д. Этот тезис, по нашему мнению, должен быть основополагающим при подходе к разграничению функций государства. В юридической литературе имеется множество подходов к проблеме классификации функций государства. Причина такой множественности заключается в различии классификационных критериев, т.е. признаков, позволяющих отнести те или иные функции к конкретной группе, разнообразие которых, свою очередь, связано с дифференциацией задач и

усложнением форм их решения. В литературе в качестве критериев классификации функций государства выделяют, например, цели², задачи³, объекты воздействия и сферы государственной деятельности⁴, территориальный масштаб⁵, продолжительность действия функций⁶, принцип разделения властей⁷, формы реализации функций⁸.

Однако, обратимся к традиционной классификации функций государства, в основу которой традиционно положены цели и задачи государства. Крите-

¹ Малахов В.П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания: Учеб. пособие. М., 2013. С. 101.

² Каск Л.И., Николаева Л.В. О некоторых вопросах понятий функций государства // Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право. Вып. 2. 1974. С. 107—110.

³ Кравченко Ю.Б. О понятии и классификации функций социалистического государства // Правоведение. 1977. № 6. С. 41, 42.

⁴ Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968, С. 15.

⁵ Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. 1968. С. 136, 137.

⁶ Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 125.

⁷ Морозова Л.А. Функции государства // Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 74—84.

⁸ Актуальные проблемы правовой теории государства: Учеб. пособие / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013. С. 59—71; Хван Д.А. Проблема определения и дифференциации функций государства // История государства и права. 2011. № 24. С. 44—46.



риями классификации при этом будут выступать социальная значимость, время действия, сфера действия. Согласно такому подходу функции государства разграничиваются на основные и неосновные (производные), постоянные и временные, внутренние и внешние.

Исходя из критерия социальной значимости, функции государства подразделяются на основные и неосновные (производные). Такое деление функций государства продолжает оставаться дискуссионным в теории государства и права, однако, по представлению некоторых авторов, в то же время оно представляется наиболее емким⁹.

Основные функции государства — это функции, непосредственно выражающие природу и сущность государства. К ним относят наиболее важные, приоритетные направления деятельности государства в определенный исторический период (экономическая, социальная).

Неосновные (производные, вспомогательные) функции государства носят ситуативный характер и связаны с решением задач, также имеющих существенный характер, но не основных в данный период времени. В этот разряд можно отнести экологическую функцию, ставшую востребованной на этапе индустриализации государств.

Деление функций по времени их действия выражается в разграничении функций государства на постоянные и временные. Постоянные функции осуществляются государством на всех этапах его развития, в них наиболее ярко выражается государственная сущность¹⁰. Временные же функции появляются в связи со специфическими условиями общественного развития, осуществляются государством на протяжении определенного периода времени. Примером таких функций могут служить, имевшие место в эпоху социалистического государства, функции охраны социалистической собственности и охраны социалистического правопорядка¹¹, обеспечения благосостояния народа¹², функция удовлетворения бытовых потребностей населения¹³, государственное руководство научно-техническим прогрессом¹⁴.

Следующим распространенным делением функций государства является разграничение их на внутренние и внешние. При таком подходе характеристикой выступает деятельность государства по отношению к обществу (это его внутренняя функция) и по отношению к другим государствам (внешняя функция). «Внутренние функции направлены на решение

внутренних задач страны, указывают на степень воздействия государства на данное общество, а внешние — на установление и поддержание определенных отношений с другими государствами»¹⁵.

Предлагаемая классификация представлена в традиционной теории государства в качестве основной, поскольку общепринятые закрепленные функции — политическая, экономическая, социальная, идеологическая, экологическая, охранительная¹⁶ — выражают сущность государственной деятельности, а также особенности характеристики с позиции обозначенных критериев.

Однако, некоторые ученые не ограничились только представленным разграничением функций. Так, В.Н. Жимиров, А.Г. Тищенко, В.А. Колокольцев выделяют три группы функций государства, исходя из сферы их действия. К ним относят: «1) внутренние функции государства — основные направления государственной деятельности, реализация которых ограничена юрисдикционной территорией государства (функции обеспечения стабильности и охраны государственного строя, налогообложения, финансового контроля и др.); 2) внешние функции государства — это основные направления государственной деятельности в сфере международных отношений (функции обороны, международного сотрудничества и др.); 3) комплексные (универсальные) функции — могут реализовываться как во внутренней, так и во внешней сфере государственной деятельности (политическая, социальная, экономическая, охрана законности и правопорядка, информационно-коммуникативная функция и др.)»¹⁷.

⁹ *Боженко С.Я.* О критериях классификации функций государства // *Российский следователь.* 2009. № 11. С. 38.

¹⁰ *Жимиров В.Н., Тищенко А.Г., Колокольцев В.А.* Некоторые теоретические вопросы классификации функций современного государства // *Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России.* 2005. № 1 (25). С. 9.

¹¹ *Бабаев С.В.* Теория функций современного российского государства: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 19.

¹² *Александров Н.Г.* Сущность социалистического государства и права. М., 1969. С. 69.

¹³ *Бучурин И.С.* Удовлетворение бытовых потребностей населения — функция Советского общенародного государства: Тезисы докл. общенауч. конф. юрид. фак-та, посвященной итогам науч.-исслед. работы за 1966 г. Минск, 1966. С. 1—4.

¹⁴ *Рассудовский В.А.* Государственное управление наукой // *Советское государство и право.* 1972. № 10. С. 97, 98.

¹⁵ *Корельский В.М.* Функции государства // *Теория государства и права* / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М., 1998. С. 147, 148.

¹⁶ *Гнатенко А.И.* О классификации функций государства // *Закон и право.* 2008. № 10. С. 32, 33.

¹⁷ *Жимиров В.Н., Тищенко А.Г., Колокольцев В.А.* Указ. соч. С. 7, 8.



Известно также, что в последние годы актуальность исследований среди функций государства приобрели антиалкогольная¹⁸, антинаркотическая¹⁹, информационная²⁰.

В более поздних исследованиях можно заметить стремление найти новые критерии классификации функций государства, тенденции появления инновационных подходов к выявлению критериев классификации функций государства. Так, в современной юридической науке выделяются явные и латентные функции (В.А. Владимиров)²¹; функции тоталитарной системы, авторитарного государства и демократического государства (Н.Б. Пахоленко)²²; правовые и неправовые функции (В.П. Малахов)²³.

Согласно мнению В.П. Малахова, функции государства можно разграничить по форам реализации поставленных перед ним задач. Согласно такому разграничению их можно разделить на правовые и неправовые. В качестве основных правовых (представленных через понятие правообеспечения) функций государства В.П. Малахов выделяет функцию правовой защиты, правосудную функцию, законотворческую, регламентирующую, функцию самоограничения. В качестве неправовых — политическую, организационную, идеологическую, экономическую, экологическую, налоговую. Вопросам разграничения правовых и неправовых функций государства посвящены также работы А.С. Палазяна²⁴, Д.А. Хвана²⁵. Такой подход к разграничению функций государства, на наш взгляд, представляет большой практический интерес, так как позволяет связывать понятие функций государства с правом, указывает на неотъемлемость правового контекста в государственном функционировании, необходимость участия права в реализации функций государства.

Достаточно интересен подход В.А. Владимирова, который отмечает, что функции государства по характеру выражения могут быть явными и скрытыми (латентными). Как известно, основной функцией любого института, в том числе и государства, является удовлетворение потребностей, ради которых он был создан и существует. Явные функции направлены на достижение этой цели. Они являются осознаваемыми, ожидаемыми и необходимыми, носят преднамеренный характер. «Обычно они формально заявлены, записаны в уставах или декларированы, закреплены в системе статусов и ролей (например, принятие специальных законов или сводов правил: об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и т.д.), поэтому

и более подконтрольны обществу. Выражение явных функций настолько очевидно, что их наблюдает каждый»²⁶. Под латентными функциями подразумеваются не запланированные заранее процессы. Их последствия осознаются не сразу и не всегда. «Они выступают непреднамеренным результатом деятельности институтов или лиц, представляющих их, могут быть выявлены лишь в результате специального исследования, а также в случаях, когда они проявляются самостоятельно через определенный отрезок времени»²⁷.

Указанная классификация, на наш взгляд, уникальна и представляет большой интерес с теоретической и практической точек зрения, так как такое исследование позволяет рассматривать государство со стороны всех аспектов его существования и функционирования, а также происходящих в нем процессов внутреннего и внешнего характера. Исследование функций государства с позиции их выражения (их явности или латентности) необходимо для установления закономерности процессов, происходящих в государстве. Все проводимые в государстве реформы, программы, законопроекты имеют определенную цель, и установить, какая, в конечном счете, преследуется цель, поможет исследование деятельности государства с точки зрения подразумеваемых явных (действительных) и латентных (скрытых) отношений. На наш взгляд, необходимо дальнейшее углубленное исследование функциональной характеристики государства в представленном ключе.

¹⁸ Дорогих Н.М. Административно-правовой механизм в реализации антиалкогольной функции государства: Дисс. ... докт. юрид. наук. Киев, 1990.

¹⁹ Кипселиди Ю.Г. Антинаркотическая функция Российского государства и гражданского общества: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012; Двинский М.В. Антинаркотическая функция государства и некоторые вопросы ее законодательного обеспечения // Актуальные проблемы современного обществознания. Вып. 3: Из опыта осмысления гуманитарной проблематики в жизни современного общества. Теория и практика: Сб. науч. тр. Абакан, 2012. С. 87—91.

²⁰ Васенина А.Н. Информационная функция современного российского государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

²¹ Владимиров В.А. Основные функции посткоммунистического государства в области внутренней политики. Тверь, 1992.

²² Пахоленко Н.Б. От тоталитаризма к демократии: о функциях государства в переходный период // Политические проблемы теории государства: Сб. науч. ст. М., 1993.

²³ Актуальные проблемы правовой теории государства. С. 59—71.

²⁴ Палазян А.С., Малахов В.П. Функциональная характеристика права: вопросы методологии: Моногр. М., 2009.

²⁵ Хван Д.А. Указ. соч. С. 44—46.

²⁶ Владимиров В.А. Указ. соч. С. 43.

²⁷ Там же.



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И УСТРАНЕНИЮ ПРИЧИН ОБРАЗОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА В ОБЩЕСТВЕ

А.К. САФОНОВ,

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права

Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России

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

E-mail: nr3382@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент Стрёмухов А.А.

Аннотация. В настоящей статье автор раскрывает и анализирует основные направления деятельности государства по выявлению и устранению причин образования терроризма в обществе. Автором обозначена особая значимость социально-экономического направления в проводимой государством политике, необходимость проведения социальных преобразований в обществе с целью недопущения проявлений терроризма.

Ключевые слова: терроризм, террористический акт, политика противодействия терроризму, антитеррористическая политика, направления антитеррористической политики.

MAIN DIRECTIONS OF ACTIVITY OF THE STATE TO IDENTIFY AND ELIMINATE THE CAUSES OF TERRORISM IN SOCIETY

A.K. SAFONOV,

adjunct of the Department of theory and history of state and law

of the St. Petersburg military Institute of internal forces of MIA of Russia

Annotation. In this article the author reveals and examines the main activities of the state to identify and eliminate the causes of the terrorism in the society. Author designated special importance of socio-economic trends in the state's politics, the need for social change in society in order to prevent manifestations of terrorism.

Keywords: terrorism, act of terrorism, counter-terrorism policy, anti-terrorism policy, direction counter-terrorism policies.

Необходимость противодействия террористической угрозе превратилась сегодня в одну из самых важных проблем для всего мирового сообщества. Анализ характеристик и различных проявлений терроризма позволяет констатировать, что «террористическая активность различного рода экстремистских организаций в ближайшее время сохранится, как минимум, на прежнем уровне, а масштабы и география террористических акций, очевидно, будут расширяться» [1, с. 15].

На современном этапе развития общественных отношений задача любого государства — создать эффективную общегосударственную антитеррористическую систему мер, направленную на предотвращение террористических угроз и профилактику терроризма.

Решая данную задачу при построении государственной системы противодействия терроризму, можно условно выделить три направления, ориентированных на выявление и устранение причин и условий образования терроризма как общественного явления: социально-экономическое, культурно-мировоззренческое и политическое.

Общеизвестно, что терроризм возникает и получает распространение в период различных социальных конфликтов, наличие которых в обществе провоцирует террористическое поведение некоторых субъектов общества. Особую поддержку террористы получают там, где растет уровень безработицы, сокращаются рабочие места, нарушается структура общества, происходит маргинализация некоторых групп населения. Как считает Б.Г. Путилин, «возни-



кающая в процессе социальных сдвигов напряженность неизбежно выплескивается и реализуется в различного рода антиобщественных проявлениях экстремистского характера» [2, с. 193].

Основная роль в реализации социальных мер противодействия терроризму принадлежит государству, государственным органам и органам местного самоуправления, а также негосударственным общественным институтам (общественным движениям, церкви, культурным учреждениям, народным собраниям и пр.) и важнейшая их задача — выявить и устранить причины недовольства части общества, поддерживающей группы террористов. Перечисленные органы и институты, при грамотной организации со стороны государства, способны значительно поднять эффективность проводимых профилактических мероприятий, направленных на предупреждение терроризма в обществе.

Важнейшую роль в появлении глубоких социально-экономических деформаций сыграли недавние кризисные явления в экономике. При отсутствии четкой последовательной социальной направленности реформ происходит медленное обнищание значительной части населения, хотя Правительство Российской Федерации регулярно рапортует о новых социальных проектах, инвестиционных программах, но фактически повышения уровня жизни большинства россиян не происходит, неравенство доходов между богатыми и бедными, особенно в некоторых регионах страны, постоянно растет, что приводит к обострению социального неравенства в обществе.

Для искоренения бедности и сокращения разрыва между различными слоями общества необходимо построить социально ориентированную экономику, наладить систему социальной ответственности государства перед обществом, сформировать эффективную систему взаимодействия общества и представителей власти. В последнее время работа по взаимодействию представителей власти и общества в нашем государстве проводится довольно активно. Примером тому может служить периодическое общение Президента Российской Федерации и Премьер-министра Российской Федерации с обществом в прямом эфире, создание и целенаправленная работа общественных организаций с широким привлечением различных слоев общества: Общественная Палата Российской Федерации, Общероссийский Народный Фронт и другие, которые показали свою эффективность и результатив-

ность в деятельности. Однако, социальная напряженность, высокий уровень безработицы и преступности, социальные противоречия между различными слоями общества присутствуют во многих регионах нашей страны. Сегодня по количеству долларовых миллиардеров Россия занимает одно из первых мест, их количество в России по данным мирового рейтинга Forbes в 2013 г. достигло 131 человека (в 2010 г. их число составляло 77 человек, рост — 41%), сумма их активов достигла 450 млрд долл. [3]. При этом по данным Росстата 11% населения страны (15,6 млн жителей) живут за чертой бедности, т.е. имеют уровень дохода ниже величины прожиточного минимума, почти 40% жителей нашей страны называют себя бедными людьми [4]. Учитывая тот факт, что официально установленная величина прожиточного минимума в России значительно занижена и фактически не соответствует реальной стоимости потребительской корзины и необходимого набора услуг, уровень населения, проживающего за чертой бедности, становится еще больше.

Сегодня одним из основных социальных противоречий в нашем обществе является огромная разница в экономическом положении среди различных групп населения, что приводит к значительной поляризации общества. Разрыв в имущественном положении между самыми бедными и самыми богатыми превышает в России норму, установленную в цивилизованных, развитых странах, и достигает сегодня почти 15-кратной величины, если же учитывать и скрытые доходы, данная цифра становится еще большей. Населением нашей страны осознается несправедливость этого огромного разрыва, который образовался за счет фактически разграбления общенародной собственности, совершенного с позволения и при участии властей в период перестройки. Осознание окружающей действительности как несправедливой, в которой человек не может реализовать свои важнейшие права, становится основной причиной, толкающей человека на путь сопротивления власти, совершения преступлений, в том числе и террористической направленности. Кроме того, беднейшие слои населения зачастую образуют подходящую среду для распространения радикальных религиозно-фундаменталистских идей с акцентом на несправедливый характер политического режима с наличием возможности и необходимости возврата утраченных прав через борьбу с существующей властью.



Таким образом, одним из самых важных аспектов антитеррористической политики государства, на наш взгляд, является необходимость проведения властью в жизнь социальных реформ и преобразований, помогающих устранению противоречий социальной жизни, ликвидации социально-экономических корней и причин возникновения и развития кризисных ситуаций в обществе как основных элементов по профилактике терроризма.

Огромное значение для построения эффективной общегосударственной системы противодействия терроризму имеет культурно-мировоззренческое направление. Без глубокого понимания современного нравственного состояния общества, переживающего духовно-идеологический кризис, любые мероприятия по противодействию террористической угрозе обречены на провал. Как указывает О.В. Нардина, «культурно-идеологические противоречия накладываются на политические, социально-экономические и иные проблемы, что влечет за собой деградацию духовности общества, разрушение исторических, культурных и нравственных традиций и гуманистических ценностей, утверждение культа индивидуализма, эгоизма и насилия, формирует в обществе настроения национального унижения» [5, с. 70].

Указанные выше факторы стимулируют различные проявления экстремизма и терроризма и не позволяют эффективно противодействовать этой угрозе. Поэтому усилия культурно-мировоззренческого направления должны быть направлены на борьбу с идеологическими причинами возникновения терроризма в обществе и эта комплексная работа должна целенаправленно проводиться в сфере культурного развития, образования, патриотического воспитания, деятельности средств массовой информации и формирования общественного мнения. По утверждению О.В. Нардиной, «идеологам террористической агрессии необходимо противопоставить не только согласованные действия всех государственных органов, но и, что принципиально важно, широкие возможности гражданского общества, культурного и гуманитарного сотрудничества» [5, с. 71].

Сущность политического направления в построении эффективной системы противодействия терроризму заключается в принятии своевременных политических решений на соответствующем уровне с целью выявления и устранения условий и факторов, способствующих распространению экстремистских и

террористических движений как внутри государства, так и на международном уровне. К данным факторам можно отнести: обострение межконфессиональных и межэтнических отношений; незаконный оборот наркотиков и оружия; международные военные операции; угроза распространения оружия массового поражения; деятельность террористических организаций в России и за ее пределами; повышение роли организованной преступности в частности экстремистской и террористической направленности и др.

В связи с современными масштабами и тотальным характером перечисленных причин эффективная система противодействия терроризму должна строиться посредством как профилактических мер, так и адекватных действий правоохранительных органов и специальных служб по нейтрализации кризисных ситуаций террористического характера. Данный процесс должен быть основан на принятии соответствующих решений органами власти путем разработки и введения в действие специальных программ, направленных на устранение перекосов в политике государства.

Важнейшим аспектом в формировании эффективной системы противодействия терроризму является ее международная составляющая, международное сотрудничество в сфере борьбы и противодействия террористическим угрозам. В данной области Российская Федерация на современном этапе предлагает конкретные меры для повышения эффективности международного сотрудничества в антитеррористической области: создание единого правового поля по противодействию терроризму путем унификации государственного законодательства и современных международных норм; активная борьба с преступностью, перекрытие каналов незаконной торговли оружием, трафика наркотиков, контрабанды ядерных, химических и биологических материалов; своевременный обмен информацией на межгосударственном уровне; совершенствование международно-правовой базы борьбы и противостояния терроризму; проведение активных мероприятий по пресечению финансирования терроризма, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем и др.

Можно с уверенностью утверждать, что отсутствие единства в противостоянии международному терроризму делает неэффективной внутригосударственную антитеррористическую деятельность и дает



возможность террористам, в первую очередь, избежать ответственности. Российская Федерация стремится к сотрудничеству с любыми государствами, желающими вести борьбу с терроризмом без «двойных стандартов». Политика государств в стиле «двойных стандартов» действительно делает данную работу неэффективной. Примером тому может служить политика «поддержания демократии» Соединенных Штатов Америки в ряде стран: Сербии, Афганистане, Ираке, Ливии, Египте, Сирии, Украине и ряда других. Правительство США через многочисленные неправительственные организации фактически финансируют различные радикальные группировки с явной террористической направленностью с целью решения своих стратегических геополитических задач, применяя при этом любые методы политической и экономической борьбы. В результате согласованных усилий стран Запада при несомненном главенстве США по известному сценарию происходят смены правительств и различные «цветные революции» в братских нам республиках. При этом «двойные стандарты», различные манипуляции, обман и искажение объективной информации признаются вполне приемлемыми методами для достижения поставленных целей.

Кроме того, широко применяется предоставление террористам по политическим мотивам поддержки или убежища, что подрывает единство и основы международного сотрудничества государств, служит предпосылками для продолжения противоправной террористической деятельности в других странах.

Для наиболее эффективного противодействия современному терроризму необходимы, как правило, совместные усилия в данной работе различных стран, их специализированных и правоохранительных органов. Однако, наиболее часто отдельные государства сталкиваются с проявлениями терроризма, направленными против своих национальных интересов, не касающихся международной безопасности, поэтому вынуждены противостоять террористической угрозе самостоятельно. В этой связи особенно важно построить эффективную внутригосударственную систему противодействия терроризму, способную справиться с террористическими угрозами внутри госу-

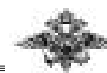
дарства с учетом современной тенденции изоляции нашего государства со стороны западных держав.

Сейчас принципиально важно завершить разработку основ законодательной правовой политики Российской Федерации в области противодействия терроризму, которая обеспечит единство тактики действий всех ветвей государственной власти, вовлечение в борьбу с проявлениями терроризма общества в целом, определит приоритетные направления действий правоохранительных органов в данной области.

Таким образом, при построении эффективной антитеррористической политики государства особое внимание должно быть уделено выявлению и устранению причин и условий зарождения терроризма, как правило, социального, культурного и политического характера. При этом развитие общегосударственной системы противодействия терроризму должно было направлено на концентрацию материально-технических и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях обеспечения деятельности субъектов противодействия терроризму, стимулирование органами государственной власти инновационной и инвестиционной политики в целях повышения антитеррористической защищенности объектов террористической деятельности, а также для формирования системы страховой защиты населения от террористических рисков.

Литература

1. Куликов А.С. Борьба с терроризмом: достигнута ли цель, верен ли выбор средств? // Мат-лы 3-го междунар. форума «Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма». М., 2007.
2. Путилин Б.Г. Террористический интернационал: геополитический ракурс. М., 2005.
3. Российские миллиардеры в мировом рейтинге Forbes — 2013. URL://<http://www.forbes.ru/rating/rossiiskie-milliardery-v-globalnom-spiske-forbes/2013?-full=1&table=1>
4. Данные Росстата РФ. URL://http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/2-03.htm
5. Нардина О.В. Формирование общегосударственной антитеррористической системы. СПб., 2011.



ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ КАК ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОСТИ

Р.Б. УМАРГАЛЕЕВ,

*адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России,
подполковник внутренней службы*

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

E-mail: rusl_umar@mail.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Афанасьев В.С.

Аннотация. Статья посвящена транснациональной преступности как одной из глобальных проблем на современном этапе развития общества.

Ключевые слова: транснациональная преступность, глобализация, глобальная проблема, организованная преступность, функция государства.

TRANSNATIONAL CRIME AS A GLOBAL PROBLEM OF MODERNITY

R.B. UMARGALEEV,

associate department of state-legal disciplines Academy of the Interior Ministry of Russia, lieutenant colonel of internal service

Annotation. This paper is devoted to transnational crime as one of the global problems in modern society.

Keywords: transnational crime, globalization, global problem of organized crime, a state function.

Одной из явных и неоспоримых тенденций развития современного мира является глобализация всех экономических и социально-политических явлений. Этот процесс связывает все стороны жизни национальных обществ в единую мировую систему. Меняется значение национальных и интернациональных интересов. Глобализация открывает перед человечеством невиданные возможности процветания и одновременно таит в себе угрозу нормальному существованию нашей цивилизации.

В последнее время одной из таких угроз все чаще признается транснациональная преступность.

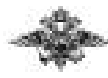
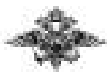
На сегодняшний день транснациональная преступность достигла масштабов, которые позволяют ей повсеместно и существенно влиять на состояние оперативной обстановки; определять положение дел в некоторых социальных сферах современного общества. Последствия такого влияния значительно усиливают потребность в эффективном правовом регулировании данного явления на всех уровнях международных отношений.

Однако, прежде чем говорить о транснациональной преступности как о глобальной проблеме, необходимо дать определение понятиям «глобализация» и «глобальный».

Термин «глобализация» как уплотнение мира и усиление осознания мира как целого был впервые подробно истолкован в 1985 г. Р. Робертсоном [1, с. 12], однако распространение получил только в 1990-е гг.

У. Бек в своей книге «Что такое глобализация?» [2, с. 23] справедливо соотносит глобализацию с процессами интеграции и говорит о невозможности «устранить уже возникшую глобальность», под которой он понимает «то, что мы давно уже живем в мировом обществе». Схожие идеи высказывал в 1990 г. и М. Алброу, который определил глобализацию как «процессы, благодаря которым народы мира инкорпорируются в единое мировое общество, глобальное общество» [3, с. 74]. Тем не менее, в своих трудах данные авторы не показывают истоки этих процессов, которые имеют объективный характер и действуют в естественном историческом контексте.

Собственно, попытка проследить генезис глобализации и определить ее контуры была сделана А.Н. Чумаковым, который рассматривает глобализацию как «процесс универсализации, становления единых для всей планеты Земля структур, связей и отношений в различных сферах общественной жизни», а термин «глобальный», происходящий от слова *global* (общий, всеобщий, мировой), — как охватывающий весь глобус,



т.е. «распространяющий свое влияние (воздействие) на всю планету Земля» [3, с. 31]. Данный подход представляется нам наиболее справедливым. Действительно, глобализация распространилась на все сферы общественной жизни, начиная от экономики и философии и заканчивая культурой и спортом, и нет такой области жизни, которая бы не испытывала ее воздействие.

Кто-то воспринимает это обстоятельство с надеждой на позитивный характер нынешних и грядущих изменений, имея в виду и новые масштабы, и скорости человеческой коммуникации, и новые, все более изощренные и могущественные технологии, и новые экономические возможности; т.е. перспективы неуклонного расширения рамок человеческих возможностей.

Кто-то, напротив, охвачен ностальгией по устойчивости прежнего мира. И утверждает, что неустойчивость нынешнего нового мира отнимает у человека свободу, и вспоминает древнюю пессимистическую китайскую максиму «нет ничего хуже, чем жить в эпоху перемен» [4, с. 356—358].

Однако, в любом случае всем нам предельно ясно, что глобализация и связанные с ней перемены означают не только новые возможности, но и одновременно высокие риски неопределенного будущего.

Сегодня многие явления, происходящие в современном мире, также приобретают глобальный характер, например, терроризм и преступность, наркомафия и т.д. Происходит глобализация преступности и насилия — одно из негативных последствий глобализации, так как именно ослабление национального суверенитета и еще большая открытость границ способствуют распространению терроризма и облегчению наркотрафика [5, с. 85—87], торговли людьми, контрафакции, незаконного оборота наркотиков, торговли оружием, незаконного ввоза мигрантов, экологических преступлений. И если до XVIII в. терроризм был в основном религиозным, а после Французской революции — политическим, то сейчас он вышел за пределы национальных территорий, став международным. Об этом говорит не только увеличение территориального охвата террористических атак и изменение роли, форм и содержания терроризма, но и расширение его субъектной базы. Помимо национальных террористических групп, незаконных вооруженных формирований и других экстремистских организаций, признающих террористические методы борьбы; возникают и международные террористические организации, деятельность которых, осуществляемая гражданами одной или не-

скольких стран, направлена на подрыв либо конституционного строя иных государств, либо международного правопорядка и международных отношений в целом.

С каждым днем становится все очевиднее, что сращивание власти и криминала по модели, которую сейчас называют куцеевской, не уникально. Эта тенденция просматривается на примере не только России, но и на примерах многих стран.

И в этом случае важно то, чтобы прецеденты этого рода не превратились в норму. В случае если это вдруг в силу каких-то определенных обстоятельств произойдет, то само государство из криминализованного может превратиться в криминальное. Допустить такое превращение мы просто не имеем права. Если допустить нечто подобное, все мечты о справедливом, здоровом демократическом, правовом обществе будут похоронены. Само общество в этом случае может поделиться на хищников, вольготно чувствующих себя в джунглях криминального мира, и тех, кто станет пищей для этих хищников. Причем хищники будут составлять меньшинство, а большинство станут жертвами. Со временем пропасть между большинством и меньшинством будет увеличиваться. По одну сторону будет накапливаться презрение и агрессия, по другую — ужас и гнев; люди, отчаявшись, будут мечтать не о демократии, а о жесткой диктатуре.

Описанный выше сценарий уже не является антиутопией; на Украине в результате смены власти, имеющей признаки государственного переворота, страной стали управлять люди с явно фашистскими взглядами, которые сегодня используя «Правый сектор», наемников из других стран проводят карательные операции на юго-востоке страны. Именно такие организации, как «Правый сектор» представляют собой наибольшую угрозу и опасность для общества, так как они имеют собственные независимые источники финансирования, связи со спецслужбами других иностранных государств, которые в данном случае являются одним из субъектов международного терроризма, поддерживающих террористические организации, противостоящие политическим и экономическим системам другого государства, подрывая авторитет государства. Происходит как бы «смыкание» терроризма и организованной преступности.

К сожалению сегодня преступность в мире стала все больше принимать транснациональный характер. На пороге XXI в. именно транснациональная преступ-

ность по существу стала реальной угрозой для безопасности всего человечества как по своим масштабам, так и по разрушительному влиянию. Она способна не просто расширять свою деятельность, но и нацеливать ее на подрыв безопасности государств, в первую очередь развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Вместе с тем, это явление носит глобальный характер, от него не застраховано ни одно государство, ни один регион.

Таким образом, возникает необходимость теоретического осмысления природы транснациональной преступности, выявления тенденций, зависимостей и возможных ее последствий, а также формирования на этой основе новой основополагающей правовой концепции. Перед юридическими науками и в первую очередь перед теорией государства и права как их методологической основой, встает задача практического переосмысления фундаментальных представлений о государстве и праве, их месте и роли в жизни общества и политической системе, в правотворчестве и правоприменении.

Особое место в кругу отмеченных выше проблем, с учетом современных реалий, приобретает вопрос,

связанный с дополнением имеющихся четырех функций государства, соответствующих основным сферам жизни общества: экономической, политической, социальной и идеологической (информационной), еще и функцией решения глобальных проблем современности, в том числе борьбы с международной (транснациональной) преступностью, поскольку эта проблема приобрела сейчас особое значение, стала одной, а возможно и самой важной из глобальных проблем, от решения которой зависит само существование человечества.

Литература

1. Robertson R. Relativization of societies: Modern religion and Globalization. Chicago: Scholars press, 1985.
2. Бек У. Что такое глобализация? М., 2001.
3. Чумаков А.Н. Глобализация и контуры целостного мира. М., 2011.
4. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: Моногр. М., 2013.
5. Гринин Л.Е. Глобализация и процессы трансформации национального суверенитета // Век глобализации. 2008. № 1.

Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории: моногр. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

В монографии представлен ряд проблем отечественной общеправовой теории, анализируемых на предмет присутствия в их понимании и решении элементов мифичности. В основу положена идея об имманентности мифологического мышления общеправовой теории вообще и общеправовой, в частности. Миф — не архаизм, не реликт, не пережиток в современном мышлении, а выражение его глубинного пласта, постоянно актуализируемого в процессе познания правовых феноменов. Устранение мифологического компонента из общей теории права и государства лишает ее возможности полноценно выполнять мировоззренческую и идеологическую функции.

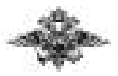


ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru



**СТРУКТУРА ПРАВА: ЗАКОНОМЕРНОСТИ
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ (В ДЕВЯТИ ВЫПУСКАХ).
ВЫПУСК ДЕВЯТЫЙ. ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСТРУКЦИИ
КАК КОМПОНЕНТ СТРУКТУРЫ ПРАВА И СПОСОБ
ПРАВОВОГО МЫШЛЕНИЯ (В ТРЕХ ЧАСТЯХ).
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСТРУКЦИИ
КАК СТРУКТУРООБРАЗУЮЩИЙ КОМПОНЕНТ ПРАВА
И СПОСОБ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОВАНИЯ**

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ 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: юридическая конструкция как «юридическое тело»; юридическая конструкция как исторически прогрессивный способ правотворчества; юридическая конструкция как субстанциальная единица в структуре права; естественно-историческое происхождение юридических конструкций; конструкция как результат юридического конструирования в законодательной деятельности; конструкции отраслевого уровня; простые и сложные юридические конструкции; интегративная роль юридических конструкций в структуре права; юридические конструкции как константная составляющая в структуре права; структурообразующий потенциал юридических конструкций в составе права; мультипликация (размножение) юридических конструкций; органичная связь юридических конструкций и структурности права; конструкция как способ юридического мышления; правообразующее значение правовой доктрины.

**THE LAW STRUCTURE: REGULARITY OF THE FORMATION
AND DEVELOPMENT (IN 9 ISSUES). NINTH EDITION (IN THREE
PARTS). LEGAL STRUCTURES AS A COMPONENT
OF THE STRUCTURE OF LAW AND LEGAL WAY OF THINKING.
THE THIRD PART. LEGAL STRUCTURE AS A FORMATIVE
COMPONENT OF LAW AND WAY OF LEGISLATION**

VLADIMIR IVANOVICH 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 legal construction as a legal body; the legal construction as a historically progressive building block in the law structure; naturally historical origin of the legal constructions; the construction as a result of the legal design in the legislative activity; branch level construction; simple and complex legal constructions; integrative role of legal constructions in the law structure; legal constructions as a constant factor in the law structure; structure-forming potential of legal constructions in the law structure; animation (reproduction) of legal constructions; an organic connection between the legal constructions and the structure of the law; constructions as a mean of legal thinking; lawmaking importance of the legal doctrine.



Обычно в теоретической литературе, при упоминании структуры права, далее констатации ее составляющих дело не идет. «Структура права — это его внутреннее строение, характеризующееся обязательным наличием неотъемлемых, константных, закономерно присутствующих и увязанных между собой (т.е. связе- и строеобразующих) элементов. Деление же позитивного права на отрасли — всего лишь систематика положений позитивного права»¹. Появляются ли такие «связеобразующие» элементы вместе со «строеобразующими без каких-либо усилий законодателя (нормотворческого органа) или же требуют проявления законодательной энергии» остается не выясненным. Если же согласиться с тем, что дифференциация позитивного права и вовсе обусловлена его систематикой, то с закономерностями строения права придется и вовсе распрощаться.

В тех случаях, когда все же попытка структурного анализа предпринимается, о собственно связях в праве речь также не идет. Отмечается, что «система права» состоит из структурных элементов, представляющих собой ее закономерные взаимосвязи и обладающих, в сравнении с иными частями соответственного строения, стабильными, достаточно статичными свойствами. Отсюда следует, что независимо от того, насколько крупно или мелко дробить неструктурные элементы, в качестве целостного единства система в любом случае будет логичной (в том числе и завершенной). Структурные элементы в системе также будут существовать всегда. В противном случае нельзя констатировать наличие самой системы. Структурные элементы системы права представлены теми показателями, которые существуют в праве (лишь относительно завися от конкретно-исторического правового бытия) и отражают его сущность. Базисными свойствами системы права являются: содержательное единство, внутреннее упорядоченное дробление, логичность, наличие закономерных взаимосвязей, стабильность структурных элементов (в соотношении с динамизмом иных компонентов системы). «При этом именно структурные элементы обеспечивают в системе связи строения»². Получается так, что достаточно законодательному органу власти принять нормативный правовой акт, притом вне зависимости от его качества и «встроенности» в действующее позитивное право, как содержащиеся в нем нормативные предписания «обеспечивают в системе связи строения». В действительности подобное не случается. Помимо тех структурных

элементах, о которых говорит автор, т.е. собственно нормативных предписаниях, законодатель обязан «заботиться» о конструктивных связях между ними. Эта закономерность структурной организации права, как подчеркивалось, не может быть им проигнорирована.

Задавшись той же целью (выяснения структурообразующих право факторов), Ж.-Л. Бертель указывает на институты права, которые, как он считает, в необходимом объеме выражают связную и систематичную упорядоченность совокупности правил и техник у специфических органов и выстраивающуюся на единой идейной основе и вокруг общей конечной цели. Именно «юридические институты осуществляют данную характерную для права операцию»³. Но ведь в основе образования юридических институтов также лежат определенные причины. Иначе получается так, что институты сами же себя и воспроизводят.

Юридические конструкции и структурность права. В философии аксиоматично положение о том, что бесструктурной материи нет; структурные уровни материи образованы из определенного множества объектов какого-либо класса и характеризуются особым типом взаимодействия между составляющими их элементами. Если структурность есть внутренняя расчлененность материального бытия, то структурность, как и системность, имплицитно присущее праву свойство. Структура права, следовательно, — это следствие внутренне присущих ему свойств, в том числе и такого свойства, как структурность. Наличие данного свойства указывает на то, что право по своему объективному предназначению — явление структурно организованное; его строение многоуровневое, структурные уровни образованы из определенного множества различных по объему и содержанию правовых элементов, отличающихся нормативно-юридической природой, иерархичностью, интегрированностью и дифференциацией, существующими между ними особыми типами взаимосвязей; структурное единство и интегративность составляющих право элементов (норм права) в решающей мере обусловлено заданными ему (праву) функциями, а также средой действия права.

¹ Азми Д.М. Структура права: теоретико-методологический анализ. М., 2010; Ее же: Правовая структуризация и систематика. М., 2010.

² Глухарева Л.И. Юридическая ответственность как правовая конструкция // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3 (3). С. 46.

³ Бертель Ж.-Л. Общая теория права; пер. с фр. / Под ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 319, 320.



То обстоятельство, что структурные уровни права находятся в неоднозначно-линейных и вертикальных связях между собой порождает представление о господстве случайности и хаотичности в правовой действительности. Однако, внимательный анализ обнаруживает наличие в праве фундаментальной структурности — главных и второстепенных его компонентов, которые определенным образом субординированы, структурно упорядочены (оформлены), подчиняются действию соответствующих им закономерностей; каждая общность права образуется из ряда специфических структурных уровней, которые находятся не в беспорядочном их «наборе» в составе той или иной правовой общности, но в определенной связи, упорядоченности. Совокупность связей между элементами образует структуру права, устойчивые связи определяют упорядоченность всей системы права. Связи по горизонтали — координирующие, обеспечивают корреляцию (согласованность) структурных компонентов, ни одна часть системы не может измениться без изменения других частей. Связи по вертикали — связи субординации, одни элементы структуры права подчиняются другим.

Что собирает нормы в общности, которые как и нормы, связаны и соединены друг с другом, образуя единое целое?

Очевидно, что глубинным фактором, структурообразующем вводимые в позитивное право нормы, является правильно познанный и адекватно юридически выраженный в законе интерес⁴ участников регулируемых отношений и обусловленные им воля, цели и мотивы. Именно с учетом этого метаюридического обстоятельства формируются юридические конструкции — связеобразующие компоненты права.

Еще одно обстоятельство, лежащее за пределами формируемых законодателем структурных схем, заключается в самой природе структурной организации права, которая предполагает, наряду с вносимыми им нормами позитивного права, имплицитно присущие в ней глубинные нормативные пласты («залези права»), представленные так называемыми первичными нормами (первичными элементами структуры права) конституционного уровня, неотчуждаемыми правами человека, принципами права, иными исходными правовыми положениями. Все они, несомненно, имеют природно-естественное происхождение и выражают генеральные интересы, или фундаментальные ценности человеческой личности, ее основополагающие ориен-

тиры во взаимоотношениях с обществом и государственной властью.

Органичная связь юридических конструкций и структурности права⁵ основывается на том, что структурность — свойство, позволяющее воспринимать предметы в совокупности их устойчивых связей и отношений; благодаря устойчивой структуре их признаков, становится возможным распознавать (идентифицировать) различные объекты. В восприятии вычлениваются взаимоотношения частей и сторон предмета. Осознанность восприятия неразрывно связана с отражением устойчивых отношений между элементами воспринимаемого объекта. Внешне различные, но по существу однотипные объекты опознаются как таковые благодаря отражению их в структурной организации. Юридические конструкции — не просто собрание норм права, но такое их расположение в силу объединяющих их типов связей, которое в своем единстве дает принципиально новое качество, характеризуя существование в структурных рядах права особой нормативной общности.

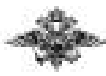
Обеспечивая структурность права, юридические конструкции в этом случае выступают как его (права) имманентное (имплицитно присущее) свойство и одновременно функция интеграции частей в целое⁶. Без юридических конструкций отдельные структурные пласты права не могли бы собираться в более общие нормативные образования. И, самое главное, нормы регулятивные не согласовывались бы с нормами охранительными, материальные с процессуальными, нормы конституционные с отраслевыми и т. д.

Таким образом, если вести речь о специально-юридических механизмах структурирования права, то

⁴ Марксово утверждение о том, что «интерес — вот, что сцепляет друг с другом членов гражданского общества» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 2. С. 134) — лежит в основании понимания связей, образующихся в сфере действия права: такие связи — следствие происходящего в обществе взаимодействия, коммуникации.

⁵ Основываясь на том, что структурализм как философское и конкретно-научное направление связано с переходом «гуманитарных наук от преимущественно описательно-эмпирического к абстрактно-теоретическому уровню исследования» (Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. М., 1989. С. 630), делается вывод о том, что метод юридических конструкций предвосхитил развитие структурализма (Халабуденко О.А. Указ. раб. С. 305), с чем, как представляется, вряд ли можно согласиться.

⁶ В этой связи требует уточнения сформулированный в юридической теории вывод о вспомогательной роли логического инструментария, юридических конструкций в структуре (системе) права, о том, что это дополнения, связи элементов права в системе (Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. гос-во и право. 1978. № 3. С. 115).



именно юридические конструкции придают структуру праву, соединяя одни нормы или их группы в нормативные комплексы, т.е. взаимосвязанные, подчиняющиеся определенным закономерностям нормативные образования, существование которых обусловлено необходимостью при возникающих сходных обстоятельствах разрешать правовые ситуации⁷. Выражая собой устойчивые, стабильные элементы права, логические формы, условные схемы, в которые облекается нормативное правовое содержание, юридические конструкции являются константной составляющей структуры права; они фиксирует наиболее устойчивые, определяющие его черты и элементы. Именно это свойство юридических конструкций предопределяет использование в законодательной деятельности метода и технологий юридического конструирования, посредством которых обеспечивается структурирование права. Тем самым законодатель: а) жестко не упорядочивая регулируемые отношения, вместе с тем, изначально берет их под правовую защиту; б) очерчивает те процессы, действия отношения, которые потенциально могут стать в разряд регулируемых; при принятии закона избегает полностью появления так называемых первоначальных пробелов и создает правовые средства для разрешения возможно возникшего в будущем спора. Таким образом исключает или сводится к минимуму появление последующих пробелов в законодательстве.

Если иметь в виду то обстоятельство, «что вслед за одной сформировавшейся юридической конструкцией как бы по цепочке появляются другие» (С.С. Алексеев), то очевиден структурообразующий потенциал юридических конструкций в составе праве. Их мультипликация (размножение) одновременно усиливает внутреннее единство права, а, следовательно, симметрично данному процессу усиливает и собственную функциональность правовых норм и институтов.

Органичная связь юридических конструкций и структурности права указывает на то, что юридические конструкции — это и мощный фактор, придающий устойчивый, константный характер структуре права. Если в ней выделить, по степени устойчивости, некие нормативные пласты, то нормы права, институты и отрасли, в которые они объединяются, представляют лишь относительно стабильные компоненты в составе права. Эта относительность обусловлена динамизмом права, а равно правотворческой политикой и практикой: последняя нередко отличается неоправ-

данной интенсивностью, частым внесением изменений в содержание позитивного права. Достаточно обратить внимание на то обстоятельство, что в общей массе принимаемых федеральных законов не менее 75% составляют законы об изменениях и дополнениях в действующее законодательство.

В отличие от первичных составляющих структуру права компонентов, юридические конструкции, являясь ее «двоичным» компонентом, отличаются существенной особенностью, не сопоставимой с иными составляющими структуру права: это устойчивый, константный элемент в составе права; если нормы и институты подвержены частым изменениям, нередко неоправданным, то юридические конструкции, по общему правилу, неизменны, именно они не только связывают структурные части права в единое целостное нормативное образование — институты, отрасли права, надотраслевые образования, но придают устойчивость структуре права, стабильность. И если, так сказать, формулируемые законодателем конструкции могут при значительных изменениях законодательства юридически все же преобразовываться, то та часть конструкций, которые складываются естественно-эволюционным путем, — постоянный и неизменный компонент права. Правильно замечено, что юридические конструкции — устойчивый и стабильный элемент правовой системы, логическая форма и условная схема, которая «бережет» первооснову юридических частей и «транслируется» через эпохи, сохраняя свою ценность независимо от философских картин мира, этических императивов и научных парадигм⁸.

⁷ Понимая то действительное значение, которое юридические конструкции играют в структуре права (что само по себе заслуживает внимания), некоторые исследователи, не преминули сделать, как им кажется, логичный вывод о том, что «немало конструктивных новшеств влечет за собой появление в системе российского права новых отраслевых образований. Речь идет о формировании и обособлении таких нормативных комплексов, как валютное, военное, конкурентное, корпоративное, лицензионное, образовательное, парламентское, профсоюзное, рекламное, спортивное, страховое право. В итоге, правовая сфера насыщается конструкциями, которые ранее находились вне правового поля» (Чевычелов В.В. Указ. раб. С. 16). На самом деле здесь имеет место следование в фарватере ложной юридической практики, склонной к ничем не оправданной мультипликации так называемых комплексных отраслей права. Однако, конструктивно такие отрасли законодательства уже «привязаны» к отраслям права (внутриотраслевым институтам) и, как правило, не обременены «конструктивными новшествами». В то же время, появление субконструкций на базе возникающих при этом комплексных институтов права, очевидно, вполне возможно.

⁸ Тарасов Н.Н. Методологические вопросы современной юридической науки. С. 163.



Таким образом, по своему назначению в составе права, юридические конструкции в определяющей степени предрасположены к обеспечению структурности права, системной взаимосвязи его элементов, и в меньшей — сориентированы на квалификацию их в качестве субстанциональных единиц права. Иными словами, *в придании праву структурности, внутреннего единства и высокой мобильности (логической стройности и рациональности) его норм и институтов заключена методологическая роль юридических конструкций*. Можно сказать, что, являясь квинтэссенцией логического инструментария права, юридические конструкции предстают в его (праве) структуре своего рода «единицами Хиггса», сцепляющими все разнородные, разнопорядковые и разноуровневые элементы правовой структуры в единое целостное и взаимодействующее образование, вследствие чего исключается их хаотичное брожение и несистемное «поведение»; одновременно усиливается результативность действия права.

Следовательно, юридические конструкции это всегда комплексное, системно-организованное образование, состоящее из множества разнородных, но внутренне нерасторжимо связанных и взаимодействующих между собой элементов, в своем совокупном воздействии призванных обеспечить реализацию юридически значимых интересов. Именно достижение фактического (не юридического) результата стягивает воедино все элементы, которые юридически признаны (закреплены в законодательстве) или, отличаясь правовой природой, существуют фактически. Таким образом, самые разнообразные вовлеченные в сферу действия права интересы — государственные (публично-значимые) и частные, вынуждают законодателя собирать воедино все правовые средства, которыми располагает правовая система, для того, чтобы действующие в этой сфере субъекты права способны были реализовать эти интересы. В этом заключен глубинный социально-правовой смысл юридических конструкций. Их кредо: подчинить внутреннюю организацию права целям его действия, систематического и непрерывного, достигающего необходимого эффекта в реальной социально-правовой жизни.

Юридические конструкции и юридическое конструирование: новая парадигма правотворческой политики и теоретической юриспруденции. С констатацией юридических конструкций в качестве

структурообразующего компонента действующего права одновременно связано признание правообразующего значения правовой доктрины. Осознание этого обстоятельства в правотворческой политике⁹ требует радикального (революционного) пересмотра отношения к научному уровню организации законодательной деятельности. Это же обстоятельство ставит научное юридическое сообщество перед необходимостью концентрации усилий на решении задач, связанных, прежде всего, с обоснованием механизмов рационального использования инструментария права соответственно закономерностям его действия¹⁰.

Несмотря на существующие разработки по проблемам рационализации структурной организации права, остается множество вопросов, требующих научного анализа: их неизученность в теории и нерешенность на практике способствует тому, что значительная часть норм, вводимых в правовую систему страны посредством принятия новых законодательных актов, не подчиняется закономерностям структурной организации права, вследствие чего действующее законодательство не достигает своих целей. С этой точки зрения роль законодателя в современных условиях не должна сводиться к простому (арифметическому) умножению количества нормативного материала; более сложной и социально значимой задачей является внедрение в законодательную деятельность современных технологий юридического конструирования¹¹, возможности которого позволяют обеспечить структурно управляемый (системный) характер всего действующего законодательства.

⁹ Нередко само понимание правотворческой политики, представленное в специальной литературе, изначально исключает из содержания такой политики концентрацию усилий государства по рационализации структурной организации права (Российская правотворческая политика: Учеб. пособие / Под ред. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. Пятигорск, 2012. С. 14.).

¹⁰ О юридическом мышлении с использованием конструкций в юридической литературе уже высказаны интересные суждения (Черданцев А.Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике // Правоведение. 1972. № 3; Его же: Логико-языковые феномены в юриспруденции: Моногр. М., 2012; Тарасов Н.Н. Методологические проблемы современного правоведения: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 41—43; Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Глухарева Л.И. Юридическая ответственность как правовая конструкции // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3 (3).

¹¹ «Самое главное предназначение юридических конструкций — рационализация права, его структуры, а значит и оптимизация его действия о рационализации права» (Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. С. 215).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАРЕН ЭДУАРДОВИЧ ГРОМОВ,

адъюнкт Московского университета МВД России

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

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Братановский С.Н.

Аннотация. Рассматривается система конституционно-правового регулирования отношений частной собственности, анализируются высказывания ученых по поводу определения понятия собственности как экономико-правовой категории в конституционно-правовом аспекте, место и роль права частной собственности в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, критерии конституционно допустимых ограничений права частной собственности.

Ключевые слова: собственность, право на частную собственность, институт права собственности, право на частную собственность.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS INSTITUTION OF PRIVATE PROPERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION

KAREN EDUARDOVICH GROMOV,

graduated in a military academy of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia

Annotation. In this article we consider a system of constitutional and legal regulation of private property, analyzes of scholars about the definition of property as economic and legal category in the constitutional and legal aspects of the place and role of private property rights in the system of constitutional rights and freedoms of man and citizen criteria constitutionally permissible restrictions on the right of private property.

Keywords: property, the right to private property, the institution of property rights, the right to private property.

Право собственности — это основное вещное право: оно предоставляет собственнику «в принципе полную власть над вещью»¹. Это положение закрепляется в праве как *plena in re potestas*². Собственник обладает широкими распорядительными полномочиями: обладание, использование, распоряжение вещью (вплоть до ее уничтожения).

При этом право на частную собственность представляет собой одно из конституционных прав человека, унифицированная модель которого закреплена на конституционном уровне. Конституционное право на частную собственность, с одной стороны, является жизненной основой существования личности, а, с другой, — главным звеном свободной экономики в обществе. Право на частную собственность характеризует меру свободы человека, его положение по отношению к другим членам нашего общества и государству и, в то же время, представляет собой экономическую основу конституционного строя России.

В настоящее время одной из главных тенденций является интенсивное расширение сферы примене-

ния конституционных норм, относящихся к регулированию права частной собственности.

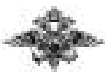
В связи с этим необходимо отметить, что вопросы конституционно-правового регулирования отношений частной собственности стали объектом пристального исследования ученых лишь после вступления в силу Конституции РФ 1993 г., закрепившей многообразие форм собственности и уделившей серьезное внимание регулированию права частной собственности.

Конституционно-правовая наука стала обогащаться исследованиями различных аспектов данного института. Однако, несмотря на это, и теперь осталось много неисследованных проблем конституционно-правового режима частной собственности в РФ.

В числе таких проблем можно назвать следующие: определение особенностей конституционно-правового регулирования отношений частной собственности, анализ конституционных гарантий и форм защиты

¹ Покровский И.А. История римского права. СПб., 1998. С. 318.

² Дождев Д.В. Римское частное право: Учебник. М., 2003. С. 381.



права частной собственности, изучение влияния международного права на регулирование и защиту конституционного права частной собственности, а также вопрос о понятии и структуре критериев конституционно допустимых ограничений права частной собственности. Так, по вопросам толкования ст. 34, 35 Конституции РФ Конституционный Суд РФ вынес более 40 постановлений и определений.

Следует отметить, что необходимость исследования структуры конституционно-правовых гарантий частной собственности обусловливается отсутствием их единого понимания как со стороны Конституционного Суда РФ, так и со стороны федерального законодателя.

На протяжении всего периода развития института права собственности было множество попыток дать научное определение этому понятию. Суммировав высказывания римских юристов, чешский исследователь римского права М. Бартошек дал следующее определение права собственности: «dominium» (синоним «proprietas»), собственность в понятийном отношении, общее правовое господство лица над материальной вещью (этим отличается от владения как господства чисто фактического)³. М. Бартошек определяет собственность над материальной вещью как господство прямое, полное, исключительное, абсолютное, легко приспособляемое, единое, правовое⁴.

Несмотря на общепризнанный тезис о значимой роли собственности в жизнедеятельности индивидов и общества, вопрос о том, как именно та или иная форма отношений собственности отражается на действиях людей, до сих пор остается открытым. Не дает ответ на этот вопрос и большое количество исследований по этой теме. Открытым остается и вопрос о сущности данного явления. Как правильно отмечает В.Н. Прокопьев, очевидно, что определять данное явление через какую-то одну группу признаков и характеристик допустимо, но доказать, что какие-то из приведенных утверждений истинны, а другие ошибочны, невозможно⁵.

С учетом данных обстоятельств нам остается признать факт, который, на первый взгляд, может показаться парадоксальным. Все приведенные выше признаки, выявленные различными учеными, одновременно и верны, и неверны. «Собственность» включает все приведенные характеристики, несмотря на то, что многие из них оказываются взаимоисключающими. Другое дело, что при разных условиях могут приобретать значимость то одни, то другие элементы данного явления. Поэтому акцентирование внимания на отдельных

элементах при одних обстоятельствах оказывается оправданным, а при других — если не ошибочным, то не отражающим реальной картины достаточно полно.

Институт права собственности — категория многогранная и уникальная по своей значимости. Именно этот институт оказывал и оказывает непосредственное влияние на формирование современной российской государственности, составляет материальную основу государственной власти в России, придает ей социально-экономическую, политическую и правовую стабильность, служит фундаментом рыночных преобразований и является приоритетным направлением реализации социальной функции государства⁶.

Анализ института права собственности требует определенных подходов к его пониманию и, в первую очередь, уяснения сущности и понятия права собственности, его места в системе права.

Традиция русской философии собственности определяет сущность собственности как проявление в ней лица: «собственность есть идеальное продолжение личности в вещах, или ее перенесение на вещи»⁷, «основание и назначение собственности лежит в отдельной личности», «собственность, строго говоря, есть некоторое свойство самой личности»⁸.

По мнению К.И. Скловского, указанное качество определяет главенство собственности, ее центральное место среди других правовых категорий⁹.

Представители русской философии права определяют последнее как «внешнюю свободу, предоставленную и ограниченную нормой»¹⁰, «право на все деяния и состояния, при которых свобода других людей по общему закону разума сохранена быть может»¹¹.

А.П. Куницын пишет, что «поскольку главное начало определяется для того, чтобы посредством одного каждый

³ Бартошек М. Римское право. Понятия, термины, определения. М., 1989. С. 113, 114.

⁴ Там же. С. 114.

⁵ Прокопьев В.Н. К вопросу о сущности собственности / Право собственности в России (вопросы теории и практики): Сб. ст. Междунар. науч.-практич. конф. / Под ред. Н.М. Коршунова, В.В. Маркина, Б.Н. Алейникова. Пенза, 2006. С. 83.

⁶ Алейников Б.Н. Институт собственности в системе российского права / Право собственности в России (вопросы теории и практики): Сб. ст. Междунар. науч.-практич. конф. / Под ред. Н.М. Коршунова, В.В. Маркина, Б.Н. Алейникова. Пенза, 2006. С. 17.

⁷ Соловьев В.С. Оправдание добра. Соч. в 2 т. Т. I. М., 1988. С. 432.

⁸ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 17.

⁹ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие; 2-е изд. М., 2000. С. 133, 149, 150.

¹⁰ Трубецкой Е.Н. Русская философия права (антология); 2-е изд. СПб., 1999. С. 206.

¹¹ Куницын А.П. Русская философия права (антология). 2-е изд. СПб., 1999. С. 58.



мог различать право от не права во всех встречающихся случаях, то оно должно быть относительно к предметам права всеобщее, дабы в оном содержался признак, всякому праву приличествующий, и чтобы все то не могло быть почтено правом, в чем нет одного признака»¹².

Поскольку право собственности является первым¹³ или даже первенствующим¹⁴, то логичным будет утверждение о том, что именно ему в большей степени будет присуще «главное начало (качество) права вообще»¹⁵.

С нашей точки зрения, определение права собственности как всеобщей и необходимой формы свободы отражает природу, смысл и специфику права вообще и первичного, главного права — права собственности, в частности, фиксирует понимание последнего как самостоятельной философско-правовой сущности, отличной от других сущностей, например, чисто философской¹⁶.

Существенный вклад в разработку научных проблем собственности в системе рыночной экономики внесли отечественные экономисты: Л.И. Абалкин, Ю.Ф. Воробьев, С.Ю. Глазьев, А.Е. Городецкий, А.Г. Грязнова, В.И. Жуков, В.Я. Иохин, В.Д. Камаев, А.А. Кочетков, А.Г. Куликов, И.К. Ларионов, В.И. Новичков, А.В. Новичков, Ю.М. Осипов, Н.Н. Пилипенко, В.Д. Руднев, Б.В. Салихов, Д.Е. Сорокин, В.Л. Тамбовцев, К.А. Хубиев, В.А. Шаховой, В.Н. Щербаков.

Философско-правовые и социологические основания собственности, особенности различных проектов институционализации государственной собственности обстоятельно представлены в трудах Г.В.Ф. Гегеля, К. Маркса, П. Прудона, Р. Пайпса, Ф. Листа и других ученых.

В современной российской юриспруденции преобладающей является точка зрения, в соответствии с которой институт права собственности имеет межотраслевой, комплексный характер¹⁷.

В связи с этим, обобщая взгляды ученых-правоведов, В.Д. Мазаев отмечает, что «допустимо говорить о конституционно-правовом, цивилистическом, хозяйственно-правовом, финансовом и т.д. элементах межотраслевого института права собственности» и «рассуждать не только об отраслевых элементах института права собственности, но и о собственном отраслевом представлении о понятии права собственности и его содержании»¹⁸.

На наш взгляд, мы имеем дело не с многоотраслевым институтом, а со всеобщим институтом права. Анализ положений философии права собственности, общей теории права, отраслевых теорий и, в первую очередь, конституционного и гражданского права, отраслевого законодательства и системы законодатель-

ства в целом позволяет сделать вывод о всеобщности права собственности, а, следовательно, предположение о всеобщности института права собственности. Итак, право собственности есть свобода, а последняя всеобща (абсолютна).

О всеобщности права собственности Д.И. Мейер пишет следующее: «Были и есть писатели, утверждающие, что в некоторых обществах юридический быт устанавливается без права собственности. Но это несправедливо: право собственности, иногда сокрыто, существует в грубых формах, но, тем не менее, оно всегда и везде существует. И эта необходимость существования права собственности не исключает собой творчества, признаваемого за юридическим бытом: господство человека над вещью, необходимое для удовлетворения его потребностей; господство, принимаемое на первый раз правом собственности, служит лишь одной из исходных точек для того творчества, которое мы приписываем юридическому быту, подобно тому, как личность составляет понятие, из которого исходят и к которому возвращаются все юридические определения»¹⁹.

Проведенное исследование института собственности позволяет нам внести предложение о создании механизма передачи в общественное владение всех природных ресурсов, доход от использования которых должен поступать в государственный бюджет и в основной своей массе направляться на хозяйственные и социальные нужды.

Процесс огосударствления природной ренты может создать определенную базу как для дальнейших научных исследований в этом направлении, так и для деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

¹² Кунцын А.П. Русская философия права (антология). 2-е изд. СПб., 1999. С. 56, 57.

¹³ Чичерин Б.Н. Собственность и государство. С. 114.

¹⁴ Алексеев Н.Н. Собственность и социализм / Русская философия собственности. С. 354.

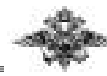
¹⁵ Скловский К.И. Указ. соч. С. 149.

¹⁶ Власова М.В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития. М., 2002. С. 10.

¹⁷ Власова М.В. Указ. соч.; Гребенников В.В. Институт права собственности в системе конституционно-правового регулирования рыночных отношений // Конституционный строй России. Вып. 3. М., 1996. С. 105; Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000. С. 30; Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 131; Морозова Л.А. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Гос-во и право. 1996. № 12; Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 310.

¹⁸ Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 128.

¹⁹ Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. По испр. и доп. 8-у изд., 1902. 2-е изд., испр. М., 2000. С. 325.



ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПАВЕЛ КОНСТАНТИНОВИЧ ЛЫСОВ,

*адъюнкт очной формы обучения кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России*

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

E-mail: Panya-sil@mail.ru

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

Рецензент: доцент кафедры, кандидат юридических наук, доцент Чеишвили М.В.

Аннотация. В статье рассматривается федерализм судебной власти, поскольку последнее является сложной политической и правовой проблемой, касаемо распределения властных полномочий между органами государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: суд, судебная власть, федерализм, организация судебной власти.

FEATURES ORGANIZATION OF THE JUDICIARY IN THE RUSSIAN FEDERATION

PAVEL KONSTANTINOVICH LYSOV,

graduated in a military academy of full-time tuition of chair

of the constitutional and municipal law of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia

Annotation. The article deals with of the judiciary, federalism, since the latter is a complex political and legal issue with regards the distribution of powers between the state authorities at the federal level and the subjects of the Russian Federation.

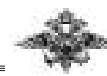
Keywords: court of justice, judicial power, federalism, organization of judicial power.

Организация судебной власти в федеративных государствах имеет свои отличительные особенности, обусловленные необходимостью решения вопроса о единстве и распределении государственно-властных полномочий в территориальном аспекте, т.е. о распределении власти между федеральным центром и субъектами федерации. Последнее является сложной политической и правовой проблемой, так как речь идет о распределении властных полномочий между органами государственной власти, разными по своему правовому статусу. В целях упрочения российского федерализма и эффективной защиты личности, общества и государства необходимо разумное сочетание интересов регионов и центра, оптимальное соотношение и баланс централизации и децентрализации¹.

Поскольку субъекты федерации обладают правом осуществления государственной власти на своем

уровне, то неизбежно возникает вопрос о необходимости федеративной организации судебной ветви власти. Судебный федерализм — достаточно распространенное в мире и актуальное для Российской Федерации явление. Не только на уровне федерации, но и во всех субъектах Российской Федерации, нужна эффективная и работающая судебная ветвь власти, поскольку только самостоятельная, беспристрастная и независимая от волеизъявления со стороны судебная власть выносит истинно справедливые решения. Усиление несбалансированности экономики и политической нестабильности, неизбежные конфликты между федеральными и региональными органами

¹ Малько А.В., Саломатин А.Ю., Терехин В.А. Судебный федерализм в условиях глобализации (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 33.



власти побуждают вновь и вновь обращаться к данному феномену в целях его возможной оптимизации.

Особо актуальна проблема обеспечения государственного единства при реализации принципа федерализма в сфере судебной власти. Единство судебной системы Российской Федерации обуславливается единством природы судебной власти. Но и единство судебной власти зависит от единства судебной системы, через которую эта власть осуществляется².

Вместе с тем, единство судебной власти не отрицает наличия в структуре единой судебной системы как развивающегося целого, совокупности уровней и судебных подсистем³.

Конституция Российской Федерации, употребляя термины «суд» и «федеральный суд» при этом не констатирует наличия в государственной системе России судебной системы субъектов Российской Федерации. Конституция России непосредственно регламентирует статус только высших федеральных судебных органов, тогда как суды субъектов РФ в ней не упоминаются. Российская Конституция вообще не содержит положений, устанавливающих основы организации и деятельности судебной власти на региональном уровне. Вместе с тем, представляется, что нормы Конституции России определяют, в силу федеративного устройства государства, возможность распределения не только законодательной и исполнительной властей, но и судебной власти между Российской Федерацией и ее субъектами⁴.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, субъекты Федерации наделены правом самостоятельной организации системы органов государственной власти исходя из требования ее соответствия основам конституционного строя России.

Принцип конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами относит к ведению федерального центра установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов судебной власти (п. «г» ст. 71). Кроме того, к федеральным предметам ведения отнесено судоустройство, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное законодательство (п. «о» ст. 71).

К совместному ведению федерального центра и субъектов РФ отнесены вопросы кадрового обеспече-

ния судебных органов (п. «л» ч. 1 ст. 72), а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти, включая органы судебной власти (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Таким образом, не следует полагать, что Конституция Российской Федерации вообще не предоставляет возможности учреждения судов субъектов РФ. Вряд ли необходимо также внесение в Конституцию Российской Федерации дополнений, регламентирующих положение судов субъектов РФ в российской судебной системе⁵. Последовательная реализация имеющихся конституционных положений о федеративном характере российского государства предопределяет создание системы органов судебной власти в субъектах Российской Федерации.

Федеративный принцип организации государственной власти, применительно к власти судебной, означает наличие в единой общегосударственной судебной системе России двух подсистем: федеральных судов и судов субъектов федерации. Принцип единства судебной системы закреплен в Конституции Российской Федерации и в Законе о судебной системе. В последнем определены суды, входящие в федеральную судебную систему, а также суды, образующие судебную систему субъектов РФ. При этом к судам субъектов Российской Федерации Закон о судебной системе относит: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации; мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 4).

В Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» также закреплено, что систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов РФ (ч. 1 ст. 1). К судам общей юрисдикции субъектов РФ вышеуказанный Закон относит мировых судей (ч. 3 ст. 1).

Согласно Закону о судебной системе, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно опре-

² Загайнова С.К. Место судебных актов в обеспечении единства судебной власти: некоторые аспекты проблемы // Правоведение. 2007. № 3. С. 103.

³ Лонская С.В. Дифференцированность судебной системы России // История государства и права. 2012. № 16. С. 22.

⁴ Косолапов Ф.М. Указ. соч. С. 33.

⁵ Семенов С.Н., Еременко М.В. Дуализм правового положения мировых судей // Мат-лы Всерос. науч. конф. «Конституционные основы судебной власти». М., 2004. С. 113, 114.



делять порядок наделения полномочиями мировых судей и формирование корпуса мировых судей.

Принцип единства судебной системы проявляется в ряде важнейших аспектов:

- ◆ в осуществлении судопроизводства всеми федеральными судами и мировыми судьями в соответствии с правилами, установленными федеральным законом;
- ◆ в соблюдении всеми судами положений Конституции России и единообразном применении норм федеральных законов;
- ◆ в обязательном исполнении на всей территории государства актов судебной власти, вступивших в законную силу⁶;
- ◆ в приоритете федеральных законов перед законами субъектов РФ по вопросам, отнесенным к федеральному ведению и совместному ведению федерального центра и субъектов Федерации;
- ◆ в осуществлении федеральными судами судебного контроля законности правовых актов, принятых региональными органами власти.

Исследование федеративного аспекта реализации судебной власти в Российской Федерации включает изучение вопросов, связанных с организационным построением судебной системы субъектов Российской Федерации и спецификой функционального назначения судов, образующих эту судебную систему. Развитие региональных судебных подсистем определяется совокупностью необходимых политических, социальных, экономических и иных предпосылок, в числе которых следует выделить:

- ◆ перспективное совершенствование федеративных отношений;
- ◆ поэтапное расширение компетенции субъектов Российской Федерации в сфере судостроительства;
- ◆ осуществление правосудия в судах субъектов Российской Федерации на основе принципов, закрепленных в российской Конституции и федеральном законодательстве.

Реализация принципа федерализма преследует дополнительные цели, направленные на совершенствование взаимоотношений между федеральным центром и регионами, а также между судебными органами и органами местного самоуправления. Суды, образующие судебную систему Российской Федерации, призваны разрешать следующие задачи:

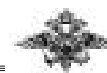
- ◆ обеспечение доступности правосудия посредством приближения судебных органов к месту проживания граждан;
- ◆ обеспечение взаимодействия региональных институтов государственной власти, гражданского общества и суда (в том числе, посредством согласования кандидатур судей субъектов федерации с региональными органами власти);
- ◆ отправление правосудия с учетом соответствующих региональных традиций и особенностей правосознания граждан конкретных регионов;
- ◆ упрощение процедуры правосудия (посредством использования примирительных процедур, института медиации и т.д.);
- ◆ снижение нагрузки на федеральную судебную систему;
- ◆ обеспечение доступности правосудия посредством упрощения процедуры инициирования судебного разбирательства (снижение минимального размера уплачиваемой госпошлины, замена письменного обращения устным заявлением, подлежащим занесению в протокол и т.п.).

При этом следует помнить, что, с одной стороны, суды субъектов РФ должны содействовать совершенствованию и укреплению федеративных отношений, а с другой, — не могут рассматриваться как органы, созданные исключительно с целью уменьшения «нагрузки» на федеральные суды путем создания дополнительного звена российской судебной системы⁷.

В целом, можно сделать вывод о том, что проблема организации судебной власти в реалиях Российского федерализма нуждается в глубоком научном исследовании и осмыслении. Так же необходимо отметить, что за 2010—2014 гг. внимание к затронутым вопросам со стороны ученых и государства усилилось. Но не стоит забывать, что вопрос федерализма в России касательно судебной системы остается одним из самых сложных в поиске «золотой середины» между федеральным центром и регионами.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 2. С. 1.

⁷ Шагиева Р.В., Сафонов В.Е. Рецензия на монографию С.Г. Павликова «Системы судов субъектов Российской Федерации» (М., 2012) // Государство и право. 2012. № 10. С. 118, 119.



СТАДИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

САМВЕЛ СУРЕНОВИЧ МАИЛЯН,

заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор;

АРТУР ЛЕВОНОВИЧ МИРОНОВ,

доцент кафедры конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России, кандидат юридических наук,

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право.

E-mail: arturmironov@yandex.ru

Аннотация. Рассматриваются стадии правотворчества, дан анализ понятиям стадии правотворчества и стадии законотворчества. Особое внимание уделяется такой стадии как право Президента РФ на наложения вето. Анализируются полномочия Президента РФ и Государственной Думы ФС РФ при назначении главы Правительства РФ сквозь призму правотворчества. Обосновывается необходимость установления четких процедур контроля для улучшения эффективности государственного управления.

Ключевые слова: правотворчество, стадия, законодательная инициатива, Президент РФ, Государственная Дума ФС РФ, контроль, государственное управление.

STAGES OF LAW-MAKING AND THEIR INFLUENCE ON PUBLIC ADMINISTRATION

SAMVEL SURENOVICH MAILYAN,

the deserved lawyer of the Russian Federation, the doctor of jurisprudence, professor;

ARTUR LEVONOVICH MIRONOV,

associate professor of the constitutional law and municipal law

of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia, candidate of jurisprudence

Annotation. Law-making stages are considered, the analysis is given to concepts of a stage of law-making and a stage law-making. The special attention is paid to such stage as the right of the Russian President for imposings of the veto. Powers of the Russian President and the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation at appointment of the head of the government of the Russian Federation through a law-making prism are analyzed. Need of establishment of accurate procedures of control for improvement of efficiency of public administration locates.

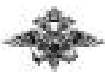
Keywords: law-making, stage, legislative initiative, Russian President, State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation, control, public administration.

В юридической теории и практике общепризнано, что, решая вопрос о стадиях процесса правотворчества, исследователи, за редким исключением, фактически рассматривают проблемы стадий законотворчества. Происходит, на наш взгляд, непроизвольная и ничем не оправданная подмена понятий и явлений. Ибо когда мы говорим о стадиях процесса правотворчества, то по логике вещей должны рассматривать стадии процесса принятия, изменения или отмены всех вместе и каждого в отдельности нормативного правового акта. Когда же речь идет о стадиях процесса законотворчества, рассмотрению подлежат лишь стадии принятия, изменения или отмены законов. Вместе с тем, в юридической литературе данным терминологи-

ческим различиям, так же как и отражаемым в них фактическим, содержательным различиям не придавалось¹ и не придается особого значения, что позволяет сказать о существовании традиции отождествления данных понятий.

Вторая стадия законодательной инициативы предполагает всестороннее обсуждение законопроекта с привлечением экспертов и специалистов. Представляется, что уже на этой стадии необходимо обнародование законопроекта и вынесение его на самое широкое общественное обсуждение.

¹ Правотворчество в СССР / Отв. ред. А.В. Мицкевич. М., 1974.



Особенностью третьей стадии является право Президента РФ наложить вето на принятый закон, что означат, в том числе, возможность первого лица государства вплоть до последнего (завершающего) этапа, после которого закон должен получить свою юридическую силу, проконтролировать, не войдет ли закон в противоречие со сложившейся правовой системой².

Предметом острой дискуссии юристов стала конституционная норма ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, регламентирующая порядок представления Президентом РФ Государственной Думе кандидатур на должность главы Правительства РФ. В соответствии с этой нормой после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур на должность Председателя Правительства Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Государственная Дума РФ в запросе в Конституционный Суд РФ попросила дать толкование этой конституционной нормы, а именно разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представить отклоненную Государственной Думой РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой РФ одной и той же кандидатуры на указанную должность.

Государственная Дума РФ полагала при этом, что по смыслу положений ст. 111 и связанных с ней п. «а» ст. 83, п. «б» ст. 84 и п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ Президент РФ не вправе повторно предоставлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства РФ, а Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ только после отклонения ею трех разных представленных им кандидатур Председателя Правительства РФ.

Конституционный Суд РФ, рассмотрев запрос Государственной Думы, в своем Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П, определил, что по буквальному смыслу ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, оцениваемой во взаимосвязи с другими положениями этой статьи, словосочетание «трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации» может означать и трехкратное отклонение одной и той же кандидатуры на должность, и трехкратное отклонение представленных лиц, предлагаемых на должность. Иными словами, текст ст. 111 Конституции РФ сам по себе не исключает ни одного из двух названных вариантов, а конституционно-правовой смысл положений ч. 4 ст. 111 может быть выявлен с учетом

преследуемых конституционным законодателем и заложенных в этих положениях целей. Проанализировав эти цели, Конституционный Суд РФ постановил: «Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представить одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата»³.

Особое мнение по этому вопросу высказал судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук. По его мнению, «исходя из буквального смысла текста ст. 111, взятого в системном виде с другими положениями Конституции РФ, вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при ее отклонении Государственной Думой.

Если Государственная Дума не дает согласие, то необходимо проводить дальнейшее согласование позиций Президента РФ и Государственной Думы по вопросу о новой кандидатуре. При предоставлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что гарантировано ей ст. 10 и 11 Конституции РФ и, следовательно, она превращается в «орудие проведения воли главы государства»⁴.

Свое мнение по этому поводу высказал и судья Конституционного Суда В.О. Лучин. По его мнению, положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ означает, что Президент РФ не вправе по своему усмотрению вносить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ. Президент может представить отклоненную кандидатуру лишь при условии достигнутого посредством взаимных консультаций согласия Государственной Думы вернуться к обсуждению и голосованию по данной кандидатуре⁵.

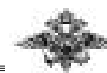
Вспомним далекий 1998 г., когда после отставки Правительства С.В. Кириенко Президент РФ Б.Н. Ельцин дважды вносил в Государственную Думу кандидатуру В.С. Черномырдина на пост Председателя Прави-

² Кроме того, результаты голосования («за» или «против» законопроекта) — это в принципе доступная (и обнаруживаемая) информация. И чтобы ни говорили в публичных выступлениях и дебатах политики конкретными бывают только цифры.

³ Комментарий к Конституции РФ. М., 2000. С. 158.

⁴ Там же. С. 159.

⁵ Там же. С. 166, 167.



тельства Российской Федерации. Парламент дважды выразил несогласие. С целью избежания парламентско-правительственного кризиса, Президент Российской Федерации провел серию консультаций и в результате согласился предложить Государственной Думе компромиссную кандидатуру Е.М. Примакова, которая и была поддержана большинством депутатов⁶.

В целом можно сделать вывод о том, что действующая Конституция РФ не ограничивает Президента РФ в выборе кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ. При этом Основной закон не содержит норм, регламентирующих порядок действий Президента по выбору кандидатуры Председателя Правительства.

Конституционный Суд РФ также неоднократно подчеркивал важность поиска согласия между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой при назначении Председателя Правительства: «Из ст. 111 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ч. 1 ст. 10, 11, ч. 2 и 3 ст. 80, п. «а» ст. 83, п. «б» ст. 84, п. «а» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 110 и ч. 1 ст. 115, определяющими место Правительства РФ системе государственной власти, условия и порядок назначения его Председателя, также следует необходимость согласованных действий Президента РФ и Государственной Думы в ходе реализации своих полномочий в процедуре назначения Председателя Правительства РФ. Поэтому указанная процедура предполагает поиск согласия между ними с целью устранения возникающих противоречий по поводу кандидатуры на данную должность, что возможно на основе предусмотренных Конституцией РФ или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике»⁷.

Некоторые из судей Конституционного Суда РФ полагают, что Президент РФ и Государственная Дума не только могут, но и должны использовать самые различные формы нахождения взаимного согласия при подборе кандидатуры Председателя Правительства: «Президент, предлагая кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации, должен искать и находить согласие с Государственной Думой, подбирая соответствующую кандидатуру.

Способы (формы) поиска согласия могут быть различны. Именно для обеспечения такого взаимодействия Конституция РФ устанавливает и для Президента РФ, и для Государственной Думы соответствующие сроки (ч. 2 и 3 ст. 111). Процесс представления кандидатур, будучи формой реализации Президентом РФ

своих полномочий, должен осуществляться на основе взаимодействия его с Государственной Думой в рамках существующих парламентских процедур.

О нацеленности ст. 111 Конституции РФ на достижение согласия Президента и Госдумы свидетельствует установление определенного срока, с тем чтобы они предприняли соответствующие усилия по согласованию предлагаемой кандидатуры. Необходимость предварительных консультаций Президента с фракциями и депутатскими группами, взаимодействия в иных правомерных формах — очевидна. Нежелательны как односторонние действия Президента, его давление на депутатов при представлении кандидатуры Председателя Правительства, так и отказ Государственной Думы искать компромисс с Президентом»⁸.

В настоящее время в сфере осуществления государственного контроля как важнейшей формы государственного управления нужны четкие процедуры контроля с указанием участников, их прав и обязанностей, перечня последовательно совершаемых действий, объема представляемой и оцениваемой информации.

Создание современной научно-исследовательской и учебной базы государственного контроля, формирование системы кадрового обеспечения контроля. Научно-исследовательскую базу могут составлять институт национального контроля, научно-исследовательские лаборатории по прикладным направлениям государственного контроля, научные исследования, научно-популярные издания, публикации на темы контроля.

Подробнее необходимо остановиться на такой актуальной проблеме, как подготовка кадров государственного управления и контроля. В научной литературе встречаются предложения готовить кадры в высших учебных заведениях⁹. Авторы в целом разделяют это мнение, однако полагают целесообразным рассмотреть практический пример подготовки профессиональных кадров для Министерства внутренних дел России.

В первой половине 1990-х гг. в России была создана широкая сеть учебных заведений МВД России с целью

⁶ Шахрай С.М. Конституция и законодательство. М., 2003. С. 45.

⁷ Пункт 4 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Лучина по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ // Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

⁹ Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 372.



обеспечить органы внутренних дел специалистами, имеющими среднее профессиональное или высшее юридическое образование. При существующей интенсивности подготовки специалистов через пять лет работы учебные заведения должны были удовлетворить потребность органов внутренних дел. Однако этого не происходит, сохраняется некомплект сотрудников, особенно на уровне городских и районных органов УМВД¹⁰.

Такая ситуация имеет место, прежде всего, из-за того, что значительное количество выпускников через 1—3 года после окончания учебного заведения уходит из органов внутренних дел, в лучшем случае — в другие государственные службы (прокуратура, налоговая инспекция, таможня и так далее), но чаще происходит отток «кадрового капитала» в частный сектор экономики. Причин такого положения несколько: выбор профессии происходит в незрелом возрасте, как правило, это юноши и девушки в возрасте 17—18 лет; низкое социально-бытовое обеспечение; тяжелые условия службы; трудная психологическая, физическая и нравственная адаптация. Кроме того, существующая ныне контрактная система не может предотвратить оттока кадров, так как зачастую не обеспечивает возможности исполнения предусмотренных в контракте условий прохождения службы.

При этом автор согласен с мнением ученых и специалистов в исследуемой сфере, что эффективно осуществлять контроль можно только в том случае, если в совершенстве знаешь объект, принципы, формы и методы проведения контроля. В данном случае необходимо выполнение ряда требований к кандидатам на должности государственных контролеров: высшее (юридическое, экономическое, техническое) образование, определенный стаж работы в государственных органах, желательны — в соответствующей сфере контроля¹¹.

Организация адекватной информационно-коммуникационной инфраструктуры государственного контроля. Под информационно-коммуникативной инфраструктурой контроля понимается совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и выдачи информации, необходимой для этой сферы деятельности (информационная, справочная работа). Это статистическая, оперативная, плановая, учетная, отчетная, нормативно-справочная информация, а также системы документации (унифицированные и специальные). Сюда же входят информационно-правовые системы баз данных и информационные базы данных органов государственной

власти. Каждый субъект государственного контроля должен располагать возможностью использования таких систем в соответствии с его компетенцией.

Анализ содержания взаимоотношений субъектов и объектов государственного контроля, а также практики работы в сфере управленческого, информационно-документационного и организационного обеспечения контрольной деятельности позволяет утверждать, что система государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, является во многом информационной, т.е. основанной на переработке больших массивов информации¹².

Требование информационно-коммуникативной обеспеченности государственного контроля обусловлено также и тем, что субъектам этого контроля необходима достоверная информация о реальном состоянии дел, действиях контролируемого объекта (исполнителя) и достигнутых результатах. Субъекты контроля должны обладать приоритетным правом доступа к любой информации об исполняемом решении независимо от стадии ее формирования или прохождения. В соответствии с их компетенцией они (субъекты контроля) должны обладать правом требовать у исполнителей и соисполнителей письменных и устных объяснений по любым интересующим их вопросам, которые имеют отношение к исполнению решений. Порядок получения такой информации, правила ознакомления субъектов контроля с ней, их персональная ответственность за ее сохранность, должны регламентироваться нормативными правовыми актами.

Материально-техническое и финансовое обеспечение функционирования системы государственного контроля. Необходимое материально-техническое и финансовое обеспечение системы государственного контроля осуществляется в рамках материально-технического и финансового обеспечения деятельности Правительства, Аппарата Правительства, федеральных органов исполнительной власти РФ в целом и в настоящее время отдельно не регламентируется.

¹⁰ Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 91.

¹¹ Там же. С. 92.

¹² Для выполнения подобной работы требуется применение различных средств коммуникации, в том числе технических средств вычислительной техники, локальных электронных сетей, автоматизированных рабочих мест, систем межведомственного документационного оборота, ксероксов, сканеров, электронных картотек и т.п.).



ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ВЕЩНОГО ПРАВА ЗАСТРОЙКИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ РОССИИ

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ БАРГОВ,

соискатель Московского университета МВД России, научный сотрудник НИИ образования и науки

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право;

семейное право; международное частное право

E-mail: a.bargov@gmail.com

Аннотация. Создание концепции развития гражданского законодательства РФ направлено, в том числе, на изменение разд. II Гражданского кодекса РФ, посвященного праву собственности и другим вещным правам. Предложение по введению института права застройки является следствием того, что аренда не является наиболее практически применимой и удобной конструкцией для застройки земельных участков. В статье рассматривается вопрос о необходимости жесткого законодательного регулирования всех вещных прав, в частности права застройки.

Ключевые слова: право застройки, суперфиций, концепция развития гражданского законодательства РФ, вещное право, аренда.

LEGAL PATTERN OF BUILDING LEASEHOLD IN THE CIVIL LAW OF RUSSIAN FEDERATION

ALEKSANDR VLADIMIROVICH BARGOV,

competitor of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia,

research associate of scientific research institute of science and education

Annotation. Concept creation of civil legislation of Russian Federation is referred to modification of the section II of Civil Code of Russian Federation, which is given up to property law and other “in rem” jurisdiction. A suggestion to organize the institution of building leasehold follows the fact that lease is not the best and the most convenient way to development a land. At the article there was raised a question about strict necessity to regulate all in rem jurisdiction and the building leasehold in particular.

Keywords: building leasehold, superficies, concept creation of civil legislation of Russian Federation, in rem, leasing, rent.

Проводимая последние несколько лет работа по созданию концепций изменения гражданского законодательства, посвященных отдельным, пусть и весьма важным, вопросам (о недвижимом имуществе, о юридических лицах, об обязательствах), показала, что без комплексного подхода, направленного на реформирование всей структуры гражданского законодательства, реализация этих концепций невозможна. Таким образом, в настоящее время стоит задача изменения содержания всех разделов Гражданского кодекса РФ, среди которых важнейшее место занимает разд. II, посвященный праву собственности и другим вещным правам.

Представляется, что на современном этапе развития гражданско-правовых отношений аренда не является наиболее практически применимой и удобной конструкцией для застройки земельных участков. Нормы об обязательности проведения торгов (аук-

ционов) по продаже права на заключение договора аренды земельного участка для жилищного строительства являются препятствием в большинстве случаев строительства, а проведение торгов связано с дополнительными расходами. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808 утверждены правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков (с изм. от 29 декабря 2008 г.). Названными правилами предусмотрено, что торги являются открытыми по составу участников и проводятся в форме аукциона или конкурса. При этом аукцион может быть открытым или закрытым по форме подачи предложений о цене или размере арендной платы. При этом как земельное, так и градостроительное законодательство постепенно расширяет перечень процедур



предоставления земельных участков в собственность или аренду для строительства на торгах¹. Согласно ст. 38.2 Земельного кодекса РФ установлена процедура и особенности проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства. В ст. 46.2 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено предоставление земельных участков в аренду по договору о развитии застроенной территории, который заключается на аукционах.

Есть и первые результаты аукционов по продаже права на заключение договора аренды для его комплексного освоения в целях жилищного строительства. И вот в момент первого подведения позитивных итогов нескольких лет использования аукционов по предоставлению в аренду земельных участков для строительства от данного института предложено отказаться. При этом остается не до конца понятным, как по замыслу разработчиков Концепции суперфиций должен вписаться в существующую систему предоставления земельных участков для строительства (систему «собственность — аренда»); в каких случаях и для каких видов строительства (многоквартирного жилищного, индивидуального жилищного, промышленного, общественно-делового и т.д.) земельные участки могут предоставляться на праве застройки, а для каких случаев необходимо сохранение процедуры торгов.

Многие авторы², занимающиеся проблемами вещного права, включая и право застройки, отмечали как один из главных недостатков российского правового регулирования в этой сфере отсутствие более-менее содержательной общей части. Этот недостаток иногда использовался как один из аргументов, направленных на отрицание вещного права как самостоятельной юридической категории. Признавая важность вещного права, нельзя отрицать необходимость формирования его подробной общей части.

Общая часть вещного права необходима еще и для того, чтобы обеспечить стабильность правового регулирования. В идеале вещное право должно быть ядром стабильности гражданского права. К сожалению, последние 15 лет показали, что до стабильности в этой сфере нам еще очень далеко. Достаточно вспомнить многочисленные эксперименты в регулировании земельных отношений, когда от одних вещ-

ных прав переходили к другим, а то и вовсе отказывались от них, стремясь насадить вместо них обязательственные права в рамках договора аренды, как это произошло при принятии Земельного кодекса РФ 2001 г. Нельзя не упомянуть здесь и о регулировании горных, водных и лесных отношений, в которых вещные права занимают незаслуженно малое место. Не достиг прогресса в регулировании вещных прав и ныне действующий Жилищный кодекс РФ.

Общая часть вещного права необходима для того, чтобы «управлять» многочисленными законами, посвященными отношениям по поводу природных ресурсов (земельных участков, участков недр, водных объектов и т.д.), а также наиболее значимых «рукотворных» объектов недвижимости (жилых помещений, комплексов недвижимого имущества и т.п.). Иными словами, при построении общей части вещного права нельзя забывать о правовом регулировании, которое существует в указанных сферах отношений, и, самое главное, о том, какими должны быть нормы, которые там еще предстоит создать, одним из которых и должно явиться, как отмечают разработчики Концепции, право застройки.

Что касается структуры общей части вещного права, то в ней должны найти место нормы о³:

- 1) понятии вещного права в объективном смысле и действии его норм применительно к другим законам, регулирующим отдельные разновидности вещных прав;
- 2) понятии субъективного вещного права и его легальных признаках;
- 3) элементах вещного права (субъектах, объектах и содержании);
- 4) видах вещных прав;
- 5) осуществлении вещных прав;
- 6) защите вещных прав.

Структура общей части вещного права может быть дополнена и иными нормами, рассчитанными на применение ко всем вещным правам (например, об основаниях приобретения и прекращения вещных прав). Однако, это требует дополнительного осмыс-

¹ Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение права на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики // Гарант, 2009.

² Иванов Р.Л., Скобелкин В.Н. Основы Российского государства и права: Учеб. пособие. В 2 ч. Ч. 2. Омск, 1994.

³ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник для вузов. М., 2001.



ления, во всяком случае, основания приобретения и прекращения права собственности будут значительно отличаться от соответствующих оснований применительно к правам на чужие вещи.

Возможно, в структуре общей части придется выделять общие нормы, рассчитанные на все вещные права, и нормы, специально посвященные правам на чужие вещи, такие как право застройки. Однако, специальное подразделение в составе общей части, которое было бы посвящено только правам на чужие вещи, вряд ли будет достаточно объемным.

Особенностью «права застройки» должна стать жесткая законодательная регламентация, допускающая куда меньшую автономию воли, чем право обязательственное. Нормы, посвященные праву застройки как составному элементу структуры вещного права, по общему правилу должны быть диспозитивными, так как у данного вида права должна быть возможность их изменения другим законом и (или) соглашением сторон, например Земельным кодексом. Особое внимание следует уделить порядку изменения норм права застройки другими законами. Не секрет, что законодательство об отдельных видах природных ресурсов меняется довольно часто и нужно обеспечить стабильность права застройки в этой сфере. Не менее важна стабильность и в жилищной сфере.

И здесь нужно вернуться к вопросу о применении абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ. Об этом было сказано и написано очень много. Однако, для вещного права, включающего нормы права застройки, применение данной нормы особенно актуально. Есть все основания считать эту норму «регламентной», обязывающей законодателя при принятии иных законов вносить изменения в ГК. В противном случае должны применяться нормы ГК. Впрочем, практика применения абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ напрямую еще не оценивалась Конституционным Судом РФ, так что ее перспективы неясны. Возможно, следует подумать об «усилении» данной нормы применительно к вещным правам⁴.

Помимо общей нормы о том, что регулирование вещных прав осуществляется императивными нормами разд. II, следует закрепить некоторые правила, касающиеся отдельных аспектов регулирования вещных прав. Например, о том, что в случаях, предусмотренных законом, вещные права приобретаются и (или) прекращаются помимо воли их правообладателей (с соответствующим регулированием, касающимся отдельных видов таких прав). Другая воз-

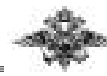
можная норма может устанавливать, что вещные права возникают лишь у тех субъектов и на те объекты, которые названы в законе, а содержание вещных прав не может быть расширено.

При определении права застройки как элемента структуры вещного права в субъективном смысле основной акцент нужно сделать на отношении его правообладателя к земельному участку, а не ко всем третьим лицам. Именно отношение к земельному участку служит основой для противопоставления вещных и обязательственных прав, для выделения подавляющего большинства признаков вещных прав, для классификации вещных прав и для определения способов защиты вещных прав. Господство лица над вещью составляет основное содержание вещного права. Отношение обладателя вещного права к третьим лицам имеет подчиненное положение и является результатом его включенности в гражданский оборот в качестве субъекта права. Обязанность всех третьих лиц воздерживаться от нарушения вещных прав проявляется лишь тогда, когда вещное право кем-то нарушено.

Итак, вещное право в субъективном смысле — это мера возможного поведения его обладателя в отношении вещи, снабженная установленной правопорядком обязанностью всех третьих лиц воздерживаться от его нарушения. Вещным может быть только право, прямо признанное таковым ГК РФ или в соответствии с ним иным законом, но никак не подзаконным актом. Вопрос о том, можно ли ограничить круг законов, в которых право признается вещным только Гражданским кодексом, нуждается в обсуждении. Ясно, что содержание всех возможных вещных прав исчерпывающим образом описать в Кодексе невозможно. Однако, в ГК РФ может быть установлен замкнутый перечень вещных прав. Впрочем, гораздо сложнее убедить законодателя не признавать какие-либо права вещными в иных законах, т.е. сохранить принцип *numerus clausus*. Ведь потребность придать отношениям особую стабильность и обеспеченность никуда не исчезает. И, тем не менее, обеспечить замкнутый характер перечня вещных прав именно в ГК можно⁵.

⁴ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Ч. 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22 декабря 1995 г.) (ред. от 17 июля 2009 г.).

⁵ Пузырева Е.В. Структура правовой нормы: теоретические аспекты // Телескоп. 2004. Вып. 8. С. 139—142.



ПОНЯТИЕ «ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ СДЕЛКА» КАК КАТЕГОРИЯ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ГЛЕБИН,

*аспирант кафедры частного права юридического факультета Института экономики, управления и права
Российского государственного гуманитарного университета*

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

E-mail: GlebinAn@yandex.ru

*Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор кафедры частного права юридического факультета
Института экономики, управления и права РГГУ Ручкина Г.Ф.*

Аннотация. Статья посвящена дискуссии об использовании норм частного и публичного права для определения понятия «внешнеэкономическая сделка».

Ключевые слова: внешнеэкономическая сделка, внешнеторговая сделка, международная сделка.

THE CONCEPT OF FOREIGN ECONOMIC TRANSACTION AS A CATEGORY OF PRIVATE AND PUBLIC LAW

ANDREY VLADIMIROVICH GLEBIN,

*postgraduate student of the Department of private law of the law faculty of the Institute of Economics,
management and law, Russian state University for the Humanities*

Annotation. The article is devoted to the discussion about use of the rules of private and public law to define the concept of foreign economic transaction.

Keywords: foreign economic transaction, foreign trade transaction, international transaction.

В отечественной юридической литературе ведутся дискуссии о соотношении частноправовых и публично-правовых норм в регулировании экономической деятельности¹; не раз поднимался вопрос о том, является ли понятие «внешнеэкономическая сделка» категорией частного права или же категорией публичного права. И, соответственно, учитывая то, что российское законодательство не содержит определения понятия «внешнеэкономическая сделка», должны ли доктринальные определения понятия «внешнеэкономическая сделка» основываться на нормах частного права или же на нормах публичного права, что имеет значение для определения существенных признаков внешнеэкономической сделки.

В отечественной юридической литературе встречается позиция, в соответствии с которой понятие «внешнеэкономическая сделка» является категорией частного права, и поэтому для определения данного понятия не должны использоваться положения норма-

тивных правовых актов Российской Федерации, которые «относятся к сфере публичного права»². Критикуя подход ряда ученых, которые используют положения таких нормативных правовых актов для определения понятия «внешнеэкономическая сделка», В.А. Канашевский пишет, что «в результате делается попытка дать определение цивилистическому понятию «сделка» (хотя и «внешнеэкономическая») через привлечение материала публично-правового характера. Думается, что использовать инструментарий публично-правовых отраслей права для определения искомого понятия неправильно. Терминология этих отраслей но-

¹ Ручкина Г.Ф. Соотношение частных и публичных начал в правовом регулировании предпринимательской деятельности // Труд и социальные отношения. 2003. № 3. С. 4; Её же. Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 36. С. 27—42.

² Канашевский В.А. Внешнеэкономические сделки: материально-правовое и коллизийное регулирование. М., 2008. С. 9.

сит специфический характер, подчас отличающийся от терминологии гражданского законодательства. Так, в налоговом праве закреплено иное (чем в ГК РФ) понимание «постоянного представительства»³. По поводу данного замечания можно сказать следующее.

♦ во-первых, то, что терминология, используемая в одном нормативном правовом акте, отличается от терминологии, используемой в другом нормативном правовом акте, относящимся к различным отраслям законодательства, что выражается и в том, что одни и те же термины используются для обозначения различных понятий, говорит лишь о недостаточной разработанности понятийно-категориального аппарата российского права и актуальности научных исследований в данном направлении. При этом следует отметить, что сам термин «представительство» используется в Гражданском кодексе Российской Федерации⁴ для обозначения различных понятий (ср. п. 1 ст. 55 ГК РФ и ст. 182, ст. 184 ГК РФ);

♦ во-вторых, вряд ли является обоснованным утверждение, что в данном случае делается попытка дать определение понятию «делка» на основе норм правовых актов, относящихся к «сфере публичного права». В данном случае речь идет о том, что означает «внешнеэкономический» применительно к сделке. Утверждение же, что термин «внешнеэкономический» (или же обозначаемое данным термином понятие) является цивилистическим, представляется совсем не очевидным, а, следовательно, становится неясным, почему ученые не должны обращаться к данным нормативным правовым актам для определения понятия «внешнеэкономическая сделка» и других близких ему понятий;

♦ в-третьих, что касается особого «инструментария публично-правовых отраслей права», то в вопросах, связанных с внешнеэкономическими, внешнеэкономическими сделками, нормативные правовые акты, относящиеся к «сфере публичного права» по большей части основываются на концепциях и терминологии, которых придерживались в своих работах, в том числе в учебной литературе по международному частному праву, Л.А. Лунц, В.С. Поздняков и О.Н. Садиков⁵. Для того, чтобы в этом убедиться, достаточно сравнить используемые в указанных нормативных правовых актах термины «внешнеэкономическая сделка», «внешнеэкономическая операция», «иностранное лицо», «экспорт», «импорт» с использовавшимися еще Л.А. Лунцем и О.Н. Садиковым в работах по международному частному праву терминами «внешнеторго-

вая сделка», «внешнеторговая операция», «иностранное лицо», «экспортно-импортные операции» и т.д., а также сравнить абз. 2 п. 1 Положения о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль с признаками внешнеэкономической сделки, приводимыми Л.А. Лунцем и В.С. Поздняковым⁶, и вторым признаком внешнеэкономической сделки, приводимым О.Н. Садиковым⁷; т.е. в данном случае не приходится говорить об особой «публично-правовой» доктрине и особой «публично-правовой» терминологии;

♦ в-четвертых, сам В.А. Канашевский отмечает, что необходимо учитывать положения актов «публично-правового регулирования», прямо указывая, что «государственные органы при квалификации сделки в качестве внешнеэкономической исходят, прежде всего, из содержания именно этих нормативных актов»⁸. Поэтому неясно, почему тогда положения данных нормативных правовых актов не должны приниматься во внимание при определении понятия «внешнеэкономическая сделка» и разрешении ряда связанных с данным вопросом иных вопросов понятийно-категориального аппарата российского права.

В то же время, в работах отечественных исследователей встречается и противоположная мнению В.А. Канашевского позиция, а именно, утверждается, что понятие «внешнеэкономическая сделка» является публично-правовой категорией и не должно использовать-

³ Канашевский В.А. Указ. соч. С. 9.

⁴ Гражданский кодекс РФ (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ ФЗ РФ от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (ред. от 30 ноября 2013 г.) «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; ФЗ РФ от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 г.) «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774; Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 691 (ред. от 28 марта 2012 г.) «Об утверждении Положения о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль» // СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4324; Лунц Л.А. Курс международного частного права. Особенная часть. М., 1975. С. 132; Поздняков В.С., Садиков О.Н. Правовое регулирование отношений по внешней торговле СССР. В 2 ч. Ч. 1. М., 1985. С. 61, 62; Лунц Л.А., Марышева Н.И., Садиков О.Н. Международное частное право. М., 1984. С. 131.

⁶ Лунц Л.А. Указ. соч. С. 132; Поздняков В.С., Садиков О.Н. Указ. соч. С. 61, 62.

⁷ Лунц Л.А., Марышева Н.И., Садиков О.Н. Указ. соч. С. 131.

⁸ Канашевский В.А. Международное частное право. М., 2006. С. 311.



ся в международном частном праве. Так П.М. Шелудяков утверждает, что в международном частном праве должно использоваться иное понятие, такое как «международная сделка». По его мнению, «внешнеэкономическая сделка» обладает совершенно иными квалифицирующими признаками, нежели «международная сделка». Так квалифицирующим признаком внешнеэкономической сделки, наряду с ее предпринимательским характером, П.М. Шелудяков признает наличие связанных с ней экспортно-импортных операций. Квалифицирующим же признаком международной сделки он признает различную государственную принадлежность сторон или присутствие иного иностранного элемента⁹. Вопрос о признаках внешнеэкономической сделки и международной сделки требует отдельного рассмотрения, однако даже если основываться на признаках, приводимых самим П.М. Шелудяковым, то выясняется, что понятие «внешнеэкономическая сделка» и понятие «международная сделка» представляют собой по отношению друг к другу соответственно видовое и родовое понятия. Так термины «иностраннный элемент» и «международный элемент» в отечественной правовой доктрине употреблялись как равнозначные¹⁰. При этом в зарубежной юридической литературе наличие связанных со сделкой экспортно-импортных операций неоднократно рассматривалось в качестве определяющего признака международной торговой сделки, международного контракта купли-продажи, а экспортно-импортные операции рассматривались в качестве «международного элемента»¹¹. А с точки зрения логики, вполне допустимо, что возможный, но не существенный признак родового понятия (наличие экспортно-импортных операций или предпринимательский характер для понятия «международная сделка») может стать существенным для видового понятия (те же признаки для понятия «внешнеэкономическая сделка» в трактовке П.М. Шелудякова).

Все это свидетельствует о том, что не следует противопоставлять как относящиеся к различным отраслям права или рассматривать как несравнимые понятия «международная сделка» и «внешнеэкономиче-

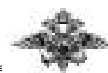
ская сделка». Напротив, данные понятия прекрасно взаимодействуют друг с другом, являясь не только сравнимыми, но и совместимыми понятиями, так как частично совпадают по объему. Также необходимо отметить, что если понятие является подлинно научным, то не имеет значения, для каких целей оно используется, так как оно является точно определенным и, следовательно, не может подвергнуться каким-либо изменениям в зависимости от того, в каких целях оно используется.

Поэтому отсутствуют препятствия как для обращения к нормативным правовым актам, относящимся к сфере публичного права, так и нормативным правовым актам, относящимся к сфере частного права, в целях разрешения ряда вопросов понятийно-категориального аппарата, в том числе для определения существенных признаков понятия «внешнеэкономическая сделка». Это отнюдь не означает, что не следует учитывать специфику использования понятий и терминов в нормативно-правовых актах, относящихся как к сфере публичного права, так и к сфере частного права, в том числе вызванную и недостаточной разработанностью понятийно-категориального аппарата российского права, если эта специфика действительно присутствует. Напротив, те положения нормативных правовых актов, которые не соответствуют друг другу, независимо от того, относятся данные нормативные правовые акты к одной отрасли законодательства или нет, требуют повышенного внимания со стороны исследователей и нуждаются в совершенствовании, направленном на унификацию понятий и терминов и создание единого понятийно-категориального аппарата по вопросам внешнеэкономической деятельности.

⁹ Шелудяков П.М. О правовой природе сделки как категории международного частного права // Бюллетень нотариальной практики. 2004. № 3. С. 27—31.

¹⁰ Лунц Л.А. Курс международного частного права. С. 29.

¹¹ Шмиттгофф К.М. Экспорт: право и практика международной торговли / Пер. с англ. М., 1993. С. 11; Furmston M. Chuah J. Commercial and consumer law. Harlow, 2010. P. 234.



ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ЛИЦ, ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ, В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ

КИРИЛЛ ВИКТОРОВИЧ КОСАРЕВ,

старший преподаватель кафедры Гражданско-правовых дисциплин ФКОУ ВПО Кузбасский институт ФСИН России

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право;

семейное право; международное частное право

E-mail: writer999@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Гладких И. Т.

Аннотация. Рассматриваются особенности защиты гражданских прав осужденных в административном порядке; выделяются основные черты административной формы защиты гражданских прав осужденных; обосновывается не-приоритетность данной формы защиты для субъективных прав осужденных.

Ключевые слова: защита гражданских прав, осужденные, формы защиты, административная форма защиты.

PROTECTION OF THE CIVIL RIGHTS OF THE PERSONS CONDEMNED TO DEPRIVATION, ADMINISTRATIVELY

KIRILL VIKTOROVICH KOSAREV,

senior teacher of the chair of Civil law disciplines of FCO VPO Kemerovo Institute of the Federal penitentiary service of Russia

Annotation. In article features of protection of the civil rights condemned administratively are considered. In article the main lines of an administrative form of protection of the civil rights condemned are marked out. As priority of this form of protection for the subjective rights condemned locates not.

Keywords: Protection of the civil rights, condemned, protection forms, an administrative form of protection.

Одна из форм защиты гражданских прав — защита в административном порядке. Административная форма защиты является одной из форм реализации субъективного права на защиту. Защита гражданских прав в административном порядке обладает определенными особенностями. Осужденные, будучи носителями гражданских прав, так же имеют право на их защиту в административном порядке.

На сегодняшний день в литературе существует множество исследований административной формы защиты, однако их недостатком является декларативный характер и отсутствие системного подхода к данной форме защиты. Между тем, из различных высказываний авторов можно выделить признаки административной формы защиты гражданских прав.

Так, описывая преимущества защиты гражданских прав в административном порядке, Е.Е. Богданова отмечала, что «административный порядок защиты гражданских прав имеет перспективу дальнейшего развития. Реализуя свое право на защиту в административном порядке, гражданин или организа-

ция могут быстрее осуществить защиту своего права, чем в судебном порядке [1, с. 17].

И.Б. Живихина говорила о том, что «административная форма, так же как и судебная, является разновидностью юрисдикционной формы защиты права, поскольку осуществляется компетентными уполномоченными органами» [2, с. 26—33].

В.П. Грибанов характеризуя приведенную форму, отмечал, что «административный порядок защиты гражданских прав по своему характеру соответствует таким отношениям, которые основаны на подчинении одного субъекта другому» [3, с. 168].

В.В. Конин указывал, что «административный порядок предполагает, что действия лица, осуществляющего государственные полномочия в той или иной области (расследование уголовного дела, осуществление государственного контроля в той или иной сфере общественных отношений и т.д.), обжалуются вышестоящему руководителю либо в орган, осуществляющий контроль и надзор за исполнением законодательства» [4, с. 34—36].



В литературе справедливо отмечают, что «согласно ч. 2 ст. 11 ГК РФ защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. При этом решение компетентного органа, принятое в административном порядке по жалобе или заявлению гражданина, может быть обжаловано в суд. Право на судебную защиту в таких случаях ограничено быть не может» [1, с. 17].

Аналогичную позицию занимает М.А. Рожкова; по ее мнению, «защита гражданских прав в административном порядке может осуществляться лишь в случаях, прямо предусмотренных законом, а решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. Таким образом, применение административного порядка допускается в виде исключения из общего правила и только в прямо предусмотренных законом случаях (в отдельных случаях закон предусматривает обязательное обращение к административному органу, предшествующее обращению в суд, т.е. лицо, полагающее свои права нарушенными (оспоренными), должно вначале использовать административный порядок защиты прав и лишь затем — судебный). При этом административный порядок рассматривается как отличающийся большей простотой и дающий возможность административным органам быстро восстановить нарушенные жилищные права и интересы управомоченных лиц (субъектов защиты)» [5, с. 5].

По мнению О.И. Радаевой, «защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде» [6, с. 17—20].

Рассматривая вопросы возмещения вреда здоровью, С.Н. Бакунин приводит интересный пример, раскрывающий сущность административной формы защиты: «защита жизни и здоровья в административном порядке осуществляется путем обращения к вышестоящему органу или должностному лицу. Однако, в п. 2 ст. 11 ГК РФ закреплено, что защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Примером осуществления административной формы защиты жизни и здоровья является Инструкция Министерства юстиции РФ о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику уголовно-исполнительной системы, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника уголовно-исполнительной системы или его близких [7].

Вышеприведенное позволяет выделить признаки административной формы защиты гражданских прав:

1) защита гражданских прав осуществляется только в случаях, специально предусмотренных законом, т.е. не каждый государственный орган и не каждое должностное лицо правомочно осуществлять защиту гражданских прав;

2) отношения, которые складываются при защите гражданских прав в административном порядке, носят характер подчинения одного субъекта другому. Причем, возможны ситуации, когда лицо, подающее жалобу, подчиняется лицу, рассматривающему жалобу. Однако, этого вида подчинения может и не быть;

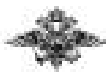
3) решение, вынесенное в административном порядке, может быть обжаловано в судебном порядке;

4) деятельность органов носит публично-правовой характер. Данный признак лучше всего иллюстрирует высказывание Высшего Арбитражного суда: «согласно п. 2 ст. 11 Гражданского кодекса Российской Федерации решение Апелляционной палаты Роспатента, поскольку оно принято в административном порядке и затрагивает гражданские права, может быть обжаловано заинтересованным лицом в арбитражный суд в соответствии с компетенцией, установленной ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» [8];

5) защита в административном порядке носит не приоритетный, а альтернативный порядок, так как субъект может по общему правилу миновать административный порядок, обратившись в суд. Обязательность административной формы предусматривается в случаях, специально указанных в законе;

6) возможность применения мер по восстановлению нарушенного права ограничена полномочиями государственного органа или должностного лица, рассматривающего обращение;

7) решение, вынесенное в административном порядке не всегда гарантируется принудительным исполнением. Рассматривая различие между административной и судебной формой защиты, О.Н. Садиков говорит о том, что «в отличие от решений судов, имеющих обязательную силу для всех государственных органов и органов местного самоуправления, организаций и граждан и подлежащих исполнению на всей территории Российской Федерации, решения (предписания) антимонопольных органов обязательны лишь для тех лиц, которым они адресованы. Другое отличие



состоит в том, что судебное решение подлежит принудительному исполнению. Решение же административных органов не всегда может быть исполнено принудительно» [9, с. 37].

Таким образом, защита прав в административном порядке носит ограниченный характер, по сравнению с судебной формой защиты.

Осужденные так же обладают возможностью применения административной защиты своих нарушенных прав. Статья 15 Уголовно-исполнительного кодекса регламентирует административный порядок защиты гражданских прав. Приведенная норма носит бланкетный характер и говорит о том, что «осужденные могут направлять предложения, заявления, ходатайства и жалобы в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [10] и иными законодательными актами Российской Федерации».

Закон об обращении граждан носит общий характер, так как сферой его применения являются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления; законом также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Он не отражает специфику такой категории, как осужденные к лишению свободы, особенность правового статуса, которых состоит в применении к ним определенных ограничений.

Осужденный имеет право обратиться с жалобой в любые органы и к любым должностным лицам, в компетенцию которых входит рассмотрение вопроса о нарушенных правах. Данное положение носит общий характер и применяется в отношении любых прав, предоставленных осужденному.

ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает порядок обращения осужденных за защитой своих прав в административном порядке. Так, обращение должно быть письменным, в нем в обязательном порядке должно быть указано наименование государственного органа или должностного лица, к которому обращается осужденный, а так же его фамилия, имя, отчество. Важной гарантией реализацией права на обращение является обязательность ответа на обращение осужденного.

Приведенные источники правового регулирования являются не единственными, регламентирующими административный порядок защиты прав осужденных. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» так уже указывает, что «гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, должностному лицу, государственному служащему». Устанавливается при этом обязательность рассмотрение жалобы и ответа на нее в сроки, установленные законом.

Существуют подзаконные акты, регламентирующие административную форму защиты гражданских прав осужденных; к ним относится Приказ Минюста России от 29 июня 2012 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей». Приказ утверждает Административный регламент, которым устанавливается правовое регулирование оказания государственной услуги осужденным по организации личного приема осужденных к лишению свободы, своевременного и полного рассмотрения их устных и письменных, индивидуальных и коллективных предложений, заявлений и жалоб, принятию по ним решений и направлению ответов. Предоставление государственной услуги осуществляется бесплатно. Информация о предоставлении государственной услуги, в том числе о ходе предоставления государственной услуги, также предоставляется бесплатно.

В «Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений» так же регламентируется вопрос о защите гражданских прав в административном порядке. В «Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений» указывается, что «осужденные могут вести переписку, обращаться с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами». Однако, учитывая специфику данной категории, устанавливается ряд правил, а именно:

- ♦ осужденные вправе подавать ходатайства и жалобы только от своего имени;

- ♦ все письменные ходатайства и жалобы направляются по адресу через администрацию ИУ. Они регистрируются в отделах специального учета или в канцелярии колонии.



Ответы по результатам рассмотрения предложений, заявлений, ходатайств и жалоб не позднее чем в трехдневный срок после поступления под роспись объявляются осужденным и выдаются им на руки. При отказе заявителя хранить ответ у себя, он приобщается к личному делу осужденного.

Таким образом, осужденные имеют возможность защиты гражданских прав в административном порядке путем обращения с жалобой к государственным органам и должностных лиц, к ведению которых относится сфера деятельности, в которой допущено нарушение прав осужденного. В виду особого правового статуса осужденных, их обращения за защитой прав в административном порядке подаются через администрацию исправительного учреждения, в котором они содержатся, где проходят регистрацию, после чего пересылается государственному органу и должностному лицу.

Литература

1. Богданова Е.Е. Административный порядок защиты гражданских прав // Право и экономика. 2004. № 5.
2. Живихина И.Б. Формы защиты права собственности // Гражданское право. 2010. № 1.
3. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001.
4. Конин В.В. Право на защиту: некоторые теоретические вопросы // Российская юстиция. 2013. № 4.
5. Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. М., 2006.
6. Радаева О.И. Проблемы судебной защиты права собственности и права общей собственности // Российский судья. 2013. № 1.
7. Бакунин С.Н. Гражданско-правовые формы защиты жизни и здоровья граждан // Российский судья. 2005. № 6.
8. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 27 января 1997 г. № 11 // Вестник ВАС РФ. 1997. № 4.
9. Авилов Г.Е., Безбах В.В., Брагинский М.И. и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 1 (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова; 3-е изд., испр., перераб. и доп. М., 2005.
10. ФЗ РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОММЕРЧЕСКИЕ ДОГОВОРЫ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

ДИНА ПАВЛОВНА СТРИГУНОВА,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой предпринимательского и трудового права государственного университета управления

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

E-mail: dina_str@list.ru

Рецензент: кандидат юридических наук **Васильева К.В.**

Аннотация. Целью настоящей статьи является рассмотрение некоторых вопросов, связанных с понятием и правовым регулированием международных коммерческих договоров оказания услуг в сфере туризма.

Ключевые слова: международный коммерческий договор, оказание услуг в сфере туризма, туроператор.

INTERNATIONAL COMMERCIAL CONTRACTS RELATED TO TOURISM

DINA PAVLOVNA STRIGUNOVA,

candidate of legal sciences, associate professor, zam. the department of entrepreneurial and labour rights of state University of management

Annotation. The aim of the article is to examine several questions about definition and legal regulation of international commercial contracts related to tourism.

Keywords: international commercial contract, rendering of travel services, tour operator.



Сфера туризма представляет собой обширную индустрию самых различных видов предпринимательской деятельности в основном по оказанию услуг, направленных на удовлетворение потребностей туристов. Услуги, предоставляемые в сфере туризма, принято именовать также туристскими услугами. Они включают услуги по перевозке, размещению, питанию, экскурсионные, развлекательные, оздоровительные и многие другие. В рамках самостоятельного туристского путешествия указанные услуги приобретаются туристом напрямую у исполнителей таких услуг. В рамках организованного туристского путешествия туристские услуги оказываются туроператором в рамках заключенного между ним и туристом договора оказания комплексной туристской услуги (договора о реализации турпродукта, или договора по туристскому обслуживанию). Для заключения указанного договора туроператор может привлечь турагента, тем не менее, оставаясь ответственным за исполнение всех услуг, включенных в турпродукт.

Международные коммерческие договоры опосредуют международную предпринимательскую деятельность сторон, их заключивших. Участники подобных договоров имеют различную государственную принадлежность и/или местонахождение коммерческих предприятий на территории различных государств (далее — разделены территориально). В сфере туризма международные коммерческие договоры опосредуют международную предпринимательскую деятельность, направленную на организацию и осуществление международных туристских путешествий, т.е. путешествий за пределы страны постоянного места жительства туриста. Учитывая чисто коммерческий характер рассматриваемых договоров, его участниками являются исключительно субъекты предпринимательской деятельности в сфере международного туризма, но не потребители (туристы).

Основная масса международных коммерческих договоров подлежит заключению в сфере организованного туризма. Последний характеризуется наличием здесь устойчивого субъекта предпринимательской деятельности — туроператора, основной целью деятельности которого являются формирование, продвижение и реализация турпродукта (комплексной туристской услуги).

В Российской Федерации правовое регулирование отношений по формированию, продвижению и реализации комплексных туристских услуг (турпродукта)

осуществляется в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)¹, Федерального закона РФ «Об основах туристской деятельности в РФ» (далее — ФЗ РФ «Об основах ТД»)², а также других нормативных правовых актов.

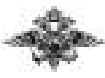
В соответствии со ст. 1 ФЗ РФ «Об основах ТД» туроператорской деятельностью, т.е. деятельностью по формированию, продвижению и реализации турпродукта, могут заниматься только юридические лица, а учитывая то, что подобная деятельность относится к разновидности предпринимательской — коммерческие организации. Турагентской деятельностью в РФ вправе заниматься как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели. Сказанное следует учитывать участникам международных коммерческих договоров.

На стадии реализации комплексной туристской услуги (турпродукта) туроператор заключает соответствующие договоры с туристами (потребителями), в рамках которых туристам предоставляется комплекс туристских услуг за общую цену. Безусловно, подобный договор может иметь международную окраску (хотя в РФ реализацией иностранного турпродукта вправе заниматься только отечественные туроператоры), однако не является чисто коммерческой сделкой, поскольку стороной, приобретающей указанные услуги, является турист, обладающий статусом потребителя.

На стадии продвижения комплексной туристской услуги (турпродукта) туроператор заключает соответствующие договоры с турагентом. Указанные договоры могут иметь международную окраску, являются чисто коммерческими сделками, поскольку и туроператор, и турагент являются предпринимателями и по своей природе представляют собой разновидность посреднических (агентских) договоров. Агентские договоры международного характера могут заключаться турагентом в тех случаях, когда указанное лицо «продвигает» услуги отдельных исполнителей из других стран (гостиниц, перевозчиков, экскурсионных бюро и др.), однако, не неся ответственности за их непосредственное оказание.

¹ Гражданский кодекс РФ. Ч. 2. ФЗ РФ № 14-ФЗ от 26 января 1996 г. (в ред. ФЗ РФ от 28 января 2013 г. № 416-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

² ФЗ РФ от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (в ред. ФЗ РФ от 3 июля 2013 г. № 47-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.



На стадии формирования комплексной туристской услуги (турпродукта) туроператор осуществляет действия по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в турпродукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие). Сформировав комплекс туристских услуг, туроператор становится ответственным перед туристом за предоставление всех услуг, входящих в него. Именно на стадии формирования турпродукта происходит заключение договоров между туроператором и иностранными исполнителями отдельных туристских услуг, либо между иностранным туроператором и российскими исполнителями отдельных услуг; при этом договоры по своей природе являются чисто коммерческими сделками и в сфере международного туризма носят международный характер.

Квалификация сделки как международной означает, что она «выражает связь как минимум с двумя государствами посредством каких-либо обстоятельств»³. Важно отметить, и это признается отечественными учеными, что при использовании термина «сделка» применительно к отношениям в международном коммерческом обороте чаще имеется в виду договор, именуемый также контрактом. Таким образом, к международным коммерческим договорам в сфере туризма следует относить сделки между субъектами предпринимательской деятельности в сфере туризма, разделенных территориально, которые подлежат заключению на стадии формирования комплексных туристских услуг, а также продвижения комплексных или отдельных туристских услуг.

Международные коммерческие договоры, заключаемые в сфере туризма, в отличие, например, от договоров международной купли-продажи, не имеют специального международного правового регулирования. Международные нормативные акты, применяемые в сфере международного туризма, за исключением, пожалуй, транспортных конвенций, носят рекомендательный характер и применяются, если стороны согласились на их применение. Сказанное относится к Принципам УНИДРУА 2010 г., Кодексу практики отношений между гостиницами и турфирмами 1999 г., публикациям Международной торговой палаты в отношении посреднических договоров и к целому ряду других документов, положения которых являются нормами-рекомендациями для сторон соответствующих договоров или суда (арбитража).

Классификация международных коммерческих договоров в сфере туризма может строиться в зависимости от предмета заключаемых договоров и его участников. В первую группу могут быть включены договоры возмездного оказания услуг в сфере туризма. К таким договорам относятся договоры между отправляющим и принимающим туроператором, договоры между туроператором и гостиницей, договоры между туроператором и гостиничной организацией или индивидуальным предпринимателем, разделенных территориально. Аналогичным образом могут строиться отношения отправляющего туроператора с иностранными субъектами предпринимательской деятельности, которые оказывают экскурсионные услуги, услуги развлечений, оздоровительные, услуги питания и многие другие.

Во вторую группу могут быть включены международные коммерческие транспортные договоры. С чисто юридической точки зрения в данную группу подлежат включению те договоры, предметом которых являются транспортные услуги. К подобным договорам как разновидностям международных коммерческих договоров в сфере туризма следует относить договор фрахтования как разновидность договора перевозки. Указанный договор подлежит заключению между туроператором и транспортной организацией или индивидуальным предпринимателем, разделенным территориально.

Кроме того, к разновидностям международных коммерческих транспортных договоров в сфере туризма можно отнести договоры о передаче имущества в пользование. В данном случае речь идет о международных коммерческих договорах аренды транспортных средств, заключаемых между туроператором и транспортной организацией или индивидуальным предпринимателем, разделенных территориально. Отнесение подобных договоров к транспортным вызвано тем обстоятельством, что их предметом является передача транспортного средства в пользование туроператора в целях перевозки туристов, с которыми туроператор состоит (будет состоять) в договорных отношениях. Однако, учитывая то, что предметом таких договоров является не предоставление транспортных услуг, а передача имущества в пользо-

³ Тыньель А., Функ Я., Хвалей В. Курс международного торгового права; 2-е изд. М., 2000. С. 138.

вание, с юридической точки зрения указанные договоры помещены нами в отдельную третью группу.

В четвертую группу международных коммерческих договоров подлежат включению посреднические договоры, заключаемые между туроператором и туристским посредником (как правило, турагентом), разделенных территориально.

Классификация международных коммерческих договоров в сфере туризма может строиться в зависимости от места заключения такого договора и вообще наличия такого места. Указанные договоры могут заключаться, в частности, на территории РФ, на территории иностранного или даже третьего государства, а также между «отсутствующими».

Место заключения международной коммерческой сделки имеет определенное значение, поскольку может влиять на форму договора, а в некоторых случаях и на содержание заключаемого договора, имея в виду применимое к нему право. Так, например, согласно ст. 39 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.⁴ форма сделки определяется по законодательству места ее совершения. Согласно ст. 41 указанной Конвенции права и обязанности сторон по сделке определяются по законодательству места ее совершения, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

В случаях, когда стороны не присутствуют при заключении договора, когда его место заключения в реальности отсутствует и не указано сторонами в договоре (договор между «отсутствующими»), указанное место определяется на основании теории «получения акцепта» (страны континентального права, РФ и СНГ) либо теории «отправления акцепта» (страны англо-американского права)⁵.

Классификация любых, в том числе международных коммерческих договоров, может проводиться в зависимости от их формы. Как известно, национальное законодательство предусматривает различную форму договоров, заключаемых на его территории. Так, в зависимости от вида, предмета, цены и т.п. условий договора его форма может быть установлена законодательством государства как устная, письменная, нотариально заверенная, «за печатью», электронная и т.д. При этом требования одного государства в отношении такой формы могут не совпадать с требованиями другого государства, из которых происходят участники международных коммерческих договоров,

в том числе в рассматриваемой сфере. Кроме того, в национальных законодательствах государств (в том числе и стране, где может рассматриваться спор) устанавливаются различные последствия несоблюдения надлежащей формы договоров⁶.

В соответствии с новой редакцией ст. 1209 ГК РФ «Право, подлежащее применению к форме сделки»⁷ форма сделки подчиняется праву страны, подлежащему применению к самой сделке. Однако, сделка не может быть признана недействительной вследствие несоблюдения формы, если соблюдены требования права страны места совершения сделки к форме сделки. Совершенная за границей сделка, хотя бы одной из сторон которой выступает лицо, чьим личным законом является российское право, не может быть признана недействительной вследствие несоблюдения формы, если соблюдены требования российского права к форме сделки.

Таким образом, в соответствии со ст. 1209 ГК РФ форма сделки может влиять на действительность сделки (договора) с иностранным элементом, включая международные коммерческие договоры с участием российских предпринимателей.

При подчинении договора российскому праву следует учитывать тот факт, что в соответствии с п. 1 ст. 161 ГК РФ сделки юридических лиц между собой и с гражданами подлежат составлению в письменной форме. К письменной форме отечественное законодательство относит составление одного документа, подписанного сторонами, а также совершенного путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной и иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору (п. 2 ст. 434 ГК РФ).

Основываясь на классификации международных коммерческих договоров в сфере туризма по их предмету, проанализируем некоторые наиболее распро-

⁴ Минская конвенция от 22 января 1993 г. «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

⁵ *Осакве К.* Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учеб.-практ. пособие; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 235; Гражданское и торговое право зарубежных государств: Учебник / Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. Т. 1. М., 2004. С. 514—517.

⁶ Там же. С. 534—541.

⁷ Гражданский кодекс РФ. Ч. 3. ФЗ РФ от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 28 декабря 2013 г. № 260-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.



страненные из них, определив их схожие черты, а также указав на их различия.

Одним из международных коммерческих договоров по возмездному оказанию услуг, заключаемых в сфере туризма, является договор оказания туристских услуг. Применительно к рассматриваемому договору термин «туристские услуги» означает комплекс услуг, которые предоставляются одним туроператором (принимающим) другому туроператору (отправляющему). Договор оказания туристских услуг как разновидность международного коммерческого договора не урегулирован специально нормами международного, российского, а также зарубежного законодательства. В отечественной научной литературе указанный вид договора получил освещение в работах А.П. Иванова и А.Н. Ошнокова⁸.

Договор оказания туристских услуг как разновидность международного коммерческого договора имеет схожий предмет регулирования с договором о реализации турпродукта (оказанию комплексной туристской услуги). Однако, последний заключается между туроператором и туристом; его предметом является комплекс туристских услуг (в РФ — перевозка и размещение, а также иные услуги). Напротив, предметом международного коммерческого договора оказания туристских услуг могут выступать как комплексные туристские услуги, так и отдельные туристские услуги, которые комплексными туристскими услугами не являются.

Международный коммерческий договор оказания туристских услуг подлежит заключению между отправляющей и принимающей турфирмами. Представляется, что такими турфирмами выступают туроператоры, однако в разных странах этот вопрос может решаться по-разному, в зависимости от объема правоспособности, которой наделяются туристские организации⁹.

Как было сказано выше, в соответствии с отечественным правом в РФ российскими участниками подобного рода сделок могут выступать принимающий или отправляющий туроператоры. Вполне очевидно, что при организации сложных туров российский отправляющий туроператор вправе заключать сразу несколько международных коммерческих договоров оказания туристских услуг с различными принимающими туристскими фирмами в соответствии с маршрутом разработанного им туристского путешествия. В свою очередь, контрагентами иностранной отправ-

ляющей туристской фирмы — организатора тура — могут выступать несколько российских принимающих туроператоров.

Что касается признания договора оказания туристских услуг в качестве международной коммерческой (или внешнеэкономической) сделки, то он будет являться таковой, когда стороны, его заключившие, расположены в разных странах. К подобному выводу пришел в одном из своих решений и Арбитражный суд г. Москвы, указывая, что соглашение между двумя туристскими фирмами является внешнеэкономической сделкой, поскольку стороны находятся в разных государствах¹⁰.

Исполнителем в рассматриваемом договоре выступает принимающий туроператор, а заказчиком — отправляющий. Подобное положение вытекает, в частности, из определения рассматриваемого договора, предложенного А.П. Ивановым¹¹, а также из смысла положений гл. 39 ГК РФ. Из этого исходил и МКАС при ТПП РФ, признавая в одном из своих решений, что для исполнения подобного договора решающее значение имеет деятельность принимающей турфирмы¹². Нужно отметить, что задачей МКАС в данном случае было не определение исполнителя, а выявление стороны, осуществлявшей решающее исполнение, в целях разрешения коллизионной проблемы.

Таким образом, под международным коммерческим договором возмездного оказания туристских услуг предлагается понимать договор, по которому одна сторона (принимающий туроператор) обязуется предоставить комплексные туристские услуги или отдельные туристские услуги другой стороне (отправляющему туроператору), оказывая их непосредственно туристам, являющимся клиентами отправляющего туроператора в соответствии с договорами, за-

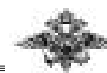
⁸ *Иванов А.П.* Правовое регулирование международных туристских отношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 21; *Ошноков А.Н.* Гражданско-правовые договоры в сфере международного туризма: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 71.

⁹ *Писаревский Е.Л.* Туристская деятельность: Проблемы правового регулирования. Владивосток, 1999. С. 26, 27.

¹⁰ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 марта 2002 г. Дело № А40-38752/01-30-324 // Туризм: право и экономика. 2004. № 2(5).

¹¹ *Иванов А.П.* Указ. соч. С. 21, 22.

¹² Решение МКАС ТПП РФ от 22 января 1996 г. по делу № 407/1994 г. Арбитражная практика за 1996—1997 г. // Сост. М.Г. Розенберг. М., 1998. С. 19—21.



ключенными между последними; отправляющий туроператор при этом обязуется направить согласованное количество туристов и оплатить предоставленные услуги.

Как известно, участники международных коммерческих договоров, в том числе в сфере туризма, вправе избирать применимое к таким договорам право в силу принципа автономии воли сторон. Указанный принцип получил отражение в ч. 3 ГК РФ «Международное частное право». Согласно п. 1 ст. 1210 ГК РФ стороны договора могут при заключении договора или в последующем выбрать по соглашению между собой право, которое подлежит применению к их правам и обязанностям по этому договору. Соглашение сторон о выборе подлежащего применению права должно быть прямо выражено или определенно вытекать из условий договора либо совокупности обстоятельств дела (п. 2 ст. 1210 ГК РФ).

При подчинении международного коммерческого договора оказания туристских услуг российскому праву его правовое регулирование будет строиться в соответствии с нормами гл. 39 ГК РФ «Возмездное оказание услуг». Как известно, большинство норм гл. 39 ГК РФ носят диспозитивный характер, что позволяет участникам договоров отступать от них и заменять их своими нормами. Помимо этого, в соответствии со ст. 783 ГК РФ, к отношениям, не урегулированным гл. 39 ГК РФ либо самими сторонами договора в силу ее диспозитивных норм, возможно применение общих положений о подряде при условии, что они не противоречат ст. 779—782 ГК, а также особенностям предмета рассматриваемого договора.

Международный коммерческий договор оказания туристских услуг имеет сходный предмет регулирования с международным коммерческим договором оказания гостиничных услуг. Однако, исполнителем в последнем является гостиница. Гостиница, с одной стороны, выступает как субъект права и тогда речь идет о гостиничной организации или индивидуальном предпринимателе, а с другой, — как объект — в виде имущественного комплекса.

Гостиница является одним из многих средств размещения. До настоящего времени, несмотря на общепризнанность термина «гостиница», его однозначное определение отсутствует, а попытки Всемирной туристской организации (ЮНВТО) и других организаций по разработке единой мировой системы классификации гостиниц не увенчались успехом¹³.

Определение гостиницы содержится в Правилах предоставления гостиничных услуг в РФ¹⁴, где гостиница понимается как имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для предоставления услуг. Исполнителем, или лицом, предоставляющим услуги, здесь называется организация независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, оказывающий услуги потребителям по возмездному договору.

Деятельность гостиничных организаций и индивидуальных предпринимателей по предоставлению размещения, а также оказанию сопутствующих размещению услуг следует относить к деятельности по возмездному оказанию услуг, а отношения, связанные с оказанием таких услуг, подлежат регулированию в РФ нормами гл. 39 ГК РФ.

Международный коммерческий договор оказания гостиничных услуг, заключаемый между гостиницей и туроператором, следует отграничивать от одноименного договора, заключаемого между гостиницей и туристом. Последний носит потребительский характер и не может рассматриваться в качестве международной коммерческой сделки. Напротив, международный коммерческий договор оказания гостиничных услуг заключается между гостиницей и туроператором, разделенных территориально. По этому договору туроператор приобретает услуги гостиницы в целях формирования собственных комплексных услуг и предоставления их под свою ответственность туристам.

Характерными чертами рассматриваемого договора, по мнению Е.Л. Писаревского, являются следующие: подобные договоры заключаются гостиницей и туроператором при необходимости систематического осуществления обслуживания туристов; они относятся к типу договоров возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК); могут строиться по модели договора об исполнении третьему лицу; являются предпринимательскими сделками в связи с чем на отношения между туроператором и гостиницей не распространяются нормы законодательства о защите прав потребителей. В договоре об организации гостиничного обслуживания

¹³ Ходорков Л.Ф. Мировое гостиничное хозяйство. М., 1991. С. 7.

¹⁴ Утв. постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1997 г. (в ред. пост. Правительства от 13 марта 2013 г. № 206) // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2153.



определяются количество туристов, перечень и виды предоставляемых услуг, количество и категории номеров, сроки и порядок расчетов между сторонами, а также другие условия обслуживания, предусмотренные соглашением сторон¹⁵.

Сравнительный анализ договора оказания гостиничных услуг и договора оказания туристских услуг показывает, что оба они имеют сходные конструкции, обусловленные, в том числе объектом своего регулирования, а также участвующими в них лицами. Международный коммерческий договор оказания гостиничных услуг — это договор, по которому одна сторона (гостиница), выступающая в качестве принимающей стороны, обязуется предоставить гостиничные услуги другой стороне (отправляющему туроператору), оказывая их непосредственно туристам, являющимся клиентами указанного туроператора на основании договоров, заключенных между последними, а туроператор обязуется направить согласованное между ним и гостиницей количество туристов и оплатить предоставленные гостиницей услуги.

Ранее уже было сказано о том, что стороны международных коммерческих договоров, в том числе по оказанию услуг в сфере туризма вправе избрать применимое к нему право, которое будет регулировать их права и обязанности по этому договору (ст. 1210 ГК РФ). В отсутствие соглашения сторон о применимом праве в силу норм п. 1 и пп. 16 п. 2 ст. 1211 ГК РФ подлежит применению право страны исполнителя. Исполнителем в международном коммерческом договоре оказания туристских услуг будет являться принимающий туроператор, а в договоре оказания гостиничных услуг — гостиница.

Далее рассмотрим международные коммерческие транспортные договоры в сфере туризма. Они подразделяются на две группы: оказание услуг по перевозке и передача транспортного средства в аренду. Общим для этих договоров является то, что они заключаются на транспорте и, равно как и договоры оказания туристских и гостиничных услуг, опосредуют деятельность туроператора по формированию турпродукта.

Следует отметить, что правовое регулирование отношений по международной перевозке осуществляется транспортными конвенциями, нормы которых носят императивный характер, а любое отступление условий договора от положений транспортных конвенций делает такие условия недействительными. Международный коммерческий транспортный дого-

вор, предметом которого выступает услуга по перевозке, опосредует взаимоотношения туроператора и транспортной организации (или индивидуального предпринимателя), являющейся перевозчиком, разделенных территориально, т.е. коммерческие предприятия которых находятся на территории различных государств. При подчинении такого договора российскому праву указанный договор будет регулироваться нормами ст. 787 ГК РФ «Договор фрахтования», а также нормами соответствующего транспортного устава или кодекса, в зависимости от вида транспорта.

В соответствии со ст. 787 ГК РФ по договору фрахтования одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату всю или часть вместимости одного или нескольких транспортных средств на один или несколько рейсов для перевозки пассажиров и багажа. В сфере туризма фрахтовщиком выступает транспортная организация — перевозчик, которая обязуется предоставить фрахтователю-туроператору всю или часть вместимости транспортного средства (нескольких транспортных средств) в целях перевозки его туристов (пассажиров) в страну отдыха и обратно.

Таким образом, международный коммерческий договор фрахтования (чартер) заключается между туроператором и транспортной организацией или индивидуальным предпринимателем, разделенных территориально, однако перевозке при этом подлежат туристы, с которыми туроператор заключил (заключит в будущем) договоры оказания комплексной туристской услуги (реализации турпродукта), по условиям которых, наряду с другими услугами, туристам будет предложена услуга по международной перевозке. Именно туроператор будет нести ответственность перед туристами за оказание перевозчиком услуги по их перевозке.

По своей правовой природе договор фрахтования отнесен законодателем к разновидности договора перевозки и помещен в гл. 40 ГК РФ «Перевозка». На сегодняшний день договор фрахтования является, пожалуй, единственной разновидностью договора перевозки, который получил отражение в общегражданском российском законодательстве, в

¹⁵ Писаревский Е.Л. Правовая природа туроператорской деятельности // Туризм: право и экономика. 2004. № 2. С. 12.



рамках которого возможно урегулирование отношений по организованной перевозке туристов между туроператором и транспортной организацией или индивидуальным предпринимателем. Используется данная разновидность договора на воздушном и морском транспорте.

Специальные положения о договоре фрахтования на воздушном транспорте предусмотрены Воздушным кодексом РФ, где ему посвящена всего одна ст. 104. В соответствии с ней, договором фрахтования воздушного судна (воздушным чартером) признается соглашение, в силу которого одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату для выполнения одного или нескольких рейсов одно или несколько воздушных судов либо часть воздушного судна для воздушной перевозки пассажиров, багажа, грузов или почты.

Как видно, предметом договора воздушного чартера могут являться не только часть вместимости воздушного судна, но и одно или несколько воздушных судов. Подобное положение позволяет заключить, это признается в отечественной правовой науке¹⁶, что в данной конструкции произошло смешение договора фрахтования как разновидности договора перевозки (ст. 787 ГК РФ) и договора аренды транспортного средства. Указанные договоры, тем не менее, регулируются различными нормами ГК РФ и других нормативных правовых актов.

При отсутствии выраженной автономии воли сторон правом, применимым к международному коммерческому договору фрахтования, в силу норм пп. 6 п. 2 ст. 1211 ГК РФ будет являться право страны перевозчика.

Что касается международных коммерческих договоров аренды транспортных средств, при подчинении подобных договоров российскому праву следует учитывать, что в гл. 34 ГК РФ предусмотрено два их варианта: договор аренды транспортного средства с экипажем и договор аренды транспортного средства без экипажа. Предметом обоих договоров выступает передача транспортного средства арендодателем во временное владение и пользование (либо только пользование) арендатора за определенную плату. Главное различие между ними состоит в том, что в первом из них в обязанности арендодателя, помимо передачи транспортного средства, входит также предоставление услуг по его управлению и технической эксплуатации, осуществляемое силами арендодате-

ля — владельца указанного транспортного средства. Во втором договоре арендатору передается транспортное средство, однако, без каких-либо дополнительных услуг со стороны арендодателя. В таком случае обязанности по управлению и эксплуатации транспортного средства ложатся на арендатора.

В качестве арендодателя по договору аренды транспортного средства может выступать его собственник, а также иное лицо, имеющее его в законном владении. Арендатором, т.е. лицом, приобретающим в аренду транспортное средство, является туроператор — организатор туров. Учитывая при этом то, что в большинстве случаев туроператор не обладает соответствующими знаниями для самостоятельной технической эксплуатации арендуемого транспортного средства, не имеет лицензии на осуществление перевозки, наиболее широкое применение в сфере туризма имеет договор аренды транспортного средства с экипажем. Нормы о договорах аренды транспортного средства с экипажем и без него содержатся также в транспортных уставах и кодексах. При этом договор аренды транспортного средства в любой из двух его разновидностей подлежит ограничению от договора фрахтования как разновидности перевозки, о котором говорилось выше¹⁷.

Стороны международного коммерческого договора аренды транспортного средства вправе самостоятельно определить право, которое будет регулировать их отношения. В отсутствие выбора, в силу пп. 3 п. 2 ст. 1211 ГК РФ, применимым будет право арендодателя — т.е. лица, предоставляющего транспортное средство.

В заключение важно отметить, что в сфере международного туризма международный коммерческий транспортный договор подпадает под регулирование не только нормами подлежащего применению национального права, но также и нормами транспортных конвенций. Данное положение вызвано тем, что в договоре аренды транспортного средства с экипажем туроператор как арендатор транспортного средства будет признаваться договорным, а арендодатель — транспортная организация — фактическим перевоз-

¹⁶ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая. М., 2005. С. 518, 519.

¹⁷ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 506; Стригунова Д.П. Правовые основы гостиничного и туристского бизнеса: Учеб. пособие. М., 2012. С. 106.



чиком со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями¹⁸.

И, наконец, еще одной разновидностью международного коммерческого договора, заключаемого в сфере туризма, выступает международный посреднический договор в сфере туризма. В рассматриваемой сфере подобные договоры опосредуют посредническую деятельность турфирм — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории иного, чем «производитель» комплексных туристских услуг, государства и «продвигающих» его услуги на территории данного государства. При этом конечной целью такого продвижения является заключение договоров о реализации турпродукта с туристами из этого последнего государства.

Обычно посредником называют лицо, посредством которого заключается сделка. В сфере туризма, в том числе международного, посредником принято считать турагента, поскольку указанное лицо, в отличие от туроператора, не формирует собственные комплексные туристские услуги, а только занимается их «продвижением и реализацией»¹⁹, действуя, таким образом, в чужих интересах. Именно на стадии «продвижения комплексных туристских услуг» происходит заключение договоров между туристским посредником и туроператором — организатором туров в сфере международного туризма, разделенных территориально, что предопределяет характер заключаемых ими договорами, которые по своей природе являются международными коммерческими договорами.

Таким образом, международные коммерческие посреднические договоры оформляют взаимоотношения туроператора (организатора туров) и туристского посредника, связанные с продвижением комплексных туристских услуг, сформированных туроператором из одного государства, продвигаемых на

территории другого государства, т.е. где осуществляет свою деятельность туристский посредник. При выборе российского права для урегулирования взаимоотношений между отечественным туроператором и иностранным туристским посредником следует учитывать, что подобный договор, в зависимости от своего предмета, подпадает под регулирование не только нормами гл. 52, 49 или 51 ГК РФ, но также нормами ст. 9 ФЗ РФ «Об основах ТД», специально посвященной правовому регулированию взаимоотношений туроператора и турагента.

При этом следует обратить внимание, что предмет договора, заключаемого между туроператором и турагентом, разделенных территориально, может состоять как в совершении последним в интересах и за счет первого юридических действий, состоящих в заключении договоров о реализации турпродукта с туристами, и фактических действий по продвижению комплексных туристских услуг, в том числе связанных с рекламой, бронированием туристских услуг и т.п. В то же время, самостоятельное осуществление указанных фактических действий турагентом за счет туроператора подлежит регулированию нормами гл. 39 ГК РФ «Возмездное оказание услуг». Сказанное относится и к деятельности турагента по продвижению услуг других субъектов туристской индустрии — гостиниц, перевозчиков, экскурсионных бюро и т.п. Правом, применимым к международному коммерческому посредническому договору, в отсутствие соглашения сторон о применимом праве, в силу пп. 13—15 п. 2 ст. 1211 ГК РФ будет являться право страны агента, комиссионера или поверенного — в зависимости от разновидности заключенного договора.

¹⁸ Стригунова Д.П. Организация и осуществление международных воздушных перевозок туристов в рамках туристского обслуживания // Современное право. 2006. № 3. С. 64—69.

¹⁹ Статья 1 Закона «Об основах туристской деятельности в РФ».



МЕГАРЕГУЛЯТОР — ЕДИНЫЙ КРОСС-СЕКТОРАЛЬНЫЙ ОРГАН НАДЗОРА И РЕГУЛИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА КОНДРАТ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МИУ МГИМО (У)

E-mail: kpoud@inno.mgimo.ru

Аннотация. В статье анализируется зарубежный опыт регулирования финансовой системы с помощью единого кросс-секторального органа надзора и регулирования. На новом нормативном материале обобщается практика такого надзора в ведущих европейских странах и Китае.

Ключевые слова: финансовый рынок, мегарегулятор, финансовый надзор и контроль, макрорегулирование, центральный банк.

MEGAREGULATOR — UNIFORM CROSS-COUNTRY-SECTORAL BODY SUPERVISION AND REGULATION IN THE FINANCIAL SYSTEM. FOREIGN EXPERIENCE

ELENA NIKOLAEVNA KONDRAT,

candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department of legal support management activity Miu MGIMO (U)

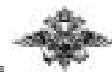
Annotation. In article foreign experience of regulation of a financial system by means of uniform cross-country-sectoral of body of supervision and regulation is analyzed. On a new standard material practice of such supervision in the leading European countries and China is generalised.

Keywords: the financial market, a megaregulator, financial supervision and control, macroregulation, the central bank.

От редакции: В № 3/2014 г. журнала «Вестник Московского университета МВД России» по техническим причинам в статье «Мегарегулятор — единый кросс-секторальный орган надзора и регулирования в финансовой системе. Зарубежный опыт» ошибочно указан автор И.Н. Кондрат.

Автором данной статьи является Е.Н. Кондрат.

Редакция приносит свои извинения автору данного материала.



НЕКОТОРЫЕ УРОКИ ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ВАСИЛИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ БЫКАДОРОВ,

*заместитель начальника Академии управления МВД России,
генерал-лейтенант полиции, кандидат юридических наук;*

ЛЕОНИД ЛЕОНИДОВИЧ ГРИЩЕНКО,

*профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор*

*Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
E-mail: Dol273@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые уроки истории на примерах Первой и Второй мировых войн, конфликта в Афганистане, террористических актов в Америке и их влияние на современность.

Ключевые слова: Первая мировая война, Вторая мировая война, конфликт в Афганистане, терроризм, уроки истории.

SOME OF THE LESSONS OF HISTORY AND MODERNITY

VASILY ALEKSEEVICH BYKADOROV,

*deputy chief of Academy management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
police lieutenant general, candidate of jurisprudence;*

LEONID LEONIDOVICH GRISHCHENKO,

*professor, department of management bodies of internal affairs in the special conditions
of the Academy of the Interior Ministry of Russia, doctor of law, professor*

Annotation. This article discusses some of the lessons of history as an example of the First and Second World Wars, the conflict in Afghanistan, the terrorist attacks in America and their influence on the present.

Keywords: World War I, World War II, the conflict in Afghanistan, terrorism, the lessons of history.

События последних месяцев коренным образом изменили наше представление о геополитической роли и месте России в современном мироустройстве. «Маски сброшены» и стало ясно, что Россия сильная, могущественная и процветающая, нужна только нам самим. В основе своей, мировое сообщество, в лице лидеров основных государств Европы и США, однозначно высказались за изоляцию России, за путь конфронтации и ведения с нашим государством и его гражданами политики диктата и силы.

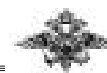
Если обратиться к истории, то можно увидеть, что данное отношение Европы и США не ново. Достаточно проанализировать позицию запада за последние сто лет. Срок не такой уж большой, но достаточно показательный с точки зрения поведения ряда государств в отношении к России.

Так, первая мировая война велась на европейском континенте между Четверным союзом (Германией, Австро-Венгрией, Османской империей и Болгарией) и коалицией Антанты (Россия, Франция, Великобритания). При этом нашему государству отводилась роль основного поставщика «пушечного мяса». Достаточно

привести поучительные примеры стратегии стран Антанты, когда Россия была вынуждена без должной подготовки начинать и проводить операции, сражения, бои по просьбе своих союзников, а иногда и для спасения последних.

Так, 22 мая 1916 г. русские войска Юго-Западного фронта атаковали австрийцев, начав знаменитый Брусиловский (Луцкий) прорыв. Несмотря на локальный успех, в целом результатом недостаточной подготовки войск явились значительные потери русской армии (около 80 тыс. человек) и скромные успехи Юго-Западного фронта. Поражение под Барановичами поставило крест на дальнейших действиях русских фронтов севернее Полесья в широком масштабе. Мало того, поражение коренным образом повлияло и на исход борьбы за ковельский укрепленный район, так как лобовые атаки армий Юго-Западного фронта результатов не приносили, а обходного маневра не получилось, ибо наступление армий Западного фронта было остановлено под Барановичами [13].

Результатом подобной военной политики явилось поражение русского оружия и создание предпосылок



для Февральской революции, отречения царя Николая II (2 (15) марта 1917 г.) и формирование первого Временного правительства под председательством князя Георгия Львова, тесно связанного с буржуазными общественными организациями, возникшими в годы войны (Всероссийский земский союз, Городской союз, Центральный военно-промышленный комитет) [7]. Временное правительство соединило в своем лице законодательную и исполнительную власть, заменив царя, Госсовет, Думу, Совет Министров и подчинив себе высшие учреждения (Сенат и Синод). В своей Декларации Временное правительство объявило амнистию политическим заключенным, гражданские свободы, замену полиции «народной милицией», реформу местного самоуправления [8].

Дальнейшие события и Великая Октябрьская Социалистическая Революция 1917 г. открыли новую страницу в российской и мировой истории. Сегодня ясно, где, когда и кем готовилась данная революция и с какой целью она осуществлялась. Однако, немецкие идеологи и стратеги Германского генерального штаба не смогли просчитать все последствия от созданного ими же революционного «ветра». Пожар революции, вспыхнувшей в России, поджог Европу и грозил перекинуться на другие страны и континенты. Тушением пожара занялось мировое сообщество. Однако, «из искры возгорелось пламя», которое оказалось неподвластным идеологам, разработавшим «революционную теорию».

Германия, получив желаемый результат (выход России из войны), одновременно получила проблему в виде мощного народного движения. Начались волнения с матросского восстания в Вильгельмсхафене и Киле, через несколько дней волнения охватили всю Германию. 9 ноября 1918 г. кайзер Вильгельм II под давлением начальника генштаба Гренера, считавшего продолжение военных действий бессмысленным, был вынужден принять решение бежать из страны (официально он отрекся от престола 28 ноября в Нидерландах). В полдень 9 ноября 1918 г. Германия была провозглашена республикой. У власти встали представители социал-демократической партии (СДПГ) [15]. Таким образом, подготовив революцию в России и обеспечив партию большевиков необходимыми средствами, Германия сама пала жертвой революции. Таким образом, посеяв ветер, Германия пожинала бурю [3].

Для нашего исследования было бы небезынтересно рассмотреть и еще один из примеров того времени: Брест-Литовский (Брестский) мирный договор. Брест-

ский мир — сепаратный международный мирный договор, подписанный 3 марта 1918 г. в Брест-Литовске представителями Советской России, с одной стороны, и Центральных держав (Германии, Австро-Венгрии, Турции и Болгарии), — с другой. Брестский мир ознаменовал поражение и выход России из Первой мировой войны. От России отторгались привислинские губернии, Украина, губернии с преобладающим белорусским населением, Эстляндская, Курляндская и Лифляндская губернии, Великое княжество Финляндское. Большинство этих территорий должны были превратиться в германские протектораты либо войти в состав Германии. Также Россия обязывалась признать независимость Украины в лице правительства УНР [12]. Далее в статье будут даны пояснения по результатам данного мирного договора, через призму событий начала Второй мировой войны.

Для нашего исследования не менее поучительными являются события 1933—1937 гг. в Германии. Период характеризуется приходом национал-социалистов во главе с Адольфом Гитлером к власти и последовавшей за ней заменой демократического строя на диктатуру. Приход национал-социалистов к власти знаменует конец Веймарской республики и начало эпохи Третьего рейха в Германии. Термин «захват власти» используется как для обозначения длительного процесса ликвидации демократии и установления господства НСДАП, так и в отношении назначения Адольфа Гитлера рейхсканцлером Веймарской республики 30 января 1933 г.

Захват подразумевает, что НСДАП лишила власти свободно избранный парламент и правовое государство против их воли и незаконными средствами. НСДАП пользовалась поддержкой огромной части населения, максимум голосов (13,7 млн) она получила 31 июля 1932 г. при выборах в рейхстаг (четвертые выборы за пять месяцев), но даже в этот кульминационный момент партия не смогла завоевать абсолютного большинства в парламенте. На президентских выборах Гитлер проиграл Гинденбургу. Однако, 30 января 1933 г. Адольф Гитлер был провозглашен рейхсканцлером. Речь шла не о «захвате», а, с молчаливого согласия тогдашней демократической Европы, скорее, о «передаче» власти [9].

Последующие события в Европе показали всю пагубность тогдашней политики мировых держав в отношении Гитлера. При этом вывод очевиден: вторая мировая война началась не 1 сентября 1939 г., как принято считать, а 30 января 1933 г. И началась она не с захвата Польши, а 27 февраля 1933 г. пожаром в Берлине, который уничтожил здание рейхстага (парламента). На-



цисты объявляют пожар результатом заговора коммунистов и на этом основании отменяют все гражданские свободы и вводят цензуру прессы. 16 марта 1935 г. Германия отказывается выполнять положения Версальского договора о демилитаризации и вновь вводит воинскую повинность; уже 3 марта 1938 г. Германские войска вступают в Австрию, а 13 марта объявляется, что она входит в состав рейха. 29 сентября 1938 г. на конференции в Мюнхене, на которой британский премьер-министр Невилл Чемберлен, французский премьер-министр Эдуард Даладье, Адольф Гитлер и Бенито Муссолини приходят к согласию по вопросу о немецкой военной оккупации Судетской области при условии предоставления гарантий неприкосновенности границ Чехословакии. Германия превращается в господствующую державу в Европе, в результате чего теряют смысл и существование Малой Антанты и французская система сотрудничества в Восточной Европе. По прибытии в Лондон Чемберлен заявляет, что он привез «почетный мир», и говорит о своей вере в то, что это будет действительно мир для всех [6]. Дальнейшие события являются показательными, а сегодня должны быть и поучительны для Европы. Первыми под удар нацистов попала Польша. В апреле 1940 г. немецкие войска занимают Данию и высаживаются в Норвегии, в мае капитулирует голландская и бельгийская армии, июнь — поражение Франции. Год 1941: март — Болгария, апрель — Югославия и Греция и только июнь 1941 г. — нападение Германии на СССР.

Ранее в статье был дан анализ Брест-Литовского (Брестского) мирного договора 1918 г. В 1939 г. в Москве при подписании пакта о ненападении Германии и СССР, к договору прилагался секретный дополнительный протокол о разграничении сфер обоюдных интересов в Восточной Европе на случай «территориально-политического переустройства». Протокол предусматривал включение Латвии, Эстонии, Финляндии, восточных «областей, входящих в состав Польского государства» и Бессарабии в сферу интересов СССР [13]. Таким образом, был дан зеленый свет на возвращение российских территорий, аннексированных по Брест-Литовскому договору. Как видно из истории, Запад легко торгует восточными землями, к которым относятся исконно славянские территории, в том числе западная Украина и Западная Белоруссия.

И еще один пример из новейшей истории. Афганская война (1979—1989) — военный конфликт на территории Демократической республики Афганистан (Рес-

публика Афганистан с 1987 г.) правительственных сил Афганистана и Ограниченного контингента советских войск, с одной стороны, и многочисленных вооруженных формирований афганских моджахедов («душманов»), пользующихся политической, финансовой, материальной и военной поддержкой ведущих государств НАТО и исламского мира, с другой стороны.

Сегодня ни для кого не секрет, что за спинами афганских моджахедов постоянно стояли специальные службы США, а самый известный террорист XX в. Усама бен Ладен был подготовлен именно этими структурами.

В январе 1980 г. он посетил пакистанский г. Лахор, где установил первые контакты с лидерами оппозиционного правительству Кабула исламских группировок. На регулярной основе стал оказывать руководителям афганского сопротивления финансовую поддержку из личных средств. Вместе с лидером палестинских «Братьев-мусульман» Абдаллой Аззамом бен Ладен создал «Бюро услуг» («Мактаб аль-хидамат») и организацию по набору мусульманских добровольцев из арабских стран. Бен Ладен оплачивал проезд добровольцев-моджахедов в Афганистан и их подготовку в тренировочных лагерях, где они обучались террористическо-диверсионной деятельности. Помимо этого, он участвовал в боях против советских войск, командуя отрядом, насчитывавшим 2 тыс. человек (большинство из которых были добровольцами из арабских стран) [16].

В 1989 г. Советские войска выводятся из Афганистана.

Где теперь использовать потенциал созданной и хорошо подготовленной военизированной структуры? Заокеанские хозяева не учли того, что «выпуская джина из бутылки», они перестают его контролировать. Хамид Мир — пакистанский журналист, которого в кавычках называют «штатным биографом Усамы бен Ладена» написал: «Теперь я могу точно сказать, что Усама бен Ладен — это не боец за ислам. Его главная и единственная цель — война с Америкой. Он не воюет с Западом. Есть стереотип — война Запада и остального мира. Нет, он не воюет с Китаем, Россией, Францией, Японией. У него в голове теперь только Америка» [10].

Сегодня мир не обладает полной и достоверной информацией о подготовке, участниках и проведенных действиях тех или иных сил в террористическом акте 11 сентября 2001 г. в США. Напомним, террористический акт 11 сентября 2001 г., серия четырех координированных самоубийственных террористических актов,

ответственность за которые взяла на себя организация «Аль-Каида» [18]. Два лайнера были направлены в башни Всемирного торгового центра, расположенные в южной части Манхэттена в Нью-Йорке. Рейс 11 American Airlines врезался в башню ВТЦ-1 (северную), а рейс 175 United Airlines — в башню ВТЦ-2 (южную). В результате этого обе башни обрушились, вызвав серьезные разрушения прилегающих строений. Третий самолет (рейс 77 American Airlines) был направлен в здание Пентагона, расположенного недалеко от Вашингтона. Пассажиры и команда четвертого авиалайнера (рейс 93 United Airlines) попытались перехватить управление самолетом у террористов, самолет упал в поле около бора Шанксвилл в штате Пенсильвания. Помимо 19 террористов, в результате атак погибли 2977 человек, еще 24 пропали без вести. Большинство погибших были гражданскими лицами [11].

В завершении статьи приведем некоторые положения из программы, разработанной бывшим советником по национальной безопасности американского президента в годы холодной войны, консультанта Центра стратегических и международных исследований З. Бжезинского. В своей книге «Великая шахматная доска» он, анализируя геополитическую ситуацию конца XX в., моделирует возможные варианты поведения стран и их союзников в будущем и рекомендует наиболее целесообразную реакцию на них США с целью сохранения их положение как единственной мировой сверхдержавы.

В частности он пишет: «Учитывая особую геополитическую заинтересованность Германии и Польши в независимости Украины, вполне возможной представляется такая ситуация, при которой Украина постепенно будет втянута в особые франко-германо-польские отношения. К 2010 г. франко-германо-польско-украинское сотрудничество может превратиться в партнерство...» [5].

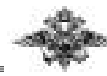
Формы и методы такого партнерства, а главное, пути его достижения, З. Бжезинский не определяет. А вот роль и место для России отводит незавидное. «Россию необходимо постоянно заверять в том, что двери Европы открыты, как и двери для ее окончательного участия в расширяющейся трансатлантической системе безопасности и, вероятно в будущем, в новой трансевропейской системе безопасности. Для придания обоснованности таким заверениям следует обдуманно и взвешенно способствовать развитию связей между Россией и Европой в различных сферах.» И далее: «...главная геостратегическая цель Америки в Европе может

быть сформулирована весьма просто: путем более искреннего трансатлантического партнерства укрепить американский плацдарм в Евразийском континенте с тем, чтобы растущая Европа могла стать еще более реальным трамплином для продвижения в Евразию международного демократического порядка и сотрудничества» [5]. Становятся понятными многие события последнего десятилетия и современная ситуация вокруг Украины и России.

В данной статье не делаются выводы и не проводятся параллели с тем, что происходит сегодня. Авторы ставили перед собой цель показать историческую ценность событий, которые не могут быть вычеркнуты из современности. История тем и ценна, что без нее нельзя понять смысл и содержание происходящего сегодня, а главное, невозможно заглянуть в будущее. Тем не менее, для нас стала очевидной вся пагубность позиции Запада по отношению к происходящему в Украине и понятной позиция России сегодня и на перспективу.

Литература

1. Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. М., 1995.
2. Основные положения Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним. М., 1994.
3. Библия. Ветхий Завет (Книга пророка Осип, гл. 8, ст. 7).
4. Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. 1989.
5. Бжезинский З. Великая шахматная доска. М., 1999.
6. Германия в XX в. — хронология событий (1900—1994). URL://http://www.pretich.narod.ru/History/history-war-germ-20.html
7. Иоффе Г. Русский либерал. Премьер-министр временного правительства — князь Львов // Архив журнала «Наука и жизнь». 2006. № 4.
8. Кара-Мурза С.Г. История советского государства и права. Проверено 29 августа 2011 г. Архивировано из первоисточника 8 февраля 2012 г.
9. URL://http://www.http://maxpark.com/community/506/content/1794938
10. «Усама бен Ладен» // Государственный интернет-канал «Россия». 2001. 21 окт.
11. Терракт 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке. Архивные кадры (рус.) // РИА Новости. 2013. 11 сент.
12. Фельштинский Ю. Крушение мировой революции. Брестский мир.
13. Фогель В. Барановичи. 1916 г. СПб., 1921. С. 56.
14. Хавкин Б. «К истории публикации советских текстов советско-германских секретных документов 1939—1941 гг.» Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры // Русское издание. 2007. № 1.
15. Шейдеман Ф. №Крушение Германской империи №. Москва-Петроград, 1923 г.
16. ЦРУ и бен Ладен. Голос Америки. Проверено 14 мая 2011 г. Архивировано из первоисточника 24 августа 2011 г.
17. Хинтингтон С. Столкновение цивилизаций и переустройство мирового порядка. М., 2001.
18. Bin Laden claims responsibility for 9/11, CBC News (29 октября 2004 г.).



НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА НЕОБХОДИМУЮ ОБОРОНУ

ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ГОНЧАР,

*старший преподаватель кафедры предварительного расследования
Московского университета МВД России, кандидат юридических наук*

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: v_gonchar@list.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Мешков М.В.

Аннотация. Рассматриваются некоторые проблемы реализации права на необходимую оборону. Особое внимание уделяется вопросам, связанным с реализацией этого права сотрудниками правоохранительных органов.

Ключевые слова: уголовное законодательство, проблемы уголовного права, обстоятельства, исключающие преступность деяния, необходимая оборона, проблемы реализации права на необходимую оборону.

SOME PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT FOR NECESSARY DEFENSE

VLADIMIR VLADIMIROVICH GONCHAR,

*candidate of legal sciences, senior teacher of the department of preliminary investigation
of the Moscow University of the MIA of Russia*

Annotation. This article is devoted to some problems of realization of the right for necessary defense. Special attention is paid to issues related to the implementation of this right by law enforcement officials.

Keywords: criminal legislation, problems of criminal law, the circumstances excluding the criminality of the act, the necessary defense, problems of realization of the right to necessary defense.

Статистика последних лет свидетельствует о значительном количестве возбужденных уголовных дел, увеличении числа зарегистрированных преступлений террористического характера и экстремистской направленности. Так, в 2009 г. было возбуждено 2 445 492 уголовных дела, (из них 654 — террористического характера и 548 — экстремистской направленности), а в 2013 г. возбуждено 1 761 545 уголовных дела (из них 661 — террористического характера и 896 — экстремистской направленности)¹.

Значительное количество преступлений представляет серьезную угрозу правам и свободам граждан России, стабильности функционирования общественных институтов и государственных органов, вынуждает граждан и сотрудников правоохранительных органов более детально исследовать вопросы правомерной обороны от преступных посягательств.

Актуальность вопросов, связанных с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, охраной

общественного порядка подтверждает подписанный Президентом РФ 2 апреля 2014 г. Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», где в п. 2 ч. 3 ст. 11 и п. 2 ч. 6 ст. 12 указано, что одним из основных направлений деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин является участие в предупреждении и пресечении правонарушений.

Известно, что преступления — это виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные Уголовным кодексом Российской Федерации (далее — УК РФ) под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ). В повседневных многообразных общественных отношениях не редко возникают ситуации, при которых деяние человека, формально сходное с каким-либо преступлением, на самом деле является

¹ Статистические данные за 2009 и 2013 гг. URL://http://www.mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports

правомерным. Данные ситуации предусмотрены в ст. 37—42 УК РФ как обстоятельства исключающие преступность деяния; это:

- ◆ необходимая оборона (ст. 37 УК РФ);
- ◆ причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38 УК РФ);
- ◆ крайняя необходимость (ст. 39 УК РФ);
- ◆ физическое или психическое принуждение (ст. 40 УК РФ);
- ◆ обоснованный риск (ст. 41 УК РФ);
- ◆ исполнение приказа или распоряжения (ст. 42 УК РФ).

Из всех перечисленных обстоятельств, исключающих преступность деяния, в рамках темы данной статьи нас интересуют вопросы, связанные с необходимой обороной как обстоятельством, призванным стимулировать активную жизненную позицию граждан, направленную на защиту своих прав и законных интересов. Признавая действия в состоянии необходимой обороны правомерными, законодатель тем самым провозглашает приоритет охраняемых законом общественных отношений над интересами лица, совершающего общественно опасное деяние.

Необходимая оборона является субъективным естественным правом граждан России. В ч. 2 ст. 45 Конституции РФ за каждым гражданином признается право на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом таким образом, действия лица в состоянии необходимой обороны являются социально-полезными, так как совершаются в силу необходимости **защитить права от незаконного посягательства**.

Итак, что же такое необходимая оборона? Из норм закона следует двоякая сущность необходимой обороны, зависящая от наличия или отсутствия угрозы для жизни в действиях посягающего.

В первом случае в рамках необходимой обороны возможно причинение вреда посягающему лицу при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, **опасным для жизни обороняющегося** или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия (ч. 1 ст. 37 УК РФ). Наличие подобного посягательства дает право защищающемуся лицу причинить любой вред (вплоть до лишения жизни).

Во втором случае в рамках необходимой обороны возможна защита от посягательства, **не сопряженного с насилием, опасным для жизни** обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, если при этом **не было допущено превышения пределов необходимой обороны**, т.е. умышленных действий, явно несоответствующих характеру и опасности посягательства. В данном случае посягательство представляет меньшую общественную опасность и не опасно для жизни, соответственно и защитные действия обороняющегося должны быть соразмерными.

Можно согласиться с мнением некоторых ученых о том, что до настоящего времени законодательной конструкции норм о необходимой обороне свойственно большое число так называемых оценочных признаков, значение которых зависит от усмотрения правоприменителей, которые зачастую трактуются весьма неоднозначно и даже противоречиво², что не лучшим образом влияет на реализацию конституционной нормы о защите прав и свобод граждан России.

В этой связи необходимо рассмотреть ряд вопросов, требующих определенности, в связи с тем, что даже у некоторых сотрудников правоохранительных органов вопросы, связанные с обстоятельствами, исключающими преступность деяния (в том числе и необходимой обороной), вызывают затруднения³, не говоря уже о гражданах, не имеющих юридического образования и весьма отдаленно представляющих особенности реализации своего права на необходимую оборону.

Прежде всего, необходимо четко понимать, кто и в каком объеме имеет право на необходимую оборону. На первый взгляд ответ на данный вопрос очевиден и содержится в ч. 3 ст. 37 УК РФ, согласно которой правом на необходимую оборону в равной мере обладают все лица **независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения**, а также независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства или обратиться за помощью к другим лицам или органам власти.

² Побегайло Э. О пределах необходимой обороны // Уголовное право. 2008. № 2; Борисов С.В., Дмитренко А.П., Русскевич Е.А., Дайшуттов М.М. Необходимая оборона, крайняя необходимость, задержание преступника (правовая оценка действий сотрудников полиции) / отв. ред. Н.Г. Кадников. М., 2012.

³ Волков К.А. Необходимая оборона в деятельности полиции: вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2013. № 4. С. 11, 12.



Наиболее многочисленными субъектами, которым уголовный закон предоставил право на необходимую оборону, являются все лица, находящиеся на территории РФ (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства), в обязанности которых не входит исполнение правоохранительных функций.

Данные лица, реализуя положения ст. 37 УК РФ, вправе защищаться от любых общественно опасных посягательств как сопряженных с насилием, опасным для жизни, так и не сопряженных с подобным насилием.

Для лиц, осуществляющих правоохранительную деятельность, ситуация не столь однозначна. Так, ряд нормативно-правовых актов устанавливает специальные ограничения не только на применение оружия и специальных средств, но и физической силы. Например, в ч. 5 ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» установлен категоричный запрет на применение огнестрельного оружия в отношении несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции. Аналогичный запрет содержится в ст. 24 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», ст. 16 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О вневедомственной охране» и некоторых других нормативно-правовых актах.

Таким образом, закон запрещает применение оружия в отношении несовершеннолетних, когда возраст **очевиден или известен**, за исключением некоторых указанных случаев, в том числе совершения указанными лицами вооруженного или группового нападения. Трудности в реализации данного положения заключаются в отсутствии закрепленного в законе понятия «**нападение**», без которого практически невозможно принять решение о возможности применения оружия в отношении данной категории лиц. Вместе с тем, в ст. 37 УК РФ ничего не сказано о каких-либо ограничениях в выборе средств защиты от противоправных посягательств.

Другое противоречие следует из положений ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции», где указано, что применяя физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, сотрудник полиции действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огне-

стрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом **сотрудник полиции должен стремиться к минимизации причиняемого ущерба**. Однако, в ст. 37 УК РФ ничего не сказано о необходимости минимизации вреда посягающему.

По смыслу норм закона, закрепленных в ч. 1 и ч. 2.1 ст. 37 УК РФ (при отражении посягательства сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, неожиданного посягательства) может быть причинен любой ущерб посягающему, вплоть до причинения смерти. В уголовном законе ничего не указано о дифференциации нападающих по полу, возрасту или другим признакам, нет указаний на необходимость минимизации возможных негативных для посягающего последствий.

Необходимо обратить внимание, что нормы Федерального закона «О полиции» являются лишь конкретизирующими пределы необходимой обороны по отношению к некоторым правовым ситуациям. Общеизвестно, что конкретизирующие нормы по отношению к общим нормам, закрепленным в Уголовном кодексе не должны им противоречить, ограничивать права обороняющегося на защиту от противоправного посягательства. Соответственно, приоритет при определении правомерности причинения вреда в результате применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в деятельности сотрудников полиции необходимо отдавать уголовному законодательству о необходимой обороне.

Более того, для сотрудников правоохранительных органов (МВД, ФСБ) пресечение противоправных действий является не только правом, но и профессиональной обязанностью⁴.

Данное положение рассматривается в п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 19), где указано, что **правомерные действия должностных лиц, находящихся при исполнении своих служебных обязанностей, даже если они сопряжены с причинением вреда или угрозой**

⁴ Часть 1 ст. 45 Конституции РФ; ст. 1, 2, 5, 12 ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 12 ФЗ РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».



его причинения, состояние необходимой обороны не образуют (применение в установленных законом случаях силы сотрудниками правоохранительных органов при обеспечении общественной безопасности и общественного порядка и др.).

Очевидно, что п. 6 постановления Пленума ВС РФ № 19 нуждается в некоторых разъяснениях, так как не дает однозначной трактовки данной правовой позиции.

С одной стороны, рассматриваемое положение можно истолковать таким образом, что в нем отрицается наличие состояния необходимой обороны при совершении правомерных действий должностными лицами, что очевидно вступает в противоречие с ч. 3 ст. 37 УК РФ и п. 27 этого же постановления Пленума ВС РФ № 19.

С другой стороны, можно истолковать так, что Верховный Суд рассматривает правомерные действия должностных лиц в рамках своих служебных обязанностей не как действия, основывающиеся на положениях ст. 37 УК РФ (о необходимой обороне), а как действия по исполнению профессиональных обязанностей на основании соответствующих норм (ст. 1, 2, 5, 12 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 12 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»).

Возможен и третий вариант толкования п. 6 постановления Пленума ВС РФ № 19: как отрицание возможности возникновения права на необходимую оборону от правомерных действий должностных лиц, связанных с применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Неоднозначность толкования свидетельствует о целесообразности внесения конкретизирующих изменений в п. 6 Постановления Пленума ВС № 19 для формирования ясной позиции в данном вопросе.

Общеизвестно, что нападающие, не получившие должный отпор, в начале осуществления противоправных действий, как правило, в дальнейшем совершают более тяжкие общественно опасные деяния. Наиболее ярким примером могут служить события в Украине (с ноября 2013 г. — по настоящее время), когда в ответ на групповые нападения, захват административных зданий, совершение других правонарушений правоохранители своевременно не применяли нормы закона, в том числе ч. 5 ст. 36 УК Украины, где закреплено, что: **«5. Не является превышением пределов необходимой обороны и не влечет уголовной от-**

ветственности применение оружия или любых других средств или предметов для защиты от нападения вооруженного лица или нападения группы лиц, а также для предотвращения противоправного насильственного вторжения в жилище или иное помещения, независимо от тяжести вреда, причиненного тому, кто посягает»⁵, ждали соответствующего приказа, а руководители силовых структур угрожали правонарушителям «адекватными ответными мерами»⁶.

К каким последствиям привело это промедление мы можем наблюдать сегодня — значительные жертвы, серьезные политические, экономические, социальные последствия, Украина на грани банкротства⁷.

Законность применения физической силы и оружия в рамках необходимой обороны подтверждается нормами ч. 2 ст. 2 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», заключенной в Риме 4 ноября 1950 г., где указано, что лишение жизни не рассматривается как нарушение закона, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

а) для защиты любого лица от противоправного насилия;

б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;

в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Что касается возможности применения оружия сотрудниками правоохранительных органов, при необходимой обороне, то, в соответствии со ст. 4 ФЗ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», служебное оружие предназначено для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством⁸

⁵ Уголовный кодекс Украины. URL://<http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>, свободный. — Загл. с экрана.

⁶ В 19:49 милиция Киева пообещала принять «адекватные меры», если активисты протестных акций не освободят занятые в воскресенье находящийся на Майдане независимости Дом профсоюзов, а также здание столичной мэрии на Крещатике. «Сейчас с ними (активистами) ведутся переговоры. Если они добровольно не покинут административные здания, милиция будет принимать адекватные меры», — пояснили в пресс-службе МВД Украины. URL://<http://www.rg.ru/2013/12-01/hronika.html>

⁷ Украина находится на грани банкротства // Российская газета. 2014. 27 марта.

⁸ Статья 84 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ; ст. 34 ФЗ РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; гл. 5 ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 14 ФЗ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».



Российской Федерации разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, **в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей** по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции.

Данная норма еще раз подтверждает законность применения оружия сотрудниками правоохранительных органов как в случае необходимой обороны, так и для исполнения возложенных обязанностей⁹.

Законодатель однозначно предписывает сотрудникам полиции прибывать **незамедлительно** на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности... (п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»). Подобные обязанности, с учетом специфики деятельности, возложены законом и на сотрудников иных правоохранительных органов.

Необходимо отметить, что при получении приказа, противоречащего закону, сотрудники правоохранительных органов обязаны руководствоваться законом¹⁰.

Кроме того, в ч. 2 ст. 42 УК РФ указано, что лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение **заведомо незаконных** приказа или распоряжения, подлежат ответственности на общих основаниях. **Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность.**

Необходимо более детально рассмотреть основания, для причинения допустимого законом вреда посягающему. Очевидно, что это совершение им определенной общественно опасной **посягательства, т.е. действия направленного на причинение ущерба** обороняющемуся, иным лицам, охраняемым законом интересам общества или государства.

Возникает вопрос: допустима ли необходимая оборона от всех правонарушений или только от правонарушений, ответственность за которые установлена уголовным законом?

В науке существует две точки зрения по данному вопросу:

♦ некоторые авторы считают, что необходимая оборона возможна только от общественно опасных посягательств, которые предусмотрены Особенной

частью Уголовного кодекса Российской Федерации¹¹. Данная позиция поддерживалась и в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. № 14 «О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств», где указывалось: «...под общественно опасным посягательством, защита от которого допустима в пределах ст. 13 Основ уголовного законодательства, следует понимать **деяние, предусмотренное Особенной частью уголовного закона, независимо от того, привлечено ли лицо, его совершившее, к уголовной ответственности или освобождено от нее в связи с невменяемостью, не достижением возраста привлечения к уголовной ответственности или по другим основаниям**»¹²;

♦ другие ученые утверждают, что необходимая оборона допустима и в ответ на совершение административных правонарушений¹³. Эта позиция основывается на том, что законодатель акцентирует внимание на факторе именно общественной опасности, а не преступности посягательства. Обоснованным представляется мнение, что в социально-естественном аспекте основание права на необходимую оборону базируется на положениях п. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации: «Основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения»¹⁴.

⁹ Например, для сотрудников полиции — ст. 12 ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», для сотрудников ФСБ — ст. 12 ФЗ РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

¹⁰ Статья 16.1 ФЗ РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; п. 3 ст. 27, ч. 2 ст. 30 ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; п. 12. Указа Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

¹¹ Козак В.Н. Право граждан на необходимую оборону. Саратов, 1972. С. 46—48; Попов А.Н. Обстоятельства, исключющие преступность деяния. СПб., 1998. С. 19—20; Басова Т.Б., Благов Е.В., Головинков П.В. и др. Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. А.И. Чучаева. М., 2013.

¹² Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. № 14 «О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств» (в настоящее время не действует) // СПС «Консультант плюс».

¹³ Бриллиантов А.В., Долженкова Г.Д., Иванова Я.Е. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010.

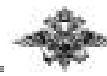
¹⁴ Истомин А.Ф. Ответственность за убийство при превышении пределов необходимой обороны (уголовно-правовые и криминологические аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 69.

Рассмотрение данных подходов позволяет признать отсутствие четкого законодательного разграничения уголовно правового института необходимой обороны от подобного института в административном праве. До 1 июля 2002 г. норма о необходимой обороне содержалась в ст. 19 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР. К сожалению, действующий КоАП РФ не содержит подобной нормы, что является безусловным недостатком, который законодателю целесообразно устранить. В настоящее время необходимая оборона от административных правонарушений должна осуществляться на основании ч. 2 ст. 45 Конституции РФ как нормы, имеющей прямое действие на территории Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что зачастую после действий, совершенных в состоянии необходимой обороны (ст. 37 УК РФ), обороняющийся (пострадавший) или иные лица (очевидцы) имеют полное право задержать лицо, совершившее преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений.

Литература

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Рим 4 ноября 1950 г. (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
2. Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
3. Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
4. Гражданский кодекс РФ (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
5. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
6. ФЗ РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
7. ФЗ РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
8. ФЗ РФ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Консультант плюс.
9. ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с послед. изм. и доп.) // Консультант плюс.
10. Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Консультант плюс.
11. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Консультант плюс.
12. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. № 14 «О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств» (в настоящее время не действует) // Консультант плюс.
13. Борисов С.В., Дмитренко А.П., Русскевич Е.А., Дайшутов М.М. Необходимая оборона, крайняя необходимость, задержание преступника (правовая оценка действий сотрудников полиции) / Отв. ред. Н.Г. Кадиных. М., 2012.
14. Волков К.А. Необходимая оборона в деятельности полиции: вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2013. № 4.
15. Истомин А.Ф. Ответственность за убийство при превышении пределов необходимой обороны (уголовно-правовые и криминологические аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1995.
16. Козак В.Н. Право граждан на необходимую оборону. Саратов, 1972.
17. Бриллиантов А.В. Долженкова Г.Д., Иванова Я.Е. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010.
18. Побегайло Э. О пределах необходимой обороны // Уголовное право. 2008. № 2.
19. Попов А.Н. Обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 1998.
20. Попов К.И. Необходимая оборона: толкование Верховного Суда РФ // Российский следователь. 2013. № 19.
21. Басова Т.Б., Благоев Е.В., Головневков П.В. и др. Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. А.И. Чучаева. М., 2013.
22. URL://<http://www.kremlin.ru/acts/20710>
23. Статистические данные МВД России. URL://<http://www.mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports>
24. Сайт Российской газеты. URL://<http://www.rg.ru>
25. Сайт Верховной Рады Украины. URL://<http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>



СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА РАЗБОЙНЫХ НАПАДЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ МОНГОЛИИ

ДАМДИНСУРЭНГИЙН ГЭРЭЛБААТАР,

адъюнкт Московского университета МВД России

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Лебедев С.Я.

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию некоторых вопросов состояния и динамики разбойных нападений в современной Монголии.

Ключевые слова: состояние преступности; факторы, динамика, причины, влияющие на формирование исследуемых явлений, процессов.

STATE AND DYNAMICS OF ARMED ROBBERIES IN MODERN MONGOLIA

DAMDINSUREN GERELBAATAR,

adjunct Russian Ministry of Internal Affairs of Moscow University

Annotation. This paper focuses on some issues issuedovaniyu state and dynamics of armed robberies of modern Mongolia

Keywords: state of criminality; factors, dynamics, causes affecting the formation of the studied phenomena, processes.

Системный анализ преступности в пределах территории конкретной республики предполагает изучение не только ее состояния и динамики, но взаимосвязи с другими явлениями и процессами. Единый системный комплекс, представляющий совокупную часть социальной реальности, продуцирующей преступность, в научной литературе по правоохранительной практике чаще всего обозначается понятием обстановка. Однако, содержание самого этого понятия в криминологической литературе окончательно еще не сформировалось.

Так, по мнению К.К. Горяинова, под криминологической обстановкой следует понимать состояние преступности, возникшее результате взаимодействия криминологически значимых явлений и процессов различной природы и направленности в определенных временно-пространственных границах¹. В качестве структурных элементов криминологической обстановки он выделяет: преступность (ее состояние), социально-экономические, социально-психологические, демографические и иные факторы, влияющие на преступность; деятельность социальных институтов, участвующих профилактике правонарушений; деятельность правоохранительных органов; действующее законодательство (направления уголовной политики)².

В этом случае анализу подвергается состояние преступности как результат действия криминогенных и антикриминогенных факторов. А.И. Силаев и К.К. Горяинов выделяют также более узкое понятие — криминогенная обстановка, которая характеризует состояние, интенсивность, взаимовлияние только криминогенных сил как факторов воздействия на преступность³.

В обоих этих понятиях преступность — центральный элемент криминологической обстановки. Из многочисленных определений науки криминологии⁴ можно выделить два его основных элемента: преступность и преступники, а также причины и условия пре-

¹ Горяинов К.К. Теория и практика познания криминологической обстановки: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1991. С. 20.

² Горяинов К.К. Организация и методика оперативных криминологических исследований. М., 1982. С. 7, 8.

³ Силаев А.И. Криминологическая обстановка: содержание понятия / Проблемы криминологии и профилактики правонарушений. М., 1980. С. 56; Горяинов К.К. Криминологическая обстановка (методологические аспекты). М., 1991. С. 15.

⁴ Криминология. М., 1966. С. 8—11; Криминология. М., 1968. С. 5; Криминология. М., 1976. С. 6; Криминология. М., 1979. С. 3, 4; Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник. М., 1985. С. 3, 4; Криминология / Под ред. Ю.Ф. Кваши. Ростов н/Д., 2002; Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунеева. М., 2004.

ступности, меры ее предупреждения. Является очевидным, что в понятии «криминологическая обстановка» определение «криминологическая» должно адекватно отражать основные элементы предмета этой науки.

В.Н. Сомин придерживается расширенного толкования криминологической обстановки как ограниченного во времени и пространстве сложного социального явления, заключающего в себе количественно-качественную характеристику преступности, совокупности преступников, причин и условий преступности, деятельности по ее предупреждению⁵. Определение указывает на комплексный характер анализа составных частей понятия «криминологическая обстановка».

Таковыми здесь являются: преступность, совокупность преступников, причины и условия преступности, профилактическая практика. Виктимологическое направление в криминологии позволяет выделить и виктимогенный аспект анализа криминологической обстановки. Под «обстановкой» принято понимать совокупность условий обстоятельств, в которых что-либо происходит⁶. В качестве синонима зачастую употребляется понятие «ситуация»⁷.

Следует отметить, что в криминологии до сих пор не установилось однозначного употребления категории «фактор». Зачастую под факторами понимаются «причины и условия»⁸, «процессы и явления»⁹, «обстоятельства»¹⁰. В философии под фактором обычно понимают одно или несколько обстоятельств, участвующих в детерминации определенного явления, взаимодействующих с другими явлениями¹¹. Очевидно, под социальными факторами преступности следует понимать определенные свойства социальных процессов и явлений, которые выступают детерминантой существования и развития преступности.

Изучение криминологических работ, посвященных исследованию преступности, показывает, что систематизация факторов зависит от научного подхода, целей и задач научного исследования. Так, в криминологических исследованиях, выполненных в рамках региональной экономики, в качестве факторообразующих систем используются подсистемы производства и обслуживания¹². В работах, посвященных исследованию антиобщественного образа жизни, факторными блоками выступают основные сферы и виды жизнедеятельности¹³.

О.З. Клушин предлагает следующую классификацию факторов криминологической обстановки: тер-

риториально-географические и природно-климатические; экономические; социально-демографические; социально-политические, идеологические и правовые¹⁴.

При решении главной задачи криминологического анализа необходимо учитывать ряд этапов, реализация которых присуща любому из подобных исследований:

- ◆ на первом этапе исследования следует проанализировать состояние преступности;
- ◆ на втором этапе — проанализировать факторы, влияющие на формирование исследуемых явлений, процессов;
- ◆ на третьем этапе — факторы, влияющие на формирование исследуемых явлений, процессов для прогнозирования дальнейшего развития этих явлений и процессов (в данном случае — преступности).

По завершении прогностической функции по результатам исследования вырабатываются научные рекомендации для принятия наиболее рациональных управленческих решений различного уровня и масштаба¹⁵. В философии под фактором обычно понимают одно или несколько обстоятельств, участвующих в детерминации определенного явления, взаимодействующих с другими явлениями. Следовательно, понятие «фактор», хотя и близко к понятиям «причины» и «условия», но не тождественно им. По содержанию оно шире, чем причины и условия. Очевидно, что факторами преступности можно считать и при-

⁵ Сомин В.Н. Изучение и предупреждение преступности в городах: проблемы теории и практики. Иркутск, 1989. С. 6.

⁶ Словарь русского языка. 1986. Т. 2. С. 569.

⁷ Словарь русского языка. 1988. Т. 4. С. 100.

⁸ Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972. С. 218; Социальные отклонения. М., 1989. С. 123.

⁹ Курс советской криминологии. С. 10.

¹⁰ Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации. М., 1984. С. 15.

¹¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 712.

¹² Шевырев В.А. Влияние социально-экономических процессов на территориальные различия в состоянии преступности: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 1983.

¹³ Антонян Ю.М. Антиобщественный образ жизни как криминологическая проблема // Сов. государство и право. 1981. № 3. С. 68—76; Давыденко Л.М. Криминологическая классификация преступлений // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1984. Вып. 41. С. 23—30; Социальные отклонения. М., 1989. С. 69—109.

¹⁴ Клушин О.З. Анализ и оценка социально-экономических, демографических и иных факторов внешней среды: Лекция. М., 1990.

¹⁵ Овчинский Я.С. Роль социологических исследований в укреплении правопорядка // Борьба с преступностью в районах Сибири с интенсивным экономическим развитием. Омск, 1982. С. 81, 82; Петровский А.В. Криминологическое прогнозирование преступного поведения молодежи. СПб., 2005. С. 24.



чины, и условия, и явления, состоящие с ней в функциональной связи.

По нашему мнению, под факторами преступности следует понимать свойство социальных процессов и явлений выступать силой, двигателем в формировании и изменении состояния преступности. Факторы, цепочка причинно-следственных связей, условия, регулирующие количественные и качественные характеристики криминогенности процесса, составляют в совокупности его механизм.

По-видимому, следует разграничивать факторы, участвующие в детерминации преступности как социального явления и ее состояния на той или иной территории, в тот или иной отрезок времени. Определенное состояние преступности в конкретном регионе будет всегда результатом действия совокупности факторов, отражающих различные типы детерминации.

Социально-географические факторы следует относить к типу детерминации состояния преступности. Они криминогенны лишь в том смысле, что, включаясь в совокупность с другими социальными факторами преступности, порождают социально-территориальные условия, которые могут усилить или ослабить антисоциальные процессы. Так, процессы урбанизации и миграции можно рассматривать в качестве криминогенных, поскольку они, вступая в причинно-следственные связи с процессами адаптации мигрантов к новым городским условиям, могут при определенных экономических, политических, социальных, психологических условиях способствовать росту преступности в городах. Поэтому социально-географические факторы криминогенны лишь в том смысле, что они обладают возможностью при негативных сочетаниях интегрировать количественно-качественные характеристики преступности в республике.

Основа понятия «криминогенная обстановка» связана с общенаучным понятием «генезис» — происхождение, возникновение, а в широком смысле — зарождение и последующий процесс развития, приведший к определенному состоянию, явлению¹⁶. Если использовать понятие «генезис» как способ, метод познания, то применительно к преступности оно означает изучение всех типов детерминации, включая детерминанты происхождения, причинности, взаимосвязи, состояния и т.п. Это требует исследования всей совокупности факторов, причин и условий преступности. Следовательно, содержание понятий «криминологическая обстановка», «криминогенная

обстановка» выходит далеко за пределы исследования социально-географических факторов.

Изучение криминогенной обстановки, которая одновременно представляет собой комплекс взаимосвязанных структурных элементов и систему их количественных и качественных показателей, предполагает системно-структурный подход. Такой подход, в свою очередь, дает возможность широкого использования логического и географоматематического методов, содействующих укреплению связей общественно-географических исследований с практикой прогнозирования, территориального планирования и управления. Территориально-криминогенный аспект изучения объекта исследования требует применения исторического и пространственного подходов, которые позволяют вскрыть временной аспект развития территориальной общественной системы, выявить динамику развития как самой преступности, так и причин ее количественно-качественных территориальных различий. Социальные и криминологические процессы и явления предопределяются экономическим развитием. Поэтому решение задач выявления факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на преступность в республике, предварялось составлением максимально полного перечня социально-экономических показателей обстановки и состояния преступности. Так, в криминологии при решении задачи выявления основных факторов преступности нередко используется факторный анализ, сущность которого сводится к поиску однонаправленных групп факторов. Определение ряда зависимостей между социально-территориальными условиями и состоянием преступности на основе их всестороннего анализа, решается методом «основного массива», т.е. исследования зон локализации преступности.

Определение социальных процессов и явлений, оказывающих наибольшее влияние на преступность, в комплексе с наиболее существенными показателями социально-экономического развития в криминологии и социальной географии решается по-разному. При регионально-криминологическом подходе типология криминологической обстановки производится на основе различных параметров преступности: ее уровня или состояния, по сходности структуры¹⁷.

¹⁶ *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983. С. 107.

¹⁷ *Курушин В.Д., Минаев В.А., Полежаев А.П.* Имитационная система криминологического регионального анализа. М., 1990. С. 15.

В криминологических исследованиях преступности совмещаются правовые, статистические, социологические и психологические методы. Думается, что это наиболее перспективный путь криминологических исследований, поскольку он позволяет изучить такое сложнейшее явление, как преступность в самых разных аспектах и с самых разных позиций. Криминологические исследования в настоящее время применяются достаточно широко.

Проведенные нами криминологические исследования привели к выводу о том, что нужно при проведении исследования соблюдать ряд обязательных условий его эффективности.

К подобным условиям можно отнести:

- ♦ оптимальное сочетание объективных и субъективных методов криминологического исследования. При этом следует помнить, что объективный метод — это получение информации из любых источников. Но в этом случае информация может быть получена искаженная, так как объективные источники являются, в ряде случаев, следствием субъективной работы. Дело в том, что они составлялись и готовились не специально для этого исследования, а для других целей. Субъективные же методы — это получение криминологической информации непосредственно от респондентов;

- ♦ проведение исследования при помощи объективных методов; это некоторая гарантия того, что применяемые вначале субъективные методы не «заведут исследователя в тупик или не направят по ложному следу». В конце работы можно скорректировать некоторые выводы исследования, не принять в расчет какие-либо результаты, оговорив, конечно, почему и т.п.;

- ♦ рациональное сочетание изучения преступности и факторов воздействия на нее, лиц, совершающих преступления;

- ♦ оперативность исследования, обеспечение своевременного внедрения результатов в практику деятельности правоохранительных органов;

- ♦ обеспечение достоверности получаемой информации при помощи: подбора респондентов с соблюдением принципа выборки и источников получения объективной информации; использования в методиках способов, позволяющих выявить и устранить ложную информацию; расчета коэффициента статистической репрезентативности; комплексности исследования — включение в методику самых разнообраз-

ных методов, выявляющих с разных сторон один и тот же элемент предмета исследования, например, субъективные условия преступлений социологического, психологического, экономического характера. Проводя криминологическое исследование надо помнить, что тенденции преступности не всегда совпадают с динамикой всей преступности в стране.

Субъективная причина преступления — это криминальная направленность преступника; включает в себя асоциальную и антисоциальную установки, дефекты правосознания, криминогенную мотивацию, соответствующие потребности, интересы, ценностные ориентации, цели поведения.

Объективная причина преступлений может быть определена как предкриминальная ситуация, т.е. такая, которая грозит разрешиться преступлением, создает опасность преступления в любой момент. Предкриминальная ситуация может быть криминогенной (проблемной, конфликтной), создающей опасность перехода в преступление. Криминальная субкультура включает в себя обычаи, традиции, нормы среды преступников, регулирующие как их повседневную жизнь, так и их поведение в различных экстремальных ситуациях.

Объективные условия совершения преступлений — это обстоятельства как непосредственно способствующие совершению преступлений, так и содействующие наступлению криминальных последствий. Эти условия содействуют реализации объективной причины. Это различные упущения в деятельности правоохранительных органов, особенности микросреды, внешние воздействия, в том числе со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, судов, прокуратуры, общественных объединений и иных субъектов.

Антикриминогенное воздействие на преступность складывается из системы влияния на факторы, порождающие преступления, которые могут быть совершены или совершаются. Эта система влияния включает в себя и фактически основывается на профилактике — формах и методах выявления и воздействия на причины и условия преступлений; она охватывает пресечение начавшихся преступлений. Некоторые авторы считают формой воздействия и организацию, управление¹⁸. Другие полагают, что

¹⁸ Старков О.В. Введение в криминологию. Уфа, 1997. С. 105—107; Криминология: Учеб. пособие. М., 2004.



профилактика и есть управление процессами, влияющими на преступность¹⁹.

При сборе эмпирического материала использован метод включенного наблюдения. Надо помнить, что любое неосторожное действие или слово может быть использовано против изучающего, а тем более, если нарушается закон, пусть даже незначительно. Обычно при длительном наблюдении становятся явными иногда самые тонкие, интимные подробности души человека, предстает живой человек со своими недостатками и непреходящими достоинствами. Исследование желательно делать анонимным, если это возможно. Иногда это бывает невозможно, особенно если в его проведение вовлечены многие лица.

Проведение интервьюирования с осужденными проще реализовать при помощи свободного интервью, при отсутствии системы ответов, но при наличии определенного набора вопросов.

Анализ документов включал в себя изучение личных дел осужденных. В результате заполнялась анкета, которая начиналась с подробной фабулы уголовного дела, взятой из копии приговора и определения кассационного суда. Далее она содержала подробные социально-демографические данные осужденного — пол, возраст, социальное положение, образование и др. В последнее время криминологи все чаще используют разнообразные психологические тесты. Чаще всего применяют «объективные» тесты, которые называются так потому, что включают в себя вопросы, исключающие неправдивые ответы разными приемами и поэтому выявляющие более или менее объективные данные о личности исследуемого. Иногда эти тесты, наоборот, называют субъективными, так как они ориентированы на выявление глубинных, именно субъективных, качеств личности. Как не странно это звучит, правы и те, и другие. Используются и проективные тесты, в которых исследуемый как бы должен спроецировать свои свойства, большей частью подсознательно, на предлагаемый ему стимул, например, картинки, неоконченные предложения, чернильные пятна и пр. Проективные тесты сложны в обработке и интерпретации, требуют специальной психологической подготовки и даже особой квалификации психологов.

Примененная в нашем исследовании методика, включающая в себя сочетание объективных и субъективных методов с определенной процедурой их применения, позволяет надеяться на достоверность полу-

ченных результатов. Конечно, исследовать в данной статье все без исключения факторы, в той или иной степени влияющие на криминологическую обстановку республики, не представляется возможным по целому ряду причин и поэтoм исследуются лишь группы факторов, значение которых существенно изменились в последние 5—10 лет, что повлекло за собой соответствующие изменения криминологической обстановки в республике. Поэтoму успешная борьба с разбойными нападениями возможна на основе тщательного анализа данных о состоянии, динамике этих преступлений, причин и условий, способствующих совершению данных преступлений, всестороннего изучения личности виновного.

Преступность, как и любое другое социальное явление, можно оценивать с помощью качественных и количественных критериев, основными из которых являются следующие: уровень, структура и динамика. Структура преступности определяется соотношением в преступности видов (групп) преступлений, классифицируемых по уголовно-правовым либо криминологическим основаниям. Показатели структуры дают качественно-количественную характеристику общественной опасности преступности, ее особенностей, существенных для организации профилактики и дифференциации практики применения уголовно-правовых мер.

Как отмечает известный российский криминолог Кузнецова Н.Ф., основные показатели структуры преступности следующие: 1) соотношение особо тяжких, тяжких, менее тяжких преступлений и преступлений небольшой тяжести; 2) соотношение видов преступлений по их классификации, данной в Особенной части УК; 3) доли наиболее распространенных преступлений; 4) соотношение видов преступлений по доминирующей мотивационной направленности (насильственные, корыстные, корыстно-насильственные и неосторожные); 5) доля преступности несовершеннолетних; 6) доля групповой преступности, а внутри нее — организованной; 7) доля рецидива; 8) «география» преступности, т.е. распределение ее по регионам и типам населенных пунктов; 9) доля преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия; 10) доля преступлений, сопряженных с незаконным оборотом нар-

¹⁹ Блувштейн Ю.Д., Зырин М.И., Романов В.В. Профилактика преступлений. Мн., 1986. С. 12; Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. М., 1998.



котиков; 11) уличные преступления; 12) транснациональные преступления; 13) цена преступности.

Динамика преступности — показатель, отражающий изменение ее уровня и структуры в течение того или иного временного периода (год, три года, пять лет, десять лет и т. д.). Различаются анализы: 1) текущий — сопоставление данных о преступности за год с данными за предыдущие годы; 2) систематический, при котором преступность анализируется последовательно по годам, при этом выделяются определенные периоды (пятилетие, десятилетие) или соответствующее определенным этапам развития общества — перестройки, реформ и т.п.; 3) сезонных колебаний преступности, если в нем есть необходимость. Он бывает актуален, например, для курортных мест, туристических центров.

Динамика преступности как социально-правового явления испытывает на себе влияние двух групп факторов. Первая — это причины и условия преступности, демографическая структура населения и другие социальные процессы и явления, влияющие на преступность. Вторая — изменения уголовного законодательства, расширяющие либо сужающие сферу преступного и наказуемого, меняющие классификацию и квалификацию преступлений. При изучении преступности в динамике вычисляются темпы прироста. Это — общий термин, применяемый и в случаях снижения преступности. Темп прироста выражается в процентах и показывает на сколько процентов увеличилось или уменьшилось число зарегистрированных преступлений или иное по сравнению с базовым.

Причины и условия, обуславливающие совершение разбоя в нашей стране неразрывно связаны с социально-экономическими, правовыми аспектами и развитием страны в целом, а борьба с преступностью является самым актуальным вопросом любого общества, основой государственной политики, формирующей счастливую и спокойную жизнь всего народа и населения.

Причины и условия преступлений — это взаимосвязанные, взаимообусловленные понятия. Социальные условия сами по себе не могут порождать преступность, но могут помогать, способствовать и облегчать совершение преступлений. Причиной конкретного преступления является взаимодействие негативных нравственно-психологических свойств личности, сложившихся под влиянием неблагоприятных условий нравственного формирования индивида, с внеш-

ними объективными обстоятельствами (конкретной ситуацией), порождающими намерение и решимость совершить данное преступление, либо способствующими этому.

С теоретической точки зрения причины преступных деяний можно разделить на объективные и субъективные причины, которые подразделяются следующим образом:

- 1) общие причины преступных деяний и причина определенного вида преступлений;
- 2) причины преступных деяний определенной группы;
- 3) прямые и косвенные причины;
- 4) причины, подразделяемые на 1, 2, 3 стадии;
- 5) причины, относящиеся только к личности преступника.

Преступные деяния также могут быть обусловлены социально-экономическими, идеологическими, культурно-воспитательными, организационно-управленческими причинами, а также причинами социальной психологии.

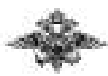
Понятие о причинах преступного поведения и преступных деяний является более широким, по сравнению с понятием о причинах отдельного вида преступлений.

Одной из основных причин, порождающих такие преступления как разбой является то, что с переходом Монголии в рыночную экономику все более углубляется разрыв между богатыми и бедными, растет безработица, падает уровень жизни, образования и культуры большей части населения страны.

К причинам разбоя относятся:

- 1) антисоциальная идеология, навыки и привычки, поведение личности преступника;
- 2) неблагоприятные условия окружающей среды;
- 3) ситуация, способствующая совершению преступления.

Так, исходя из этого, выяснили причины и условия, порождающие преступления за анализируемые в 2012 г в Монголии. Так, согласно опросам причинами разбоев, совершенных в Монголии в 2012 г. были низкий уровень чувства собственного достоинства, низкий уровень сознательности у 46 или 15,5% опрошенных; корысть, стремление к легкой наживе у 40 или 13,5% опрошенных; бедность у 37 или 12,3% опрошенных; алкоголизм у 33 или 11% опрошенных; безработица у 25 или 8,3% опрошенных; у 23 или 7,6% — хулиганство; у 23 или 7,6% — влияние окру-



жающих; 4,6 — низкое образование. Из результатов исследования можно заключить, что более 44% разбойных нападений совершается из-за моральных недостатков, таких как корысть, иждивенчество, а также хулиганство.

Иждивенчество как психологическое проявление настойчиво коренилось в сознании людей при социализме; сегодня оно становится причиной совершения преступлений. А также в нашем обществе очень высок уровень безработицы и бедности, что также становится причинами совершения разбоя.

По данным за период 2002—2012 гг. в Монголии 50,3% лиц, совершивших преступления, не имели постоянной работы. Высокий уровень безработицы и бедности обуславливают невозможность обеспечения самых элементарных потребностей в пище, одежде и т.д., в связи с чем люди вынуждены совершать такие преступления, как разбой и хищения. Существенное снижение уровня образования и культуры населения также служит одной из причин совершения разбоя. Исследованиями установлено, что 18,7% всех разбойных преступлений совершается людьми с низким уровнем образования и тенденция роста этих негативных показателей сохраняется.

Алкоголизм, охватывающий широкие слои населения, по-прежнему остается серьезной причиной, побуждающей к разбою; за 2002—2013 гг. 29,6% всех разбойных преступлений совершили люди в состоянии алкогольного опьянения. Таким образом, непосредственными причинами разбоев выступают следующие негативные явления:

- ◆ формирование корыстно-паразитической мотивации в семье, на работе;
- ◆ распространение психологии корыстолюбия и вещизма;
- ◆ деформация социальных ценностей, стремление к пьянству, наркотикам, азартным играм;
- ◆ низкий уровень культуры, нравственности лиц, совершающих эти преступления.

Кроме вышеназванных еще можно назвать следующие условия, способствующие совершению разбоев:

- ◆ слабая техническая защищенность жилищ и хранилищ;
- ◆ отсутствие контроля за посторонними лицами в домах отдыха, гостиницах, общежитиях, во дворах домов, недостатки борьбы со сбытом похищенного имущества;
- ◆ наличие у преступников различного оружия;
- ◆ беспечное отношение граждан к хранению своего имущества.

Незаконная деятельность, преступное или некорректное поведение самих жертв, подвергающихся преступным нападениям, иногда является причиной разбоев. Сюда можно отнести беспечность, неосмотрительность граждан, такие как:

- ◆ ходить поздно ночью один,
- ◆ носить драгоценные вещи,
- ◆ находиться в нетрезвом состоянии,
- ◆ виктимное поведение потерпевших,
- ◆ корысть, алчность, а также низкая раскрываемость.

В Монголии последние годы все большее распространение стали получать такие антисоциальные явления, как проституция, алкоголизм, что сильно увеличивает риск подвержения преступным нападениям, в том числе разбою. Все чаще стали подвергаться разбою богатые, состоятельные люди разбоем, что зачастую обусловлено с их беспечностью, невнимательностью.

Суд, рассматривая дела о разбойных преступлениях, должен принимать справедливые решения, учитывая как отягчающие, так и смягчающие обстоятельства, поскольку и слишком мягкое и слишком суровое наказание влекут одинаково негативные последствия (см. табл. 1).

У лиц, получивших слишком суровое наказание появляется чувство мести, тогда как у лиц, получивших мягкое наказание формируется негативное представление безнаказанности. Этим обусловлена тенденция роста повторяемости или рецидивы этого вида преступления.

Причинами совершения разбоя в Монголии выступают такие явления негативного свойства, как:

Таблица 1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
дело	85	129	202	284	250	222	223	164
осужденные	174	289	432	620	488	437	464	318

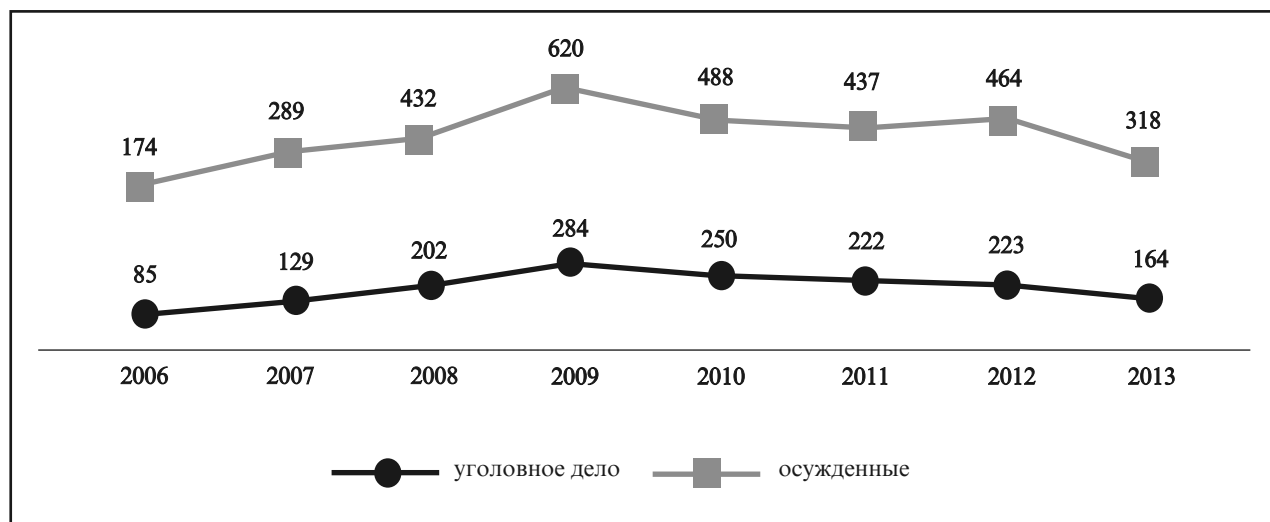


Рис. 1. Дела за разбойные преступления, рассмотренные в 2006—2013 гг. в Монголии

♦ формирование корыстно-паразитической мотивации в семейно-бытовой среде, по месту работы и учебы;

♦ распространение и внедрение психологии вешизма, накопительства и корыстолюбия;

♦ деформация досугово-бытовых интересов, потребностей, привычек, выражающаяся в стремлении к пьянству, наркотикам, азартным играм и на этой основе деградация личности;

♦ потребительски-эгоистичная атмосфера, атмосфера насилия в микросфере;

♦ низкий уровень культуры, сознательности, нравственности лиц, совершающих разбойные преступления.

Низкая раскрываемость этого рода преступления — существенная причина их роста.

Из 300 опрошенных, подвергшихся разбою, 45 человек, или 15% не обращались в полицию потому что:

♦ считают, что им не причинен серьезный ущерб — 20 опрошенных или 44,4%;

♦ много хлопот и времени затрачивается в случае обращения в правоохранительные органы — 10 или 22,5%;

♦ полицейские органы не могут разрешать вопросы по и разбоям — 6 или 13,3%;

♦ в правоохранительных органах слишком высокий уровень коррупции и бюрократизма — 5 или 11,1%;

♦ пришли к договоренности — 3 или 2,2%;

♦ не обращались в полицию или в правоохранительные органы, потому, что испугались последствий — 3 или 2,2%.

Из этого следует вывод, что в Монголии доверие населения ослабилась в силу неоперативной, отсталой и примитивной деятельности правоохранительных органов, особенно полиции, а также ряда объективных причин. Можно заключить, что уголовно-правовая защита в этом смысле не обеспечивается. Нераскрытое преступление означает, что оно зарегистрировано, но пока еще не установлены причастные лица.

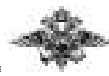
В целом в Монголии за 1993—1998 гг. было зарегистрировано 15 592 нераскрытых преступлений, из них 355 или 2,2% — преступления по разбою чужого имущества.

♦ 2008—2012 гг. было зарегистрировано 13 564 нераскрытых преступлений, в том числе 488 или 3,5% составляют разбойные преступления;

♦ 1993—1998 гг. средний процент раскрываемости преступлений составлял 82,8%, а между тем средний процент раскрываемости преступлений по совершению иных преступлений составлял 78,8%;

♦ 2008—2012 гг. средний процент раскрываемости преступлений составлял 88,4%, в том числе средний процент раскрываемости преступлений по совершению разбоев составлял 79,6%.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что возрастает доля преступлений по совершению разбоя в общем количестве преступлений, а вместе с тем процент раскрываемости ниже, что, с одной стороны, связано с недостатками и отсталостью, примитивностью деятельности полицейских органов, а с другой, — с тем, что методы совершения преступлений по совершению разбоя приобретают еще более детализированный и организованный характер.



О МЕРАХ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И В ТЕОРИИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

АЙДАР ЛАЗАРЕВИЧ ИВАНОВ,

кандидат юридических наук, первый заместитель прокурора Республики Саха (Якутия)

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор Звечаровский И.Э.

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Соктоев З.Б.

Аннотация. В связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ дается анализ состояния проблемы мер уголовно-правового характера в теоретических исследованиях, ее отражения в нормативных правовых актах, в правоприменительной практике. Обращается внимание на некоторые методологические упущения в разработке данной проблемы.

Ключевые слова: меры уголовно-правового характера, виды мер уголовно-правового характера, уголовная ответственность, уголовное наказание.

MEASURES UNDER THE CRIMINAL LAW LEGISLATION AND IN THE THEORY OF CRIMINAL LAW

AYDAR LAZAREVICH IVANOV,

candidate of legal Sciences, the first Deputy Prosecutor of the Republic of Sakha (Yakutia)

Annotation. In connection with the adoption of the Federal Law of July 27, 2006 № 153 -FZ analyzes of the problem of measures under criminal law in theoretical studies her reflection in the regulatory acts, in law enforcement. Draws attention to some methodological shortcomings in the development of this problem.

Keywords: action under the criminal law, the types of measures under criminal law, criminal liability, criminal penalties.

Считается, что поводом для теоретической разработки вопроса о мерах уголовно-правового характера послужил Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, в соответствии с которым разд. VI УК РФ 1996 г. «Принудительные меры медицинского характера», состоявший из одной гл. 15 с названием, дублирующим название этого раздела, стал называться «Иные меры уголовно-правового характера» и включать в себя теперь уже две главы: прежнюю гл. 15 и новую гл. 15.1 с названием «Конфискация имущества»¹. Очевидно, исходя из того, что понятие иных мер уголовно-правового характера, до этого всего лишь эпизодически упоминавшееся в УК РФ 1996 г. да и только в увязке с понятием уголовного наказания (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 7), получило самостоятельное звучание в уголовном законодательстве на уровне целого раздела Уголовного кодекса; в юридической литературе нередко высказываются самые возвышенные оценки такого законодательного решения.

По мнению авторов коллективной монографии «Уголовно-правовое воздействие» под редакцией профессора А.И. Рагога, «в результате этого изменения «иные меры уголовно-правового характера» получили статус системообразующей структурной единицы законодательного текста (какой является раздел УК РФ). Название раздела Общей части УК РФ придает предусмотренным в нем положениям значение института Общей части, который должен являться структурно обособленной, логически завершенной и последовательной системой правовых норм, имеющих одно основание и общий предмет регулирования. Это определяется спецификой их социально-правовых функций»². Р.С. Данелян пишет о том, что в новой «законодательной редакции иные меры уголовно-право-

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3452.

² Уголовно-правовое воздействие: Моногр. / Под ред. А.И. Рагога. М., 2014. С. 228.

вого характера приобрели самостоятельное значение и заняли свое место в Общей части УК РФ как один из институтов, содержанием которого на данном этапе охватываются принудительные меры медицинского характера и конфискация имущества. До принятия Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ вопрос о понятии и круге иных мер уголовно-правового характера оставался открытым»³.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что в работе под редакцией А.И. Рарога высказанная оценка носит как бы характер прогноза на будущее, в ней высказывается видение того, каким должен быть раздел УК об иных мерах уголовно-правового характера: у «института мер уголовно-правового характера должно быть собственное социально-политическое основание, свои специфические функции»⁴. Своеобразную оговорку вслед за своей положительной оценкой Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ делает и Р.С. Дanelян, когда резюмирует: это «законодательное решение непоследовательно и нелогично, оно не сняло проблему систематизации таких мер, а, наоборот, усугубило ее»⁵. Следует отдать должное тому, что автор за этой оговоркой, хотя и не дает определения понятия иных мер уголовно-правового характера, но предлагает свое решение этой проблемы.

Что касается определения статуса иных мер уголовно-правового характера Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153, то наряду с приведенными выше позициями можно назвать и другую. «Иные меры уголовно-правового характера не составляют единый институт уголовного права, — пишет А.Н. Батанов. Не представляется возможным дать такое определение общего понятия указанных мер, которое охватило бы все столь разнородные признаки, им присущие. Следовательно, попытки сформулировать данное определение, произвести классификацию этих мер не состоятельны и не имеют теоретического или практического значения»⁶. При этом автор, на наш взгляд, правильно замечает, что комплексное исследование иных мер уголовно-правового характера, наряду с наказанием, необходимо проводить в рамках изучения всех мер уголовно-правового характера⁷.

Тем не менее, в большинстве работ, авторы которых обратили внимание на законодательное изменение статуса понятия иных мер уголовно-правового характера, дискуссия развернулась в другом направлении: по вопросу отнесения той или иной меры, предусмотренной в УК, за исключением уголовного наказания,

к числу таковых. Так, немало ученых высказали предложение о дополнении иных мер уголовно-правового характера, предусмотренных в разд. VI УК РФ, «третьим видом» — принудительными мерами воспитательного воздействия⁸. Отталкиваясь от законодательной формулы «наказание и иные меры уголовно-правового характера», М.В. Бавсун и К.Н. Карпов предложили включить в число таких мер контроль за осужденными, поскольку он, как и «иные меры уголовно-правового характера», может назначаться вне зависимости от назначенного судом наказания, а также в случаях, когда наказание невозможно назначить по каким-либо причинам (невменяемость лица, плохое состояние здоровья и т.д.), но при этом потребность в специальном предупреждении преступлений и воздействии именно уголовно-правовыми средствами сохраняется⁹. Ряд исследователей пошли еще дальше в этом вопросе и высказались о том, чтобы иными мерами уголовно-правового характера считать практически все те меры, которые могут быть применены к лицу, совершившему преступление, исключая реальное применение к нему уголовного наказания¹⁰. Наконец, некоторые ученые на основе анализа юридической природы принудительных мер медицинского характера и конфи-

³ Дanelян Р.С. К вопросу о системе иных мер уголовно-правового характера // Российский судья. 2013. № 2. С. 40.

⁴ Уголовно-правовое воздействие. С. 229.

⁵ Дanelян Р.С. Указ.соч. С. 40, 41.

⁶ Батанов А.Н. Иные меры уголовно-правового характера — самостоятельный институт Российского уголовного законодательства? // Общество и право. 2011. № 5. С. 155, 156.

⁷ Там же. С. 156.

⁸ Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под ред. А.И. Рарога. М., 2006. С. 178, 179; Гребенкин Ф.Б. Понятие, признаки и виды иных мер уголовно-правового характера // Системность в уголовном праве: Мат-лы II Конгресса по уголовному праву. М., 2007. С. 128; Батанов А.Н. Указ.соч. С. 157; Медведев Е. Понятие и виды иных мер уголовно-правового характера // Уголовное право. 2009. № 5. С. 50, 51.

⁹ Бавсун М.В., Карпов К.Н. Контроль за поведением лиц, осужденных условно или освобожденных от наказания, как иная мера уголовно-правового характера // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2010. № 3. С. 6—10; Крастиньш У.Я. Системность в уголовном праве и меры принудительного воздействия // Системность в уголовном праве: Мат-лы II Конгресса по уголовному праву. М., 2007. С. 216. В свое время В.И. Горобцов предлагал отнести к числу иных мер уголовно-правового характера еще и меры постпенитенциарного воздействия (Горобцов В.И. Развитие теории уголовно-правового принуждения в новом Уголовном кодексе Российской Федерации // Актуальные проблемы теории уголовного права и правоприменительной практики. Красноярск, 1997. С. 60—68).

¹⁰ Келлина С.Г. «Иные меры уголовно-правового характера» как институт уголовного права // Уголовное право: стратегия развития в XXI в.: Мат-лы 4-й междунар. науч.-практ. конф. М., 2007. С. 287; Дanelян Р.С. Указ. соч. С. 42.



скации имущества предложили переименовать разд. VI УК с «Иные меры уголовно-правового характера» на «Превентивные меры, не связанные с наказанием», и включить в число таких мер не только названные, но и новые: возмещение или заглаживание материального ущерба, причиненного преступлением; денежную выплату потерпевшим от преступления; возложение обязанности пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании и токсикомании, а также венерического заболевания и ВИЧ-инфекции; запрет на появление в общественных местах в определенное время суток; уголовно-правовые меры в отношении юридических лиц, афиширование приговора¹¹. Высказывались и другие предложения о переименовании разд. VI УК с «Иные меры уголовно-правового характера», например, на «Меры безопасности», «Меры воспитания и социальной (общественной) безопасности», «Меры безопасности и восстановления»¹².

Нередко названные выше позиции дополняли одна другую, а некоторые из них сопровождалась попытками дать определение понятия иных мер уголовно-правового характера. Правда, делалось это не на основе установления объединяющих их признаков, а путем простого указания на перечень таких мер.

В реакции на ФЗ от 27 июля 2006 г. № 153 в части изменения статуса понятия иных мер уголовно-правового характера была и еще одна группа работ, авторы которых усомнились в обоснованности отнесения к таким мерам принудительных мер медицинского характера и конфискации имущества. При этом справедливо обращалось внимание на то, что названные меры, во-первых, различаются между собой по основаниям и целям применения, а, во-вторых, по этим же основаниям у них мало общего с уголовным наказанием, которое, исходя из положений, закрепленных в ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 7 УК РФ, является также мерой уголовно-правового характера. Так, в частности, О.В. Черных, замечает, что законодателем не определены цели иных мер уголовно-правового характера в целом как группы мер, применяемых к совершившим преступления лицам наряду с наказанием либо вместо наказания. В этой связи автор ставит вопрос: «Если учесть, что цели принудительных мер медицинского характера, закрепленные ст. 98 УК РФ, не могут в полном объеме соответствовать целям, преследуемым конфискацией имущества, остается только гадать, что же общего усмотрел законодатель в этих мерах, объединив их в одном разделе»¹³. К.В. Бубон подметил, что

конфискация имущества, не являясь более наказанием, не претендует на то, чтобы преследовать цели, установленные ст. 43 УК РФ. Следовательно, эта мера не предназначена для восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений¹⁴. И.Э. Звечаровский посчитал необоснованным признавать принудительные меры медицинского характера иными мерами уголовно-правового характера на том основании, что они не имеют уголовно-правовой природы и их применение не влечет изменения уголовно-правового статуса личности¹⁵. По мнению Г.В. Назаренко: «Законодатель произвольно объединил в одном разделе два совершенно разных уголовно-правовых института: институт принудительного лечения и институт конфискационных мер. Принудительные меры медицинского характера, включенные в этот раздел, по своей правовой природе являются мерами безопасности, а конфискация имущества представляет собой меру наказания»¹⁶.

Несмотря на научную дискуссию, развернувшуюся с 2006 г. и продолжающуюся до настоящего времени вокруг понятия и видов иных мер уголовно-правового характера или «просто» мер уголовно-правового характера, практика правового регулирования все чаще оперирует этим понятием, в некоторых случаях опуская слово «иные» и наполняя это понятие оригинальным содержанием. Достаточно сказать, что упоминания об этом понятии содержатся в УИК РФ при определении структуры и содержания уголовно-исполнительного законодательства РФ (ч. 2 ст. 2), оснований исполнения наказаний и применения иных мер уголовно-правового характера (ст. 7 УИК РФ). Широко оперируют понятием мер уголовно-правового характера авторы проекта ФЗ «О внесении изме-

¹¹ Хачиян В.Н. Иные меры уголовно-правового характера // Российский судья. 2009. № 9. С. 34.

¹² Биктимеров Э.Л. Иные меры уголовно-правового характера и их роль в осуществлении задач уголовного права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 8, 9.

¹³ Черных О.В. Иные меры уголовно-правового характера: понятие и содержание // Общество и право. 2010. № 4. С. 198—201.

¹⁴ Бубон К.В. Имитация законодательства. Конфискация имущества // Адвокат. 2008. № 11. С. 81—86.

¹⁵ Звечаровский И.Э. Понятие мер уголовно-правового характера // Законность. 2007. № 1. С. 19—21. Эту точку зрения автор высказывал еще до принятия ФЗ от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ (Звечаровский И.Э. Меры уголовно-правового характера: понятие, система, виды // Законность. 1999. № 3. С. 38).

¹⁶ Назаренко Г.В. Конфискация имущества как мера уголовно-правового характера // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты: Мат-лы III рос. Конгресса уголовного права. М., 2008. С. 84.



нений в некоторые законодательные акты РФ в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц»¹⁷. Уже стало нормой употребление рассматриваемого понятия в судебной практике, когда, например, в своем постановлении от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» Пленум Верховного Суда РФ называет такие меры мерами уголовно-правового характера, опуская слово «иные» (п. 2)¹⁸. Понятие иных мер уголовно-правового характера Пленум Верховного Суда РФ употребляет в п. 20 постановления от 28 января 2014 г. № 2 «О применении норм гл. 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»¹⁹. Регулярно использует это понятие в своих решениях Конституционный Суд РФ²⁰.

Несомненный интерес в свете обозначенной выше дискуссии в науке уголовного права о видах мер уголовно-правового характера представляет «Инструкция по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», утвержденная приказом Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 (в ред. Приказа Минюста России от 27 декабря 2010 г. № 411). Этим документом определяется организация исполнения уголовно-исполнительными инспекциями не только наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, исправительных работ, но и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено²¹.

В связи с приведенной характеристикой состояния теории и практики правового регулирования мер уголовно-правового характера, сложившегося после принятия ФЗ от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, можно сделать ряд выводов, которые, по нашему мнению, должны приниматься во внимание в дальнейшей разработке теории мер уголовно-правового характера.

1. С решением законодателя наполнить содержанием понятие иных мер уголовно-правового характера путем отнесения к нему принудительных мер медицинского характера и конфискации имущества, внимание специалистов практически полностью сосредоточилось на содержательной характеристике «иных мер уголовно-правового характера». Однако, при этом и сам законодатель, и многие комментаторы уголовного закона оставили без внимания тот кон-

текст, в котором это понятие уже употреблялось и употребляется в ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 7 УК РФ. В результате этого в большинстве своем нерешенным остался более общий, а с логической точки зрения основной, вопрос об определении понятия мер уголовно-правового характера. Другими словами, получилось так, что в стремлении наполнить конкретным содержанием понятие иных мер уголовно-правового характера законодатель, не решив общий вопрос о понятии мер уголовно-правового характера, своим решением от 27 июля 2006 г. переключил внимание научной общественности на частный вопрос.

2. За редким исключением в работах, посвященных «мерам уголовно-правового характера» или «иным мерам уголовно-правового характера» (что гораздо чаще), идут поиски не общего определения понятия таких мер, а мер, заслуживающих включения либо, напротив, исключения из этого понятия. А поскольку последнее не определено, то и дискуссия по данной проблеме зачастую оказывается малопродуктивной. В такой ситуации она еще более становится запутанной, когда к неопределенному понятию мер уголовно-правового характера добавляются понятия уголовной ответственности, уголовно-правового воздействия, мер безопасности и т.д.

3. Без должного внимания научной общественности по-прежнему остается проблема соотношения понятия мер уголовно-правового характера с другими понятиями, обозначающими в уголовном законе правовые последствия совершенного преступления: понятиями уголовной ответственности и наказания.

К названным обстоятельствам следует добавить и то, что до настоящего времени в науке уголовного права и в смежных отраслях научного знания (уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном праве) не дан ответ на вопрос: имеет ли практическое значение разработка определения понятия мер уголовно-правового характера и если да, то какое? Получается так, что любой исследователь проблемы мер уголовно-правового характера, независимо от предлагаемого им определения искомого понятия, его содержание наполняет мерами, которые уже предусмотрены в УК РФ и плохо или хорошо, но они применяются на практике.

¹⁷ URL://http://www.sledcom.ru/discussion/?SID=1273

¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 7.

¹⁹ Российская газета. 2014. 7 февр.

²⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 5; 2013. № 5, 6.

²¹ Российская газета. 2009. 14 авг.; 2011. 21 янв.



ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗВИТИЕ ТЕРРОРИЗМА В МИРЕ

МУСА УМАТГИРЕЕВИЧ МЕДОВ,

кандидат юридических наук, генерал-майор полиции, докторант Академии управления МВД России
Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: musa.medov@yandex.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор **Магомедов О.А.**

Аннотация. В статье раскрываются основные факторы, влияющие на развитие терроризма в мире. Анализируются труды ученых в этой области, таких как М. Понятовский, О.В. Будницкий, Н.А. Баранов, Р.И. Мороз, В. Мохаддам. Акцентируется внимание на том, что терроризм на современном этапе, характеризуется спецификой, выраженной в использовании террористами нетрадиционных средств нападения.

Ключевые слова: терроризм, факторы, идеология, террористические группы, доморощенные террористы, угрозы, террористические организации, исламский терроризм, психологическое воздействие, Интернет.

FACTORS AFFECTING THE DEVELOPMENT OF TERRORISM IN THE WORLD

MUSA UMATGIREEVICH MEDOV,

candidate of legal Sciences, Major General of Police, a doctoral student of the Academy of the Interior Ministry of Russia

Annotation. In article major factors which influence terrorism development in the world reveal. Works of scientists in this area, such as M. Ponyatovsky, O.V. Budnitsky, N.A. Baranov, R.I. Moroz, V. Mokhaddam are analyzed. The attention that the terrorism at the present stage, is characterized by the specifics expressed in use by terrorists of nonconventional means of attack is focused.

Keywords: terrorism, factors, ideology, terrorist groups, homebrew terrorists, threats, terrorist organizations, Islamic terrorism, psychological influence, Internet.

Говоря о терроризме в настоящее время, нельзя не затронуть и тему важнейших факторов, влияющих на распространение терроризма в мире.

К числу внешних факторов, влияющих на распространение терроризма в России и в странах Запада, Н.А. Баранов относит: рост числа террористических проявлений в ближнем и дальнем зарубежье; социально-политическую и экономическую нестабильность как в России, так и в Европе; наличие вооруженных конфликтов; стратегические установки некоторых иностранных служб и зарубежных (международных) террористических организаций; отсутствие надежного контроля за въездом-выездом из России и сохраняющую «прозрачность» ее границ; наличие значительного «черного рынка» оружия; широкая пропаганда (кино, телевидение, пресса, литература) культа жестокости и силы¹.

Однако, нельзя не согласиться с мнением Р.И. Мороза, что особенности терроризма как в России, так и зарубежных стран заключаются в сознательном игнорировании норм права и морали. По его мнению, большинство концепций терроризма включают следующие характеристики²: невиновность как квинтэссенция террористической виктимологии — использование силы или угрозы против невинных третьих сторон для достижения идеологических, финансовых или психологиче-

ских целей; провозглашаемая легитимной направленность действий на конкретные цели (которые в основном заявляются как символические, выражающие категорию «невидимого»); отказ от признания уголовно-правовых ограничений в части правил действия войны и конвенции о войне, выражающийся на практике в игнорировании различия между комбатантами и лицами, не участвующими в боевых действиях, а также гуманитарных ограничений или обязанностей в отношении военнопленных или раненых; отрицание моральных ограничений, выражающееся в варварской жестокости, вероломстве; выполнение требований террористов не гарантирует уменьшения уровня насилия.

На наш взгляд, предложенная концепция терроризма не является исчерпывающей и неизменной, так как за деятельностью террористических организаций могут скрываться заинтересованность некоторых государств, интересы которых постоянно трансформируются и изменяются в условиях становления многополярного мира.

¹ Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Курс лекций. В 3 ч. СПб., 2004. С. 249.

² Мороз Р.И. Терроризм как форма политического экстремизма: тенденции развития в 1990—2004 гг.: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 32.



По мнению некоторых ученых, террористические организации всегда пользовались поддержкой со стороны стран, враждебных государству, избранному в качестве объекта терактов. Несмотря на ряд глобальных и региональных договоров и конвенций об отказе поддерживать, финансировать, укрывать террористов не своей территории: Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против гражданской авиации (1977), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (1979), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999), многие государства используют международных террористов в различных целях³. Примером тому могут служить страны, где произошли и по настоящий день происходят вооруженные конфликты (Ирак, Ливия, Сирия).

На следующие важные признаки современного терроризма указывает М. Понятовский: «в нынешних условиях терроризм уже не только преследует свои традиционные цели — путем шантажа оказать давление на правительство, посеять страх среди населения, реализовать какие-либо политические цели, но и превращается в способ ведения боевых действий, когда одно из противоборствующих государств, заблаговременно создав на территории противника подпольную террористическую сеть, в удобный момент задействует ее с целью парализовать, дестабилизировать внутреннюю ситуацию в стране. В качестве примера он рассматривает тактику иракских секретных служб, которые после оккупации Кувейта в 1990 г. незамедлительно приступили к мобилизации всех своих террористических групп и сетей в ряде государств, которые время от времени работали на них»⁴.

Нужно отметить, что созданию условий и росту терроризма в России способствуют следующие факторы: деятельность партий, движений, фронтов и организаций, прибегающих к методам насилия; утрата государством полного контроля над экономическими и финансовыми ресурсами страны, оборотом оружия; ослабление системы охраны военных объектов — источников оружия; обострение криминогенной обстановки и распространение правового нигилизма; появление и развитие институтов наемничества и профессиональных убийц; переход в криминальные структуры после увольнения из силовых структур государства некоторого числа профессионалов из МО, МВД, ФСБ; проникновение в Россию и деятельность на ее территории зару-

бежных экстремистских террористических организаций и религиозных сект; негативное влияние СМИ, создающих рекламы террористам; отсутствие контроля за распространением методов и способов террористической деятельности через сети Интернет, публикация на его сайтах необходимых пособий и информации.

Современный этап развития терроризма в мире, характеризуется спецификой, выраженной в использовании террористами нетрадиционных средств нападения, как например, это в начале нынешнего века сделала секта «Аум Сенрике», применив в метрополитенах Токио и Иокогамы отравляющий газ зарин. В настоящее время в литературе и СМИ много пишут о возможности использования террористами ядерных, химических и биологических боеприпасов, способных вызвать массовое поражение населения или нанести серьезный экологический ущерб. «Использование террористами нестандартных средств нападения и сценариев повышает эффективность психологического воздействия на население за счет «новизны» и увеличивает вероятность успешной реализации за счет неготовности государственных антитеррористических структур и систем к их выявлению и отражению»⁵.

За последние 150 лет характер терроризма существенно изменился. Целями терроризма девятнадцатого века были социальная революция или национальное освобождение. Террористы ссорились не с обществом в целом, а с небольшой группой угнетателей. Положение стало меняться в 1970-х гг., в виду распространения в это время национал-сепаратистского терроризма. Выбор объектов для нападения стал более грубым и бесчеловечным. Нападения перестали носить нацеленный характер, что вполне объяснимо — враг больше не был маленькой группировкой, в стане противника оказалось все «вражеское сообщество». Да, в XIX в. один анархист заявил, что невиновных нет, но это явно было заявление «случайного попутчика», а не террориста, говорившего от имени своей группы. Большинство его коллег-активистов отнесли к этому заявлению, как к нарочито парадоксальному и зловредному.

Прошло сто лет — и убийство без разбора стало обычной практикой. Представители террористов и сей-

³ Авдеев Ю.И. Типология терроризма // Современный терроризм: состояние и перспективы. М., 2000. С. 60—62; Блищенко И.О., Жданов Н.В. Международно-правовая борьба с терроризмом // Правоведение. 1975. № 1. С. 86; Мороз Р.И. Терроризм как форма политического экстремизма: тенденции развития в 1990—2004 гг.: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 41, 42.

⁴ Назаркин М.В. Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма: Дисс. ... канд. юри д. наук. М., 1998. С. 32.

⁵ Белоножкин В.Н., Остапенко Г.А. Указ. соч. С. 11.



час иногда говорят, что борются только с подлыми правителями, а не с народом, но мы видим, что их цель — как можно больше человеческих жертв. Иногда они заявляют, что гражданские жертвы — это налогоплательщики, а девушки когда-то станут матерями и родят детей, которые будут солдатами армии противника. Изнасиловать и искалечить — террористам начала XIX в. такое не могло прийти в голову, но к концу XX в. — началу XXI в. подобное поведение в некоторых частях земного шара стало правилом, а не исключением.

Повторим очевидную мысль: терроризм сильно изменился. Сто лет назад он был социально-революционным или анархистским, в некоторых случаях, как в Ирландии или на Балканах, им двигали интересы национального сепаратизма. И в 1970-е гг. мировая карта терроризма в большей степени свидетельствовала о тех же тенденциях — терроризм левых в Западной Европе, националистический терроризм на Ближнем Востоке; но уже появлялся терроризм крайне правых, в Германии и Румынии (1920-е и 1930-е гг.), а в следующие десятилетия также в Италии, Турции и других странах. Этот терроризм, по преимуществу, носил внутренний характер и был направлен против правящих классов или других партий или социальных групп.

Как отмечает О.В. Будницкий, предпочтительность терроризма для его нынешних приверженцев состоит в том, что его можно приспособить к любым условиям, использовать для достижения различных целей — как политических, экономических, социальных, так и религиозных или же чисто либеральных⁶.

В своей диссертации В.В. Иващенко пишет: «управление террористами осуществляется все чаще не только внутригосударственными, но и внешними идейными вдохновителями, спонсорами, в совершенстве владеющими формами и методами терроризма и экстремизма»⁷.

В XX в. возник новый фактор, о чем мы уже упоминали, ставший с годами серьезным на карте международного терроризма — появился исламистский псевдорелигиозный терроризм. Конечно, такой вид террористической деятельности был востребован преступниками и ранее, однако до поры до времени на него особого внимания не обращали или же, в некоторых случаях (Кашмир, Палестина) полагали, что действия исламистских террористических групп носят скорее местный и национальный характер. В иных местах военные операции исламистов были в рамках партизанской национально-освободительной войны и не рассматривались как террористические.

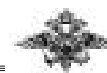
По мнению В. Мохаддама, для правильного понимания идеологии и призывов фундаменталистов в современных исламских обществах, необходимо сделать одно отступление и обратить внимание на две явно противоречивые тенденции, имеющие место быть в современном мире. «С одной стороны, «глобальная цивилизационная деревня» становится реальностью, и мир становится меньше, сжимается. Современные средства транспортных и коммуникационных систем, масштабные переселения, охватывающие сотни миллионов иммигрантов и беженцев, пересекающих границы государств и континентов, современная информационная среда и средства электронной коммуникации — все эти факторы вносят свой вклад в то, что «глобальная деревня» становится реальностью. С другой стороны, мы являемся свидетелями возникновения и возрождения сотен сепаратистских движений, людей, стремящихся покинуть большую группу, чтобы образовать свою собственную, как более мелкую единицу. Явные признаки этой тенденции наблюдаются как в развитых, так и в развивающихся сообществах. Это установление парламента Шотландии шотландскими националистами, освободительное движение (Free Aceh Movement), называемое фронтом национального освободительного движения Суматры (ASNLF), движение баскских сепаратистов в Испании, курдские сепаратисты в Турции, Иране и Ираке, националисты Квебека, стремящиеся отсоединиться от английской Канады, вплоть до сепаратистов-шиитов в Индии. Другими словами — во всех частях современного мира мы находим движения, включающие людей, стремящихся по-новому обустроить свою жизнь в меньших социокультурных образованиях»⁸.

Таким образом, мы видим, что терроризм сегодня сильно изменился и трансформировался. Как в Европе, так и в России на современном этапе развития общества не менее страшным остаются не только террористические группы, но и террористы-одиночки, или как их еще называют «доморощенные» террористы, которые живут как все нормальные граждане и не выделяются из толпы. Их очень трудно заметить и поэтому трудно предотвратить то, что он собираются совершить.

⁶ Будницкий О.В. История терроризма в России. Ростов н/Д., 1996. С. 16.

⁷ Иващенко В.В. Эволюция законодательной техники обеспечения противоправности терроризма: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 18.

⁸ Мохаддам Ф.М. Терроризм с точки зрения террористов: что они переживают и думают и почему обращаются к насилию / Пер. с англ. В.А. Соснин. М., 2011. С. 76—78.



ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АРМЕН ЖОРАЕВИЧ САРКИСЯН,

*кандидат юридических наук, инспектор кафедры учебно-методической работы Академии Следственного комитета
Российской Федерации, лейтенант юстиции*

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: sarkisyangp@bk.ru

Аннотация. Рассмотрен вопрос оценки эффективности работы правоохранительных органов в Российской Федерации, даны рекомендации по оценке деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации, предлагается в каждом регионе выработать оценку эффективности деятельности правоохранительных органов, раскрыты основные задачи правоохранительных органов, автором предлагается разработать систему оценки деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: правоохранительный орган, оценка эффективности, эффективность работы правоохранительной деятельности, статистические отчеты, результат деятельности правоохранительных органов, рейтинг правоохранительных органов, законность, права и интересы граждан, юридических лиц.

EVALUATION OF EFFICIENCY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

ARMEN ZHORAYEVICH SARKISYAN,

*candidate of legal Sciences, inspector of the Department scholastic-methodical work Academy
of the Investigation Committee Russian Federation, lieutenant of justice*

Annotation. We consider the question of evaluating the effectiveness of the law enforcement agencies in the Russian Federation, recommendations on assessment of performance of law enforcement agencies in the Russian Federation, offered in each region to develop an estimation of efficiency of activity of law enforcement bodies, the main task of law enforcement bodies, the author proposes to develop a system for assessing the work of law enforcement bodies.

Keywords: law enforcement Agency, assessment of the efficiency, effectiveness of law enforcement, statistical reports, the result of the activities of law enforcement agencies, the rating of law enforcement bodies, legality, the rights and interests of citizens, legal persons.

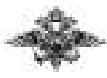
На страницах юридических журналов среди тем, связанных с исследованием многогранной деятельности правоохранительных органов, не так часто встречается тема оценки эффективности их деятельности. Нет по ней сколь-нибудь заметных научных исследований. О подходах к оценке той или иной стороны правоохранительной деятельности только в самом общем виде говорится в организационно-распорядительных документах министерств и ведомств Российской Федерации. Между тем, именно она вызывает немало вопросов.

Какой правоохранительный орган работает лучше? Что входит в понятие «эффективность работы

правоохранительной деятельности»? По каким критериям о ней следует судить?

На первый взгляд, для оценки деятельности правоохранительных органов достаточны статистические отчеты. В них более 6,5 тыс. показателей. База для оценки более чем внушительная. Однако, если опираться только на показатели отчета, это будет формальный подход. При таком подходе в выигрыше всегда будет тот орган, осуществляющий правоохранительную деятельность, у которого показатели выше.

Статистические отчеты, сколько бы их ни дополнили, изменяли или усовершенствовали, никогда не



дадут ответов на вопросы, в какой социально-экономической (иногда и в политической) обстановке в тот или иной период осуществлялась деятельность правоохранительных органов, какими штатными ресурсами и профессиональной подготовкой сотрудников. Существующие сегодня показатели отчетов в большинстве своем свидетельствуют об объеме проведенной работы, а не о ее результатах.

Значит ли это, что показатели отчетов вообще не могут быть критериями эффективности деятельности правоохранительных органов? Конечно, не значит. Отдельные разделы отчетов можно, что называется, по максимуму использовать для этой цели.

Оценивать эффективность работы правоохранительных органов в случаях, когда это делается по результатам статистических отчетов, необходимо как минимум в совокупности между министерствами и ведомствами, характеризующими результативность работы.

Сотрудникам правоохранительных органов хорошо известно, что если в отчете у того или иного коллеги цифра показателя будет выше средней по региону, например, процент прекращаемых уголовных дел, то он обязательно (это как минимум) попадет в обзор как сотрудник не обеспечивший на своем участке надлежаще качественной работы. При этом никто не будет «раскладывать» этот процент на дела и обстоятельства, вызвавшие необходимость начать уголовное производство, а затем прекратить расследование и т.д.

Ущербоность, если не сказать больше — вред формально-количественной оценки очевиден, она толкает работников на то, чтобы строить работу, исходя не столько из состояния законности и штатно-ресурсных возможностей, сколько из необходимости получить заветные показатели в отчете.

О необходимости разработки системы оценки деятельности правоохранительных органов говорится давно, однако сделать это не так просто.

Любой труд, в том числе и работников правоохранительных органов, не укладываются в параметры, измеряемые точными единицами: рублями, тоннами, километрами и т.п. Но, тем не менее, существует, как представляется, универсальный критерий. Это результат, т.е. состояние законности и правопорядка на территориях или объекте. К сожалению, единого понимания того, что считать результатом, пока нет, что не лишнее раз доказывает необходимость

проведения исследований в области оценки эффективности деятельности правоохранительных органов.

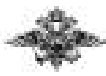
В организационно-распорядительных документах министерств и ведомств унифицированного понятия «результат деятельности правоохранительных органов» не дано. В локальных актах правоохранительных органов в лучшем случае говорится об эффективности либо своевременности выявления и пресечения нарушения законов.

В настоящее время подразделениями центральных аппаратов различных правоохранительных органов предпринята попытка разработать оценочные показатели эффективности деятельности правоохранительных органов. При этом «эффективность деятельности» предлагается определять, как достижение результатов (результативность деятельности) и как отношение результата к объему работы, затраченным ресурсам, численности исполнителей и др. (относительный эффект результата деятельности). Показатели по первому критерию измеряются в абсолютных, а по второму — «относительный эффект результата деятельности» — в относительных величинах.

Следует отметить, что эта попытка завершится разработкой системы объективных оценок. Также нельзя не отметить, что предложенные критерии в практическом применении могут создать больше путаницы, чем ясности. Далеко не каждый работник правоохранительных органов может ясно определить цель своей деятельности и сформулировать желаемый результат.

Мерилом деятельности работников правоохранительных органов должно быть состояние законности и правопорядка, уровень обеспечения прав и свобод граждан. Конечно, перечисленные показатели деятельности сотрудников правоохранительных органов зависят не только от них, но и от воздействия социально-экономических и иных факторов. По этой причине многие считают, что к результатам деятельности работников правоохранительных органов нельзя относить конкретные показатели состояния преступности. Но тогда, следуя такой логике, за противодействие преступности и его результаты вообще никто ответственности нести не должен, поскольку в государстве нет такой структуры, которая может оказывать непосредственное влияние на все факторы.

В этом случае налицо смешение понятий: результат и оценка результата. Оценка результатов деятельности правоохранительных органов по противодействию



вию той же преступности действительно зависит не только от показателей, характеризующих структуру и динамику преступных проявлений, но и от того, насколько эффективно использовались полномочия, находящиеся в причинной связи с этими показателями.

Если говорить об этом подробнее, то можно попытаться сформулировать ответ на вопрос: за что применительно к сфере противодействия преступности должен отвечать работник правоохранительных органов? Прежде всего, за ситуацию с регистрацией преступлений. С нее, как известно, начинается проверка сообщения о преступлении и предварительное расследование. Если предоставленные работнику правоохранительных органов полномочия не используются или применяются от случая к случаю, а практика укрытия преступлений приобрела широкий размах и разнообразные формы, оценка результатов правоохранительной деятельности, естественно, однозначна.

Кто-то может усмотреть здесь некую непоследовательность. Если результатом деятельности правоохранительных органов предлагается считать полноту и объективность реализации полномочий, направленных на пресечение нарушений закона, то показатель работы будет лучше у сотрудника, который больше выявил и поставил на учет ранее не зарегистрированных преступлений. Однако, ничего подобного. Эффективнее сработал тот, у которого нет порочной практики укрытия преступлений или эти случаи единичны. Именно в этом заключается результат продуманной организации работы правоохранительных органов.

В листе ответственности работников правоохранительных органов далее следуют соблюдение требований законов, направленных на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, обеспечение розыска скрывшихся преступников и без вести пропавших граждан, соблюдение процессуального порядка дознания и предварительного следствия, проведения оперативно-розыскных мероприятий и т.п.

Правоохранительные органы обязаны в каждом конкретном случае восстановить законность, права и интересы граждан, юридических лиц. Для оценки результатов важно, насколько эффективно использовались полномочия тех или иных ведомств с тем, чтобы добиться устранения нарушений, а вместе с ними — позитивных перемен в конкретных показателях, характеризующих преступность.

Так, по результатам работы по составлению рейтингов правоохранительных органов субъектов Рос-

сийской Федерации был сделан неожиданный вывод: чем беднее субъект, тем выше затраты на правоохранительные органы и тем меньше от них отдача.

На основе проведенного анализа был сделан вывод о том, что объем финансирования, выделяемый на одного сотрудника правоохранительных органов, никак не влияет на эффективность работы. Например, в Астраханской области, где уровень финансирования правоохранительных органов из расчета на одного сотрудника — самый низкий, самое маленькое количество сотрудников правоохранительных органов в расчете на 1000 населения, но, по всем показателям управление на первом месте. Аналогичная картина наблюдается в Ростовской области.

Эффективность работы не зависит от уровня финансирования; есть дифференциация, которая заставляет серьезно задуматься, причем разрыв по показателям составляет десятки раз.

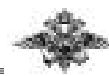
При составлении рейтинга был сделан вывод о том, что чем эффективнее деятельность органов исполнительной власти субъекта, тем эффективнее работа правоохранительных органов. Хотя по логике вещей, такой связи не должно быть: органы внутренних дел — это федеральная структура.

На основании показателей в каждом регионе предлагается выработать оценку эффективности деятельности районных органов внутренних дел: как они справляются с работой, определиться с нагрузкой на одного сотрудника, сравнивая свои показатели не с другими органами исполнительной власти субъекта, а с органами внутренних дел других субъектов. Провести аналитическую работу в каждом субъекте России и на ее основании принять соответствующие управленческие решения.

Как менять ситуацию в лучшую сторону? Прежде, чем приступить к этой работе, необходимо определить, как же мы собираемся реформировать ситуацию, что менять, затем, что должно выясниться следствие, как оно должно добиваться истины, что необходимо сделать, чтобы оно стало более работоспособным. К сожалению, до настоящего времени мы контуров предстоящей реформы не знаем.

Литература

1. ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 2 апреля 2014 г.) «О прокуратуре Российской Федерации».
2. ФЗ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) «О Федеральной службе безопасности».



3. ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 3 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации».
4. ФЗ от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 3 февраля 2014 г.) «О следственном комитете Российской Федерации».
5. ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 3 февраля 2014 г.) «О полиции».
6. Приказ Председателя следственного комитета от 30 апреля 2013 г. № 26 «О мерах по реализации единого порядка учета преступлений и иных объектов учета».
7. Приказ от 4 июля 2011 г. № 104 «Об утверждении Типового положения о статистическом наблюдении в системе следственного комитета РФ».
8. Приказ МВД от 17 июля 2005 г. № 570 «О статистической отчетности о состоянии правовой работы в системе МВД России (вместе с инструкцией по заполнению формы статистической отчетности: Отчет о состоянии правовой работы в системе МВД России. Форма 1-право)».
9. Приказ ММВД РФ от 8 декабря 2009 г. № 925 «Вопросы Главного информационно-аналитического центра МВД России».
10. Приказ Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») (Зарегистрировано в Минюсте РФ от 30 декабря 2005 г. № 7339).
11. Приказ МВД от 19 января 2010 г. № 25 «Об оценке работы милиции».
12. Приказ МВД по УР от 4 августа 2009 г. № 548 «О порядке формирования статистического отчета по форме «Сочи-2014»».
13. Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».
14. *Гладких С.Н.* Вопросы повышения эффективности расследования преступлений в сфере налогообложения // Адвокат. 2004. 2 дек.
15. *Мыцыков А.* Как оценивать деятельность прокуратуры? // Законность. 2007. № 9.
16. *Гирько С.И., Степаненко Ю.В.* Научные основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Административное право и процесс. 2007. № 5.
17. *Рудь М.Ю.* Организационные основы и принципы государственной и муниципальной службы и проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел // Общество и право. 2008. № 3.
18. *Скоморохов Р.В.* Уголовная статистика: обеспечение достоверности // СПС«Гарант».
19. *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.
20. *Киреева И.Л.* Судебная практика по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 228 УК РФ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 1.

ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

ВЛАДИМИР ЮРЬЕВИЧ СТРОМОВ,

кандидат юридических наук, доцент, проректор по экономико-правовым вопросам и инфраструктурному развитию Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина;

МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ ДВОРЕЦКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета Тамбовского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: dvoretskiy-68@mail.ru

Аннотация. Рассматривается проблема повышения эффективности уголовной ответственности посредством создания необходимых условий жизни для лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. Обосновывается, что законодатель лишь провозглашает право осужденных, освобождаемых от ареста или лишения свободы на трудовое и бытовое устройство, получение других видов социальной помощи. Однако, по факту законодательно не предусматривается преимуществ, или преференций (прежде всего, при устройстве на работу или получении жилья) для реализации этой декларативной уголовно-исполнительной нормы. Предлагаются меры по предупреждению и профилактике рецидива лиц, отбывших наказания, в том числе освободившихся из мест лишения свободы.

Ключевые слова: уголовная ответственность, уголовное наказание, рецидивная преступность, освобождение от отбывания наказания, социальная адаптация, профилактика преступлений.

EFFECTIVE REALIZATION OF CRIMINAL LIABILITY: PROBLEMS OF THE THEORY AND LAW-ENFORCEMENT PRACTICE

VLADIMIR YURYEVICH STROMOV,

candidate of law, associate professor, vice President for economic and legal Affairs and the infrastructural development of Tambov State University named after G.R. Derzhavina;

MIKHAIL YURYEVICH DVOREZKII,

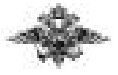
candidate of law, associate professor, dean of the law faculty of the Tambov branch of the Russian academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation

Annotation. The problem of increase of efficiency of criminal liability by means of creation of necessary living conditions for the persons which are releasing from places of imprisonment is considered. Locates that the legislator only proclaims the right of condemned, released from arrest or imprisonment on the labor and household device, receiving other types of the social help. However upon legislatively it isn't provided advantages, or preferences (first of all, at employment or receiving housing), for realization of this declarative criminal and executive norm. In this regard, measures for the prevention and prevention of recurrence of the persons served sentences including released from places of imprisonment are offered.

Keywords: criminal liability, criminal penalty, recurrent crime, release from punishment serving, social adaptation, prevention of crimes.

Поскольку эффективность реализации уголовной ответственности фактически непосредственно связана с преступностью как исторически устойчивым социально-негативным массовым явлением, реально обусловленной оценкой государством совершенного деяния, фиксирующей отчуждаемость и неадаптацию индивида к официально декларируемой ценностно-нормативной системе, постольку именно данное обстоя-

тельство проявляется в формализации отдельных антисоциальных форм. В свою очередь, вследствие приобретения деянием характера и степени общественной опасности, это находит свое выражение как в совершении преступлений, так и в их совокупности, т.е. преступности. Нам необходимо констатировать, что рецидивная преступность, представляющая систему преступлений, совершаемых лицами, регулярно веду-



щими антиобщественный образ жизни, фактически зависит от непосредственных процессов маргинализации современного российского общества, реально происходящих в стране и в психологической структуре отдельной личности, постоянно находящейся в так называемом «пограничном состоянии». По нашему мнению, именно поэтому данный вид преступности представляет повышенный интерес в контексте исследования основополагающей уголовно-правовой категории «уголовная ответственность», будучи обусловленной тремя факторами:

- 1) характером общественной опасности;
- 2) степенью общественной опасности;
- 3) стабильными тенденциями увеличения количества преступлений, совершаемых рецидивистами.

Как нам представляется, статистически значимый фактор вызывает вполне обоснованное беспокойство отечественных криминологов, так как ежегодно фактически возрастает удельный вес ранее судимых лиц непосредственно из числа тех осужденных, кто реально уже совершал преступления с 23,3% в 2006 г. до 29,5% в 2012 г. На наш взгляд, данные официальной статистики о совершении преступления вновь почти 60% лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение первого года после своего освобождения, взаимосвязаны и полностью соотносятся с составляющей 60% так называемой «маргинальной преступностью» в общей совокупности всех преступлений, совершаемых в Российской Федерации.

Поскольку фактическая повышенная общественная опасность рецидивной преступности также непосредственно проявляется при изучении личности, прежде всего, особо опасного рецидивиста, то наиболее характерными обстоятельствами для него реально являются следующие типичные черты:

- 1) постоянность преступной деятельности, постепенно переходящая в антисоциальную профессию;
- 2) регулярное пренебрежение к правовым нормам;
- 3) систематическая нечувствительность виновного в совершении преступления лица к неоднократному осуждению к наказанию, в том числе к лишению свободы и иным мерам уголовно-правового характера.

Нам необходимо констатировать, что наибольшую общественную опасность из категории рецидивистов представляют субъекты, которые устойчиво сопротивляются их вовлечению в общественно-полезную деятельность, получению образования и специальности, сочетают свое неповиновение требованиям

администрации исправительно-трудового учреждения с уже сформировавшимся пенитенциарным поведением, стойким к любому внешнему воздействию как со стороны государства, так и членов общества. По нашему мнению, в контексте эффективной реализации уголовной ответственности необходимо исследовать воздействие, фактически оказываемое государством на лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, меры, непосредственно приводящие к их реальному исправлению, трудоустройству, решению бытовых проблем, являющиеся залогом оптимальной социальной адаптации в общественной жизни и выступающие ключевым фактором в предупреждении совершения новых преступлений. Вследствие того, что деятельность системы государственных органов Российской Федерации по подготовке разных категорий осужденных к освобождению хронологически начинается задолго до того момента, когда происходит данное событие, то согласно положениям ч. 1 ст. 180 УИК РФ: «Не позднее чем за два месяца до истечения срока ареста либо за шесть месяцев до истечения срока принудительных работ или лишения свободы, а в отношении осужденных к лишению свободы на срок до шести месяцев — после вступления приговора суда в законную силу администрация учреждения, исполняющего наказание, уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства об его предстоящем освобождении, о наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях». Как нам представляется, наиболее детальнее именно данная деятельность регламентируется в Инструкции № 2 «Об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы», утвержденной приказом Министерства юстиции РФ от 13 января 2006 г. Так, на основании положений этого ведомственного документа предусматривается целый комплекс последовательно осуществляемых администрацией ИУ предупредительно-профилактических подготовительных мероприятий, которые начинаются не позднее, чем за шесть месяцев до окончания срока лишения свободы, включающих в себя следующие этапы:

- 1) проведение беседы с каждым осужденным, в процессе которой выясняется, где он намерен проживать, работать или учиться после своего освобождения.



ния из мест лишения свободы; имеется ли у него связь с родственниками, характер взаимоотношений с ними; его жизненные планы, готовность к обеспечению жизнедеятельности на свободе, с разъяснением ему целесообразности возвращения на место постоянного проживания и на предприятие, учреждение, организацию, где он работал до осуждения;

2) проведение занятий с освобождающимися осужденными в «Школе подготовки осужденных к освобождению»;

3) получение от освобождаемых письменных заявлений с просьбой об оказании им помощи в трудовом и бытовом устройстве по избранному месту жительства;

4) рассмотрение заявлений и принятие соответствующих решений по оказанию содействия в трудовом и бытовом устройстве осужденным.

В свою очередь, в соответствии с поступившим письменным заявлением осужденного о выборе места жительства после освобождения из мест лишения свободы и желании трудоустроиться администрация, ИУ направляет запросы в органы местного самоуправления, органы федеральной службы занятости населения по избранному месту жительства о возможности его трудоустройства, предоставления регистрации и жилья. Также предварительные результаты, полученные по переписке, доводятся до заявителя. На основании полученных результатов проведенной работы, при освобождении лица из мест лишения свободы, в отношении которого предварительно решен вопрос о трудоустройстве, ему выдается соответствующее письмо в службу занятости, предприятие, учреждение или организацию.

Поскольку фактически цель и задачи непосредственно осуществляемых государственными органами действий реально являются вполне обоснованными и достаточно логичными, то исходя из уже имеющейся детальной правовой регламентации данного процесса, вызывает интерес оптимальность форм, содержания и эффективности именно этих занятий в контексте реализации уголовной ответственности. Вследствие того, что занятия проводятся в группе социальной защиты осужденных ИУ Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции РФ, являющейся структурным подразделением учреждения, положение о группах, определяющее назначение и содержание ее деятельности, цели, задачи, функции, права и обязанности сотруд-

ников, утверждены Приказом ведомства от 30 декабря 2005 г. № 262. Согласно именно данному Положению устанавливается порядок оказания администрации ИУ содействия в трудовом и бытовом устройстве лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, в том числе имеющего перед собой достижение следующих целей:

1) создание предпосылок для исправления и ресоциализации осужденных;

2) создание предпосылок для успешной адаптации осужденных после освобождения из мест лишения свободы.

В свою очередь, этот ведомственный акт предполагает также комплексную реализацию создаваемыми группами следующих задач:

1) подготовка осужденных к освобождению, организация занятий в «Школе подготовки осужденных к освобождению», привлечение к их проведению заинтересованных служб учреждения, муниципальных социальных служб;

2) содействие в восстановлении и укреплении социально полезных связей осужденных, в их трудовом и бытовом устройстве после освобождения, решение вопросов, связанных с пенсионным обеспечением осужденных;

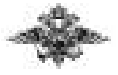
3) оказание консультативной помощи осужденным в подготовке необходимых документов для получения паспорта, а также принятие мер по получению документов, подтверждающих их право на социальное обеспечение;

4) привлечение общественности к решению социальных проблем осужденных, в том числе в трудовом и бытовом устройстве после освобождения из исправительного учреждения.

В свою очередь, процесс освобождения из ИУ лиц, отбывших наказание, согласно положениям Инструкции № 2 «Об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы», утвержденной приказом Министерства юстиции РФ от 13 января 2006 г., также предусматривает их обеспечение:

1) бесплатным проездом к месту жительства, продуктами питания или деньгами на время проезда, единовременным денежным пособием;

2) при реальном отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осуж-



денные, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет государства;

3) продукты питания, одежда, выдача единовременного денежного пособия, оплата проезда освобожденных осужденных производится администрациями ИУ, исполняющих наказание.

На наш взгляд, аналогичные правовые нормы фактически были непосредственно закреплены отечественным законодателем и в ст. 181 УИК РФ, а также их исполнение регламентировано в положениях двух актов федерального органа исполнительной власти:

1) постановление Правительства РФ «О порядке обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда к месту жительства осужденных, освобожденных от отбывания наказания» от 24 октября 1997 г. № 1358;

2) постановление Правительства РФ «О размере единовременного денежного пособия, которое должно быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы» от 25 декабря 2006 г. № 800.

В свою очередь, необходимо констатировать, фактическую декларативность целого ряда уголовно-исполнительных норм в отечественной системе отраслевых правовых актов, непосредственно регламентирующих оказание содействия в реальном разнообразном устройстве лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, тем самым затрудняя эффективную реализацию уголовной ответственности. Так, по нашему мнению, на основании ст. 182 УИК РФ отечественный законодатель нелогично только лишь провозглашает право осужденных, освобождаемых от ареста или лишения свободы на трудовое и бытовое устройство, получение других видов социальной помощи исходя из положений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов. Однако, при этом им законодательно не предусматривается сколько-нибудь определенных преимуществ или конкретных преференций, столь бесспорно необходимых для отбывших наказание лиц для реализации именно этой чисто декларативной уголовно-исполнительной нормы, прежде всего, при устройстве на работу или получении жилья. Как нам представляется, фактическое решение данной актуальной проблемы непосредственно предполагает комплексный подход к правовому регулированию именно этой сферы как на федеральном уровне, путем внесения соответствующих изменений и дополнений отраслевого законодательства, так и корреляции нормативной базы субъектов Рос-

сийской Федерации и их муниципальных образований. Так, на наш взгляд, наиболее перспективными и унифицированными предупредительно-профилактическими формами воздействия, целенаправленными на данную категорию лиц в целом, могут выступать:

1) создание постоянно действующих комиссий по социально-правовой помощи гражданам, нуждающимся в социальной адаптации;

2) систематическое ведение учета разных категорий граждан, освобожденных от отбывания наказания и (или) иных мер уголовно-правового характера, нуждающихся в социальной адаптации;

3) разнообразное стимулирование деятельности организаций, предприятий, учреждений различных организационно-правовых форм собственности, предоставляющих рабочие места гражданам, нуждающимся в социальной адаптации, создающих и содержащих ночлежные дома, иные специализированные объекты;

4) регулярное проведение государственного мониторинга условий трудового и бытового устройства граждан, нуждающихся в социальной адаптации, обратившихся за этим видом социальной помощи;

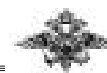
5) комплексное проведение воспитательной работы с разными категориями граждан, освобожденных от отбывания наказания и (или) иных мер уголовно-правового характера, нуждающихся в социальной адаптации.

Нам необходимо констатировать, что фактическая реализация данных предупредительно-профилактических форм воздействия должна осуществляться посредством проведения следующих мероприятий в отношении лиц, освобождаемых из мест лишения свободы:

1) систематическое содействие в положительном решении вопросов жилищно-бытового устройства, трудовой занятости, медицинского обслуживания, социального обеспечения, социально-психологической реабилитации и адаптации к новым условиям жизни;

2) постоянное ведение целенаправленного правового воспитания для корректировки и изменения устойчивой антиобщественной позиции граждан, освобожденных от отбывания наказания и (или) иных мер уголовно-правового характера, на нейтральную или социально полезную.

Поскольку фактически порядок оказания лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, регламентируется в Российской Федерации только лишь декларативно, то, безусловно, именно они непосред-



венно относится к категории особо нуждающихся граждан в постоянной социальной защите, так как реально не способны на равных условиях конкурировать на рынке труда, систематически испытывая трудности в поиске работы. По нашему мнению, в организациях, учреждениях, на предприятиях должны систематически резервироваться рабочие места по отдельной целевой квоте для трудоустройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, число которых необходимо определять специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в области труда и занятости населения и его органами местного самоуправления. В свою очередь, как нам представляется, фактическое исключение из этого правила непосредственно составляют те организации, учреждения, предприятия, где рабочие места для указанных категорий граждан реально не могут резервироваться согласно их имеющемуся правовому статусу и занимаемому положению в государстве и обществе:

- 1) органы государственной власти разного уровня и органы местного самоуправления;
- 2) правоохранительные и контролирующие органы;
- 3) общественные объединения инвалидов;
- 4) юридические лица, в отношении которых в установленном законодательством порядке принято решение об их ликвидации.

На наш взгляд, предлагаемые нами меры социальной адаптации и превенции возможного продолжения преступной деятельности в дальнейшем лицами, освобожденными, из мест лишения свободы позволит комплексно и эффективно реализовывать уголовную ответственность поэтапно:

- 1) существенным образом снизить долю лиц, ранее уже осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу;
- 2) регулярно увеличивать долю трудоустроенных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в общем количестве лиц, обратившихся в центры занятости населения за социальной помощью;
- 3) многократно увеличить долю лиц, освобожденных из мест лишения свободы, получивших социальную помощь, в общем количестве лиц обратившихся за ее получением;
- 4) окончательно сформировать общенациональную постоянно действующую и максимально дей-

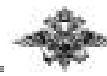
ственную систему социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, основанную на межведомственной координации и взаимодействии органов государственной власти разного уровня, органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных конфессий;

5) привлечь на регулярной основе государственные институты, общественные организации и религиозные конфессии к решению актуальных проблем борьбы с преступностью, в том числе ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждению совершения ими и иными лицами новых преступлений.

Нам необходимо констатировать, что фактически крайне негативное влияние лица, отбывшие уголовное наказание в виде лишения свободы, оказывают непосредственно на состояние законности и общественной безопасности в стране. В свою очередь, реальное же отсутствие надежных, закрепленных в отраслевом законодательстве социальных гарантий для лиц с криминальным прошлым, имеющих трудности в бытовом и трудовом устройстве осложняют процесс их ресоциализации, приводя к повторным правонарушениям со стороны данной категории граждан.

Фактически значительная часть граждан, непосредственно освобожденных из мест лишения свободы, реально не имеет постоянного места жительства, нуждается в систематической социальной адаптации в специализированных учреждениях, основывающих свою деятельность на специальных методиках и индивидуальном подходе. По нашему мнению, основными причинами и условиями массовости бездомности лиц, освобожденных из мест лишения свободы, является целый ряд следующих объективных и субъективных обстоятельств:

- 1) тюремное заключение, когда исходя из положений отечественного отраслевого законодательства, действовавших вплоть до 1995 г., каждый осужденный на срок более шести месяцев подлежал обязательному, т.е. автоматическому выписыванию с места постоянного жительства;
- 2) постоянные мошеннические махинации с недвижимостью данной категории граждан, при отсутствии каких-либо определенных государственных гарантий, закрепленных в нормах отраслевого законодательства;
- 3) систематические семейно-бытовые проблемы и регулярные конфликты, приводящие, как правило,



к потере социально полезных связей с родственниками, близкими людьми, коллегами по работе;

4) предварительный личный осознанный выбор индивида, фактически в пользу непосредственно маргинализации, реально включающей в себя, в том числе алкоголизацию, наркотизацию, «постоянное одалживание и жизнь в долг», устойчивый антиобщественный образ жизни, постоянное совершение правонарушений и в дальнейшем преступлений;

5) обязательное увольнение с предприятия, из организации, или учреждения, предоставившего работнику ведомственное жилье на время работы, с последующим его изъятием у уволенного лица.

Как нам представляется, фактически в отношении именно данной категории граждан, освободившихся из мест лишения свободы, необходимо комплексно непосредственно осуществлять следующие предупредительно-профилактические мероприятия по их реальной социальной адаптации:

1) постоянная государственная помощь в установлении оснований назначения пенсий, пособий, определении групп инвалидности;

2) официальное направление в дома-интернаты лиц из данной категории граждан, подлежащих, согласно действующему отраслевому законодательству РФ, обязательному интернированию;

3) регулярное оказание помощи в восстановлении социально-полезных контактов с родственниками,

близкими людьми, коллегами по прежней работе, возвращение в имеющиеся неполные семьи;

4) систематическая подготовка высококвалифицированных специалистов со средним профессиональным образованием, их переподготовка с присвоением более высоких разрядов с гарантированным после освобождения трудоустройством по полученной специальности;

5) создание унифицированной общедокументальной постоянно действующей информационно-аналитической системы учета осужденных, освобождающихся от отбывания наказания, в том числе из мест лишения свободы и (или) иных мер уголовно-правового характера, на основании разработки персонифицированных данных социальной карты осужденного.

На наш взгляд, фактически предлагаемый нами комплекс мер по предупреждению рецидива лиц, отбывших наказания, в том числе освободившихся из мест лишения свободы, и (или) иные меры уголовно-правового характера должен позитивным образом повлиять на улучшение состояния законности и общественного правопорядка в РФ. Нам необходимо констатировать, что оптимизация стратегии уголовно-правовой сферы правовой политики в направлении эффективной реализации уголовной ответственности следует последовательно обращать к защите прав и свобод личности в той мере, в какой это соответствует принципам справедливости и гуманизма.



Уголовно-исполнительное право: учеб. пособие / под ред. С.Я. Лебедева, С.М. Иншакова; 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

Рассмотрены вопросы, касающиеся понятия и предмета уголовно-исполнительного права, системы уголовно-исполнительного законодательства, правового положения лиц, в отношении которых исполняется наказание, общих принципов исполнения наказания.

Освещены вопросы исполнения всех видов уголовных наказаний (обязательные работы, ограничение свободы, арест) и наказаний, применяемых в отношении осужденных военнослужащих. Рассмотрены освобождение от отбывания наказания, участие адвоката в подготовке и рассмотрении дел Европейским судом по правам человека, тюремные системы зарубежных стран.



К ВОПРОСУ О ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

АНДРЕЙ ЮРЬЕВИЧ ТУЧКОВ,

соискатель кафедры уголовного права Московского университета МВД России
Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
E-mail: krim-pravo@yandex.ru

Аннотация. Автор раскрывает понятие дифференциации уголовной ответственности за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ.

Ключевые слова: дифференциация уголовной ответственности, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, новеллы законодательства, производство, сбыт, хранение наркотических средств, судебное толкование.

TO THE QUESTION ON DIFFERENTIATION OF THE CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR THE ILLEGAL TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES

ANDREY YURYEVICH TUCHKOV,

the applicant of the Department of criminal law Moscow University of the MIA of Russia

Annotation. The author reveals the concept of differentiation of the criminal responsibility for the illegal traffic in narcotic drugs and psychotropic substances

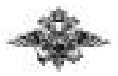
Keywords: differentiation of the criminal responsibility, illegal-trade turnover of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, legislative innovations, production, sales, possession of narcotics, judicial interpretation.

Принцип справедливости, закрепленный в ст. 6 УК РФ, предполагает, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т.е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Дифференциация ответственности в этом смысле является необходимым способом добиваться соблюдения данного принципа и означает разграничение преступлений на законодательном уровне на различные категории в зависимости от характера и степени их общественной опасности, выраженной в суровости предполагаемых санкций. Подобная дифференциация необходима и за преступления, посягающие на здоровье населения и, в первую очередь, в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Дифференциация ответственности за указанные преступления имеет криминологическую обусловленность и по законодательству РФ осуществляется в соответствии с появляющейся объективной необходи-

мостью. Следует признать в целом, что желание законодателя более тщательно дифференцировать ответственность в зависимости от вида незаконных действий, предмета преступления, размера наркотических средств или психотропных веществ, места совершения преступления и других критериев, влияющих на степень опасности того или иного преступления, соответствует современной уголовной политике. Об этом неоднократно указывалось в науке уголовного права¹. Вместе с тем, в последнее время законодатель не всегда соблюдает сформулированные наукой уголовного права принципы и основания криминализации деяний и их дифференциации. Так, полагаем, что не совсем верно следует признать решение законодателя предоставить суду право снижать категорию тяжести со-

¹ Коробов П.В. Дифференциация уголовной ответственности и классификация уголовно наказуемых деяний: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 6; Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 1998; Кадников Н.Г. Классификация преступлений по уголовному праву России. М., 2000.



вершенного преступления, о чем исчерпывающе было сказано в ст. 15 УК. Особенно это касается преступлений, совершаемых в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Появляется возможность несправедливого решения в случае: коррумпированности судьи либо при неверной оценке личности виновного. Это касается таких опасных преступлений, как изготовление, сбыт или контрабанда указанных веществ (ст. 228, 228.1 и 229.1 УК).

В соответствии с ФЗ от 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ, в ст. 228 УК внесены существенные изменения, в соответствии с которыми по ч. 1 ответственность наступает за незаконные действия с указанными предметами преступления в значительном размере. По ч. 2 наказание следует за действия с указанными предметами и растениями в крупном размере, а по ч. 3 — в особо крупном размере. Такая дифференциация ответственности не противоречит теории и практике и позволит, на наш взгляд, более тщательно индивидуализировать наказание. При этом следует учесть принятие обновленных постановлений Правительства РФ о размерах наркотических средств или психотропных веществ либо их прекурсоров, растений, содержащих указанные вещества, которые определены в следующих документах: постановление от 1 октября 2012 г. № 1002 (ред. от 16 декабря 2013 г.) «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей ст. 228, 228.1, 229 и 229.1 УК РФ»; постановление от 8 октября 2012 г. № 1020 (ред. от 10 июля 2013 г.) «Об утверждении крупного и особо крупного размеров прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, для целей ст. 228.3, 228.4 и 229.1 УК РФ»; постановление от 27 ноября 2010 г. № 934 (ред. от 1 октября 2012 г.) «Об утверждении перечня растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в РФ, крупного и особо крупного размеров культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их пре-

курсоры, для целей ст. 231 УК РФ, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ по вопросу оборота растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры»². Конечно жаль, что последние новеллы уголовного закона в данной сфере не учтены Пленумом Верховного Суда РФ в постановлении от 15 июня 2006 г. № 14 (ред. от 23 декабря 2010 г.) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»³. Бланкетность диспозиций соответствующих статей УК РФ также можно отнести к специфической форме разграничения преступлений в зависимости от предмета, по поводу которого совершаются неправомерные действия.

В целом следует признать верным решение о разграничении размеров предметов наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (а также растений и их частей, содержащих наркотические средства и психотропные вещества) в указанных преступлениях на значительный, крупный и особо крупный. Но могут возникнуть проблемы при квалификации таких деяний. Эти проблемы, в первую очередь, связаны с методикой измерения и установления размера наркотических средств и психотропных веществ в зависимости от их физического состояния (растворы, смеси и т.п.), а также от состояния растений и их частей при обнаружении. Более того, возникает вопрос об обоснованности включения в одну группу предметов преступления растений или их частей и аналогов наркотических средств и психотропных веществ. С аналогами могут возникнуть и другие проблемы, связанные с определением их вредоносности и размера. Например, Пленум Верховного Суда РФ не разъяснил порядок определения соответствующего размера аналога, разъяснив вопрос только в части каждого конкретного наркотического средства, психотропного вещества, растения, содержащего наркотические средства или психотропные вещества, либо для каждой конкретной части такого растения, содержащей наркотические средства или психотропные вещества. Также отсутствует толкование Пленума и по определению размера аналогов, растений и их частей в смесях. В частности, очень много вопросов возникает по так на-

² URL://<http://www.consultant>

³ URL://<http://www.vsrif.ru>



зываемым курительным смесям, которые являются смесью многих веществ и могут быть обработаны различными растворами. Как показывает практика, с 1 января 2013 г. возникают вопросы об обратной силе закона, связанные с размерами соответствующих веществ, моментом окончания подобных преступлений. Есть вопросы по поводу квалификации незаконных действий, связанных с перемещением указанных предметов через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу РФ с государствами — членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. По проблемам ответственности за контрабанду нет никаких разъяснений Пленума Верховного Суда РФ. Тем более что граница есть у нас не только с государствами — членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (например, с Узбекистаном, прибалтийскими государствами и др.).

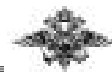
Наибольшие изменения коснулись ст. 228.1 УК, обновленная редакция которой действует также с 1 января 2013 г. Диспозиция и санкция ч. 1 не изменились. Деяние относится к категории тяжких преступлений. Однако, в диспозиции не совсем точно оказались уравненными различные, на наш взгляд, действия (производство, сбыт и пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также сбыт и пересылка растений либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества). Во-первых, наиболее опасным среди указанных действий является сбыт. Во-вторых, пересылка также является, по нашему мнению, разновидностью сбыта и необходимо подумать над тем, чтобы не было дублирования при уточнении форм запрещенного деяния. В-третьих, было бы лучше выделить ответственность за сбыт в отдельную статью, т.е. отграничить сбыт от производства. Наконец, до настоящего времени не определена правовая природа аналогов, малейшая неточность по исследованию которых может привести к объективному вменению. Кроме того, уравнивать наркотические средства и психотропные вещества, с одной стороны, и растения, а также их части, содержащие указанные вещества, с другой, — не обоснованно, исходя из их значимости и вредности для здоровья.

Для более тщательной дифференциации ответственности законодатель в данной статье использует не только размеры соответствующих предметов, но и иные критерии, которые позволяют сконструировать квалифицированные виды преступлений. Так, по ч. 2 данной статьи в обновленной редакции выделены сле-

дующие квалифицирующие признаки: место совершения преступления и способ его совершения. Законодатель посчитал, что деяние является более опасным, если совершено в особом месте: в следственном изоляторе, исправительном учреждении, административном здании, сооружении административного назначения, образовательном учреждении, на объектах спорта, железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта или метрополитена, в общественном транспорте, либо помещениях, используемых для развлечений или досуга. В этой части диспозиция носит более широкий бланкетный характер, так как необходимо изучение дополнительных нормативных актов о признаках места совершения преступления⁴. Однако, необходимо помнить, что определение некоторых мест вызывает серьезную трудность. Например, согласно нормам ФЗ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 3 февраля 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации», в настоящее время выделяют образовательные организации, организации, осуществляющие обучение и организации, осуществляющие образовательную деятельность. Образовательных учреждений закон не называет. В связи с этим возникает необходимость дополнительного толкования, либо внесения соответствующих изменений в УК РФ. В соответствии с ФЗ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) «О физической культуре и спорте в РФ» в одном случае объекты спорта — объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения, а в другом — это места проведения официального спортивного соревнования, а также территории, специально подготовленные для проведения официального спортивного соревнования, в том числе участки автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов. Такое расширительное толкование может повлечь объективное вменение. Для более четкого понимания таких мест требуется дополнительное толкование. Также требуется применение норм Водного и Воздушного кодексов⁵. Очень проблема-

⁴ Приказ Минюста РФ от 25 января 1999 г. № 20 (ред. от 5 марта 2004 г.) «Об утверждении Положения о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ», УИК РФ, УК РФ, статьи которых определяют виды и содержание исправительных учреждений.

⁵ Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) (с изм. и доп. от 5 декабря 2013 г.); Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (вступил в силу 1 января 2007 г.) // КонсультантПлюс.



точно применение положений данной статьи в части определения такого места, как помещение, используемое для развлечений или досуга, а также сооружение административного назначения.

Среди способов совершения данного преступления законодатель признает более опасным его совершение с использованием СМИ либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая Интернет). По поводу средств массовой информации необходимо обратиться к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 28 июля 2012 г.) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп. от 1 сентября 2012 г.). Практика нуждается в дополнительном толковании содержания понятий электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, а также Интернета, правовое положение которого до настоящего времени не определено. Например, можно ли относить мобильные телефоны и так называемые «планшетники» к электронным или информационно-телекоммуникационным сетям. В науке нет однозначного ответа на этот вопрос. На наш взгляд, более точно было бы вести речь об использовании информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, как это определено в ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп. от 1 февраля 2014 г.).

Часть 3 ст. 228.1 УК в новой редакции предполагает ответственность за совершение деяния в составе группы лиц, предварительно договорившихся о его совершении, либо за его совершение в значительном размере. Предварительная договоренность означает, что все участники группы заранее осведомлены о размере запрещенных веществ и могут выполнять различные роли соучастников. Часть 4 предусматривает ответственность за совершение преступления организованной группой, или лицом с использованием своего служебного положения, либо совершеннолетним лицом в отношении несовершеннолетнего, либо в крупном размере.

Представляется, что недостаточно ужесточена ответственность членов организованной группы. Пленум Верховного Суда РФ должен, на наш взгляд, продублировать разъяснение о том, что всех членов организованной группы следует считать соисполнителями, независимо от выполненной роли не только для хищений, преступлений против жизни, но и для преступлений рассматриваемого вида.

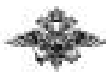
Часть 5 предусматривает более строгую ответственность за совершение деяния в особо крупном размере.

Подобная дифференциация ответственности действительно позволит более эффективно противодействовать сбытчикам наркотических средств и психотропных веществ, но дополнительное судебное толкование, несомненно, необходимо. Действующее разъяснение Пленума Верховного Суда РФ не учитывает, на наш взгляд, возможные случаи недоказанности умысла на сбыт в особо крупном размере, хотя виновный совершил такие действия в несколько приемов, реализовав лишь часть имеющихся у него указанных средств или веществ, не образующую крупный или особо крупный размер.

Нельзя обойти вниманием и вопрос с освобождением от уголовной ответственности за незаконные действия с указанными предметами. В соответствии с примечанием к ст. 228 УК, законодатель выделил следующие условия для освобождения: добровольная сдача лицом, совершившим предусмотренное настоящей статьей преступление, наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества; активное содействие раскрытию или пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом указанных предметов, и изобличению лиц, их совершивших, обнаружению имущества, добытого преступным путем. Вместе с тем, по мнению законодателя, изъятие указанных предметов при задержании лица и при производстве следственных действий по их обнаружению и изъятию не может признаваться добровольной сдачей. Полагаем, что такой подход не способствует тщательной дифференциации и может негативно повлиять на раскрытие и расследование многоэпизодных преступлений. Необходимо, по нашему мнению, давать шанс виновным осуществить добровольную выдачу даже и в момент начала производства следственных действий. Однако, необходимо дополнить примечание указанием на то, что оно действует в отношении лиц, впервые совершивших подобное преступление.

В науке рассматривается вопрос о распространении действия данного примечания на лиц, виновных в совершении преступления, предусмотренного ст. 228.1 УК. Полагаем, что это возможно при соблюдении всех указанных выше условий и раскаянии виновного.

Проблема дифференциации ответственности за совершенные преступления многогранна, включает различные способы и виды. Если эта проблема будет решена, то принцип справедливости будет реализован.



РОССИЯ И УГРОЗЫ СО СТОРОНЫ СРЕДНЕАЗИАТСКОГО РЕГИОНА

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ФАДЕЕВ,

*доктор юридических наук, профессор кафедры криминологии Московского Университета МВД РФ
Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
E-mail: fadei87@mail.ru*

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

Аннотация. Несмотря на всю сложность процессов, происходящих в кавказском регионе, не они будут представлять наибольшую угрозу для России в XXI в. со стороны экстремистских сил. Главная опасность в предстоящем столетии для России будет исходить со стороны Средней Азии, имеется в виду наркотрафик из Афганистана, и передислокация баз кавказских и исламских террористов на просторы Средней Азии.

Ключевые слова: международный терроризм; сепаратизм; геополитические интересы; вооруженные международные преступные группировки; контрабанда и сбыт наркотиков; энергетические и финансовые потоки; транснациональные корпорации; диверсия; многонациональные силы быстрого реагирования; национальная безопасность.

RUSSIA AND THE THREATS FROM THE SIDE OF MIDDLE ASIA REGION

VIKTOR NIKOLAEVICH FADEEV,

doctor of Juridical science, professor of criminology department of Moscow University MVD RF

Annotation. Despite all the complexity of the processes that happen in the Caucasus region, it is not them who will be the major threat for Russia in the 21-st century on behalf of the extremist forces. The major threat in the coming century will emanate from the Middle Asia, we mean drug traffic from Afghanistan and redistribution of the Caucasus and Islamic terroristic bases on the territory of Middle Asia.

Keywords: international terrorism, separatism, geopolitical interests, armed international; criminal groups, trafficking and sale of drugs, energetic and financial streams, transnational corporations, sabotage, multinational forces of quick reaction, national security.

Несмотря на всю сложность процессов, происходящих в кавказском регионе, не они будут представлять наибольшую угрозу для России в XXI в. со стороны экстремистских сил. Главная опасность в предстоящем столетии для России будет исходить со стороны Средней Азии (наркотрафик из Афганистана и передислокация баз кавказских и исламских террористов на просторы Средней Азии).

На Кавказе у России сегодня есть все шансы сдерживать напор экстремистских сил в силу компактности их размещения, наличия экономических интересов кавказской элиты в российских регионах, перспективы международного освоения богатств Каспия. На огромных просторах Средней Азии и Казахстана противостоять экстремизму будет значительно сложнее.

После кровавых событий в конце XX в. в Афганистане, Таджикистане, Ферганской и Ошской долинах в Узбекистане и Киргизии, наступило относительное затишье. Россия и США навели в этом ре-

гионе временный порядок. Но эта тишина обманчива; продолжается скрытая перегруппировка сил международного терроризма, которые ждут благоприятного момента для нанесения новых ударов. Идет объединение местных боевиков с афганскими талибами и другими террористическими группировками, воюющими в среднеазиатском регионе, организовано снабжение сепаратистов деньгами, оружием, наемниками со стороны антироссийских сил со всего мира. Из Афганистана идет непрекращающийся поток наркотиков. Именно в Среднюю Азию переместился центр столкновения геополитических интересов Запада, в первую очередь США, России, Китая и исламского мира. Чем это вызвано?

Традиционно этот регион — наиболее отсталый в экономическом плане на территории бывшего СССР с большим количеством населения. Здесь исторически сильны позиции местных религий, старые традиции и пережитки прошлых эпох. Малограмот-



ное, нищее, особенно в сельской местности, население без работы, к тому же, увеличивающееся быстрыми темпами, согласно воевать за гроши с кем, где и когда угодно. Особенно, если под это подвести теоретическую базу экстремистского ваххабизма.

Огромные, малоосвоенные, отсталые с точки зрения цивилизации районы можно контролировать небольшими местными или пришлыми, мобильными и хорошо вооруженными бандитскими группировками во главе с полевыми командирами, пополняя их ряды коренными жителями. Вспомним такое явление, как басмачество. Местное население можно использовать на выращивании, производстве, контрабанде и сбыте наркотиков.

В среднеазиатском регионе находятся огромные, пока неосвоенные, запасы природных ресурсов. В то время как регион Персидского залива и Западная Сибирь истощают свои ресурсы, Казахстан и Средняя Азия выходят на мировой рынок со своими нефтью и газом, тесня конкурентов.

Огромные нефтегазоносные районы являются лакомым куском для США, стран Запада и Китая. Под чьим влиянием окажется этот регион в XXI в., тот и будет контролировать огромные энергетические и финансовые потоки.

Необходимо учесть, что регион имеет немалые запасы золота, урановых и других «стратегических» руд, угля. Поэтому, в настоящее время, здесь стремятся любыми путями занять свое место ведущие транснациональные корпорации. Надо заметить, что им это весьма удастся. Транснациональные корпорации при захвате стратегических территорий методов не выбирают, средства используют любые, а затрат не считают. Все окупится сторицей!

В условиях огромных необжитых пространств, небольшой плотности населения, можно размещать любые «грязные» производства, а готовый продукт или полуфабрикаты вывозить на мировые рынки. Здесь могут складироваться с малыми затратами токсичные и вредные отходы.

Мощный гидроэнергетический потенциал и крупные ГЭС, построенные еще во времена Союза, являются мощным подспорьем и дополнительным аргументом в пользу такой политики транснациональных корпораций.

Из этого региона с начала 1990-х гг. идет интенсивное выдавливание русскоязычного, в первую очередь русского, населения, которое, в основном, было

занято в различных отраслях промышленности, энергетики, транспорта, науки, в вооруженных силах.

Под гласный или негласный запрет попадает русский язык, русскоязычные СМИ, культура, по национальному признаку формируются управленческие кадры и армия. При такой политике через десять лет русских там не останется. Русские бегут в Сибирь и Европейскую часть России, где их тоже особо не ждут. Место русских занимают представители иных государств, специалисты и военные из других стран.

В этой величайшей несправедливости, к огромному сожалению, проявляется еще одна трагедия некогда великого народа, спасшего человечество от фашизма, а народы Средней Азии от вымирания и исчезновения.

Немаловажную роль в развитии терроризма могут сыграть и природные особенности региона. Высочайшие горы и нагорья, дикие долины, пустыни позволяет легко и незаметно перемещаться боевикам, террористам, наркокурьерам, устраивать военные базы и лагеря, контролировать дороги и целые районы, беспрепятственно и незаметно пересекать границы, вести боевые действия против правительственных войск, контингентов российских пограничников. В горах легко прятать плантации опийного мака, в долинах — конопли.

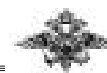
Структура транспортных магистралей, построенных еще во времена СССР, такова, что все потоки наркотиков устремляются только в Россию или через Россию.

С другой стороны, месторасположение региона и его рельеф таковы, что, если какая-то сверхдержава, мечтающая об однополярном мире, разместит в центре Средней Азии военные базы, то сможет контролировать Россию, Китай, Индию, государства Ближнего Востока, легко наносить ракетно-бомбовые удары, проводить войсковые операции в любых направлениях.

В этом, пожалуй, и состоит наибольшая внешняя опасность со стороны среднеазиатского направления для России.

Как могут развиваться события в этом регионе?

Главным очагом опасности для России остаются южные соседи, на территории которых размещаются боевые группировки, террористы радикальных экстремистских направлений и их лидеры. США и Россия временно решили проблему талибов, но очаг напряженности в Афганистане остался. Военные группировки талибов, таджиков, киргизов, узбеков не исчез-



ли, они прячутся в горах, перемещаются по территориям сопредельных государств, контролируют отдельные их части. Определенные силы в ближневосточных государствах «подкармливают» их оружием и финансами, решая «свои» задачи. Однако, мало кто из них думает о последствиях. В свое время США и Пакистан для борьбы с СССР, породили талибан и Аль-Каиду. А что в итоге получили? 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, тысячи погибших солдат США и их союзников по НАТО в Афганистане, сотни невинных жертв от террористических актов в западной Европе.

Пограничники России и местные вооруженные силы пока с трудом удерживают ситуацию под контролем. Но надолго ли их хватит, если российские войска уже практически выведены из Средней Азии? При массовом проникновении экстремистов местные вооруженные силы не выдержат натиска экстремистов — их просто сметут. Россия уже сейчас не в состоянии контролировать границы бывшего Союза. Не хватает ни сил, ни средств. А полноценной границы у России на этом направлении не существует, и еще долго не будет существовать из-за недостатка тех же средств.

И, если с Казахстаном, Киргизией и частично Таджикистаном, в связи с созданием таможенного союза и подписанием договора о создании единого экономического пространства, появилась позитивная перспектива в этом вопросе, то граница с Туркменистаном остается практически открытой.

Соблюсти лидерам среднеазиатских постсоветских государств «швейцарский нейтралитет» не удастся. Средняя Азия не Европа, особенно, когда «сидишь» на земле богатой углеводородными ресурсами. Туркмении и Узбекистану рано или поздно придется решать, с кем они? В покое их не оставят. Вряд ли их устраивает судьба Афганистана.

А пока в среднеазиатском регионе идет накопление и перегруппировка антироссийских сил. Запад и США незаметно устанавливают над регионом контроль, стараются особо не «засвечиваться», постепенно накладывают руку на кран перекачки нефти и газа на Запад, вынашивают планы новых маршрутов транспортировки нефти и газа в обход России.

Новый газопровод, берущий начало в газоносных областях Туркмении, а также уже функционирующий нефтепровод, идущий из богатого нефтью Казахстана в Китай, меняет условия игры.

Реализация этих планов лишает Россию монополии на транспорт туркменского газа. Отсутствие конт-

роля со стороны России над газовыми и нефтяными месторождениями Средней Азии — «подарок» постсоветским республикам от бывшего СССР.

В ответ Россия вынуждена прокладывать еще больше трубопроводов, в том числе в восточном направлении. Одним из возможных результатов создания подобной сети трубопроводов станет построение более цивилизованных отношений в области энергетики в континентальной Европе и азиатском регионе. Ведь создание конкурирующих маршрутов заставляет и покупателя, и продавца ставить экономические интересы определенно выше политических.

Практически завершено строительство трансазиатского газопровода стоимостью в 6,7 млрд долл. Это первый трубопровод вне Каспийского региона, идущий на восток и соединяющий крупное газовое месторождение Туркмении с китайским Западно-восточным газопроводом. Отныне поставки туркменского газа могут осуществляться даже в Шанхай и Гонконг. К 2014 г. трубопровод будет проводить до 40 млрд кубометров газа, что составляет почти половину газовых потребностей Китая.

Рост влияния Китая в этом регионе заставил Россию сделать решительный шаг: Владимир Путин подписал соглашение, согласно которому в Китай планируется поставлять 68 млрд кубометров в год по двум новым трубопроводам, которые будут открыты в Сибири. На очереди подписание нового 2014 г. договора на поставки углеводородов, сроком на 30 лет.

Таким образом, Китай будет обеспечен второй половиной необходимого ему объема газа из России.

Туркменский газопровод вкупе с новым казахским нефтепроводом, идущим в Китай, свидетельствуют о создании новой энергетической инфраструктуры, ориентированной на Восток, в обход России. Первый участок казахского нефтепровода уже введен в эксплуатацию, второй свяжет с Китаем богатые каспийские нефтяные месторождения Казахстана.

Таким образом, два китайских трубопровода повысили для России ставки в энергетической игре и уничтожили ее монополию на транспортировку региональной нефти и газа. Кроме того, рост конкуренции со стороны среднеазиатских соседей вынудил Россию начать интенсивно расширять собственную инфраструктуру транспортировки нефти и газа.

Разобравшись с проблемами транспортировки газа, Россия переключилась на совершенствование инфраструктуры нефтепроводов. С учетом того, что рос-



сийские газопроводы будут теперь направлены и на запад, и на восток, российское руководство вернулось к новому масштабному проекту нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан». Длина нефтепровода составляет чуть менее 5 тыс. км, и он стал самым длинным и дорогим из всех трубопроводов. Со стратегической точки зрения это позволит России напрямую поставлять нефть всему Тихоокеанскому региону, что значительно расширит перечень потребителей российских энергоресурсов.

Строительство, начатое в апреле 2006 г., снова набрало обороты в 2009 г., когда стартовали работы над участком, идущим к китайскому нефтяному месторождению Дацин. Этот участок трубопровода введен в эксплуатацию в 2011 г., мощность — 15 млн т нефти в год. Вторая фаза строительства будет завершена в 2014 г. При работе на полную мощность пропускная способность достигнет 80 млн т в год. Цена строительства составит порядка 30 млрд долл.

Однако, успех нового маршрута будет зависеть от ресурсов пока еще нетронутых нефтяных месторождений, которые предположительно находятся в Восточной Сибири. По оптимистичным прогнозам, к 2030 г. восточносибирские нефтяные поля смогут обеспечивать примерно 70—80 млн т нефти в год, но серьезные исследования в регионе только начинаются.

Сегодня четко прослеживаются три направления экстремистских потоков в Россию:

- ◆ северное — через Среднюю Азию, Казахстан;
- ◆ центральное — через Каспий, Кавказ, Турцию;
- ◆ южное — через Афганистан, Ирак, Африку.

Пока они действуют асинхронно. Однако, в случае синхронизации этих потоков могут возникнуть серьезные очаги военной напряженности и конфликтов.

Война за раздел и передел ресурсов между исламским миром, США, другими западными странами, Россией и Китаем только разворачивается. Причем, здесь все так перемешалось, что вчерашние враги становятся союзниками, а союзники — врагами. США крепко завязли в Афганистане и Ираке. Молниеносной войны у них не получилось, опыт СССР проигнорирован, результат, скорее всего, будет тот же, который американцы получили во Вьетнаме.

Неблестяще обстоят дела на границах Афганистана с Узбекистаном и, особенно, Таджикистаном. Если Узбекистан и Киргизия кое-как удерживают свои

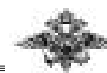
позиции, то огромные пространства Таджикистана на Памире не контролируются и не охраняются местными властями. Слабым утешением является и присутствие российских пограничников, военных баз России и США. Сейчас идет попытка создать в регионе многонациональные силы быстрого реагирования — это положительная тенденция. Но и она упирается то в недостаток средств, то в политические разногласия сторон. Этим пользуются многие, в первую очередь, Китай. КНР начала активно предъявлять свои территориальные претензии отдельным государствам. Прошли сообщения, что Таджикистан и Киргизия уступили нажиму, передали часть своих земель более сильному соседу. Ничем, кроме как слабостью, это объяснить нельзя. Но, раз процесс начался, он будет продолжаться. Внутренние районы горного Памира, Тянь-Шаня негласно контролируются различными вооруженными группировками, местными сепаратистами или просто бандитами, которые время от времени ведут здесь боевые действия с правительственными силами и между собой. В этих районах, при активизации боевых действий по обе стороны границ с Афганистаном, следует ожидать переток больших масс беженцев, а также вооруженных отрядов боевиков. Это уже происходило. Они смогут объединяться с местными бандформированиями, использовать огромный боевой опыт войны в Афганистане. В случае ухода из этой страны американцев, ситуация, возможно, не прогнозировано поменяется.

Талибы или им подобные снова вернутся к власти, возможен новый виток гражданской войны между различными этническими группами. В любом случае, те, кто будет проигрывать пойдут на север, те, кто будет побеждать, будут прорываться за ними. И те, и другие будут стараться привязать силы России и союзных государств к узкой полосе границы, проникать группами во внутренние районы, развязывая там боевые действия, проводя террористические акты.

Параллельно они будут внедрять и навязывать в среде местного населения «свою» идеологию, используя пропаганду, деньги, наркотики, военную силу. При этом в ход пойдет подкуп местных государственных и силовых структур, убийства по религиозным, политическим, экономическим мотивам.

Предсказать тактику боевиков не представляется большой проблемой.

В горах — контроль транспортных магистралей, контроль их в «узких» местах (ущельях, долинах рек).



Таким образом, «отрезать» горные районы от равнин. В межгорных долинах достаточно держать под контролем выходы из них. Закрывать «как пробкой горлышко бутылки», а далее, диктовать свои условия властям и населению, которые находятся «внутри». Можно навязать «свою» власть, провозгласить автономию или самостоятельное мини-государство под псевдоисламским знаменем. Затем, объединив силы с оппозицией, двинуться в столицу для свержения законной власти.

Подобный вариант уже опробован ими в регионе в 1990-е гг. Боевики могут перекрывать железнодорожные и автомагистрали, взрывать газо- и нефтепроводы, линии электропередач, блокировать поставки продовольствия в крупные города, грабить гуманитарные конвои, похищать людей.

Не исключены и диверсии на крупных ГЭС, предприятиях, местах большого скопления народа. Возможны, путем проведения направленных взрывов, провоцирование оползней, лавин, селей. Что, в свою очередь, может привести к экологической катастрофе, параличу экономики, эпидемиям и болезням.

Это может вызвать массовое недовольство населения, грабежи привести к вооруженным выступлениям, и, в конечном итоге, к свержению неугодной радикалам власти.

В то же время, правящие круги этих государств будут искать военную и политическую поддержку со стороны сильных государств. И, если они не получат ее со стороны России, или мы опоздаем, они найдут ее в другом месте.

Если боевикам удастся закрепиться на юге, то продвижение их на север неизбежно. А впереди Байконур. Удар по нему неминуемо может вычеркнуть Россию из числа ведущих космических держав, сорвать совместные космические программы, поставить под угрозу национальную безопасность РФ, а, значит, нанести огромный ущерб нашей экономике, политике, армии.

Семипалатинский полигон — это возможность «покопаться» в наших ядерных секретах. Не исключен вариант, что попасть на эти объекты будут стремиться и боевики, и спецслужбы различных стран, работая под исламистов.

Продвижение экстремистов на север неминуемо приведет к вытеснению русского населения из Северного Казахстана, взятию под контроль добычи и производства черных, цветных, драгоценных металлов, угля, других отраслей экономики этого региона.

А впереди, практически открытая, мало охраняемая граница Российской Федерации с Казахстаном. Можно выходить с диверсиями на транссибирскую магистраль, нефтегазопроводы в крупные города Западной Сибири и Урала, поставлять туда оружие и наркотики.

Это приведет к прерыванию внутренних экономических потоков между Европейской частью России, Сибирью и Дальним Востоком, а также, внешнеэкономических — между Европой, Восточной и Юго-восточной Азией.

О последствиях говорить не приходится. Необходимо все это предусмотреть сейчас и срочно принимать меры уже «вчера».

Российской Федерации необходимо укреплять границы бывшего СССР, используя, при этом, ресурсы наших союзников в Средней Азии и Казахстане, в их же интересах.

Правительствам и народам этих государств необходимо понимать, что их может ожидать в будущем, если к власти придут экстремисты.

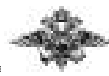
Хочется нам этого или нет, но необходимо обучать, вооружать армии этих стран, чтобы не повторился афганский вариант. Иначе их обучат и вооружат другие: американцы, арабы, китайцы. Казахстан, Узбекистан, Киргизия, Таджикистан должны быть нашей опорой в регионе, а мы — их.

А те страны, которые хотят, в силу тех или иных причин, сохранить нейтралитет, должны помнить, что в будущем, возможно, их ждет иракский вариант. И на чью помощь они будут тогда рассчитывать?

Постепенно, в течении ближайших десяти лет, необходимо обустроить границу России с Казахстаном, строить погранзаставы, переходы, заградительные сооружения, а лучше, контролировать границу с помощью современных электронных средств и мобильных пограничных отрядов. И крепить союз с Казахстаном. Это неизбежность в условиях малой плотности населения, проживающего на огромной территории.

Необходимо создавать совместно с государствами региона мобильные военные силы, которые по воздуху, суше или морю, можно будет перебрасывать в считанные часы в любые районы Казахстана и Средней Азии для борьбы с экстремистами или террористами. Вести самостоятельную и совместную разведку — наземную, воздушную, космическую.

Наряду с этим, Россия должна создать сеть своих и совместных баз, оснащенных дальней, тактической,



транспортной авиацией, вертолетами, наземной техникой, средствами связи и слежения, ракетами ближнего, среднего, дальнего радиуса действия. Экстремисты и поддерживающие их за рубежом силы должны знать, что Российская Федерация, в случае их вторжения на нашу территорию или территорию наших союзников, законодательно допускает возможность нанесения превентивных ударов всеми имеющимися средствами и видами оружия, вплоть, до ядерного.

Надо усилить контроль не только на границах, но и на транспортных магистралях, промышленных объектах, электростанциях. Вводить политику жестких экономических, политических, военных санкций против государств, поддерживающих экстремистов и террористов, привлекая мировое сообщество. Организовывать и проводить совместные операции по уничто-

жению лидеров экстремистов, боевых отрядов, баз, фабрик по производству наркотиков со всеми заинтересованными странами.

В этой части сотрудничество с США и другими государствами НАТО неизбежно и необходимо.

При иных условиях самостоятельно России выстоять будет невероятно трудно.

В заключение необходимо сказать несколько слов о политике «двойных стандартов» Запада в отношении России по вопросу международного терроризма. Вскормленные с помощью западных и некоторых ближневосточных стран террористы, получив отпор в России, ударили по своим «прародителям». Запад и США, породив в лице международного терроризма монстра, до сих пор не хотят понять, что он уже добрался и до них.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА

РАВИЛЬ ШАЙХЛИСЛАНОВИЧ ШЕГАБУДИНОВ,

кандидат юридических наук, заместитель начальника УВД

по Юго-Восточному административному округу ГУ МВД России по г. Москве

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: Shegabudinov@mail.ru

Аннотация. В настоящей статье автор рассматривает некоторые проблемы, связанные с противодействием финансированию терроризма и экстремизма. В ней предложено авторское видение их решения.

Ключевые слова: противодействие финансированию терроризма и экстремизма, содержание понятия «противодействие», система мер противодействия, научное обеспечение данного вида деятельности, меры правового, организационного и тактического плана.

ACTUAL PROBLEMS OF COUNTERACTION TO FINANCING OF TERRORISM AND EXTREMISM

RAVIL SHAYKHLISLANOVICH SHEGABUDINOV,

the candidate of jurisprudence, the deputy chief of the Department of Internal Affairs

on the Southeast administrative district of GU Ministry of Internal Affairs of Russia across Moscow

Annotation. In this article the author considers some of the challenges associated with combating the financing of terrorism and extremism. In it the author's vision of their solution.

Keywords: countering the financing of terrorism and extremism, the content of the concept «opposition», the system of countermeasures, scientific support this activity, measures of legal, organizational and tactical plan.



В широком комплексе проблем, связанных с противодействием терроризму и экстремизму, заметное место занимает финансирование террористических и экстремистских организаций.

Автор глубоко убежден в том, что своевременное его пресечение позволяет не допустить распространения указанных явлений. К тому же многолетняя практика убедительно показывает, что ключевой вопрос минимизации последствий террористических актов и экстремистских проявлений — это перекрытие каналов и источников финансирования. К сожалению, данная задача в настоящее время решается с большим трудом. Разветвленность каналов поступления (многие из которых глубоко законспирированы, тянутся из-за рубежа) в распоряжение террористических и экстремистских организаций средств, их обезличенность, безусловно, накладывают свой отпечаток на организацию деятельности по противодействию финансированию. Как известно, потребуются колоссальные ресурсы, чтобы своевременно и быстро нейтрализовать (локализовать) действия такого рода криминально активных лиц. Здесь не обойтись без помощи правоохранительных органов иностранных государств. Совместными усилиями намного эффективнее отслеживать движение средств, поступающих в адрес названных организаций. Так называемая спонсорская помощь может быть оказана в различных формах (предоставление учебной, полиграфической, материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг и т.п.).

Несмотря на принимаемые меры, криминогенная ситуация в рассматриваемом направлении остается тревожной. Проведенное выборочное исследование показывает, что существует немало проблем, связанных с противодействием финансированию терроризма и экстремизма. В настоящей статье автор предпринял попытку осветить некоторые из них. По его мнению, наиболее значимыми на сегодня являются следующие.

В криминологической литературе так и не определились, какой термин следует использовать при раскрытии содержания деятельности по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию преступлений. Здесь нами имеется в виду: «борьба» или же «противодействие». Так, в одном из учебников по криминологии в этом плане справедливо отмечается, что «в последнее время особенно часто ставится под сомнение допустимость применения термина «борьба с преступностью». Его предлагают заменить другими:

«контроль», «противодействие». Иногда употребляют и понятие «война». Однако, указанные определения представляются более уязвимыми, чем «борьба с преступностью». Слово «борьба» в словарях русского языка трактуется как активное столкновение противоположных интересов, групп, мнений и т.п. в целях приобретения господства одних над другими»¹.

Как нам представляется, такая неопределенность приводит к множеству мнений среди специалистов. Нередко даже в оперативно-служебных, да и ведомственных, нормативных правовых актах допускаются разночтения, и не совсем понятно, что вкладывается в содержание названной деятельности.

Между тем, следует отметить, что законодатель, как правило, использует термин «противодействие»². При этом он вкладывает следующее содержание. Проиллюстрируем хотя бы на примере противодействия коррупции. Противодействие коррупции, как определено в Федеральном законе, это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Из приведенного определения следует, что понятие «противодействие» охватывает такие относительно самостоятельные виды деятельности, как профилактика и борьба. Думается, что в этом определении допущено некоторое расхождение с уже устоявшимся в криминологии содержанием понятия «предупреждение». Составными частями предупреждения принято считать профилактику и пресечение преступлений, а вот само предупреждение, в свою очередь, наряду с их раскрытием и расследованием, входит в содержание понятия «борьба».

¹ Криминология: Учебник / Под общ. ред. А.И. Долговой. М., 1997. С. 320.

² ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; ФЗ от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.



Мы склонны считать, что понятие «борьба» несколько шире, нежели «противодействие», его составные части, как указано в определении противодействия коррупции, это выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений.

Как нами видится, выход из этой ситуации, безусловно, имеется. Мы предлагаем два варианта. *Первый* — провести в рамках специального исследования глубокое изучение сущности и содержания существующих терминологий. При этом целесообразно привлечь для этого не только криминологов, но и специалистов других областей знаний. *Второй вариант*: согласиться с мнением законодателя, который уже во многих нами перечисленных законодательных актах употребил понятие «противодействие».

Следующей проблемой, заслуживающей внимания ученых, на наш взгляд, может служить научное обоснование реальной необходимости в принятии отдельной нормы (по аналогии с финансированием терроризма³), устанавливающей уголовную ответственность за содействие экстремистской деятельности, включающей финансирование экстремизма. Думается, что эффективно противодействовать экстремистской деятельности без достаточных уголовно-правовых мер крайне сложно. Об этом свидетельствуют и мнения сотрудников специализированных подразделений по противодействию экстремизму. Подавляющее большинство (69%) высказываются о необходимости установления такой ответственности.

При этом следует также принять во внимание то обстоятельство, что Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁴, определяя понятие «экстремистская деятельность», включает в его содержание «финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств»⁵. В то же время, как уже отмечалось выше, в настоящее время Уголовный закон не содержит норму, предусматривающую ответственность за финансирование экстремизма.

Со своей стороны полагаем, что одним из вариантов исправления такого положения могла бы по-

служить углубленная проработка данного вопроса через призму объединения в одной норме уголовной ответственности за финансирование терроризма и экстремизма, поскольку эти преступные деяния внешне очень схожи, несмотря на их относительную самостоятельность. Оппоненты, безусловно, могут возразить против такого предложения, ссылаясь хотя бы на то, что, мол, преступления, связанные с экстремизмом в Уголовном кодексе РФ расположены в главе преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, а вот, в частности, ст. 205.1 УК РФ — в главе преступлений против общественной безопасности. Подобное суждение, на наш взгляд, не должно стать препятствием при принятии конструктивного решения.

Говоря об этом, исходим из того, что по многим свойствам (признакам) финансирование идентичное и там, и тут. Многие приемы, формы, каналы и источники поступления средств террористическим и экстремистским организациям мало чем отличаются, а это ключевые моменты, которые учитываются практическими работниками правоохранительных органов при выявлении и закреплении фактических данных, свидетельствующих о противоправных действиях отдельных лиц, предпринимательских и иных структур, оказывающих содействие. К тому же нельзя сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что терроризм и экстремизм — вотчина организованных групп.

Как нам представляется, проводить разграничение только по признаку, кому средства предназначены — террористам либо экстремистам, и тем самым положить его в основу, решая вопрос об уголовной ответственности за финансирование экстремизма, было бы не совсем научно обоснованным.

³ Статья 205.1 УК РФ. Содействие террористической деятельности. В прим. 1 к данной норме законодатель для единообразного применения дает понятие «финансирование терроризма», под которым понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений. В примечании пособничество рассматривается как разновидность финансирования терроризма.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁵ Федеральный Закон от 25 июля 2002 г. ФЗ-114 (ст. 1 п. 4) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.



Нет нужды доказывать, насколько актуально противодействие финансированию терроризма и экстремизма в условиях некоторого оживления деятельности такого рода организаций⁶.

Как известно, существенное влияние на осложнение ситуации оказывают праворадикальные организации. К тому же, этнические, религиозные и молодежные экстремистские группировки являются благоприятной почвой для них. Религиозные экстремистские организации стараются расширить свою социальную базу, прежде всего, за счет молодежи.

Недостаточная упорядоченность миграционных процессов позитивно сказалась на формировании различных группировок на этнической почве. Последние, в поисках средств, стали предпринимать попытки контролировать отдельные наиболее прибыльные объекты или отрасли экономики.

Не секрет, различные религиозные секты получают финансовую помощь из-за рубежа, в том числе США и Великобритании. По имеющимся сведениям, экстремистские группировки финансируются также из ряда зарубежных исламских организаций.

Особо следует отметить, что финансирование экстремистских организаций осуществляется не только физическими лицами, но и юридическими за счет финансовых средств, получаемых ими преступным путем, причем преимущественно в виде пожертвований в наличной форме⁷. Для этого нередко прибегают к помощи «фирм-однодневок». Данное обстоятельство накладывает свой отпечаток на организацию деятельности правоохранительных органов. Выборочное изучение практики их деятельности показывает, что эффективность противодействия финансированию экстремизма во многом зависит от того, насколько налажен постоянный обмен информацией, в первую очередь, между подразделениями по противодействию экстремизму МВД России, ФСБ России и Росфинмониторинга.

На основе выборочного изучения состояния противодействия финансированию терроризма и экстремизма автор предлагает некую модель организации этой деятельности, которая включает четыре группы взаимосвязанных мер. В обобщенном виде здесь речь идет о мерах научного обеспечения противодействия, правового плана, организационного и тактического характера.

Как уже отмечалось, наука в большом долгу перед практическими работниками правоохранительных

органов. По мнению автора, именно она должна была предложить и научно обосновать систему мер противодействия финансированию. К сожалению, каждый орган правоохранительной системы пытается, исходя из его компетенции, разработать приемлемые для практики меры с учетом складывающейся криминальной ситуации. Разумеется, такой подход вряд ли позволяет переломить ее в лучшую сторону, поскольку между ними отсутствует единая стратегия и тактика противодействия финансированию терроризма и экстремизма. В этом плане было бы целесообразно разработать среднесрочный прогноз развития криминальной ситуации, включая вопросы финансирования терроризма и экстремизма. Разумеется, такому прогнозу должен предшествовать глубокий мониторинг состояния указанной линии работы.

Что же касается мер правового плана, то и здесь пока что имеются пробелы, «белые пятна». Многолетняя практика показывает, что объективная необходимость принятия Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» и сегодня не отпала. Со своей стороны полагаем, что невозможно добиться эффективного противодействия финансированию без надлежащей организации борьбы с организованной преступностью, ибо оно совершается группой лиц по предварительному сговору или организованной группой. Законодатель в ст. 282.1 УК РФ, определяя создание экстремистского сообщества, подчеркивает, что это организованная группа, преследующая цель

⁶ Паненков А.А. Финансирование организованных преступных формирований в Чеченской Республике и проблемы его пресечения // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ним. М., 2005; Зайцев В.А., Городецкий А.Е., Илюхина Р.В. Финансирование терроризма и противодействие этому процессу // Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом. М., 2006; Латов Ю.В. Экономический анализ терроризма // Общественные науки и современность. 2007. № 5; Латов Ю.В. Взаимосвязь организованной преступности и терроризма: историко-социологический анализ моделей финансирования терроризма: Сб. науч. тр. по проблемам борьбы с транснациональной преступностью. Вып. 2. М., 2008. С. 29—39; Петрищев В.Е. Организационные, правовые и методологические аспекты борьбы с финансированием терроризма // Актуальные вопросы подготовки кадров в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма. Вып. 1. М., 2008.

⁷ Источники финансирования экстремистских организаций условно можно разделить на «внутренние» и «внешние». К «внешним» можно отнести, например, финансирование из средств «благотворительных фондов» арабских стран. Что же касается «внутренних» источников, то их достаточно много. Похищенная чиновниками часть бюджетных средств вполне может попасть в распоряжение экстремистских организаций или средств, полученных в результате изготовления и сбыта поддельных денежных знаков.



подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности. При этом одним из основных условий, на наш взгляд, выступает именно финансирование.

Как нам представляется, на сегодня весьма остро стоит проблема разработки и принятия межведомственных (ведомственных) нормативных правовых актов в части реализации криминологических и уголовно-правовых мер, поскольку противодействие финансированию терроризма и экстремизма — комплексная проблема, ее успешное решение предполагает принятие согласованных мер между всеми органами, в том числе входящими в правоохранительную систему.

В этом плане создание Национального антитеррористического комитета (НАК), безусловно, большой шаг вперед, поскольку затронутая нами в настоящей статье проблема находится в центре его внимания. При данном комитете имеется также экспертно-консультативная группа. Помимо этого следует иметь в виду, что в структуре Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) образовано Управление по противодействию финансированию терроризма. В апреле месяце этого года состоялось очередное заседание по вопросам противодействия финансированию терроризма с участием представителей центральных аппаратов ФСБ России, МВД России, Генпрокуратуры РФ и других министерств и ведомств, являющихся членами НАК. На этом заседании, в частности, рассматривался вопрос, связанный с подготовкой специалистов в области противодействия финансированию террористической и экстремистской деятельности. Заинтересованными органами государственной власти и компетентными учебными заведениями были выработаны конкретные меры по совершенствованию системы подготовки специалистов. К сожалению, несмотря на принимаемые меры, подготовка соответствующих нынешним условиям специалистов продолжает оставаться одной из важнейших проблем. Она также выходит за пределы полномочий одного ведомства. Успешное ее решение возможно лишь на межведомственном уровне. Уже на этом частном примере можно проследить, насколько важно принятие совместных решений, находящих в последующем свое отражение в нормативных правовых актах.

Наряду с правовыми, меры организационного плана также являются не менее значимыми, ибо даже

самый хороший акт, в том числе законодательный, без должного организационного обеспечения его реализации может оказаться в числе «мертворожденных». Вопросы организации и координации усилий, прежде всего, государственных, правоохранительных, контрольно-надзорных органов⁸ всегда были и остаются в центре внимания федеральных органов исполнительной власти. Мы считаем, что одной из мер могло бы стать создание межведомственной рабочей группы, которая выработывала бы основные формы, методы и направления совместной деятельности по линии противодействия финансированию. При такой форме работы многие возникающие вопросы, на наш взгляд, могли быть изначально сняты. Со своей стороны полагаем, что такую работу следует непременно практиковать.

Говоря о мерах организационного плана, нельзя обойти вопрос, касающийся организационно-штатного построения в системе ОВД подразделений с возложением функции противодействия финансированию экстремизма и терроризма. Справедливости ради следует отметить, что в настоящее время на федеральном уровне в составе ГУЭБиПК МВД России имеется специализированный отдел, в округах в структуре соответствующих управлений также созданы подобные подразделения. А вот специализированные подразделения по противодействию экстремизму на местах почему-то неохотно берутся за это дело⁹. Чаще всего пытаются «перекладывать» на плечи подразделений ЭБиПК. Внешне казалось бы все логично, ибо подразделения по противодействию экстремизму, в силу воз-

⁸ Так, контрольно-надзорные органы также могут располагать сведениями о финансировании террористической и экстремистской деятельности. Сотрудники подразделений Росфинмониторинга такие сведения могут получать при финансовом расследовании. Большими возможностями в этом плане располагают налоговые подразделения, которые в ходе налоговых проверок вправе изучать финансово-хозяйственную деятельность организаций, в том числе содействующих экстремистской либо террористической деятельности. Такие проверки могут проводиться с участием сотрудников ОВД, последние тогда получают доступ к бухгалтерским и финансовым документам.

⁹ В структуре центров по противодействию экстремизму территориальных органов МВД России на региональном уровне созданы отделы по борьбе с терроризмом и по подрыву экономических основ экстремистской и террористической деятельности. Они были созданы на местах в соответствии с указанием Министра внутренних дел РФ от 22 июня 2011 г. № 1/5059 «О дополнительных мерах по повышению эффективности противодействия экстремизму и терроризму». Этим указанием на центры дополнительно были возложены две функции, а именно: борьба с терроризмом и подрыв экономических основ террористической и экстремистской деятельности.

ложенных на них функций, не имеют «прямого выхода» на экономику, что в большей мере присуще подразделениям ЭБиПК. В то же время, углубленное изучение деятельности, например, экстремистских организаций, принятие к ним действенных мер немислимо без выявления источников и каналов их финансирования. Следовательно, сотрудники подразделений по противодействию экстремизму и эту задачу, на наш взгляд, обязаны решать с помощью имеющихся в их распоряжении сил и средств. Эти подразделения, как и ЭБиПК, оперативно-розыскную деятельность правомочны осуществлять в полном объеме¹⁰. Другое дело, одной из форм взаимодействия между ними должен стать непрерывный обмен информацией.

Как нам представляется, проблема информационного взаимодействия вполне могла бы стать предметом самостоятельного диссертационного исследования, ибо постоянно возникает вопрос о разграничении компетенций между оперативными подразделениями системы ОВД, а их на сегодня 11.

Наконец, меры тактического плана, предусматривающие конкретные действия практических работников правоохранительных органов. Совершению каких-либо действий (в том числе связанных с противодействием финансированию терроризма и экстремизма) должен предшествовать сбор и изучение различных сведений об объекте воздействия (членов террористических и экстремистских организаций), включая и криминологического характера. Допустим, изучение личности пособников в финансировании экстре-

мистских организаций. Практика убедительно доказала, что заблаговременная разработка алгоритма действий на основе обобщенных данных позволяет избежать в будущем возможных ошибок, как правило, допускаемых задействованными для оказания противодействия финансированию терроризма и экстремизма сотрудниками ОВД.

Иными словами, меры тактического характера дают ответ на многие вопросы, в том числе: кто и что будет делать, как и каким образом целесообразно осуществлять те или иные действия, кого следует еще привлечь к участию в подготовке и в проведении запланированных мероприятий, как и каким образом следует оформлять результаты их проведения.

К сожалению, в настоящее время наставления либо инструкции, содержащей эти и другие вопросы, сотрудники рассматриваемых подразделений не имеют, хотя такая потребность существует из-за омоложения личного состава как подразделений ЭБиПК, так и по противодействию экстремизму.

Таким образом, повышение эффективности противодействия финансированию терроризма и экстремизма в значительной мере зависит от решения возникающих проблем, носящих многоплановый характер. В силу этого они предполагают тесное межведомственное взаимодействие.

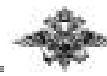
¹⁰ Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России».

А.М. Осавелюк. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

Рассматриваются темы Общей и Особенной частей учебного курса «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». В Общей части рассматриваются важнейшие понятия и институты конституционного права, в Особенной — основы конституционного права стран Европы, Азии и Америки, представляющие наиболее распространенные конституционно-правовые системы современности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, может быть полезна для студентов, обучающихся по социально-гуманитарным специальностям.





ПОНЯТИЕ И ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

БАТЧУЛУУН БАТДОРЖ,

адъюнкт кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России

Научная специальность: 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: dotj_1208@yahoo.com

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор кафедры Бобров В.К.

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию о понятии международное сотрудничество Монголии в сфере борьбы с преступностью.

Ключевые слова: уголовный процесс, международное сотрудничество, борьба с преступностью.

CONCEPT, TYPES AND PRINCIPLES OF INTERNATIONAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS

BATCHULUUN BATDORJ,

adjunct chair of criminal procedure of Moscow University of the MIA of Russia

Annotation. This paper investigates the concept of international cooperation in Mongolia in combating crime.

Keywords: criminal trial, international cooperation, fight against crime.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью представляет собой объединение усилий государств и других участников международных отношений в целях повышения эффективности правоохранительной деятельности, которое включает предупреждение, пресечение и расследование преступлений, а также исправление лиц, их совершивших¹.

В юридической литературе выделяются две основные международно-правовые формы при осуществлении сотрудничества в области борьбы с преступностью:

1) договорно-правовая или конвенционная (заключение специальных договоров, регулирующих отношения в данной области);

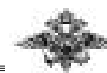
2) институциональная (сотрудничество в рамках международных органов и организаций, особенно всеобщего и регионального характера).

Правовую основу этого сотрудничества образуют международное и внутригосударственное право, которые, постоянно развиваются. Обогащаются их принципы, нормы, методы правового регулирования, сфера действия, субъекты. Все это влияет на характер

и взаимодействие международного и внутригосударственного права и превращает вопрос об их соотношений, в целом, и в области прав человека, в частности, в острейшую теоретическую и практическую проблему. Особенно интерес возрастает к ней в связи с процессами глобализации, которые оказывают воздействие на интенсификацию международных связей, углубление интернационализации жизни народов, расширение трудовой миграции, экономическую, в определенной степени, политическую интеграцию, повышение роли человеческого фактора в международных отношениях.

Целью международного сотрудничества в борьбе с преступностью является осуществление совместной деятельности различных государств по защите интересов личности, общества, государства и мирового сообщества от международных, транснациональных

¹ Зимин В.П., Зубов И.Н. Международное сотрудничество в области борьбы с преступностью и охраны общественного порядка: Учеб. пособие. М., 1993. С. 7.



преступлений, посягающих на внутригосударственный и межгосударственный правопорядок государств, входящих в международное сообщество. Совместная деятельность государств в борьбе с преступностью осуществляется путем принятия согласованных мер по: 1) установлению наказуемости в уголовном порядке определенных общественно-опасных деяний (криминализации) и унификации на этой основе уголовного законодательства; 2) пресечению готовящихся или совершенных преступлений, в том числе и путем проведения в необходимых случаях оперативно-розыскных действий; 3) оказанию правовой помощи в расследовании уголовных дел и осуществлении уголовного преследования; 4) организации деятельности международных судебных органов, связанной с расследованием международных преступлений, осуществлением уголовного преследования и наказанием лиц, виновных в их совершении; обеспечению исполнения уголовных наказаний; 5) постпенитенциарному воздействию; 6) оказанию профессионально-технической помощи и предупреждению преступлений.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью представляет собой широкое понятие. Оно реализуется в различных видах (направлениях):

- 1) оказания правовой помощи по уголовным делам, включая экстрадицию преступников;
- 2) защиты прав граждан, участвующих в сфере уголовного судопроизводства;
- 3) оперативно-розыскной деятельности, в том числе по осуществлению международного розыска;
- 4) научно-методическом обеспечении проблем охраны правопорядка, обмена опытом;
- 5) оказания материально-технической и консульственной помощи (подготовка кадров, предоставление экспертных услуг, поставка специальных средств, техники и т.п.);
- 6) обмена информацией (оперативной, криминалистической, нормативно-правовой и т.п.);
- 7) координации деятельности по раскрытию и расследованию преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств².

Наиболее распространенной формой сотрудничества государств в борьбе с преступностью является оказание правовой помощи по уголовным делам. В данном случае речь идет о международном сотрудничестве по уголовным делам.

Следует отметить, что этот вид совместной деятельности государств не только широко использу-

ется, но и активно развивается. И это обстоятельство привлекает постоянное внимание ученых юристов к теоретическим, правовым проблемам; проблемам правоприминительной практики в рассматриваемой сфере сотрудничества.

В числе дискуссионных до сих пор остаются проблемы общего характера, проблемы содержания и соотношения отдельных понятий: «международная правовая помощь по уголовным делам», «международное сотрудничество по уголовным делам», «международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства».

Мнения ученых-юристов по толкованию этих понятий неоднозначны.

Изначально и в праве, и в научной литературе взаимодействие государств по вопросам, связанным с расследованием преступлений, трактовалось как оказание «правовой помощи». Правовая помощь по уголовным делам сводилась к выполнению отдельных разовых действий: выдаче разрешения на допрос лиц, находящихся под стражей; передаче вещей, приобретенных путем преступления (либо возмещение их стоимости); отдельно выделялась выдача преступников.

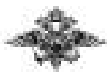
«Если иностранное государство — писал В.П. Шупилов — выдаст разрешение на допрос свидетеля, передаст вещественные доказательства, удовлетворит требование о выдаче уголовного преступника, т.е. выполнит необходимые для осуществления правосудия в другом государстве определенные действия, то тем самым оно окажет помощь в применении права в другой стране. Такой вид помощи получил название правовой»³.

По мнению В.П. Зиминой и И.Н. Зубова, правовая помощь по уголовным делам заключается в осуществлении по соответствующей просьбе компетентными органами одного государства действий, которые необходимы для расследования уголовного дела, его рассмотрения в суде (в том числе в международном трибунале) или для исполнения назначенного по делу наказания в другом запрашивающем государстве⁴.

² Строганова А.К. Экстрадиция в уголовном процессе Российской Федерации. М., 2005. С. 5, 6; Москалькова Т.Н. Научно-практической комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева, В.П. Божьева; 8-е изд. перераб. и доп. М., 2012. С. 1205.

³ Шупилов В.П. Международная правовая помощь по уголовным делам // Сов. государство и право. 1974. № 3. С. 86.

⁴ Зимин В.П., Зубов К.Н. Указ. соч. С. 11.



Еще более расширенную трактовку понятия правовой помощи предложила Н.И. Марышева. К ней она относит: выполнение поручений о проведении отдельных процессуальных действий; предоставление информации о действующем законодательстве запрашиваемого государства; передачу компетенции (т.е. передачу уголовного преследования); выдачу (экстрадицию); признание и исполнение приговоров⁵.

Другая часть ученых-процессуалистов придерживается позиции, согласно которой «правовая помощь» охватывает все связанные с уголовным процессом виды следственных и иных процессуальных действий, осуществляемых в рамках уголовных дел.

По мнению Е.В. Карасевой, под правовой помощью по уголовным делам надо понимать форму сотрудничества государств в борьбе с преступностью, проявляющуюся в совершении на основе взаимности допустимых по национальным законам и международным соглашениям действий, способствующих выявлению преступлений, их расследованию и судебному разбирательству, а также реализации приговоров и иных решений⁶.

Правовая помощь, как полагает А.Г. Волеводз, включает в себе не только производство следственных и процессуальных действий, но так же передачу документов, предоставление документов, экстрадицию, осуществление уголовного преследования⁷.

Разделяя позицию вышеуказанных ученых, мы, тем не менее, полагаем, что в современных условиях развития международного сотрудничества в борьбе с преступностью взаимодействие государств по уголовным делам давно вышло за рамки оказания отдельных видов правовой помощи. Сейчас следует говорить о более тесных и широких связях различных государств, реализуемых не эпизодически, а на постоянной основе в рамках международного сотрудничества по уголовным делам.

Мы солидарны с мнением ученых, которые полагают, что международная правовая помощь по уголовным делам и международное сотрудничество по уголовным делам являются разными понятиями.

В своя время на это различие обратил внимание Л. Гордоцкий, который полагал, что сотрудничество подразумевает под собой определенные действия, осуществляемые в рамках общей деятельности, затрагивающие интересы взаимодействующих государств. Оказание же помощи может иметь место только в случае, когда речь идет о деле, затрагиваю-

щем интересы того государства, которое обращается за помощью⁸.

Развивая позицию о различии этих двух понятий, А.И. Бастрыкин достаточно убедительно подчеркивал, что правовая помощь предполагает выполнение разовых действий по отдельным уголовным делам. При этом затрагиваются интересы только того государства, которое обратилось за помощью. Сотрудничество же он рассматривает как целенаправленную и постоянную, совместную и согласованную, широкую по масштабам и разнообразную по формам и направлениям деятельность правоохранительных органов, затрагивающую общие интересы и направленную к достижению единых целей в борьбе с преступностью⁹.

Сторонниками рассматриваемой позиции являются Е.В. Карасева¹⁰, М.И. Смирнов¹¹, А.К. Строганова¹² и др.

Следует заметить, что термины «международная правовая помощь по уголовным делам», «международное сотрудничество по уголовным делам» в правовой науке являются давно устоявшимися категориями. Вместе с тем, в последние годы в научный обиход активно вошел еще один правовой термин — «международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства». И связано это с тем, что в уголовно процессуальное законодательство как России, так и Монголии впервые были включены в качестве самостоятельных разделы, содержащие в обобщенном виде нормы, посвященным международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства.

В УПК РФ (2001) эти нормы изложены в ч. 5 Кодекса, в УПК Монголии (2002) — в гл. 45.

⁵ *Марышева Н.И.* Международная правовая помощь по гражданам и уголовным делам: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 29—40: Аналогичной позиции придерживается Т.Н. Москалькова (Уголовный процесс: Учебник / Под ред. В.П. Божьева; 4-е изд. исп. и доп. М., 2014. С. 536.

⁶ *Карасева Е.В.* Процессуальные аспекты международного сотрудничества органов предварительного следствия при МВД Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

⁷ *Волеводз А.Г.* Международный розыск, арест и конфискация полученных преступных путем денежных средств и имущества. М., 2000. С. 12.

⁸ *Гордоцкий Л.* Международное сотрудничество по уголовным делам / Социалистическая законность. 1979. № 6. С. 61.

⁹ *Бастрыкин А.И.* Взаимодействие советского уголовно процессуального и международного права. Л., 1986. С. 25, 26.

¹⁰ *Карасева Е.В.* Указ. соч. С. 24.

¹¹ *Смирнов М.И.* Понятие и современное состояние института взаимной правовой помощи по уголовным делам // Правоведение. 2004. № 5. С. 164.

¹² *Строганова А.К.* Указ. соч. С. 6, 7.

До этого ни в России, ни в Монголии не было ни одного правового акта, в названии которого использовался бы термин «международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства». Не употреблялся он и в юридической литературе.

Относительная новизна в правовой сфере указанного термина объективно вызвала интерес к нему среди научной общественности, направленный на уяснение понятия, содержания, степени правового регулирования и т.д. сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства.

При этом следует констатировать, что в научных исследованиях понятие «сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» отождествляется с понятием «сотрудничество по уголовным делам»¹³.

Раскрывая содержание международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, В.И. Михайлов разграничивает ее на правовую помощь, выдачу (имея ввиду экстрадицию) и сотрудничество в сфере оперативно-розыскной деятельности¹⁴.

В содержание сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства Р.С. Тамаев включает взаимный обмен информацией по правовым вопросам¹⁵.

На наш взгляд, позиция указанных авторов является ошибочной. Нельзя любую деятельность, осуществляемую в рамках международного сотрудничества по уголовным делам, отождествлять с сотрудничеством в сфере уголовного судопроизводства. И то, и другое сотрудничество являются самостоятельными видами наиболее общей категории международных отношений — международного сотрудничества в области борьбы с преступностью.

В свою очередь, международное сотрудничество по уголовным делам и международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства следует различать по их правовой основе. Под сотрудничеством в сфере уголовного судопроизводства, по нашему мнению, следует понимать только такую совместную деятельность государств, которая осуществляется в рамках уголовно-процессуального законодательства. И поэтому оно носит процессуальный характер.

Сотрудничество же правоохранительных органов по уголовным делам представляет более широкую совместную деятельность, которая регламентируется не только нормами УПК, но и иными нормативными актами, например, Законами «Об оперативно-розыскной деятельности», «О полиции» и др.

С учетом изложенного, нельзя согласиться с авторами, которые к основным направлениям международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства относят, например, оперативно-розыскную деятельность, координационную деятельность правоохранительных органов, научно-методическое обеспечение проблем охраны правопорядка, обмен опытом, взаимный обмен информацией и т.д.

Эти направления деятельности составляют содержание международного сотрудничества по уголовным делам, в которое следует также включить и те виды (направления) совместной деятельности, которые носят процессуальный характер.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Международное сотрудничество по уголовным делам и международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства не являются тождественными понятиями.

2. Эти виды сотрудничества являются составными частями более общего понятия международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью.

3. Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства осуществляется только в рамках уголовного процесса, регламентированного уголовно процессуальным законодательством.

4. Международное сотрудничество по уголовным делам охватывает не только уголовно процессуальную, но и оперативно-розыскную, координационную деятельность, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений и т.д.

5. Оба рассматриваемых вида сотрудничества находятся между собой в определенном взаимоотношении, в котором международное сотрудничество по уголовным делам и международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства следует рассматривать как общее и часть.

Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, на наш взгляд, можно опреде-

¹³ Феоктистова Е.Е. Международное сотрудничество органов предварительного расследования по уголовным делам: процессуально-правовые и криминалистические аспекты: Моногр. М., 2010; Тамаев Р.С. Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью (политические проблемы законодательного регулирования правовой помощи): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 52, 53.

¹⁴ Противодействие легализации доходов от преступной деятельности: правовое регулирование, уголовная ответственность, оперативно-розыскные мероприятия и международное сотрудничество. СПб., 2002. С. 286.

¹⁵ Тамаев Р.С. Указ. соч. С. 53.



лить как основанное на нормах международного и внутринационального уголовно-процессуального законодательства или на принципе взаимности взаимодействия уполномоченных органов и должностных лиц различных государств по оказанию друг другу процессуальной помощи в рамках уголовного судопроизводства по конкретным уголовным делам.

Такое взаимодействие, как правило, осуществляется путем исполнения компетентными органами и должностными лицами одного государства поручений соответствующих органов и должностных лиц другого государства¹⁶ о: производстве отдельных следственных, судебных и иных процессуальных действий; проведении обыска, экспертизы, допроса свидетелей, обвиняемых, экспертов и других лиц; изъятии и передаче вещественных доказательств; вручении документов; предоставлении сведений о судимости лиц, осужденных ранее судами данного государства; пересылке отпечатков пальцев обвиняемого, подсудимого, потерпевшего, свидетеля и т.д., а также исполнении просьб об осуществлении уголовного преследования, о передаче предметов, которые могут иметь значение доказательств или приобретены преступным путем, о выда-

че или передаче осужденных для исполнения приговора иностранного суда и т.д.

Несмотря на все многообразие следственных и иных процессуальных действий, которые могут быть осуществлены в рамках процессуального взаимодействия, международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства складывается из следующих основных форм (видов):

- 1) направление и исполнение международных запросов об оказании правовой помощи;
- 2) выдача лица для уголовного преследования или исполнения приговора (экстрадиция);
- 3) осуществление уголовного преследования;
- 4) передача лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого он является¹⁷.

¹⁶ Следует отметить, что в Монголии, как и в России, деятельность, связанную с уголовным судопроизводством, осуществляют одинаковые по своему процессуальному статусу государственные органы и должностные лица: суд, прокурор, следователь, орган дознания, дознаватель.

¹⁷ Уголовный процесс: судебное производство, особое производство / Под ред. В.К. Боброва. М., 2002. С. 115.

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ СТАТИСТИЧЕСКИХ СВЕДЕНИЙ О ПЕРЕДАЧЕ ПО ПОДСЛЕДСТВЕННОСТИ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

НАДЕЖДА ВАЛЕРЬЕВНА ОСМАНОВА,

*старший преподаватель кафедры уголовного процесса Академии СК России, кандидат юридических наук
Научная специальность: 12.00.09 — уголовный процесс*

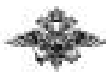
Аннотация. В статье раскрываются особенности существующей в России уголовно-правовой статистики показателей принимаемых процессуальных решений о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче сообщения по подследственности; выявлено наличие между ними закономерных корреляционных связей.

Ключевые слова: реализация института подследственности, принятие процессуального решения, орган расследования преступления, материал проверки, метод парной корреляции.

TO THE QUESTION ABOUT THE ASSESSMENT OF THE STATISTICAL INFORMATION ON THE TRANSFER TO ANOTHER INVESTIGATIVE REPORTS ON CRIMES

NADEZHDA VALEREVNA OSMANOVA,

the question about the assessment of the statistical information on the transfer under investigative jurisdiction reports on crimes



Annotation. The article reveals the features of the existing Russian criminal statistics indicators adopted procedural decisions about the initiation of the criminal case, refusal to initiate a criminal case, on the transfer of reports under investigative jurisdiction, proved the existence between logical correlation.

Keywords: the implementation of the Institute's investigative jurisdiction, the adoption of procedural decisions, the body of investigation, the material of verification, the method of pair correlation.

Существующая в России уголовно-правовая статистика не отражает складывающегося реального положения и масштабов принимаемых сотрудниками органов внутренних дел решений о направлении по подследственности заявлений, сообщений граждан и организаций о преступлениях. Значительная часть из них передается по подследственности необоснованно, что впоследствии влечет принятие по ним незаконных процессуальных решений, их дальнейшую отмену и возвращение в орган, в который изначально они поступили. Указанные последствия, в свою очередь, оказывают непосредственное влияние на увеличение сроков расследования, их нарушение, а также на значительные финансовые затраты со стороны государства.

Существование подобной проблемы и необходимость ее разрешения обусловлены тем, что, по сути, нормы уголовно-процессуального закона формально, в случаях, ставших предметом рассмотрения в настоящей статье, не нарушаются, но есть все основания утверждать о несоблюдении одного из его принципов — разумности.

Вместе с тем, проведенный автором анализ принятых в период с 2012 по 2014 гг. судебных решений по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, рассмотренным Верховным Судом Российской Федерации, Московским городским судом, Московским, Липецким, Калининградским областными судами, Пермским краевым судом, позволяет утверждать, что лишь в единичных случаях судом за основу принималось именно нарушение принципа «разумности» сроков с точки зрения этимологии данного понятия. В большинстве случаев (порядка 70%) поводом для компенсации явились непринятие соответствующего процессуального решения, принятие процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела ненадлежащим субъектом и др., что в дальнейшем закономерно обусловило и нарушение разумных сроков¹. Реже основанием компенсации становились длительные доследственные проверки по сообщениям о преступлениях, обусловленные неоднократным принятием решений об отказе в возбуждении уголовного

дела, отменой прокурором данных решений по одному и тому же основанию и повторным проведением проверок. При этом в последнем случае суды не ссылаются на нарушение ст. 6.1 УПК РФ, что представляется в определенной степени логичным ввиду того, что фактический срок проверки, предусмотренный ст. 144 УПК РФ, был соблюден, но значительно затянут ввиду допущенных со стороны органа расследования преступлений нарушений.

В связи с изложенным полагаем целесообразным выделить несколько типичных ситуаций, связанных с нарушением разумных сроков доследственной проверки.

Первая ситуация. Проверку по сообщению о преступлении проводит должностное лицо органа расследования преступлений в пределах своей компетенции (в данном случае имеется ввиду компетенция органов расследования преступлений, определенная ст. 151 УПК РФ). Для принятия законного решения в виде возбуждения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела необходимо выполнить процессуальные и следственные действия, допускаемые на этапе доследственной проверки, однако их производство предполагает более длительный срок чем 30 суток.

Так, проведенный анализ продолжительности производства судебных экспертиз показал, что в подавляющем большинстве в срок от 1 до 2 месяцев проводятся судебно-медицинские экспертизы по определению тяжести полученных повреждений, определению причины смерти, биологические и медико-криминалистические экспертизы; в срок от 2 до 6 месяцев — генотипоскопические, пожаротехнические, комиссионные, судебно-медицинские, психиатрические, автотехнические судебные экспертизы; в срок свыше 12 месяцев — судебные экспертизы, назначенные к проведению в фе-

¹ Определение Пермского краевого суда от 24 июня 2013 г. по делу № 33-5685 // КонсультантПлюс; Апелляционное определение Московского областного суда от 24 июня 2013 г. по делу № 33-13591 // КонсультантПлюс; Апелляционное постановление Липецкого областного суда от 4 февраля 2014 г. по делу № 22к-84/2014 // КонсультантПлюс; Апелляционное определение Калининградского областного суда от 4 декабря 2013 г. по делу № 33-5250/2013 // КонсультантПлюс.



деральных экспертных учреждений. Проведение судебных экспертиз за пределами территориальной юрисдикции большинства следственных органов, загруженность экспертных учреждений также оказывает влияние на длительность доследственной проверки.

На практике данная ситуация разрешается двумя способами:

1) вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (реже — о возбуждении уголовного дела) с последующей отменой данного процессуального решения прокурором, руководителем следственного органа;

2) передача материала проверки по подследственности с последующим возвращением в орган первоначально его направивший.

Указанные процессуальные решения в различных ситуациях и в зависимости от, например, готовности заключения эксперта могут приниматься неоднократно.

О незаконности и необоснованности значительного количества решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе и по причине нарушения норм УПК РФ, регламентирующих подследственность, свидетельствуют данные о количестве признанных прокурором решений об отказе в возбуждении уголовного дела незаконными, необоснованными (до 40% в год). Только за последние пять лет количество заявлений и сообщений о преступлениях выросло на 5,6 млн фактов, принятие решений по которым за истекший 2013 г. в виде возбуждения уголовного дела сократилось в 3,4 раза; при этом показатели вынесенных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела за исследуемый период выросли более чем на 1,1 млн).

Вторая ситуация. Проверку по сообщению о преступлении проводит должностное лицо органа расследования преступлений также в пределах своей компетенции. Для принятия законного решения в виде возбуждения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела необходимо провести следственные действия, однако в ст. 144 УПК РФ возможность их производства на этапе проверки сообщения о преступлении не регламентирована.

Так, практически по всем сообщениям о преступлениях в сфере экономической деятельности (незаконное предпринимательство, незаконные организация и проведение азартных игр, легализация (отмывание) денежных средств, приобретенных преступным путем,

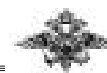
уклонение от уплаты налогов и др.) в качестве одного из обязательных установочных данных будут являться изучение и анализ изъятых документов, указывающих на признаки преступления, и проведение на их основе судебно-бухгалтерских, экономических экспертиз². Часть 1 ст. 144 УПК РФ предусматривает возможность изъятия документов, предметов; при этом в данной норме не указано производством каких следственных действий возможно осуществить подобное изъятие.

УПК РФ предусматривает только два вида следственных действий, *направленных непосредственно на изъятие предметов и документов* (выд. — Н.О.) — выемка и обыск; иных форм производства изъятия предметов и документов закон не допускает. Исходя из этого, руководствуясь положениями ч. 1 ст. 144 УПК РФ и ст. 182 и 183 УПК РФ, в рамках доследственной проверки представляется возможным производить данные следственные действия с целью изъятия предметов и документов. Однако, в настоящее время преобладает практика изъятия предметов и документов в ходе осмотра места происшествия. Здесь следует отметить, что норма ч. 1 ст. 144 УПК РФ указывает на осуществление истребования документов и предметов отдельно от данного процессуального действия. Данный факт, безусловно, свидетельствует о необходимости изъятия документов, предметов другими процессуальными действиями и, как нам видится, именно посредством выемки и обыска.

Введение законодателем Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ изменений, касающихся производства до возбуждения уголовного дела изъятия документов, предметов было обусловлено, по нашему мнению, и возможностью в ходе проверки сообщения о преступлении назначать судебную экспертизу, документальные проверки, ревизии. Указанное процессуальное действие невозможно произвести, не представив эксперту соответствующие документы, предметы, которые должны быть подвергнуты исследованию.

Возникшие в ходе применения Федерального закона № 23-ФЗ несоответствия содержания ч. 1 ст. 144 УПК РФ и ст. 182 и 183 УПК РФ обусловлены в не-

² Османова Н.В. Место неотложных следственных действий в расследовании преступлений экономической направленности // Российский следователь. 2012. № 1. С. 35—37.



которой степени законодательной недоработкой, что ранее также имело место³.

Подобный пробел в законодательстве обусловили в определенной степени невозможность принятия должностным лицом органа расследования преступлений законного решения, предусмотренного ч. 1 ст. 145 УПК РФ.

Данную ситуацию правоприменитель разрешает аналогично, как и в первом рассмотренном нами случае.

По сути, и в первой, и во второй ситуациях имеется факт нарушения закона, однако других средств разрешения складывающейся негативной практики нет.

Третья ситуация. Она обусловлена в большей степени субъективными факторами и непосредственно связана с незаконным направлением по подследственности материалов проверки, когда проверка по поступившему сообщению о преступлении может быть осуществлена предусмотренными законодателем средствами и методами, а должностное лицо органа расследования преступлений имеет право в рамках своей компетенции принять решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела.

К таким факторам автор относит следующие.

1. Статистические показатели, определяющие качество деятельности непосредственно органа расследования, правоохранительного подразделения в целом, а также органов прокуратуры.

Улучшение статистических показателей при передаче материалов проверок по подследственности обусловлено снижением количества зарегистрированных преступлений при наличии оснований для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела, негативно влияющего в отчетный период на официальную статистику, что основывается не только на необходимости улучшения показателей работы, например, предварительного следствия, но и целого подразделения, в котором находится орган расследования, а также субъекта РФ. Так, Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»⁴, принятый после произошедших в 2010 г. в станице Кущевская Краснодарского края трагических событий⁵, фактически установил личную ответственность высших должностных лиц субъектов РФ за состояние правопорядка в вверенном ему регионе. За губернаторами субъектов РФ данным Указом была закреплена обязанность создания координационных совещаний, включающих

как правоохранительные органы — прокуратуру РФ, СК РФ, ОВД и др., — так и органы местного самоуправления, институты гражданского общества, некоммерческие организации, для анализа информации о состоянии правопорядка, прогнозирования тенденций развития криминальной ситуации, анализа эффективности деятельности органов расследования преступлений, выработки соответствующих мер, организации взаимодействия. Тем самым в «порочный» круг субъектов, заинтересованных в формировании статистических показателей деятельности правоохранительных органов были включены и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

2. Волокита со стороны должностных лиц органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, которая на практике не находит своего отражения ни в официальной статистике, ни, как правило, во внутриведомственных приказах о применении мер дисциплинарного характера к должностным лицам, ее допустившим.

При этом, согласно совместному приказу Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений»⁶, срок проверки сообщения о преступлении, предусмотренный ст. 144 УПК РФ, при дальнейшей его передаче по подследственности исчисляется непосредственно со дня поступления сообщения о преступлении, что на практике породило повсеместную передачу по подследственности и не принятие процессуального решения на протяжении длительного периода времени, порой превышающего один, два и более лет.

³ В ч. 4 ст. 146 УПК РФ в ред. 2001 г. предусматривалась возможность проведения освидетельствования до возбуждения уголовного дела, а в специальной норме — ст. 179 УПК РФ исключение возможности производства освидетельствования на стадии до возбуждения уголовного дела не предусматривалось. Как, например, в ч. 2 ст. 176 УПК РФ, регламентирующей производство осмотра. В дальнейшем законодателем ФЗ от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ это несоответствие было устранено. Рассмотренные нормы ст. 144, 182 и 183 УПК РФ в связи с указанными обстоятельствами требуют, по нашему мнению, разработки и внесения соответствующих изменений, аналогичных внесенным ранее в УПК РФ изменений при несоответствии положений ст. 146 и 179 УПК РФ.

⁴ Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.

⁵ Трагедия в станице // Российская газета. 2010. 8 нояб.

⁶ Приказ Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» // Российская газета. 2006. 25 янв.



Существующая уголовно-правовая статистика, вместе с тем, не отражает складывающегося реального положения и масштабов принимаемых сотрудниками решений о направлении по подследственности заявлений, сообщений граждан и организаций о совершенных преступлениях, поскольку в ней отсутствует учет сообщений о преступлениях, передаваемых по подследственности дважды и более раз. Таким образом, существующая статистика изначально не позволяет как сотрудникам правоохранительных органов, так и научным работникам обоснованно судить о количестве ежегодно передаваемых по подследственности заявлений, сообщений о преступлениях, а также о фактических сроках доследственной проверки. Так, в 2008 г. данный показатель составил 3,2 млн заявлений, сообщений, в 2009 г. — 3,3 млн, в 2010 г. — 3,4 млн, в 2011 г. — 3,3 млн, в 2012 г. — 3,5 млн, в 2013 г. — 3,2 млн, в то время как порядка 20% от их общего количества (в период с 2008 по 2013 гг.), по нашей оценке⁷, передавалось между органами расследования преступлений дважды и более раз.

При этом срок рассмотрения указанных заявлений, сообщений о преступлениях превышает в 90% случаев два месяца.

Необходимо отметить, что по рассмотренным заявлениям и сообщениям о преступлениях в указанные годы было принято решений о возбуждении уголовного дела в 2008 г. — 2,6 млн или 12% от общего числа зарегистрированных заявлений, сообщений о преступлениях, в 2009 г. — 2,4 млн или 10,5%, в 2010 г. — 2,2 млн или 9,2%, в 2011 г. — 1,9 млн или 7,7%, в 2012 г. — 1,8 млн или 6,8% и в 2013 г. — 1,7 млн или 5,9%.

Одновременно наибольшее число нарушений законности допущено непосредственно при принятии процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела⁸, количество последних в 2008 г. составило 5,3 млн или 24,6% от общего количества зарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях, в 2009 г. — 5,6 млн или 24,5%, в 2010 г. — 6,0 млн или 25,1%, в 2011 г. — 6,1 млн или 24,7%, в 2012 г. — 6,4 млн или 24,3% и в 2013 г. — 6,7 млн или 23,6%.

Учитывая, что общественные явления, в том числе юридически значимые, взаимосвязаны, зависят друг от друга и обуславливают друг друга, то имеющиеся взаимосвязи могут проявляться в виде корреляционной связи. Проведенный авторский анализ вышеуказанных показателей с применением статистической функции корреляции позволяет утверждать о суще-

ствовании закономерного влияния реализации института подследственности в стадии возбуждения уголовного дела на дальнейшее принятие процессуального решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела

При исследовании взаимосвязей между указанными показателями был использован метод парной корреляции, нашедший широкое распространение в юридической статистике⁹. В данном случае, поскольку объектом исследования являются уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся между субъектами предварительного расследования при определении подследственности в стадии возбуждения уголовного дела, в качестве переменных при вычислении коэффициента данного вида корреляции производились вычисления между показателями переданных по подследственности сообщений о преступлениях относительно и вынесенных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, о возбуждении уголовного дела.

Сравнение представленных показателей свидетельствует о том, что с возрастанием количества переданных по подследственности заявлений, сообщений о преступлениях и количество принятых процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела также растет.

В свою очередь, в рассматриваемый период, с 2008 по 2013 гг., количество принятых процессуальных решений о возбуждении уголовных дел сокращалось.

Так, полученный коэффициент парной корреляции количества переданных по подследственности заявлений, сообщений о преступлении к вынесенным процессуальным решениям о возбуждении уголовного дела в период с 2008 по 2012 гг. является отрицательным и составляет -0,76, что свидетельствует о зависимости данных переменных, а именно о влиянии увеличения первой переменной на уменьшение второй¹⁰.

⁷ Османова Н.В. Институт подследственности в досудебном уголовном производстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 87—118.

⁸ Так, в 2013 г. из 657,2 тыс. процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных следователем СК России, прокурором отменено 94,6 тыс. или 14,4% от их общего количества.

⁹ Лунеев В.В. Юридическая статистика; 3-е изд., перераб и доп. М., 2010. С. 345.

¹⁰ Возможные значения степени корреляционной связи между исследуемыми показателями лежат в пределах от -1 до +1. Коэффициенту, равному -1, соответствует полная обратная связь, 0 — отсутствие всякой связи, +1 — полная прямая связь, дробное значение — определяет степень прямой или обратной связи.

Рассчитанный коэффициент парной корреляции переданных по подследственности заявлений, сообщений о преступлении относительно принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела в период с 2008 по 2012 гг. наиболее близок к значению единицы, является положительным и составляет 0,88, что подтверждает наличие связи, при которой увеличение одной переменной связано с увеличением другой.

Вместе с тем, снижение в 2013 г. количества переданных по подследственности заявлений, сообщений о преступлениях более чем на 300 тыс. при одновременно сохраняющейся зависимости между показателями количества принятых процессуальных решений о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела еще раз подтверждает, что именно реализация института подследственности является одним из основополагающих факторов, оказывающих влияние на принятие соответствующих решений.

Если исследовать данные зависимости по аналогичной формуле с учетом показателей 2013 г., то коэффициент корреляции принятых процессуальных решений о возбуждении уголовного дела к решениям об отказе в возбуждении уголовного дела составляет -0,9. относительно количества переданных по подследственности сообщений о преступлении коэффициент корреляции составляет, соответственно, -0,2 и +0,2. Исходя из приведенных данных корреляционного анализа следует, что в 2013 г. снизилось влияние реализации института подследственности в стадии возбуждения уголовного дела на принятие процессуальных решений о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела.

Данное утверждение и авторская оценка подтверждается и статистическими показателями: снижение в 2013 г. количества переданных по подследственности заявлений, сообщений о преступлениях более чем на 300 тыс. свидетельствует о безусловной эффективности введения изменений Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в части возможности проведения дополнительных следственных и процессуальных действий, а значит и о частичном разрешении рассмотренной в статье первой ситуации. Вместе с тем, представляется, что дальнейшее расширение полномочий органов дознания и предварительного следствия на стадии возбуждения уголовного дела в части производства обыска и выемки также будет способствовать разрешению негативно складывающейся практики в стадии возбуждения уголовного

дела и уменьшению негативного влияния реализации института подследственности в стадии возбуждения уголовного дела на процессуальные решения о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела.

На основании изложенного полагаем целесообразным предложить следующее.

1. Добавить, наряду с основаниями по учету преступлений, учет сообщений о преступлениях, передаваемых по подследственности и передаваемых по подследственности два и более раза.

2. При передаче сообщений о преступлениях по подследственности из одного правоохранительного органа в другой, если выявленные ими преступления учитываются разными ИЦ, сообщения о преступлениях снимать с учета после получения уведомления о регистрации по месту проведения дальнейшей проверки.

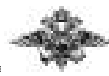
3. Возложить ответственность за неоднократную и необоснованную передачу сообщения по подследственности на начальника правоохранительного органа, руководителя следственного органа и прокурора, в случае принятия последним данного решения.

4. Расширить возможность проведения ряда следственных действий на этапе возбуждения уголовного дела, в том числе выемки и обыска.

Авторские предложения актуальны и ввиду возможности отмены законодателем стадии возбуждения уголовного дела, активно обсуждающейся в настоящее время¹¹.

Данные незначительные на первый взгляд изменения благоприятно, по нашему мнению, повлияют на разрешение сложившейся правовой неопределенности по рассмотренным в статье вопросам, будут способствовать сокращению случаев рассмотрения на протяжении нескольких лет сообщений о преступлениях при их неоднократной незаконной и необоснованной передаче по подследственности, обеспечат доступ граждан к правосудию, одним из элементов которого является проведение органами дознания и предварительного следствия объективных доследственных проверок в разумный срок в соответствии с компетенцией, установленной уголовно-процессуальным законом.

¹¹ 150 лет Уставу уголовного судопроизводства России: современное состояние и перспективы развития уголовно-процессуального законодательства: Сб. мат. междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1, 2. М., 2014; Уголовный процесс: от прошлого к будущему: Сб. мат. междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1 «Стадия возбуждения уголовного дела — за и против». М., 2014.



РАЗНООБРАЗИЕ МЕР ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ХАРАКТЕРА ГАРАНТИЙ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ОБВИНЯЕМОГО ПРИ ИХ ПРИМЕНЕНИИ

ОЛЬГА ВИКТОРОВНА ХИМИЧЕВА,

доктор юридических наук, профессор;

ИВАН ПАВЛОВИЧ БОНДАРЕНКО,

Научная специальность: 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: ivan.bondarenko.1985@bk.ru

Аннотация. В статье рассмотрены меры пресечения в системе мер принуждения в уголовном процессе. Особое внимание обращено на разнообразие мер процессуального принуждения по характеру ограничения ими прав человека. Делается вывод о том, что такое разнообразие существенно влияет на характер процессуальных гарантий прав, свобод и законных интересов обвиняемого при применении отдельных мер принуждения.

Ключевые слова: мера пресечения, мера процессуального принуждения, процессуальная гарантия.

A VARIETY OF MEASURES OF RESTRICTION AND CHARACTER OF PROCEDURAL GUARANTEES OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS ACCUSED AT THEIR APPLICATION

OLGA VIKTOROVNA HIMICHEVA,

doctor of legal sciences, professor;

IVAN PAVLOVICH BONDARENKO

Annotation. The article covers measures of restriction in system of coercive measures in criminal procedure. The special attention is paid on a variety of measures of restriction on nature of restriction of human rights with them. The author comes to a conclusion that a variety of measures of restriction significantly influences character of procedural guarantees of the rights, freedoms and legitimate interests accused at application of separate measures of restriction.

Keywords: measure of restriction, measure of the procedural coercion, procedural guarantee.

Меры пресечения, предусмотренные гл. 13 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ), относятся к более широкому понятию мер процессуального принуждения. Мерам процессуального принуждения в целом посвящен разд. IV УПК РФ, включающий в себя гл. 12 «Задержание подозреваемого», гл. 13 «Меры пресечения» и гл. 14 «Иные меры процессуального принуждения». Такая юридико-техническая конструкция дает основание говорить о системе мер процессуального принуждения, а также позволяет определить место в этой системе мер пресечения, а также иных мер.

Следует отметить, что система мер процессуального принуждения выделялась и рассматривалась в уголовно-процессуальной науке задолго до принятия УПК РФ в условиях действия УПК РСФСР 1960 г., в котором лишь меры пресечения выделялись в отдельную гл. 6, а

остальные меры процессуального принуждения были рассредоточены по различным главам УПК.

Так, еще в 1978 г. З.Д. Еникеев под мерами процессуального принуждения понимал реализуемые исключительно в рамках процессуальных отношений, в сочетании с убеждением, превентивные средства государственного принуждения, которые применяются органами расследования, прокуратуры и суда лишь при наличии достаточных к тому оснований, в строгом соответствии с законом и с точным соблюдением установленных процессуальных форм и гарантий к гражданам, вовлекаемым в уголовно-процессуальную деятельность, в целях предупреждения и пресечения неисполнения ими процессуальных и иных юридических обязанностей и создания нормальных условий для успешного осуществления задач уголовного судопроизводства [6, с. 15]. Меры процессуального принуждения



указанный автор подразделил на меры пресечения и иные меры процессуального принуждения. К последним он относил: обязательство о явке, задержание лица по подозрению в совершении преступления, освидетельствование, личный обыск, получение образцов для сравнительного исследования, привод, отобрание у участников уголовного судопроизводства подписки о неразглашении данных предварительного следствия, обыск, выемку, наложение ареста на имущество, арест почтово-телеграфной корреспонденции, ее осмотр и выемку, отстранение от должности [6, с. 23—28].

3.3. Зинатуллин в 1981 г. уголовно-процессуальное принуждение определял как метод государственного воздействия, проявляющийся в правовых ограничениях личностного, имущественного или организационного характера участников уголовно-процессуальной деятельности вследствие применения к ним при наличии определенных законом оснований следственно-прокурорскими и судебными органами процессуально-правовых средств (мер) пресечения, представляющих угрозу интересам правосудия деяний, а также в целях обеспечения условий успешного разрешения задач уголовного судопроизводства [7, с. 11—12]. По характеру назначения меры процессуального принуждения он делил на меры, направленные, главным образом, на предотвращение ненадлежащего поведения участников уголовно-процессуальной деятельности, к которым он отнес все меры пресечения и меры, связанные преимущественно с собиранием и исследованием средств уголовно-процессуального доказывания. К последней группе указанный автор отнес: обыск и выемку; получение образцов для сравнительного исследования; посещение обвиняемого медицинского учреждения для производства стационарного наблюдения; привод в следственные и судебные органы свидетеля, потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого для допроса или выполнения иных процессуальных обязанностей [7, с. 12, 13].

Ф.М. Кудин уголовно-процессуальные меры принуждения разделил на три группы: средства предупреждения (меры пресечения; задержание; обязательство о явке к следователю, прокурору, в суд и сообщение о перемещении места жительства; принудительный привод обвиняемого без предварительного вызова; отстранение от должности); средства пресечения (привод обвиняемого, свидетеля, эксперта в случае их неявки по вызову следователя, прокурора или суда; удаление из зала суда участников судебного разбирательства и иных граждан за нарушение порядка в зале судебного заседания); сред-

ства обеспечения (обыск, выемка; освидетельствование; помещение в медицинское учреждение для стационарного наблюдения; получение образцов для сравнительного исследования; наложение ареста на имущество в целях обеспечения возмещения материального ущерба или возможной конфискации имущества) [9, с. 68—74].

Оригинальную, на наш взгляд, классификацию мер процессуального принуждения предложил И.Ф. Демидов. Принуждение в уголовном процессе он предлагает рассматривать в виде системы, составляющими которой являются психическое принуждение в отношении обязанного лица (угроза использовать силовые методы или юридическую ответственность), предупредительно-обеспечительное (меры пресечения, меры обеспечения возмещения ущерба от преступления или конфискации имущества), а также принуждение в виде мер процессуальной защиты или юридической ответственности. При этом, как считает И.Ф. Демидов, психическое воздействие на обязанного субъекта является основным и обязательным в механизме процессуального принуждения, и только отказ от выполнения своих процессуальных обязанностей служит основанием так называемого вторичного, более жесткого, следующего за психическим, принуждения в виде непосредственного физического воздействия [5, с. 41—47].

Главное же, что следует из позиции И.Ф. Демидова, — это рассмотрение мер процессуального принуждения как системы. Под системой в философии понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство [12, с. 610].

Элементы, входящие в систему мер процессуального принуждения, как видно из приведенных выше классификаций, находятся во взаимосвязи между собой, имеют самые различные точки соприкосновения, что и порождает, собственно, разнообразие классификаций.

Данное обстоятельство приводит, в частности, к тому, что классификация мер процессуального принуждения, предлагаемая современными авторами, отличается от классификации, предложенной законодателем в УПК РФ. При этом зачастую меры процессуального принуждения включаются в более широкое понятие уголовно-процессуального принуждения.

Так, Э.К. Кутуев уголовно-процессуальное принуждение делит на два вида: уголовно-процессуальное принуждение в отношении подозреваемых и обвиняемых и уголовно-процессуальное принуждение, которое может быть применено в отношении лиц, не являющихся по-



дозреваемыми и обвиняемыми. Первая разновидность уголовно-процессуального принуждения, применяемая в отношении подозреваемого, обвиняемого включает в себя меру пресечения в виде заключения под стражу, задержание подозреваемого и помещение в медицинский или психиатрический стационар (последняя мера в соответствии с изменениями, внесенными в УПК РФ законом от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ [11] называется «помещение в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства судебной экспертизы» — авт.). Вторую разновидность уголовно-процессуального принуждения в отношении подозреваемых и обвиняемых составляют альтернативные заключению под стражу меры пресечения, т.е. все остальные меры пресечения, а также временное отстранение от должности, которое, не являясь по УПК РФ мерой пресечения, применяется в отношении обвиняемого. Уголовно-процессуальное принуждение, которое может быть применено в отношении лиц, не являющихся подозреваемыми и обвиняемыми, как указывает Э.К. Кутуев, — это меры процессуального принуждения, предусмотренные гл. 14 УПК РФ (кроме временного отстранения от должности — авт.) и процессуальные действия, содержащие элементы принуждения [10, с. 84].

А.Н. Ахпанов для классификации средств уголовно-процессуального принуждения избрал соотношение этих средств с правами и свободами личности. Им выделяются меры: уголовно-процессуального принуждения, устанавливающие ограниченный правовой статус личности в области социально-экономических, политических, культурных и личных прав (заключение под стражу как мера пресечения; задержание по подозрению в совершении преступления; помещение в медицинское учреждение для проведения стационарного обследования); уголовно-процессуального принуждения, устанавливающие ограниченный правовой статус личности в области социально-экономических прав (отстранение обвиняемого от должности); процессуального принуждения, регламентирующие ограниченный правовой статус в области личных прав: права на неприкосновенность жилища и имущества (обыск, выемка, наложение ареста на имущество, арест почтово-телеграфной корреспонденции), прав на телесную неприкосновенность (освидетельствование, получение образцов для сравнительного исследования, личный обыск граждан), права свободы передвижения и выбора места житель-

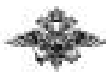
ства (иные меры пресечения, отобрание обязательства о явке по вызову судебно-следственных органов, привод) [2, с. 21].

Таким образом, меры процессуального принуждения, предусмотренные УПК РФ достаточно разнообразны и входят в понятие государственного принуждения, они связаны с ограничениями прав и свобод человека и гражданина.

Наиболее существенное ограничение прав человека при применении мер уголовно-процессуального принуждения — это ограничение права на свободу и личную неприкосновенность. Это право относится к основным правам человека и гражданина и закреплено в ст. 22 Конституции РФ. В системе мер пресечения это право ограничивается, главным образом, заключением под стражу. Среди других мер уголовно-процессуального принуждения заключение под стражу по характеру ограничения прав и свобод человека и гражданина наиболее тесную взаимосвязь имеет с задержанием подозреваемого. Недаром заключение под стражу, содержание под стражей и задержание как меры государственного принуждения указаны в одной и той же ч. 2 ст. 22 Конституции РФ и в ч. 1 ст. 10 УПК РФ, закрепляющей принцип неприкосновенности личности в уголовном судопроизводстве.

Задержание подозреваемого чаще всего прямо прерастает в заключение под стражу, а для лица, подвергнутого этим мерам принуждения, в принципе, они представляются одним и тем же продолжающимся процессом с изменением лишь условий содержания. С процессуальной же точки зрения — это, несомненно, разные меры процессуального принуждения. Заключение под стражу — мера пресечения, применяемая для достижения целей, указанных в ч. 1 ст. 97 УПК РФ, а задержание подозреваемого по своему характеру — мера уголовно-процессуального принуждения, носящая неотложный характер [1, с. 80], и состоящая в помещении в изолятор временного содержания лица, подозреваемого в совершении преступления, сроком до 48 часов в целях проверки его причастности к совершению преступления и (или) решения вопроса о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу.

К заключению под стражу и задержанию подозреваемого по характеру ограничения прав человека примыкает помещение в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных усло-



виях, для производства судебной экспертизы, предусмотренное ст. 203 УПК РФ, которое к мерам процессуального принуждения, предусмотренным разд. IV УПК РФ, включающим в себя главы 12. «Задержание подозреваемого», 13. «Меры пресечения» вообще не относится. На одинаковую юридическую природу ограничения прав человека всех упомянутых выше трех принудительных мер указывает ч. 2 ст. 10 УПК РФ, в соответствии с которой суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного или лишённого свободы, или незаконно помещённого в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ.

Другие меры пресечения по характеру ограничения прав человека существенно отличаются от заключения под стражу. По характеру ограничения прав и свобод человека и гражданина к заключению под стражу близко стоит домашний арест. В этом смысле, как представляется, домашний арест занимает промежуточное место между заключением под стражу и подпиской о невыезде и надлежащем поведении. Как и заключение под стражу, домашний арест ограничивает конституционное право на свободу и личную неприкосновенность, но в гораздо меньшей степени, имея в виду лучшие для лица условия применения данной меры пресечения. Как и подписка о невыезде, домашний арест ограничивает конституционное право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции РФ), но в гораздо большей степени, чем подписка о невыезде.

Иные меры пресечения права человека и гражданина ограничивают в меньшей степени. Так, права обвиняемого затрагивает залог, но только в качестве угрозы лишиться части своего имущества, причем имущество в залог могут передавать и иные физические и юридические лица и в таком случае могут пострадать их имущественные интересы, а не интересы обвиняемого. В меньшей степени права обвиняемого затрагивают такие меры пресечения как личное поручительство, наблюдение командования воинской части, присмотр за несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым. Специфической особенностью личного поручительства является то, что в основе этой меры пресечения лежат доверительные отношения, которые имеют весьма сложный характер.

Таким образом, законодательная классификация мер процессуального принуждения не является единственной, а разнообразие мер пресечения, иных мер процессуального принуждения, входящих в систему уголовно-процессуального принуждения в широком смысле, позволяет относить их к различным классификационным группам.

Разнообразие мер обуславливает, в свою очередь, характер процессуальных гарантий прав, свобод и законных интересов обвиняемого, в отношении которого они применяются.

Не останавливаясь на генезисе понятия процессуальных гарантий, различных подходах к их определению и классификации, отметим лишь, что обычно к процессуальным гарантиям относят: уголовно-процессуальную форму, определяющую порядок производства по делу, судебный контроль, обязанности органов и должностных лиц, осуществляющих производство по делу, институт обжалования, институт ходатайств, институт реабилитации, прокурорский надзор [3, с. 40]. Полагаем также, что особое значение имеют те процессуальные гарантии, которые применяются для обвиняемых либо подозреваемых в совершении преступления, в отношении которых применяются установленные законом меры принуждения [8, с. 113].

При применении любых мер процессуального принуждения используются все процессуальные гарантии прав, свобод и законных интересов обвиняемого, однако характер их, в зависимости от значимости и степени ограничения прав человека отдельными мерами пресечения, может быть разным.

Возьмем для примера такую процессуальную гарантию, как судебный контроль. Судебный контроль в уголовном процессе в общем виде выражается в полномочиях суда, предусмотренных ст. 29 УПК РФ. В ч. 1 данной статьи перечислены полномочия суда при разрешении уголовного дела по существу, при непосредственном осуществлении правосудия. В ч. 2 ст. 29 перечислены исключительные полномочия суда по принятию решений, в том числе в ходе досудебного производства. В соответствии с ч. 3 данной статьи суд правомочен в ходе досудебного производства рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя в случаях и порядке, которые предусмотрены ст. 125 УПК РФ «Судебный порядок рассмотрения жалоб». Наконец, ч. 4 ст. 29 УПК РФ устанавливает: «Если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства,



способствовавшие совершению преступления, нарушению прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер. Суд вправе вынести частное определение или постановление и в других случаях, если признает это необходимым».

Судебный контроль за расследованием осуществляется в двух формах: 1) предварительный (разрешительный); 2) последующий в пределах стадии расследования.

Предварительный судебный контроль предусмотрен ч. 2 ст. 29 УПК РФ, а последующий — ч. 3. Процессуальные гарантии прав, свобод и законных интересов обвиняемого при применении мер процессуального принуждения в виде судебного контроля (предварительного и последующего) выражаются в полномочиях суда, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 29 УПК РФ.

Например, предварительный судебный контроль осуществляется в отношении только трех мер пресечения: заключения под стражу, домашнего ареста и залога. О сходстве по характеру ограничения прав и свобод человека и гражданина заключения под стражу и домашнего ареста мы уже упоминали. Объединяет их и то обстоятельство, что как право на свободу и личную неприкосновенность, так и право на свободу передвижения относится к естественным правам человека [4, с. 33, 34].

Что касается меры пресечения в виде залога — представляющей собой внесение или передачу лицами, заявившими ходатайство об этом, в орган, в производстве которого находится уголовное дело, или в суд (на стадии судебного производства) денег, ценностей, ценных бумаг, недвижимого имущества в целях обеспечения явки подозреваемого (обвиняемого) к следователю, дознавателю или в суд, она также представляет собой меру предупреждения совершения им новых преступлений.

В случае нарушения подозреваемым либо обвиняемым обязательств, связанных с мерой пресечения в виде залога, залог обращается в доход государства (ст. 118 УПК РФ). В остальных случаях при постановлении приговора или прекращении уголовного дела судом решается вопрос о возвращении залога залогодателю.

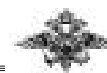
Залог, впрочем, как и домашний арест, рассматривается, в первую очередь, как альтернатива заключению под стражу.

Для принятия решения о применении всех иных мер пресечения судебного решения не требуется. За их законностью и обоснованностью осуществляется только последующий судебный контроль. В то же время, в отношении заключения под стражу и домашнего ареста, а также залога, осуществляются как предварительный, так и последующий судебный контроль.

Таким образом, меры пресечения в уголовном процессе существенно различаются между собой по характеру ограничения основных прав и свобод человека, что, в свою очередь, влечет за собой различный характер процессуальных гарантий прав, свобод и законных интересов обвиняемого при их применении. Исходя из этого, законодатель предусмотрел, что важнейшей процессуальной гарантией конституционных прав обвиняемого на свободу и личную неприкосновенность, на свободу передвижения при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста является предварительный судебный контроль. Если меры пресечения конституционные права обвиняемого не затрагивают, то за их законностью и обоснованностью осуществляется только последующий судебный контроль. Предварительный судебный контроль при избрании меры пресечения в виде залога обусловлен тем, что применение этой меры пресечения преследует цель предоставления обвиняемому возможности избежать заключения под стражу без ущерба для правосудия.

Литература

1. Айсина А.Т. Задержание отдельных категорий лиц в уголовном процессе России // Мир юридической науки. 2010. № 8.
2. Ахпанов А.Н. Меры процессуального принуждения: социальная ценность, теория и практика применения. Караганда, 1989.
3. Володина Л.М. Проблемы гарантий в уголовном процессе // Вестник ОГУ. 2006. № 3.
4. Гумбатов Э.А. Теоретико-правовая сущность права на свободу передвижения // Мир юридической науки. 2013. № 7—8.
5. Демидов И.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе (Концептуальные положения). М., 1995.
6. Еникеев З.Д. Меры процессуального принуждения в системе средств обеспечения обвинения и защиты. Уфа, 1978.
7. Зинатуллин З.З. Уголовно-процессуальное принуждение и его эффективность. Казань, 1981.
8. Исеев Д.Р. Соотношение уголовно-процессуальных гарантий и уголовно-процессуального принуждения // Бизнес в законе. 2007. № 3.
9. Кудин Ф.М. Принуждение в уголовном судопроизводстве. Красноярск,
10. Кутуев Э.К. Уголовно-процессуальное принуждение: Вопросы теории и практики. СПб., 2004.
11. СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6165.
12. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.



СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ В МОНГОЛИИ

ЦЭНД МУНХБААТАР,

адъюнкт кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России

Научная специальность: 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: tsend-munhbator@rambler.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор кафедры Мичурина О.В.

Аннотация. Статья посвящена становлению развития возбуждения уголовных дел в Монголии.

Ключевые слова: уголовный процесс, становление, развитие, процессуальная деятельность.

MODERN DEVELOPMENT OF CRIMINAL CASES IN MONGOLIA

TSEND MUNHBAATAR,

adjunct department of criminal Procedure Russian ministry of Internal affairs of Moscow university

Annotation. This article is devoted to the formation of the development criminal cases in Mongolia.

Keywords: criminal procedure, formation, development, procedural activity.

Начало 1920-х гг. XX в. стало периодом глубоких изменений в общественно-политической жизни Монголии, во внешней и внутренней политике страны. Под влиянием Великой Октябрьской социалистической революции в России и при поддержке правительства РСФСР в 1921 г. в Монголии победила Народная революция, которая ознаменовала собой начало нового исторического пути социалистического развития Монгольского государства.

Первый УПК Монголии был принят в октябре 1935 г. и состоял из 14 статей и 81 части. Это был первый опыт регламентации уголовного судопроизводства и, в частности, возбуждения уголовного дела в кодифицированной форме. Как уже отмечалось, исследуемому институту посвящалась отдельная глава «Возбуждение производства по уголовному делу», регулирующая уголовно-процессуальные отношения, возникающие в связи с поступлением и разрешением информации о преступлении. Между тем, в законе имелись некоторые пробелы, например, отсутствовали нормы, предусматривающие проверку заявлений и сообщений о преступлении, прямо не закреплялось оформление решения о возбуждении уголовного дела в виде специального постановления.

В дальнейшем тенденция развития рассматриваемого института была направлена на усиление роли прокурора в обеспечении надзора за законностью и

обоснованностью принятия решений о возбуждении уголовного дела или об отказе в таковом. В ч. 1 ст. 1 указаны лица, которые имеют право возбуждать уголовное дело. Это работники МВД, милиция, прокурор юстиции, следователи, военные прокуроры, следователи, районный и городской мэры, судьи. В ст. 2 указано, что причинами прекращения уголовного дела выступают: отсутствие доказательства; смерть подозреваемого; истечение сроков давности уголовного преследования; несовершеннолетние (до 16 лет); уголовное дело подлежит амнистии¹.

В ст. 2 гл. 1 указано, что при совершении уголовно-процессуальных действий категорически запрещали сурово бить, мучить, подвергать пытке².

Второй УПК Монголии был принят в 1949 г. и содержал 440 статей в 26 главах. В нем впервые были даны понятия терминов: суд, прокурор, следователь, дознаватель, потерпевший, государственный обвинитель, обвиняемый, подозреваемый, очевидец. В остальном он соответствовал кодексу СССР³.

Третий УПК Монголии был принят в 1963 г. и состоял из ст. 403 и гл. 35. Нормы исследуемого института, сохранив преемственность многих положений,

¹ УПК Монголии. 1935.

² Бадарчи С. О тетрадьях красной щеки. Улаанбаатар, 1989. С. 38.

³ Зумберелхам Б. Уголовный процесс. Улаанбаатар, 2009. С. 65.



предусмотренных прежним законодательством, претерпели существенные изменения, получив, таким образом, дальнейшее развитие в новом законе. Среди характерных особенностей регулирования процессуальной деятельности на первоначальном этапе производства по делу можно выделить следующие.

В ст. 113 гл. 9 УПК МНР закреплялись поводы к возбуждению уголовного дела. Вместе с тем, закон не содержал нормы о том, признавались ли в качестве поводов анонимные заявления (письма) граждан и каковы правовые последствия таких заявлений. Не было воспринято и положение УПК МНР 1949 г., согласно которому анонимные заявления могли служить поводом для возбуждения дела только после «негласной проверки». Это способствовало возникновению определенных трудностей на практике при работе с поступающими заявлениями. Напрашивался вопрос: что следовало делать после получения такого сообщения — отказаться от его рассмотрения или провести по нему предварительную проверку, — поскольку оно могло содержать информацию о конкретном преступлении.

Поводами к возбуждению уголовного дела по УПК МНР служили: заявления граждан; сообщения организаций, предприятий, учреждений и должностных лиц; сообщения профсоюзных и революционных молодежных организаций, народных дружин по охране общественного порядка, товарищеских судов и других общественных организаций; сообщения, опубликованные в печати; явка с повинной; непосредственное обнаружение органом дознания, следователем, прокурором, судьей или судом признаков преступления.

Отличительной особенностью рассматриваемого института стало закрепление в уголовно-процессуальном законе возможности проведения проверки заявлений и сообщений о преступлении. Прежний УПК не содержал подобной нормы, устанавливая лишь обязанность соответствующих органов принимать все сообщения о преступных деяниях. Срок проверки поступившего заявления составлял не более пяти суток, а в исключительных случаях — не более десяти суток со дня получения сообщением. Законодательно предусматривались возможные способы проверки. Такими являлись получение объяснений и истребование необходимых материалов.

УПК МНР 1963 г. регламентировал единую процедуру возбуждения уголовного дела, восполнив, тем самым, пробел предыдущего законодательства относи-

тельно последовательности процессуальных действий по рассмотрению первичных сведений о преступлении.

В начале 1990-х гг., в связи с изменением общественных отношений, а также существующей ориентацией на общепринятые международные стандарты, в сфере правосудия и расследования уголовных дел назрела необходимость разработки нового уголовно-процессуального законодательства.

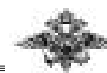
28 марта 1994 г. реформирован Уголовно-процессуальный кодекс МНР. В рамках проведенной судебной реформы был принят Уголовно-процессуальный кодекс Монголии⁴, вступивший в действие 1 сентября 2002 г. Он установил целый ряд принципиально новых процессуальных правил, касающихся начала уголовного судопроизводства.

Регламентация института возбуждения уголовного дела подверглась существенным коррективам. Введено правило, в соответствии с которым для возбуждения уголовного дела требуется согласие прокурора (ст. 173); в число следственных действий, производимых до возбуждения уголовного дела, включены, помимо осмотра места происшествия, освидетельствование и назначение экспертизы (ст. 155).

Уже первые результаты применения УПК выявили трудности в процессе реализации ряда положений, его составляющих. Применительно к исследуемому институту эти проблемы, во многом, связаны с отсутствием детальной регламентации порядка деятельности на первоначальном этапе уголовного судопроизводства, а также единой практики применения данных предписаний. Примером может служить норма о проверке сообщения о преступлении, которая закрепляет возможность ее проведения, не указывая при этом, какие конкретные действия могут быть совершены с данной целью.

В 2007 г. были приняты поправки, дополнившие некоторые положения УПК, относящиеся к институту возбуждения уголовного дела. Ими устранены отдельные недостатки и коллизии норм. В частности, ч. 2 ст. 171 установлено правило, позволяющее производить документальные проверки и ревизии при рассмотрении сообщения о преступном деянии. В связи с этим допускается продление срока проверки поступившего заявления до 14 суток (ст. 171). Круг субъектов, компетентных принимать решение о возбужде-

⁴ УПК Монголии принят 10 января 2002 г.



нии уголовного дела или об отказе в таковом, дополнен органом дознания.

В новом Уголовно-процессуальном кодексе Монголии, принятом 10 января 2002 г., нашло отражение указание Закона Монголии «О внесении изменений и дополнений в УПК Монголии» 1994 г. на возможность использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений. Об этом свидетельствует ч. 3 ст. 79 УПК Монголии, где сказано, что по уголовному делу фактические данные, полученные при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, могут быть оценены в качестве доказательства при условии, что они выполнены с разрешения прокурора в соответствии с законом. При этом источник получения данных должен быть засекреченным.

Таким образом, в Монголии законодателем впервые закреплено использование результатов ОРД в уголовном процессе в качестве доказательств. Авторы научного комментария к УПК Монголии⁵ разъясняют: когда исчерпаны обычные возможности установления истины по уголовным делам, факты, полученные при осуществлении ОРД, могут быть оценены в качестве доказательств и приобщены к материалам уголовного дела при условии, что они получены в соответствии с положениями Закона «Об оперативно-розыскной деятельности Монголии». Законность и обоснованность этих действий должен проверять уполномоченный прокурор. Именно он несет ответственность за законность проведения оперативно-розыскных мероприятий.

⁵ Комментарий УПК Монголии 2008 г. Улаанбаатар. С. 153.

СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРОПЕЙСКОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА И ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

ВАДИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ ГУДИМА,

аспирант кафедры международного права РУДН

Научная специальность: 12.00.10 — международное право, европейское право

E-mail: VadimGudima@yandex.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **Мещерякова О.М.**

Аннотация. Статья посвящена исследованию экономико-правовых проблем интеграции. Автором анализируются механизмы финансовой помощи государствам — членам зоны евро: Европейский фонд финансовой стабильности, а также новый Европейский механизм стабильности.

Ключевые слова: экономический и валютный союз, Европейская система центральных банков, Европейский центральный банк.

CONTEMPORARY LEGAL STATUS OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND EUROPEAN FUND OF FINANCIAL STABILITY

VADIM VALERYEVICH GUDYMA,

a graduate of the international law Department of the RUDN

Annotation. The article « Contemporary legal status of the European central bank and European fund of financial stability is devoted to the study of economic-law problems of integration. The author analyses the mechanisms of temporary financial aid to the states-members of Euro Zone: European fund of financial stability and also new European mechanism of stability.

Keywords: the Economic and Monetary Union, European system of central banks, European central bank.



Согласно Протоколу «О еврогруппе», который является приложением к Лиссабонскому договору, для интенсификации диалога между государствами-членами, денежной единицей которых является евро, до тех пор, пока евро не станет денежной единицей всех государств-членов Европейского Союза, проводятся совместные заседания¹. Приведенная норма Протокола «О еврогруппе» закладывает двойственность не только в структуре Европейского центрального банка, но также, учитывая ст. 123—125 Договора о функционировании Европейского Союза, создает значительные трудности в правовом регулировании финансовой сферы европейского интеграционного процесса.

Двойственность структуры Европейского центрального банка заключается в следующем: основной внутренний орган — Совет управляющих, в который входят члены Правления и руководители центральных банков стран зоны «евро».

Еще один орган в структуре ЕЦБ — Общий совет. Он создан в целях координации денежной политики, проводимой в рамках зоны евро с центральными банками стран, не входящих в зону евро. В него входят Президент, вице-президент ЕЦБ и руководители центральных банков государств-членов.

Таким образом, несмотря на то, что Европейский центральный банк осуществляет единую денежную политику и возглавляет Европейскую систему центральных банков, его структура имеет в своей основе некую двойственность, свойственную и европейскому интеграционному процессу в целом².

Европейский центральный банк наделен исключительным правом санкционировать эмиссию евро, обладает собственным уставным капиталом. Он является юридическим лицом. Это единственный из институтов, который обладает правосубъектностью.

Однако, именно финансовая сфера является тем аспектом интеграции, где государствам-членам сложнее всего достичь консенсуса.

Приведем пример. В связи с мировым экономическим кризисом страны Южной Европы столкнулись с серьезными экономическими трудностями. В 2010 г. Греция переживала серьезный экономический спад, ответственность за который, естественно, несут национальные власти Греции.

Для создания механизма финансовой помощи государствам-членам ЕС на период с марта 2010 г. по июль 2013 г. был учрежден Европейский фонд финансовой стабильности³.

Само по себе учреждение такого фонда является своеобразным компромиссом. Согласно ст. 123 Договора о функционировании Европейского Союза Европейскому центральному банку и центральным банкам государств-членов запрещается кредитовать счета или предоставлять любой иной вид кредита институтам, органам или учреждениям Союза, центральным администрациям, региональным или местным органам, другим органам публичной власти, иным публичным учреждениям или предприятиям государств-членов; также запрещается непосредственное приобретение у них Европейским центральным банком или национальными центральными банками их долговых инструментов⁴.

Поэтому фонд создан в форме акционерного общества в соответствии с законодательством Люксембурга. Фонд может предоставлять в долг только 250 млрд евро. Кроме того, обязательным участником отношений по предоставлению финансовой помощи выступает МВФ.

Кроме того, деятельность Европейского фонда финансовой стабильности ограничена тем, что он не наделен правом покупки государственных облигаций стран-должников на финансовых рынках. Такое ограничение было введено ЕЦБ для предотвращения спекулятивной деятельности со стороны Фонда.

Таким образом, учредительные договоры Европейского Союза, с одной стороны, наделяют Европейский центральный банк самостоятельной правосубъектностью⁵, а с другой, — ограничивают возможности создания механизма финансовой стабильности даже для государств-членов зоны евро.

¹ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011, С. 401.

² Мещерякова О.М. Финансовая политика Европейского Союза и Федеральный Конституционный Суд ФРГ // Юридический мир. 2012. № 10. С. 52.

³ Reglement 407/2010 du Conseil ECOFIN du 11 mai 2010 revise en mars 2011// JOUE. L118/1. 12 mai 2010.

⁴ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора. С. 271.

⁵ Мещерякова О.М. Указ. соч. С. 52.



ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА ЕМЕЛЬЯНОВА,

*ученый секретарь Ученого совета, доктор юридических наук,
кандидат экономических наук, доцент, полковник полиции*

E-mail: Eev-rusinovo@yandex.ru;

М.М. БАТИЕВ,

адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел

Академии управления МВД России, капитан полиции

E-mail: Movsur9595@mail.ru

*Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность*
Рецензент: кандидат юридических наук Лучкин С.В.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы организационного обеспечения досудебного обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел; вносятся предложения по детализации процедур досудебного обжалования; анализируются недостатки существующего порядка организационного обеспечения досудебного обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов внутренних дел.

Ключевые слова: досудебное обжалование, жалоба, должностное лицо, правоприменительная деятельность, органы внутренних дел.

ORGANIZATIONAL SUPPORT PRE-TRIAL APPEAL OF ACTIONS (IN ACTION) OF OFFICIALS OF THE INTERIOR

ELENA VLADIMIROVNA EMELYANOVA,

*scientific secretary of the scientific Council, doctor of legal sciences,
the candidate of economic sciences, associate professor, colonel of police;*

M.M. BATYEV,

*adjunct of the Department of theory and sociology of management bodies
of internal Affairs of Academy of Ministry of Interior of Russia, police captain*

Annotation. The article examines the organizational support of pre-trial appeal of actions (inaction) of officials of the Interior, made detailed proposals for pre-trial appeal procedures, analyzes the shortcomings of the existing order of organizational support pre-trial appeal of actions (inaction) of officials of the interior.

Keywords: pretrial appeal, complaint, officer, enforcement activities, internal affairs bodies.

Важнейшим условием эффективности досудебного обжалования действий и решений органов государственного управления должны выступать его организационные основы, с помощью которых происходит формирование практической работы в рассматриваемом направлении и которые должны соответствовать основным направлениям деятельности государственного органа. Основные направления деятельности МВД России отражены в 80 позициях Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта

2011 г. № 248 [1]. Серьезную проблему представляет отмечаемая некоторыми авторами бессистемность законодательства о досудебном обжаловании, его рассредоточенность в рамках различных отраслей права и положений различных законодательных актов [2, с. 86, 87], в связи с чем необходимо, в первую очередь, уточнить понятие организационных основ правового регулирования досудебного обжалования.

В целом можно отметить, что во многих источниках (причем не только литературных, но и нормативных) понятия «организационные основы» и «орга-



низационно-правовые основы» являются синонимичными; кроме того, используется определение не базового понятия организационных основ, а частного, на примере рассматриваемого вида деятельности. В философской литературе, например, обосновывается определение организации как процесса, подразумевающее, с одной стороны, внутреннюю упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленную его строением, а с другой, — совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого [3, с. 448]. В связи с этим организационные основы правового регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) и решений ОВД могут быть определены как комплексное понятие, включающее в себя следующие позиции:

- ◆ принципы организации ОВД как одного из органов исполнительной власти, наделенных управленческими функциями;

- ◆ принципы деятельности ОВД, закрепленные актами федерального законодательства (законность, открытость и публичность, беспристрастность, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина);

- ◆ подведомственность вопросов досудебного обжалования соответствующим должностным лицам ОВД и перечень обжалуемых действий и решений.

Правовое регулирование досудебного обжалования как относительно нового правового института в целом строится с учетом существующих в системе государственного управления организационных структур. В современный период используется вариант регулирования досудебного обжалования через предоставление права рассмотрения жалоб субъектам, выполняющим и иные служебные полномочия. Круг этих субъектов может быть определен с учетом специфики обжалуемого решения, а именно при:

- ◆ использовании механизма досудебного обжалования в уголовном судопроизводстве жалоба рассматривается руководителем следственного органа, начальником органа дознания или может быть адресована в прокуратуру;

- ◆ использовании данного механизма при производстве по делу об административном правонарушении жалоба рассматривается начальником подразделения или начальником территориального ОВД;

- ◆ досудебном обжаловании отказа в предоставлении государственной услуги жалоба рассматрива-

ется начальником подразделения, предоставляющего соответствующий вид государственных услуг.

Организационные основы правового регулирования досудебного обжалования гражданами и организациями действий (бездействия) и решений органов внутренних дел могут быть рассмотрены с учетом общих задач данного порядка обжалования. В этой связи укажем, что уже созданный механизм досудебного обжалования является сверхдоступным, не содержащим никаких ограничений. Так, в отличие от судебной формы обжалования, в нем отсутствует перечень жестких критериев, несоблюдение которых влечет оставление ее без рассмотрения или без движения (правила о письменной форме с указанием персональных данных жалобщика, очевидно, не может нарушать критерий доступности, поскольку является средством, обеспечивающим обратную связь с жалобщиком).

Досудебное обжалование действий и решений ОВД как правовая процедура должна отвечать таким критериям, как упорядоченность и направленность. По ряду причин, на сегодняшний день невозможно констатировать полное соответствие правового регулирования досудебного обжалования этим критериям: с одной стороны, административные регламенты, утвержденные в отношении большинства основных направлений деятельности подразделений МВД России, содержат положения о досудебном обжаловании, а с другой, — все они воспроизводят положения Федерального закона № 210-ФЗ, не привнося никаких специфических особенностей в установленный порядок. Между тем, очевидно, что сфера досудебного обжалования, для которой федеральным законом установлены общие положения, обладает также и спецификой, обусловленной конкретным видом деятельности или предоставляемой государственной услугой. Далее, если говорить о досудебном обжаловании действий и решений, вынесенных при производстве по делу об административном правонарушении, или по уголовному делу, его вопросы регламентируются соответствующими нормами процессуального характера, являющимися едиными для всех правоприменителей, независимо от требований подведомственности и подследственности.

В менеджменте выделяется шесть организационных структур управления: линейная, матричная, дивизиональная, функциональная, линейно-функциональная, линейно-штабная [4, с. 18]. На примере организации деятельности ОВД можно сделать вывод, что



здесь имеет место комбинация линейной, линейно-функциональной и линейно-штабной структур с распределением ряда полномочий по федеральному, окружному, региональному и территориальному уровням. При этом организационно-структурные преобразования в системе МВД на сегодняшний день еще не завершены.

Так, основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007—2017 гг., утвержденные Приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 5, выделяют ряд направлений оптимизации организационно-правовой деятельности, главной целью которой является повышение эффективности взаимодействия субъектов правовой работы в системе МВД России: 1) совершенствование нормативной базы, регулирующей правовую работу в системе МВД; 2) совершенствование планирования правоподготовительных работ подразделений системы МВД России на основе комплексного анализа правоприменительной практики; 3) повышение эффективности взаимодействия подразделений системы МВД России с органами государственной власти России, ее субъектов, муниципальных образований по вопросам совершенствования нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел; 4) улучшение организационно-штатного и материально-технического обеспечения правовой работы в системе МВД России; 5) повышение организационно-методического влияния правовых подразделений на состояние правовой работы в органах внутренних дел и внутренних войсках [5].

В Дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации определено восемь направлений совершенствования организации управления. Вместе с тем, следует признать, что процесс реформирования системы ОВД был замкнут на организационном обеспечении самых важных направлений деятельности — борьбе с преступностью и поддержанием общественного порядка, вследствие чего ряд остальных направлений детальным организационным преобразованиям не подвергался.

Как отмечают А.П. Ипакян и В.Ю. Касьян, в разработанной системе оценки эффективности деятельности ОВД заключен существенный недостаток, связанный с тем, что она базируется, преимущественно, на количественных показателях, что неизбежно порождает формальное следование за их внешними циф-

ровыми значениями, величина которых может зависеть от самых разных, в том числе сугубо субъективных, факторов [6, с. 104, 105].

В связи с этим в режиме совершенствования организационных основ правового регулирования досудебного обжалования действий и решений ОВД в перспективе можно предложить проведение следующих мероприятий:

- ♦ законодательное разделение механизмов досудебного обжалования и ведомственного контроля в деятельности ОВД;

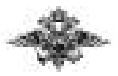
- ♦ создание в системе территориальных ОВД подразделений, наделенных правом рассмотрения жалоб на действия и решения должностных лиц ОВД, с отделением их функций от функций Управления по работе с обращениями граждан и организаций, образованного в соответствии с требованиями Административного регламента по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок в структуре Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций;

- ♦ предоставление подразделениям по рассмотрению жалоб граждан (организаций) осуществлять их рассмотрение в полном объеме с вынесением решения и разъяснением дальнейшего порядка обжалования;

- ♦ определение подведомственности жалоб вновь образованным подразделениям — жалобы, связанные с оказанием государственных услуг, жалобы, содержащие информацию о противоправной деятельности сотрудников ОВД, и иные жалобы, не связанные с производством по уголовному делу или делу об административном правонарушении в отношении заявителя;

- ♦ определение основ взаимодействия вновь образованных подразделений с иными подразделениями ОВД по порядку предоставления дополнительной информации по поступившей жалобе, затребования письменных объяснений сотрудников, действия которых обжалуются, информационному обеспечению деятельности;

- ♦ определение условий допустимости (приемлемости) жалобы с возможностью оставления без рассмотрения немотивированных жалоб, либо жалоб, форма которых не соответствует правилам, установленным Федеральным законом № 59-ФЗ;



♦ определение алгоритма рассмотрения жалобы — сроков регистрации, первичного изучения, проверочных мероприятий, рассмотрения по существу, вынесения решения, направления ответа заявителю.

Следует отметить, что 12 сентября 2013 г. Приказом МВД России № 707 утверждена Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации [7], зарегистрированная в Минюсте России 31 декабря 2013 г., которая призвана заменить утративший силу Административный регламент, утвержденный приказом № 1221. Целью принятия этой инструкции, как следует из ее преамбулы, является установление единого порядка рассмотрения обращений граждан и организаций, и снова, как и в регламенте, речь идет обо всех обращениях, независимо от их специфики (специфика, отчасти, отражена в ряде положений инструкции, но в целом предусмотрены общие правила рассмотрения и предложений, и заявлений, и жалоб). За качество рассмотрения обращений отвечают, в соответствии с п. 3.2 приказа, начальники самостоятельных подразделений, а за обеспечение своевременного, полного и объективного рассмотрения обращений — начальники ОВД. Предусмотрена и персональная ответственность начальников подразделений делопроизводства и режима, а равно должностных лиц ОВД — непосредственных исполнителей, рассматривающих поступившее обращение. С одной стороны, распределение персональной ответственности по четырем уровням означает, несомненно, серьезное внимание руководства МВД России к процедурам рассмотрения обращений, однако, с другой стороны, обилие персонально ответственных лиц нивелирует возможность определения их индивидуальных просчетов и превращает персональную ответственность, по сути, в коллективную. Далее, для рассмотрения обращений в п. 3 Инструкции установлено девять этапов: 1) прием и первичная обработка обращений; 2) их регистрация и учет; 3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; 4) рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; 5) подготовка и направление ответов на обращения; 6) хранение обращений и материалов по их рассмотрению; 7) личный прием граждан; 8) анализ рассмотрения обращений; 9) контроль за рассмотрением обращений. Сразу укажем, что последние четыре этапа, по сути, не связаны непосредственно с рассмотрением жалоб, а носят обеспечительный характер.

Положения о досудебном обжаловании, включенные в регламент 2011 г., в данной инструкции не отражены, хотя в ней и излагается ряд особенностей рассмотрения некоторых обращений (в частности, связанных с уголовным судопроизводством), что служит поводом в пользу распределения подведомственности жалоб. Однако, в конечном итоге предложенный в Инструкции порядок рассмотрения обращений граждан и организаций обладает, на наш взгляд, рядом недостатков:

- ♦ отсутствие полной индивидуализации процедур рассмотрения обращений различных видов;
- ♦ неопределенность в конечном субъекте, принимающем решение по поступившему обращению;
- ♦ определение широкого видового перечня подразделений, осуществляющих рассмотрение обращений граждан (включая образовательные и санаторно-курортные учреждения);
- ♦ установление длительных сроков для совершения первичных действий по поступившему обращению (семь дней для принятия решения о рассмотрении по существу);
- ♦ установление безотлагательного рассмотрения только парламентского запроса.

Кроме того, предусмотренный административным и уголовно-процессуальным законодательством ведомственный контроль не получил в Инструкции должного и подробного освещения, не определены и направления его совершенствования.

Таким образом, анализ перспективных направлений совершенствования организационных основ правового регулирования досудебного обжалования гражданами и организациями действий (бездействий) ОВД позволяет сделать следующие выводы:

- ♦ понятие организационные основы правового регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) и решений органов внутренних дел является комплексным и включающего в себя следующие позиции: принципы организации ОВД как одного из органов исполнительной власти, наделенных управленческими функциями; принципы деятельности ОВД, закрепленные актами федерального законодательства (законность, открытость и публичность, беспристрастность, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина); подведомственность вопросов досудебного обжалования соответствующим должностным лицам ОВД и перечень обжалуемых действий и решений;

♦ о необходимости установления в системе ОВД инстанционности досудебного обжалования: первичная жалоба поступает на рассмотрение руководителю подразделения, апелляционная — при недовольстве его решением — начальнику территориального ОВД.

♦ о создании в системе территориальных ОВД подразделений, наделенных правом рассмотрения жалоб на действия и решения должностных лиц ОВД.

Литература

1. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (по сост. на 25 декабря 2013 г.) // Рос. газ. 2011. 2 мар.

2. Кукса Т.Л. Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или Перспективные направления административной и судебной реформ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1.

3. Философский энциклопедический словарь / Под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М., 1989.

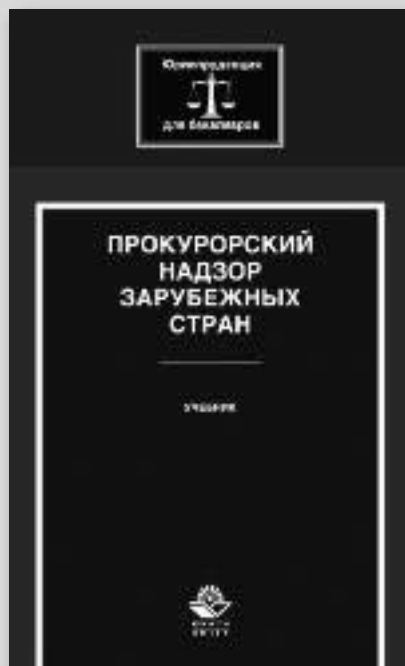
4. Михалева Е.П. Менеджмент: Конспект лекций. М., 2011.

5. Основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007—2017 гг.: утв. Приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 5 // СПС «Консультант плюс».

6. Ипакян А.П., Касьян В.Ю. Новые подходы к оценке эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме реформирования. В сб.: Теория и практика управления органами внутренних дел в условиях реформирования системы МВД России. М., 2003.

7. Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан.

Ендольцева А.В., Химичева О.В., Эриашвили Н.Д. и др. **Прокурорский надзор зарубежных стран:** учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.



На основе сравнительного правоведения рассмотрены особенности организации и деятельности прокуратур зарубежных государств (американских — США, Федеративной Республики Бразилии; европейских — Соединенного Королевства, Французской Республики, Федеративной Республики Германия, Королевства Испания, Итальянской Республики; всех иных, помимо Российской Федерации, стран—участниц СНГ — Республики Беларусь, Украины, Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Республики Армения, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Туркменистана, Кыргызской Республики, Азербайджанской Республики; прибалтийских государств — Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики; вышедшей из состава СНГ Грузии).

Для студентов (курсантов, слушателей) высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов (квалификация «бакалавр»), а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся организацией и функционированием правоохранительных органов ряда зарубежных государств.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
 Адрес редакции: 123298, Москва,
 ул. Ирины Левченко, д. 1.
 Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15
 E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru



ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ НА ПОЧВЕ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ

ИБРАГИМ РИЗВАНОВИЧ ТАКАЕВ,

*адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел
Академии управления МВД России, капитан полиции*

*Научная специальность: 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность*

E-mail: Braga-95@mail.ru

Научный руководитель и рецензент: доктор юридических наук, кандидат экономических наук Емельянова Е.В.

Аннотация. Статья посвящена определению понятия «формы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями», целевым установкам такого взаимодействия и видовым особенностям выявленных направлений.

Ключевые слова: органы внутренних дел, религиозные объединения, общественная безопасность, полиция, взаимодействие, формы взаимодействия, межконфессиональные противоречия.

FORMS OF INTERACTION OF THE INTERNAL AFFAIRS AND RELIGIOUS ASSOCIATIONS FOR THE PREVENTION OF OFFENSES COMMITTED ON THE BASIS OF INTERFAITH CONFLICTS

IBRAGIM RIZVANOVICH TAKAEV,

*adjunct of the Department of theory and sociology of management bodies of internal
Affairs of Academy of Ministry of interior of Russia, police captain*

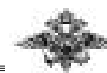
Annotation. The article is devoted to the definition of «forms of interaction of the internal affairs and religious associations» target settings such interaction and species characteristics identified areas.

Keywords: law-enforcement bodies, religious associations, public safety, police, interaction, interaction forms, interfaith contradictions.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности в современной России выступает обеспечение общественной безопасности. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹. В Концепции общественной безопасности профилактика социальных и межнациональных конфликтов находится на втором месте после противодействия преступлениям различной природы (террористической, экстремистской, коррупционной и иной направленности), что означает приоритет в разработке комплекса мер по обеспечению общественной безопасности именно на данных направлениях в целях минимизации вредных последст-

вий деятельности, ведущейся намного более часто и активно, нежели возникновение различного рода катастроф. Так, С.Е. Пролетенкова отмечает несбалансированность государственно-конфессиональной политики, которая становится важной причиной роста радикализма и ксенофобии в российском обществе, а также использование религиозного фактора транснациональными организованными преступными сообществами в качестве идеологической основы для объединения своих членов, реальным подтверждением чему, по ее мнению, выступают целенаправленные политические устремления зарубежных религиозных центров экстремистского толка на субъекты Северо-Кавказского федерального округа, среди жителей которых они стремятся формировать и проводить ус-

¹ Концепция общественной безопасности: утв. Президентом РФ // Консультант плюс.



тойчивые антиправославные, а в конечном итоге — антирусские и антироссийские настроения². В связи с этим укажем, что межконфессиональные противоречия и возникающие на их почве правонарушения не могут прогнозироваться только средствами деятельности правоохранительных органов, поскольку религиозная составляющая, в силу принципа свободы совести, выведена за рамки постоянной правоохраны. Имеющиеся в распоряжении государства средства контроля и надзора за деятельностью религиозных объединений позволяют своевременно выявлять экстремистские организации, пресекать их деятельность на религиозной почве, обеспечивать безопасность проведения религиозных мероприятий. Сфера же готовящихся противоправных посягательств остается длительным периодом закрытой и неподконтрольной правоохранительным органам. Именно поэтому сотрудничество с религиозными объединениями является актуальным направлением профилактики правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий.

Экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур является одним из наиболее реальных источников угроз общественной безопасности. Причиной этого, на наш взгляд, является отсутствие начал толерантности в сознании большого числа российских граждан. Как известно, исторически в Российской империи не проводилась политика провозглашения национального равноправия, а в СССР, наоборот, межнациональные отношения строились во многом по принципу унификации. В современной России, на фоне падения уровня жизни в начале 1990-х гг. XX в., а также на фоне «парада суверенитетом», своеобразным итогом которого стало образование Российской Федерации как независимого государства проблемы национальной и религиозной толерантности существенно обострились. Более того, социальные и межнациональные конфликты все чаще — насильственное разрешение, а также высокий общественный резонанс, сопровождающий правовые аспекты разрешения конфликта. Например, осенью 2013 г. в Бирюлево было совершено убийство местного жителя. Убийцей был гражданин Азербайджана, проживавший в этом же районе. Деятельность по установлению его местонахождения и задержанию сопровождалась отвлечением значительных сил ОВД на поддержание порядка на территории района, поскольку экстремистски настроенные граждане устроили погром местного рынка, на котором работали приезжие из регионов Кавказа.

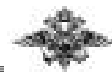
Совершенному преступлению был искусственно придан мотив национальной вражды, хотя убийство было совершено на бытовой почве. Одновременно ряд общественных деятелей допустили публичные высказывания относительно «радикальных методов» разрешения подобных конфликтов, что вызвало недовольство у представителей народов Кавказа, в том числе депутатов Государственной Думы. Указанный пример убеждает в том, что опасность национального или религиозного экстремизма отчасти заложена в массовом общественном сознании, в отличие от террористической деятельности.

Как указывает Т.Н. Кильмашкина, несовместимые взаимоисключающие интересы, являющиеся причиной противоречий, связанных с неудовлетворением базовых потребностей людей и социальных групп, трансформируются в реальное противоборство³. Р.Р. Абдулганеев при этом обращает внимание на причины популярности деструктивных религиозных культов, спектр которых включает религиозную безграмотность населения, а также само содержание крайних теологических воззрений, очень четко проводящих грань по системе «свой — чужой»⁴. Межконфессиональные противоречия включают взаимоисключающие интересы различного уровня в тех случаях, когда религиозные интересы носят выраженный конфликтный характер, или, как это имеет место в ряде этнически славянских регионов России, дополняются противоречиями на национальной почве, трансформирующиеся в столкновения. Для предупреждения таких ситуаций должны быть задействованы подразделения ОВД, на которые возложены функции по охране общественного порядка. Однако, как показывает практика, эффективная деятельность ОВД в таких случаях бывает парализована из-за внезапности возникновения конфликта. Например, в 2006 г. в г. Кондопога Республики Карелия происходили четырехдневные массовые беспорядки на межнациональной почве, поводом для которых послужил конфликт между работником ресторана (уроженцем Чечни) и несколькими посетителями ресторана из числа местных жителей, среди которых были ранее судимые лица. В ходе драки были убиты

² Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

³ Кильмашкина Т.Н. Конфликтология: социальные конфликты. М., 2012. С. 208—214.

⁴ Абдулганеев Р.Р. Деструктивные культы и тоталитарные секты как источник распространения религиозного экстремизма // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 76—79.



двое местных жителей. Как указывается в литературе, реальная работа властей города и правоохранительных органов началась спустя трое суток, когда был введен в действие оперативный план «Вулкан-1» в Кондопоге и развернут Оперативный Штаб МВД Карелии⁵.

Взаимодействие ОВД с религиозными объединениями служит как важным условием предупреждения развития межконфессиональных противоречий до степени конфликта, так и средством минимизации последствий конфликтной ситуации. Взаимодействие как инициативная деятельность, направленная на достижение общего результата, — предупреждения (снижения количества) правонарушений и преступлений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий, — может принимать определенные формы и реализовываться с помощью определенного набора методов. Религиозные объединения как субъект взаимодействия характеризуются, на наш взгляд, следующими позитивными для целей взаимодействия чертами: 1) нравственный авторитет руководителей религиозного объединения как в среде его членов, так и в среде лиц, сочувствующих определенной религии; 2) наличие религиозного толкования соответствующих форм поведения, признаваемого противоправным или социально опасным; 3) наличие организационного компонента, вследствие чего руководство религиозным объединением имеет возможность донести идею пользы взаимодействия с полицейскими подразделениями до массового сознания прихожан. Эти черты могут в полном объеме использоваться в целях надлежащей организации взаимодействия со стороны ОВД.

Следует признать, что взаимодействие ОВД с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений на почве межконфессиональных противоречий является взаимодействием вторичного уровня, поскольку первичный, более высокий, предполагающий разработку концептуальных основ сотрудничества между органами государственной власти и религиозными институтами гражданского общества, устанавливается между руководителями территориальных органов исполнительной власти и предполагает реализацию наиболее общих начал взаимодействия: религиозное просвещение, проведение религиозных мероприятий, реализацию программ религиозной толерантности и пр. Взаимодействие же со стороны ОВД выглядит более конкретным по следующим основаниям:

◆ наличие специального предмета взаимодействия — предупреждение правонарушений на почве межконфессиональных противоречий;

◆ наличие специальных субъектов взаимодействия — рядовой состав ОВД выступает здесь в качестве приданной силы (например, при обеспечении безопасности проведения религиозной церемонии);

◆ наличие специальных форм и методов взаимодействия (если первый уровень в силу властного публично-правового начала предполагает разработку общей концепции и основные направления культурного и просветительского профиля, то в силу специфики статуса ОВД как подразделения правоохранительной системы второй уровень взаимодействия носит конкретный и близкий к задачам правоохранительной деятельности уклон).

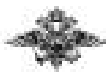
В юридической литературе взаимодействие ОВД с общественными объединениями относят к организационным функциям или принципам управления системой правоохранительных органов, который непосредственно связан с функциональной стороной деятельности ОВД, призванных решать задачи охраны правопорядка и борьбы с преступностью, которые невозможно решить без должного взаимодействия с другими органами власти и управления, общественными организациями и гражданами⁶. В связи с этим формы взаимодействия ОВД с религиозными организациями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий, можно определить как систему взаимно согласованных действий, подчиненных идее реализации конечной цели — сокращения правонарушений экстремистской направленности, разработанных совместно подразделениями МВД России и религиозными объединениями.

Например, М.А. Яворский называет две основные формы взаимодействия ОВД и религиозных объединений — проведение совместных мероприятий и информационный обмен⁷. Однако, фактически можно определить несколько большее их количество. Так, в публикациях на информационных электронных ресурсах подразделений МВД России, в связи с актуальностью организации взаимодействия полиции и общества, приводится такая форма взаимодействия, как привлечение граждан к охране общественного порядка; при этом координаторами здесь выступают общественные советы, созданные при ОВД, на которые возложено содействие развитию со-

⁵ Поленов Г.Ф. Организация или активное участие в групповых действиях, нарушающих общественный порядок. М., 2007. С. 117.

⁶ Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2002. С. 48, 49.

⁷ Яворский М.А. Формы и методы взаимодействия ОВД с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному экстремизму // Российский следователь. 2008. № 24. С. 31—33.



трудничества ОВД и граждан⁸. В публикациях, подготовленных Объединенной редакцией МВД России, называется 14 форм взаимодействия ОВД и общественных объединений. Не весь приведенный перечень можно использовать для организации взаимодействия ОВД и религиозных объединений, однако часть предлагаемых форм может быть востребована, например: деятельность общественного совета, проведение тематических мероприятий, совместное участие представителей религиозных объединений и ОВД в планировании проведения масштабных религиозных мероприятий.

В режиме активизации связей ОВД с общественностью Б.О. Любимов предлагает использовать такие средства, как пропаганда и информирование общественности⁹. При организации взаимодействия между ОВД и религиозными объединениями особое значение приобретает конечная цель взаимодействия — предупреждение правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий. Здесь необходимо учитывать особенности инструментов регулирующего воздействия, выделенные в конфликтологии. Типовой состав этих инструментов предполагает тактические, оперативные и стратегические решения, при этом тактические решения направлены на урегулирование конфликтов путем силового и экономического давления на его участников или посредством налаживания переговорного процесса; оперативные решения связаны с разовыми действиями, направленными на ограничение разрастания конфликтов или устранение последствий конфликтов, а стратегические решения ориентированы на предупреждение кризисов на основе заблаговременного создания правовых, политических, экономических и социально-психологических условий безболезненного решения проблем. Т.Н. Кильмашкина выделяет несколько форм выражения религиозной нетерпимости: обвинение представителей другой религии в социальных бедах; разжигание конфликтов и войн под религиозными знаменами; переплетение религиозных различий с классовым или этническим неравенством и несправедливостью¹⁰.

С учетом изложенного, формы взаимодействия ОВД с религиозными объединениями в режиме достижения цели предупреждения правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий, могут включать в себя несколько уровней:

◆ информационный: 1) создание специально разработанной базы данных о религиозных организациях, действующих на территории региона; 2) создание информационного ресурса, посвященного характеристике

основных традиционных религий и деятельности известных запрещенных религиозных организаций; 3) установление сети агентурных связей, с помощью которых можно выявлять причастность конкретных лиц (жителей обслуживаемой территории) к деятельности запрещенных религиозных организаций (это может быть не только использование агентуры в классическом его понимании, но и открытие своеобразной «горячей линии» для приема таких сообщений от граждан на условиях конфиденциальности); 4) прием информации о готовящихся религиозных мероприятиях и определение степени возможной внешней угрозы для их проведения;

◆ просветительский: 1) совместное участие в общегуманитарных мероприятиях, проводимых с участием религиозных объединений (благотворительные акции, занятия для молодежи, спортивные конкурсы, праздники); 2) организация и проведение научно-практических мероприятий, посвященных укреплению религиозной толерантности; 3) привлечение представителей религиозных организаций для работы с сотрудниками ОВД для формирования у последних толерантного отношения ко всем законно действующим конфессиям;

◆ научный: 1) проведение комплексных исследований влияния религии на социальную жизнь региона; 2) создание детальной криминологической характеристики преступлений и правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий; 3) комплексный анализ состояния религиозной толерантности в регионе с определением потенциальных рисков возникновения конфликтов на межконфессиональной почве;

◆ практический: 1) разработка совместных мероприятий, посвященных профилактике религиозного экстремизма; 2) использование религиозных знаний при осуществлении профилактических мероприятий; 3) создание в системе подразделений по противодействию экстремизму должностей сотрудников, осуществляющих контакты как с представителями традиционных религиозных объединений, так и с представителями иных подразделений ОВД, для получения информации о совершенных или готовящихся правонарушениях или преступлениях, мотивом которых выступает религиозная ненависть или вражда.

⁸ URL://http://www.kotovo-ovd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=374:2013-02-11-14-25-23&catid=104:2012-06-06-17-13-33&Itemid=246

⁹ Любимов Б.О. Политические аспекты взаимодействия учебных заведений МВД Российской Федерации с общественностью: Дисс. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2007. С. 11.

¹⁰ Кильмашкина Т.Н. Указ. соч. С. 216.



СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СУДЕБНАЯ СИСТЕМА В СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ

АНАТОЛИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ ЧЕРНОВ,

*начальник отдела по контролю за ревизионной деятельностью в органах и учреждениях
Судебного департамента Контрольно-ревизионного управления Судебного департамента
при Верховном Суде Российской Федерации*

*Научная специальность: 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность
E-mail: chernovE@cdep.ru*

Аннотация. Статья посвящена правовой характеристике понятия судебная власть и судебная система; анализируются традиционные представления о функционировании судебной системы, принципы и свойства отправления правосудия в соответствии с действующим законодательством стран Балтии и СНГ.

Ключевые слова: законодательство, совершенствование, судебная власть, страны СНГ, страны Балтии, Конституция.

JUDICIAL AUTHORITY AND JUDICIAL SYSTEM IN CIS AND BALTIC COUNTRIES

ANATOLIY EVGENYEVICH CHERNOV,

*head of the Department for control over audit activity in the organs and institutions of the Judicial Department
of the audit Department of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation*

Annotation. Article is devoted to the legal characteristic of concept judicial authority and judicial system, traditional ideas of functioning of judicial system, the principles and properties of administration of justice according to the current legislation of the Baltic States and the CIS are analyzed.

Keywords: legislation, improvement, judicial authority, CIS countries, Baltic, constitution.

В последнее десятилетие произошли глубокие изменения в законодательстве стран СНГ и Балтии, которые затронули особую часть государственно-правовой сферы — судебную систему. Действующее законодательство Латвии, Литвы, Эстонии, Казахстана и др. стран требует постоянного совершенствования, а общий курс модернизации страны открывает новые возможности и формы развития судебной системы. Изменяются подходы не только к пониманию, но и к применению правовых актов по вопросам судопроизводства. Однако, при этом создание соответствующей нормативной базы, регулирующей различные сферы судебной деятельности, требует коренных преобразований, включая государственные отрасли и институты по вопросам судостроительства. необходимость в юридических переменах продиктована чисто практическими соображениями и вряд ли у кого вызовет возражения,

поскольку эффективность судебной системы не должна подвергаться сомнению.

Как известно, судебная власть играет важную роль в развитии современного государства и формировании гражданского общества. С момента приобретения независимости различные страны — участники СНГ проделали неодинаковый путь к демократизации государства, права и общества. С учетом исторического прошлого, все же необходимо определить место судебных органов в системе государственных органов.

Сегодня практически все государства ориентированы на процессы конституционной демократии и политической стабильности. В данном случае гарантией демократизма государственного механизма служит принцип разделения властей и их взаимодействия на равных началах. Важно отметить, содержание такого принципа означает, что каждая власть имеет монопо-



лию на свои функции и не может выполнять функции других властей. Это особенно важно, поскольку судебная власть — одна из древнейших форм реализации властных полномочий, установленных государством.

Понятие судебной власти отражает общие принципы и свойства отправления правосудия в соответствии с действующим законодательством страны. В Конституции Республики Беларусь термин «судебная власть» раскрывается через ряд положений, охватывающих как организацию судебной системы, так и принципы деятельности судов. Наряду с этим термином в законе страны употребляется термин «правосудие» (ст. 115), которым обозначается содержание судебной деятельности, если такое положение соответствует всем требованиям закона [1]. Судебная власть признается как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, ее органы пользуются самостоятельностью.

Примечательно, что Конституция Эстонской Республики не дает определения судебной власти. Все же из ее норм следует, что судами Эстонии являются уездные и административные суды, окружные суды и Государственный суд. Суд независим в своей деятельности и осуществляет правосудие в соответствии с Конституцией и законами [2].

В широком смысле слова судебную власть можно определить как общепризнанную систему судебных органов государства, осуществляющих правосудие. В теоретическом плане, правосудие — важнейшая функция и форма осуществления судебной власти. Осуществление правосудия как специфической формы государственной деятельности состоит в том, чтобы обеспечивать надлежащее применение законов. Бесспорным фактом является и то, что на суды возложена основная роль в процессе защиты и восстановления нарушенных прав. Стоит заметить, что в законодательстве стран СНГ принципы судебной деятельности признаны наиболее важными и достаточными инструментами осуществления судебного процесса во всех инстанциях.

На практике судебную власть определяют как «специфическую независимую ветвь государственной власти, осуществляемую путем гласного, состязательного, как правило, коллегиального рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях споров о праве». Несколько иначе определяют сущность судебной власти специалисты в области процессуального права и судоустройства. По их мнению, «судебная власть есть

предоставленные специальным органам государства — судам полномочия по разрешению отнесенных к их компетенции вопросов, возникающих при применении права и реализации этих полномочий путем конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного судопроизводства с соблюдением процессуальных норм, создающих гарантию законности и справедливости принимаемых судами решений» [5].

Некоторые ученые, говоря о судебной власти, имеют в виду структуру судебной системы [6].

На наш взгляд, с таким утверждением нельзя согласиться, поскольку действующая судебная система — это особая форма организации судебной власти. По мнению К.Ф. Гуценко, судебная власть — «это роль, но не актер», это ее полномочия, функции, но не ее исполнитель. Иначе говоря, судебной властью как видом (формой) государственной власти надлежит считать не орган (суд) или должностное лицо (например, судебного пристава), а то, что они могут и в состоянии сделать, какими для этого способностями и возможностями обладают [7]. Полагаем, судебная власть выступает разновидностью государственной власти, поскольку это определено в Конституции большинства демократических стран. Так, судебная система Российской Федерации устанавливается ч. 3 ст. 118 Конституцией РФ и федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» [11].

Определенную специфику и правовой характер приобретает судебная система в странах СНГ и Балтии.

Конституция Республики Казахстан четко и основательно закрепляет: «судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается» [3].

Конституция Республики Узбекистан устанавливает норму, в соответствии с которой «судебная власть действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий и иных общественных объединений» [4]. Судебная система Эстонии определена Конституцией и законом о судах. Аналогичное положение существует в Латвийской и Литовской Республиках [8].

Безусловно, законы данных стран приняты с учетом исторического опыта, настоящего и будущего развития судебной системы, ориентированного на обеспечение независимости судебной власти.



Некоторые специалисты утверждают, что «система в процессе функционирования выступает как единое, целостное образование, в котором между ее структурой и функциями существует взаимосвязь и взаимообусловленность» [9, с. 138]. Однако, в научной среде господствует мнение о том, что единство судебной системы — основополагающий элемент конституционных основ судебной системы [10, с. 7—16].

Современные проблемы судебной власти и судебной системы стран СНГ и Балтии, среди которых низкая взаимосвязь между звеньями судебной системы, слабая реализуемость института ответственности судей заставляют задуматься над необходимостью структурной модернизации системы судебной власти в стране.

Анализ ряда принципиальных фактов и положений показывает, на деятельность судебной власти и организацию судебной системы оказывает существенное влияние характер государственного устройства, международное сотрудничество с другими странами. Судебная сфера в настоящее время только лишь приближается к пониманию феномена судебной власти во всей его глубине, сложности и многообразии.

Отвечая на вопрос о том, какая судебная система является более оптимальной и совершенной, следует указать, что все зависит от внутренней политики каждой конкретной страны. Характерно и то, что организация судебной системы определяется правовой системой самого государства, уровнем развитием демократии в стране. Не менее важно и то, что на судебные органы возлагается одна из основных задач — защита прав человека.

Традиционные представления о функционировании судебной системы уходят в прошлое. При этом совершенствование действующей системы требует использования опыта прошлых лет при формировании судебных органов и определении современных принципов их деятельности.

Необходимо признать, что вопросы относительно развития судебной власти и судебной системы требует более углубленного рассмотрения и изучения с учетом теории и практики зарубежных стран.

Литература

1. Конституция РБ 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Закон РБ от 1 ноября 2004 г. №321-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 175. 2/1070.

2. Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. Таллин, 1992 г.

3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента. 1995. № 2. Ст. 25.

4. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (по состоянию на 18 апреля 2011 г.) // Офиц. изд. «Конституция Республики Узбекистан». Ташкент, 1992.

5. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 4 декабря 2006 г. № 126 (ред. от 16 апреля 2013 г.) «Об организации и проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 9.

6. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 22 февраля 2007 г. № 25 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в аппарате Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и в управлениях (отделах) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации» // Консультант Плюс.

7. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 20 февраля 2007 г. № 22 «О финансовом обеспечении государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (вместе с Типовым соглашением между судом, в котором законодательством Российской Федерации предусмотрено рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей, и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) // Консультант Плюс.

8. Судебная система Латвии определяется Конституцией, законами: от 15 декабря 1992 г. «О судебной власти»; от 23 ноября 1995 г. «О сиротских судах и волостных судах»; от 14 июня 1996 г. «О Конституционном суде»; Судебная система Литвы определена в Конституции, Законе Литовской Республики от 31 мая 1994 г. «О судах».

9. *Сурмин Ю.П.* Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. Киев, 2003.

10. *Тихомиров Ю.А.* Конституционные основы судебной системы. В кн.: Судебная власть в России: Роль судебной практики: Учеб. пособие. М., 2002.

11. ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 6 янв.



ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОЗЫСКНОЙ РАБОТЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА

Л.А. АВДАШКЕВИЧ,

адъюнкт кафедры организации оперативно-розыскной деятельности Академии управления МВД России

Научная специальность: 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность;

оперативно-розыскная деятельность

E-mail: mila.avdashkevich@yandex.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент **Яковец Е.Н.**

Аннотация. Статья посвящена становлению информационного обеспечения розыскной работы подразделений уголовного розыска.

Ключевые слова: розыскная работа, информационное обеспечение, криминалистическая регистрация, розыскной интегрированный банк данных, оперативно-розыскной учет.

THE HISTORICAL STAGES OF DEVELOPMENT OF INFORMATION SUPPORT INVESTIGATIVE WORK UNITS OF THE CRIMINAL INVESTIGATION

L.A. AVDASHKEVICH,

graduated in military academy of OORD chair of Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Annotation. The formation of information support investigative work units of the criminal investigation Department.

Keywords: investigative work, information support, forensic registration, search integrated data Bank, investigative accounting.

Развитие информационного обеспечения сыскной деятельности полиции с позиций ретроспективы уголовного и политического сыска достаточно полно и всесторонне освещено в литературе. Изучение этого вопроса началось в Российской империи еще в начале XX в. К этому моменту опыт розыскной работы в основном уже был обобщен¹. С несколько меньшей интенсивностью и определенной идеологической заданностью эта работа продолжалась в советский период². Активно изучалась проблематика развития информационного обеспечения розыскной работы российской полиции и зарубежными исследователями³.

Новый всплеск интереса к развитию информационного обеспечения розыскной работы органов внутренних дел Российской империи наблюдается в современный период. Этому вопросу посвящено несколько диссертационных⁴ и монографических исследований⁵. В определенном смысле обобщением этой многогранной и в целом плодотворной работы, рубежом в историографии, посвященной данному вопросу, явилось фундаментальное исследование Т.Л. Матиенко⁶.

Изучение указанной проблемы невозможно без рассмотрения вопросов, связанных с развитием информационного обеспечения деятельности уголов-

¹ Белецкий С.П. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913; Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. Настоящее и будущее русской полиции. М., 1907.

² Мулукаев Р.С. История полиции дореволюционной России. М., 1981; Шинджикашвили Д.И. Сыскная полиция царской России в период империализма. Омск, 1973.

³ Weissman N. Regular police in Tsarist Russia, 1900—1914 // The Russian Review. Vol. 44. 1985. P. 45—68; Reform in Modern Russian History: Progress or Cycle? / Ed. by Taranovski Th. Cambridge: Cambridge University Press, 1995; Abbott R. Police reform in the Russian Province of Iaroslavl (1856—1876) // Slavic Review. 1973. № 2. Vol. 32. P. 292—302.; Ruud Ch., Lopukhin A.A. Police Insubordination, and the Rule of Law // Russian History 20. 1992. P. 147—162.

⁴ Лядов А.О. Уголовный сыск в дореволюционной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1997; Фоминчев А.Ю. Проекты реформы российской полиции в конце XIX — начале XX вв.: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

⁵ Галвазин С.Н. Охранные структуры Российской империи: Формирование аппарата, анализ оперативной практики. М., 2001; Сизиков М.И. История полиции царской России. М., 1993; Елинский В.И. История уголовного сыска в России X — начало XX в.: М., 2004.

⁶ Матиенко Т.Л. Организация сыска в России в IX — начале XX вв.: генезис, закономерности, исторический опыт: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010.



ного розыска, которые всегда привлекали внимание исследователей. Данному направлению деятельности посвящены как отдельные параграфы и главы диссертационных и монографических исследований⁷, так и целые научные работы, в том числе и в региональном аспекте⁸. Исследованием, консолидирующим различные точки зрения по данной проблеме, является известная монография В.И. Елинского⁹.

Как показывают данные исследования, условием успешного осуществления розыскной работы являлась и является надлежащая организация ее информационного обеспечения, которое далеко не всегда было достаточно эффективным. Конечной целью настоящей работы является разработка предложений по оптимизации розыскного информационного процесса, урегулированного нормами права, включающего в себя оперативно-розыскную регистрацию, создание оперативно-розыскного учета и формирование на его основе розыскного интегрированного банка данных, создаваемого в интересах обеспечения розыскной работы подразделений уголовного розыска в современном ее понимании. Безусловно, многие предпосылки для этого появились еще в конце XIX — начале XX вв.

В данном аспекте вначале целесообразно рассмотреть историческую ретроспективу создания в России и за рубежом полицейских учетов, использовавшихся в розыскной работе.

Встречающиеся в научной литературе¹⁰ периодизации становления и развития криминалистической регистрации в историческом плане можно обобщить и свести к трем основным этапам, что автором и сделано в данной статье. Им предлагается следующая периодизация этих этапов:

1) зарождение простейших видов регистрации преступлений и лиц, к ним причастных, применение в отношении последних клеймения, калечения и татуирования, а также произвольно выполнявшихся описаний их внешности (XIII — середина XIX вв.);

2) появление и развитие научных методов уголовной регистрации: антропометрии, сигналетической фотографии, словесного портрета, дактилоскопии и др.; создание картотечных систем учета разыскиваемых и осужденных лиц (вторая половина XIX — середина XX вв.);

3) создание автоматизированных информационных систем, реализующих достижения в области кибернетики, электроники, информатики и других наук (вторая половина XX в. — настоящее время).

Касаясь первого этапа приведенной периодизации, автор, тем не менее, полагает, что отнесение таких позорящих наказаний, как клеймение, калечение и татуирование к уголовной регистрации представляется не вполне корректным, поскольку в большей степени они носят характер наказания. Их применение не соотносится к одним из основных принципов этой деятельности — принципом гуманности. Более того, «зарегистрированные» подобным образом разыскиваемые лица не могут быть однозначно идентифицированы. Их можно только распознать в общей массе законопослушных лиц (в частности, причислить к определенному классу правонарушителей), но не отождествить, а идентификация в розыскной работе, как известно, имеет доминирующее значение. В связи с этим и смысл подобной регистрации в значительной мере утрачивается.

Учеты, основывавшиеся на произвольном описании внешности лиц и придерживавшиеся, как правило, алфавитной классификации, также были малоэффективны и достигали цели только в борьбе с местными, ведущими оседлый образ жизни преступниками¹¹.

В ходе рассмотрения второго этапа развития уголовной регистрации, основывавшейся уже на научных методах, необходимо выделить следующие виды полицейской регистрации: 1) политически неблагонадежных лиц, а также политических преступников, осуществлявшейся охранными отделениями; 2) обвиняемых и подозреваемых в совершении общеуголов-

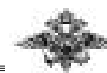
⁷ Репкин М.С. Розыскные меры в стадии предварительного расследования: Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009; Шамагов А.В. Правовое регулирование содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999; Его же. Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности: Теоретико-правовое исследование российского опыта: Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005; Яковец Е.Н. Органы профессионального сыска и иные субъекты информационной безопасности Российской империи: Моногр. М., 2012.

⁸ Калашникова С.И. История уголовного сыска в России в конце XIX — начале XX вв.: на мат. Забайкальской области: Дисс. ... канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2007.

⁹ Елинский В.И. История уголовного сыска в России (X — начало XX вв.). М., 2004.

¹⁰ Ялышев С.А. Теория криминалистической регистрации: проблемы, тенденции, перспективы: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999; Заблочный П.Н. Совершенствование деятельности по использованию криминалистических учетов в раскрытии и расследовании преступлений: Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 14, 15; Есин С.Н., Андреев М.М. Современные системы регистрации граждан и возможности их использования в раскрытии и расследовании преступлений // Вестник криминалистики. 2008. № 3. С. 90—94.

¹¹ Криминалистика / Под ред. А.Я. Вышинского. М., 1938. С. 19.



ных преступлений, проводившейся уголовно-сыскной полицией.

Второй этап развития криминалистической регистрации связывается некоторыми авторами с бурным формированием в мире капиталистических отношений и значительным повышением в этой связи уровня преступности. В частности М.М. Эндреев, следуя в русле известного марксистско-ленинского тезиса о преступности капитализма в целом как политического строя («...Новорожденный капитал источает кровь и грязь из всех своих пор, с головы до пят»¹²; «...Вся история капитала есть история насилий и грабежа, крови и грязи»¹³), по мнению автора, в своих суждениях повторяет сложившийся в советской криминологии стереотип о том, что «каждый новый эксплуататорский строй рождал новые преступления, ибо без этого немислимы его становление и утверждение»¹⁴. Социалистический строй, являясь первой ступенью коммунистической формации, как известно, не избавил общество от преступности даже на своей развитой стадии, поэтому говорить об имманентно присущей капитализму тенденции резкого роста преступности, по мнению автора, не приходится.

Автор согласен с этими высказываниями, однако полагает, что смена социально-экономических формаций применительно к проблематике учетно-регистрационной деятельности не должна оказывать доминирующего влияния на нее, поскольку такой подход не дает желаемого результата при изучении рассматриваемого вопроса.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что второй этап развития криминалистической регистрации в нашей стране должен охватывать не только дореволюционный, но и часть советского периода, что и продемонстрировано автором в приводимой выше периодизации.

Как отмечал Р.С. Белкин, термин «уголовная регистрация» появился в период становления науки криминалистики, при этом большую роль сыграл тот факт, что разделы науки носили наименования «уголовная техника» и «уголовная тактика»¹⁵.

Уголовная регистрация, по мнению целого ряда авторов, является основой для создания единого информационного пространства, необходимого для решения как оперативно-розыскных, так и процессуальных задач, связанных с раскрытием преступлений, их предупреждением, пресечением и розыском преступников. В связи с этим возникает потребность в созда-

нии на уровне основного звена — органов внутренних дел на территориальном уровне — единой системы уголовной регистрации, осуществляемой соответствующими самостоятельными подразделениями, оснащенными специально оборудованными помещениями (кабинетами) для осуществления всех видов криминологической, криминалистической, оперативно-розыскной и административной регистрации¹⁶. Разделяя это утверждение, автор твердо уверен в том, что создание общей системы регистрации лиц, представляющих оперативный интерес, может быть особенно полезно при осуществлении розыскной работы, связанной с так называемыми «резонансными» уголовными делами, когда от правоохранительных органов ожидают незамедлительного достижения положительных результатов.

Рассматривая вопросы формирования различных регистрационных и поисковых систем, современные исследователи в значительной мере концентрируются на их программно-аппаратной части и правовом обеспечении этой деятельности. Методикам формирования и ведения баз данных, предназначенных для информационного обеспечения ОРД, внимания уделяется значительно меньше. Между тем, автор данной статьи полагает, что цифровые технологии призваны обеспечивать лишь эффективную адаптацию научных учетно-регистрационных методик, обретенных в более ранние периоды, применительно к современным информационным технологиям, и не более того.

Специалисты в области криминалистической науки и теории ОРД справедливо отмечают недостаточную разработанность проблематики уголовной регистрации с учетом ее приоритетного значения для системы информационного обеспечения деятельности всех подразделений и служб правоохранительных органов, включая и розыскные подразделения¹⁷. Причем, если до 1920-х гг. дискуссия среди ученых шла по сути вопроса, и между регистрацией и учетом не ви-

¹² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 770.

¹³ Ленин В.И. Полн. собр. соч.; 4-е изд. Т. 26. С. 109.

¹⁴ Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, И.И. Карпеца, Б.В. Коробейникова. М., 1985. С. 228.

¹⁵ Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание (методологические проблемы). М., 1968. С. 181.

¹⁶ Аتماжитов В.М., Большов И.В., Букейханов П.Е., Кувалдин В.П., Овчинский А.С., Яковец Е.Н. Об опыте уголовной регистрации в органах внутренних дел // Оперативник (сыщик). 2010. № 4. С. 2—6.

¹⁷ Яковец Е.Н. Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности. М., 2009. С. 5.



дели принципиальной разницы (уголовная регистрация есть «учет преступного элемента страны в целях изыскания наилучших способов борьбы с преступностью») ¹⁸, то с начала 1950-х гг. в специальной литературе началась и до сих пор не прекращается оживленная полемика относительно соотношения самих понятий «регистрация» и «учет».

Вначале уголовная регистрация прочно ассоциировалась с криминалистической регистрацией (включая криминалистический и другие виды учета) ¹⁹. В 1930—1940-е гг. использовалось упрощенное понятие «регистрация», а в 1960-е гг. — «криминалистическая регистрация» ²⁰. Значительная часть исследователей так или иначе отмечала синонимичность указанных понятий: «уголовная регистрация есть систематический документальный учет определенной категории лиц...» ²¹ или «совокупность различных видов учета...» ²². Отмечались и попытки путем применения системного подхода свести учеты к единой уголовной регистрации ²³ и рассматривать ее как чисто техническую процедуру оформления и хранения информации ²⁴.

Толковые словари давали примерно одинаковые определения. В результате исследователи, наблюдая, как указанные термины «менялись местами» ²⁵, приходили к неизбежному выводу об их синонимичности. В литературе писали и о «криминалистическом учете» и о «криминалистической регистрации». В целом, более чем полувековая дискуссия не дала сколько-нибудь значительного результата.

Автор полагает, что проблема в данном случае заключается не в принципиальном значении «уточнения», дифференциации или наоборот синонимичности этих понятий, а в содержательной стороне рассматриваемой деятельности, которая в ходе данной дискуссии практически выпала из поля зрения исследователей.

В целом можно прийти к выводу о том, что «учет» всегда понимался несколько уже, нежели «регистрация», которая достигала уровня «научно разработанной системы» ²⁶, тогда как учет выполнял лишь техническую функцию хранения информации. Именно с этих позиций автор статьи и намерен оценивать их соотношение.

Очевидно, что работа любого правоохранительного ведомства связана, прежде всего, с выявлением, предупреждением и раскрытием правонарушений. «Эту задачу, — отмечает И. Морохин, — невозможно выполнить, не владея информацией о субъектах правонарушений. Что же представляет собой эта информа-

ция и каково ее происхождение? Однозначно ответить на этот вопрос нельзя, можно рассмотреть лишь общие принципы сбора, обработки и использования информации» ²⁷. Проблема весьма актуальна, но далеко не оригинальна, а скорее — недостаточно изучена.

Опыт отечественной уголовной регистрации насчитывает более века. Исследователи отмечают рубеж XIX—XX вв. как время бурного развития в России уголовной регистрации преступлений и лиц, их совершивших, в том числе, находившихся в розыске: она «постепенно превратилась в довольно разветвленную и действенную информационно-поисковую систему криминалистической регистрации» ²⁸. Во всех без исключения исследованиях акцент делается именно на *уголовную регистрацию* ²⁹.

В ходе анализа дореволюционного опыта создания учетов основное внимание автором уделено регистрации политически неблагонадежных лиц и политических преступников. В ходе изучения послереволюционного периода рассматривается лишь уголовно-сыскная регистрация, которая, в отличие от последней, применялась уголовно-сыскной милицией после февральских и октябрьских событий 1917 г., а впоследствии была адаптирована к деятельности советского уголовного розыска ³⁰. Все формировавшиеся в рассматриваемые периоды криминалистические учеты весьма эффективно использовались и в розыскной ра-

¹⁸ Якимов И.Н. Практическое руководство к расследованию преступлений. М., 1924. С. 6.

¹⁹ Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. В 2 т. Т. 2. М., 1978. С. 149, 150.

²⁰ Криминалистика / Под ред. А.Н. Васильева. М., 1963. С. 231.

²¹ Советская криминалистика / Под ред. С.П. Митричева, Н.В. Терзиева. М., 1958. С. 252.

²² Криминалистика / Под ред. Р.С. Белкина, Г.Г. Зуйкова. Т. 1. М., 1969. С. 350; Криминалистика / Под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Драпкина. М., 1994. С. 199.

²³ Ялышев С.А. Теория криминалистической регистрации: проблемы, тенденции, перспективы: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 64.

²⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1985. С. 624.

²⁵ Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. Т. 2. С. 147.

²⁶ Криминалистика / Под ред. Н.П. Яблокова. М., 1996. С. 344; Криминалистика / Под ред. Т.В. Аверьяновой, Р.С. Белкина. М., 1997. С. 117.

²⁷ Морохин И. Информационное обеспечение оперативно-розыскной деятельности // Открытые системы. 1999. 16 сент.

²⁸ Эндриев М.М. Современные информационно-поисковые системы регистрации граждан, используемые в расследовании преступлений: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

²⁹ Елинский В.И. Основы методологии теории оперативно-розыскной деятельности. М., 2001. С. 86; Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. Т. 2. С. 149, 150.

³⁰ Полубинский В. Так начиналось. В кн.: Московский уголовный розыск. История в лицах. М., 1998. С. 7—21.



боте, о чем наглядно свидетельствуют многие научные источники³¹. Поэтому детальный анализ методик уголовной регистрации, использовавшихся в различные периоды для формирования учетов, необходим в целях определения подходов к созданию современных автоматизированных информационных систем розыскного назначения (далее — АИС).

В правовом отношении для реализации этой идеи необходимо разработать соответствующий ведомственный нормативный акт — Наставление по работе подразделения уголовного розыска, осуществляющего формирование, ведение и использование оперативно-розыскного учета органа внутренних дел, в рамках которого предполагается создание на базе подразделений УР единой системы формирования

автоматизированных банков оперативно-розыскной и иной информации.

Наряду с этим, необходима разработка Инструкции о взаимодействии МВД России, ФСКН России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России, ФССП России при совместном осуществлении розыска и обмену информацией в сфере розыскной работы, которая призвана восполнить существующий пробел в области межведомственного взаимодействия по рассматриваемому направлению деятельности.

³¹ *Атмажитов В.М., Большов И.В., Букейханов П.Е., Кувалдин В.П., Овчинский А.С., Яковец Е.Н.* Указ. соч. С. 2—6; *Байкова Н.Ф.* Формирование и развитие полицейских функций государства в России в IX — начале XX вв.: историко-правовой аспект: Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2009.

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПОНЯТИЯ ОПЕРАТИВНОГО ВНЕДРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ (МИЛИЦИИ)

АДАМ ГАМИДОВИЧ БОГАТЫРЕВ,

адъюнкт, кафедры ООРД Академии управления МВД России

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

E-mail: b.adam@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры ООРД Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, полковник полиции Харченко С.В.

Аннотация. В статье автор показывает исторические этапы возникновения и развития оперативного внедрения, различные аспекты, связанные с становлением и использованием этого оперативно-розыскного мероприятия в борьбе с преступностью. Автор утверждает, что использование оперативного внедрения в уголовном сыске, стало возможным в результате его применения в политическом сыске царской полицией Российской империй.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, оперативное внедрение, негласные меры, сыска приказ, преступность.

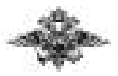
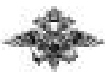
AGENT PENETRATION OF A CLOSED ORGANIZATION IN THE LAW ENFORCEMENT OF THE RUSSIAN INTERIOR MINISTRY: THE DEFINITION AND ITS HISTORICAL DEVELOPMENT

ADAM GAMIDOVICH BOGATYREV,

graduate of OORD the management Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia

Annotation. The author argues that application of agent penetration of a closed organization in modern criminal investigation originates from political criminal investigation at the tsar's police of the Russian Empire.

Keywords: crime detection, agent penetration of a closed organization, covered operations, criminal investigation order, crime.



Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел как целостная система разведывательно-поисковых мер с использованием преимущественно негласных сил, средств и методов для борьбы с преступностью возникла не «на пустом месте», не одновременно, а прошла значительный эволюционный путь.

Возникновение Древнерусского государства сопровождалось формированием законодательства соответствующего типа, уделявшего большое внимание уголовным правоотношениям. Им посвящено достаточно большое число статей в наиболее заметном памятнике древнерусского права — Русской Правде, которая трактует общее понятие преступления следующим образом: преступно только то, что причиняет непосредственный ущерб конкретному человеку, его личности или имуществу. Преступление здесь обозначается словом «обида».

Закон предусматривал определенную систему доказательств, среди которых важное место занимали показания свидетелей: видоков и послухов. Видоки — это свидетели, в современном смысле, очевидцы факта преступления. Послухи — это лица, которые слышали о случившемся от кого-либо, имеющие сведения из «вторых рук».

Гласное и устное уголовное судопроизводство сменилось негласным, предусматривающим письменную форму фиксации его результатов. Вынесение судебных решений предусматривалось только в письменном виде [1, с. 160].

Сыскное производство вначале применялось для преследования государственных преступников, раскрытия и расследования наиболее тяжких преступлений, а затем постепенно распространилось и на другие дела.

В России эволюция ОРД непосредственно связана с правоохранительными органами, осуществлявшими борьбу с преступностью. Отдельные элементы ОРД проявились в деятельности сыскных и судебных органов уже в период царствования Ивана Грозного, который в 1565 г. создал прообраз сыскных подразделений полиции — опричнину, заложил основы розыска. По данным исследователей В.И. Власова, Н.Ф. Гончарова, В.И. Елинского, В.М. Исакова и М.И. Сизикова, в середине XVI в. в центральных органах управления на базе существовавшей до этого Разбойной избы Боярской думы был сформирован Разбойный приказ, на который возлагалась организация борьбы с преступностью. В 1619 г. был создан Сыскной приказ, ведавший розыском преступников, в котором весьма активно использовалась информация граждан о месте их нахождения [2,

с. 69, 70]. В XVII в. Разбойный приказ стал называться Разбойным сыскным, а с 1730 г. — просто Сыскным.

В 1649 г. было принято новое Соборное Уложение, ставшее первым полным собранием законодательных актов, включавшим вопросы государственного, административного, финансового, гражданского, уголовного права и судопроизводства; оно действовало около 200 лет. В нем нашли отражение и правовое закрепление ранее сложившиеся формы, и методы розыскного процесса. Вместе с тем, новый свод законов обеспечил расширение сыскной сферы за счет совершенствования системы доказательств.

Особое внимание Уложение уделило розыскному процессу по так называемым «государевым делам», т.е. политическим преступлениям. Не устанавливая полного перечня органов, которые должны были вести производство по таким делам, не излагая процедуру сыска, закон требовал от всех подданных активного участия в изобличении государевых преступников.

Институт сыщиков как субъектов общеуголовного сыска в России, учрежденный еще в период междоусобицы и ликвидированный в 1627 г. Указом Михаила Федоровича («Впредь сыщиков для сыску татиных, разбойных и убийственных дел в города не посылать»), вновь был учрежден, но уже на постоянной основе [3, с. 173].

С приходом на престол Петра I (1672—1725 гг.) были предприняты новые попытки активизации сыскного дела. Для ведения «розысков» по «государевым делам» в 1702 г. создается Преображенский приказ, руководимый князем Ф. Ромодановским. Этот «злой тиран, пьяный по вся дни... скудный в своих рассудках человек, но великомочный в своем правлении», методами сыска наводил ужас как на простых людей, так и на знатных. Позже функции приказа перешли к Тайным розыскным дел канцелярии.

Первые сведения о таком самостоятельном органе связаны с Указом от 20 мая 1715 г., который учреждает полицейскую канцелярию, где для исполнения полицейских функций состояли солдаты и унтер-офицеры. 25 мая 1718 г. была введена должность генерал-полицмейстера, который возглавил полицейскую канцелярию и всю полицейскую службу в столице [4, с. 78]. По специальному указу Петра I на эту должность был назначен его денщик А.М. Девиер. В 1722 г. была создана обер-полицмейстерская канцелярия в Москве.

В 1724 г. для производства розыскных дел особой важности была учреждена в виде особой палаты



Контора розыскных дел. Однако, она не имела собственного штата и в случае необходимости привлекала к розыску чиновников Сената.

Указом 12 октября 1711 г. «О беспрепятственном розыске, преследовании сыщиками воров, разбойников и их сообщников» был восстановлен ранее упраздненный институт сыщиков. Указ предписывал им «за теми ворами и разбойниками в погоню самим гонять... и таких разбойников и воров ловить». Фактически это означало осуществление внедрения в преступную среду. Одновременно губернаторам предписывалось оказывать сыщикам всемерное содействие, «дабы во всех местах такими... сысками и розысками всемерно воровство искоренялось». Однако, институт сыщиков просуществовал недолго и после его очередного упразднения функции розыска перешли воеводам и их товарищам (заместителям).

Негласные методы все чаще стали прописываться и в нормативных актах, принимаемых полицмейстерской канцелярией. Так, в Инструкции 1723 г., полиции поручалось осматривать на форпостах купеческих людей, в том числе иностранцев, и арестовывать найденный у них запрещенный товар. В этой же Инструкции впервые были регламентированы негласные действия полиции, которые с современных позиций можно квалифицировать как личный сыск. Для его осуществления предусматривался особый штат сотрудников-полицейских чинов, которым предписывалось производить поиск, искусно маскируясь под различные категории правонарушителей. Реализация этого метода работы требовала от сотрудников умения осуществлять негласное наблюдение, использовать соответствующую экипировку, выработать определенную линию поведения, а в случае контакта с правонарушителями — и соответствующую легенду [5, с. 95]. Как подчеркивал В.И. Елинский, в это время происходило активное накопление эмпирических знаний, умений и навыков в области оперативно-розыскной деятельности на уровне практической работы полиции по борьбе с неочевидными замаскированными преступлениями [6, с. 29].

Именно в годы правления Петра I предпринимается попытка ввести регулярную полицию, создается орган политической полиции — Тайная канцелярия розыскных дел (1718 г.), восстанавливается институт сыщиков и, кроме того, издается Инструкция (1719 г.), которая разрешала создавать розыскные команды из военнотружущих. Разведывательная работа именно в эти годы впервые приобрела правовую основу. Заметно

начала проследиваться тенденция на усиление тайной сыска работы, впоследствии названной оперативно-розыскной [7; 8; 9; 10, с. 90].

Становление Российской империи в рассматриваемый период проходило в постоянном поиске по личной инициативе Петра I путей развития, становления и совершенствования органов, призванных противодействовать преступности. В этот период произошла заметная переориентация сыска деятельности по борьбе с общеуголовной преступностью на борьбу с государственными и должностными преступлениями в обнаружении и преследовании, прежде всего, государственных преступников. Негласные методы раскрытия и расследования преступления получили наибольшее применение.

Инициативы, ранее принятые Петром I не смогли эффективно воздействовать на борьбу с ворами, разбойниками, беглыми крестьянами и холопами. Действия преступников порой приобретали такой размах, что для их пресечения возникала необходимость применения военной силы.

В средневековый период основными методами уголовного сыска являлись попытки до личного признания, считавшегося «царицей доказательств», или оговор других лиц; «повальный обыск»; «поличное» обнаружение и изъятие похищенного; негласное выведывание, а также использование тайных подсыльщиков (т.е. агентов либо штатных негласных сотрудников).

В результате полицейской реформы, проведенной Петром I, произошло становление регулярной полиции, были определены ее основные задачи и функции. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска. Однако, несмотря на преобразования, она еще не в полной мере обеспечивала организацию борьбы с общеуголовной преступностью. Действовавшие в этот период административные органы — Розыскной и Сыска приказ, в функции которых наряду с осуществлением уголовного судопроизводства входила поимка беглых, — явно не справлялись с ростом преступлений.

Так, в 1735 г. Главная полицейская канцелярия докладывала Сенату, о том что «воровство умножилось близ самого Петербурга, и многих людей грабят и бьют». В 1740 г. констатировалось: «ныне не токмо в других где местах являться стали воровства, но и в самой Санкт-Петербургской крепости воры часового убили и несколько сот рублей казны нашей покрали».

Указом Анны Иоановны от 22 июля 1730 г. в Москве, где в то время находилась столица, был учреж-



ден Сысской приказ с тем, чтобы «ведать татийные, разбойные и убийственные дела». Все пойманные воры и разбойники должны были немедленно препровождаться полицмейстерской канцелярией в приказ. Однако, он не стал общегосударственным учреждением по розыску преступников, так как его компетенция ограничивалась территорией Московской губернии. Его создание объяснялось тем, что в Московской губернской канцелярии накопилось очень много неразрешенных уголовных дел. К моменту создания приказа таких дел насчитывалось 21 388.

Такое положение не могло далее устраивать власть, и в 1763 г. при полиции для розысков по делам воров и разбойников, вместо упраздненных Розыскного и Сысского приказов, при Московской губернской канцелярии была учреждена Особая экспедиция для розысков по делам воров и разбойников, которая затем была переименована в Розыскную экспедицию.

Предметы ведомства Сысского приказа — «татийные, разбойные и убийственные дела» — перешли полностью в Розыскную экспедицию [11].

Разбойный (Сысской) приказ просуществовал под различными названиями с 1572 по 1701 гг. Его филиалы — губные избы — имелись и в других городах страны. В недрах этих учреждений получила широкое развитие система регулярного уголовного сыска — действий уполномоченных на то лиц по поиску и задержанию преступников. Впервые на своих примерах сыщики начали проникать, изыскивать преступников и информацию о преступлениях, находясь в их обществе. Поскольку Разбойный приказ был специально учрежден для руководства создаваемыми губными органами, его можно считать основой централизованного судебно-полицейского органа Российского государства.

Характеризуя своеобразие данного вида деятельности, носившего преимущественно негласный (тайный) характер, В.И. Елинский отмечает, что основанием для осуществления уголовного сыска являлись сведения, которые могли быть получены методом так называемой язычной молки (т.е. путем опроса очевидцев происшествий, а также лиц, конфиденциально сотрудничавших с властями). Основная миссия в розыске преступников была возложена на особых чиновников — сыщиков Разбойного приказа. С появлением этих должностных лиц уголовно-сыскальная деятельность была приближена к месту происшествия и стала охватывать территорию одного или нескольких уездов, порученных сыщику. Негласный характер деятельности указанных лиц породил

тайну сыска, которая в тот период включала в себя и служебные секреты оперативно-розыскной деятельности, и тайну расследования [5, с. 30].

Свою деятельность Сысской приказ осуществлял через сыщиков, которые в своей работе применяли негласные методы. Это позволяет говорить в том, что Сысской приказ является одним из первых учреждений где впервые официально стало практиковаться оперативное внедрение для противодействия преступности. К числу наиболее известных сыщиков того периода следует, прежде всего, отнести русского Видока — Ваньку Каина (кличка Ивана Осипова) [12]. На этой личности необходимо остановиться более подробно, так как приемы и методы, впервые примененные и описанные Ванькой Каином, следует рассматривать в качестве зарождавшихся ОРМ — «оперативное внедрение», «наблюдение», «опрос», «создание легендированного объекта».

Представляет интерес эпизод, связанный с созданием объекта, в котором концентрировались беглые преступники и иные лица, представляющие оперативный интерес. Они находились под постоянным наблюдением Ваньки Каина и его сподвижников.

После получения указа о своем назначении в качестве руководителя сысской команды, он нанял себе в Зарядье близ мытного двора отдельный дом, в котором открыл фактически развлекательное заведение. Там играли в карты и зерни. Ради развлечений повседневно здесь собиралось много праздного шатающихся людей; приходя к нему, сами предлагали свои услуги, желая через него сыскать себе пристанище и какие-либо блага. Каин умел расположить к себе такую категорию людей, так как он был одним из них и понимал как лучше и в каком направлении использовать эту категорию людей в своих интересах. В разное время у Каина содержалось от 30 и более человек. Выходя в Москву, они проникали под видом шпионов в разные преступные группы, на притоны воров и разбойников.

Учитывая беспримерные результаты борьбы с преступностью в Москве Каина и его команду начали привлекать к розыску преступников, совершивших преступления за пределами Москвы, в соседних городах и волостях [13].

Рост преступности во многих развитых странах вызвал отрицательные изменения в экономической и социальной жизни общества, что заставило правоохранительные органы прибегнуть к использованию в борьбе с преступностью специальных мер поискового характера.

В становлении и развитии деятельности сыскных органов Российской империи оперативное внедрение сыграло существенную роль. Ими был использован опыт и знания отдельных лиц, которые, участвовали в оказании негласной помощи полиции, а затем сами явились организаторами полицейской практики в Европе и Америке. Таков был Эжен Франсуа Видок, начальник охранительной полиции, один из создателей французской криминальной полиции (СЮРТЭ). Из истории использования ОРМ, оперативное внедрение в США связано с известным сыщиком Аланом Пинкертоном, который начал проводить мероприятия, являющиеся аналогичными по форме и организации современным ОРМ «оперативное внедрение» [16].

В 1890 г. из созданного в 1802 г. в числе прочих Министерств внутренних дел выделилось и сложилось как самостоятельное ведомство Министерство полиции. В его ведении имелась структура, предназначенная для осуществления политического сыска — Особенная канцелярия. Таким образом, оперативно-розыскная функция МВД практически была переориентирована, прежде всего, на решение задач борьбы с политическими преступлениями.

История развития уголовного сыска до 1866 г., наряду с оперативным внедрением, интересна тем, что с ростом преступности и отсутствием сколько-либо эффективных средств противостояния ей вынудили царских чиновников предпринять более радикальные шаги. В 1866 г. при канцелярии полицейского управления Санкт-Петербурга была создана первая небольшая сыскная часть под руководством И.Д. Путилина [14, с. 60], несмотря на отсутствие опыта по организации, тактике и нормативному регулированию сыскной части.

Впервые были приняты на вооружение негласные методы работы по раскрытию преступлений, которые не относились к категории политических. Основу и личный пример организации и проведения негласных методов работы в криминальной среде подавал сам И.Д. Путилин, который лично, используя различные оперативные комбинации, неоднократно осуществлял оперативное внедрение [15, с. 13—19].

Практика использования оперативного внедрения была довольно широко распространена не только в аппаратах уголовного розыска Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других крупных городов, где имелись благоприятные условия для зашифровки сотрудников уголовного сыска, внедренных в преступную среду.

Дальнейшее упорядочение оперативное внедрение получило в связи с подготовкой и принятием 20 февраля 1907 г. Инструкции по организации внутреннего (филлерского) наблюдения и Инструкции по организации и ведению внутренней агентуры, разосланной на места 10 февраля 1907 г., утвержденной П.А. Столыпиным. Таким образом, к Октябрьской революции основным методом деятельности сыскной полиции Санкт-Петербурга являлось негласное наблюдение. В ведомственных актах указывалось, что сыскная полиция должна производить надзор за лицами, которые навлекли на себя подозрение своим образом жизни, за всеми происшествиями, относящимися к мошенничеству, воровству, приему краденых вещей на хранение или их покупку, укрывательству разыскиваемых лиц, не имеющих паспортов и т.д. Надзор предписывалось вести «секретно, в партикулярном платье».

Актуальность метода проникновения в криминальную среду и его эффективность нашла отражение в бесплатном приложении к «Вестнику Полиции» 1912 г., который распространялся в департаменте полиции Санкт-Петербурга и где наглядно демонстрировались фотографии и некоторые приемы работы отряда переодетых и заgrimированных городских трех рот столичной полиции в целях пресечения уличного бродяжничества (хулиганства), нищенства, воровства в Санкт-Петербурге.

В период становления Советской власти вновь разработанные под руководством Ф.Э. Дзержинского положения и инструкции, предусматривающие использования как гласных, так и негласных методов и средств, были сведены к политическому сыску.

В послевоенный период фиксировался ростом бандитизм и других насильственных неочевидных преступлений. В этот период Инструкцией МВД СССР в подразделениях уголовного розыска было создано специальное подразделение негласных сотрудников (агентов — разведчиков). Указанные лица состояли в негласном штате уголовного розыска и «пользовались всеми преимуществами оперативного состава органов милиции». Для оперативных целей им, кроме служебного удостоверения, выдавались документы прикрытия каких-либо учреждений или организаций.

В качестве штатных сотрудников, работающих на негласной основе, подбирались надежные, инициативные лица, в функции которых входило решение отдельных задач разведывательного негласного характера. Они обеспечивались постоянным денежным содержанием.



Штатные негласные сотрудники обладали правами работников уголовного розыска, им выдавались документы прикрытия на вымышленные имена от различных организаций и учреждений.

Негласные сотрудники использовались для собирания сведений, необходимых для производства расследований по уголовным делам, для перепроверки данных, представленных другими негласными сотрудниками, выявления лиц, занимающихся преступной деятельностью и их пособников.

Разведывательная работа по способу установления ее осуществления делилась на два вида — наружную и внутреннюю разведку.

Наружная разведка служила средством установления и выявления деятельности и связей отдельных лиц и групп, принадлежащих к преступному миру, путем наблюдения за подозреваемыми с использованием возможностей филерской службы.

Внутренняя разведка была предназначена для освещения деятельности преступных организаций и осуществлялась путем внедрения в учреждения и организации различными способами и под разными предлогами штатных негласных сотрудников секретных частей уголовного розыска.

Основные задачи штатных сотрудников, работавших на негласной основе, — выявление, сбор и фиксация информации, представлявшей оперативный интерес.

Внедрение в преступные сообщества с целью разработки лиц, обоснованно подозреваемых в подготовке или совершении преступлений, подлежало ведомственному санкционированию руководства МВД, УВД.

Приказом МВД СССР в 1974 г. перечень задач штатных негласных сотрудников был несколько расширен. Им разрешалось тайное проникновение в служебные помещения, где хранились документы по приему и расходованию товарно-материальных ценностей, с целью осмотра, фотографирования, обработки химическими веществами или временного изъятия документов, которые могли быть уничтожены преступниками.

Таким образом, исторический экскурс, предпринятый автором статьи, позволяет сделать выводы:

1) использование оперативного внедрения в уголовном сыске стало возможным в результате его применения в политическом сыске царской полицией Российской империи;

2) процесс формирования и развития любого государства и его институтов обусловлен объективными потребностями общественной жизни.

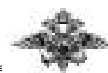
Наличие такого социального явления, как преступность приводит к необходимости образования специальных структур для борьбы с ней, которые призваны работать с учетом применения новых средств и методов противодействия преступности;

3) исторически сложившейся формой практической деятельности по борьбе с преступностью стали разведывательно-поисковые методы, носящие преимущественно негласный характер, в числе которых наиболее перспективным для борьбы с преступностью оказалось оперативное внедрение. Правоохранительными органами они взяты на вооружение вследствие особенностей постоянно мимикрирующей преступности (тайный характер подготовки и совершения преступлений, а также постпреступного поведения);

4) активное использование негласных методов в борьбе с преступностью требует углубленного изучения их природы, сущности и закономерностей функционирования, получения и использования оперативной информации в расследовании преступлений, а также научной разработки оптимальных направлений оперативно-поисковой работы в современных условиях.

Литература

1. Амплеева Т.Ю. По Закону Русскому. М., 2006.
2. Воронцов С.А. Правоохранительные органы. Спецслужбы. История и современность. Ростов н/Д., 1998.
3. Юсулов А. Материалы для истории городской полиции в России с древнейших времен до царствования императрицы Екатерины II. СПб., 1852.
4. История органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Р.С. Мулукаева. М., 2004.
5. Яковец Е.Н. Органы профессионального сыска и иные субъекты информационной безопасности Российской империи: Моногр. М., 2012.
6. Елинский В.И. Основы методологии теории оперативно-розыскной деятельности: Моногр. М., 2001.
7. Веретенников В.И. Из истории Тайной канцелярии. 1731—1762. Харьков, 1911.
8. Гурлянд И.Я. Приказ великого государя Тайных дел. Ярославль, 1902.
9. Российское законодательство X—XX вв. В 9 т. Т. 4. М., 1986.
10. Крылов И.Ф. Бастрыкин А.И. Розыск, дознание, следствие. Л., 1984.
11. Андреевский И.Е. Лекции по истории полицейского права и земских учреждений России. СПб., 1883.
12. Франсуа Эжен Видок — французский сыщик, биография которого во многом сходна с биографией Ваньки Каина.
13. Фонд РГБ. История Ваньки Каина «Со всеми его сысками, розысками и сумазбродною свадьбой». СПб., 1835.
14. Юзефович Л. Ситуация на Балканах // Урал. 1986. № 6.
15. Путилин И.Д., Кошко А.Ф. На страже Отечества. Уголовный розыск Российской империи. М., 2013.
16. URL://http://www.policestation/you-policeman.info



О НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ ПО ПОВОДУ ТЕХНИКО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО И СУДЕБНО- ЭКСПЕРТНОГО ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ВЛАДИМИР ПЕТРОВИЧ ЛАВРОВ,

*Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор кафедры управления органами расследования
Академии управления МВД России*

*Научная специальность: 12.00.12 — криминалистика, судебно-экспертная деятельность,
оперативно-розыскная деятельность*

E-mail: inna_tishutina@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Толстухина Т.В.

Аннотация. В статье анализируются результаты обсуждения проблем совершенствования организации и правового регулирования использования криминалистической техники в расследовании преступлений.

Ключевые слова: специалист, исследование, экспертиза, расследование, технико-криминалистическая деятельность, судебно-экспертная деятельность.

ON THE SCIENTIFIC DEBATE OVER THE TECHNICAL AND FORENSIC ACTIVITIES

VLADIMIR PETROVICH LAVROV,

*the honored worker of science of the Russian Federation, the Deserved lawyer of the Russian Federation,
the doctor of jurisprudence, the professor of chair of management of bodies of investigation
of Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. The article analyzes the results of the discussion of problems and to improve the organization of the legal regulation of the use of forensic technology in crime investigation.

Keywords: professional, research, examination, investigation of, technical and forensic activities, forensic expert activities.

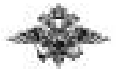
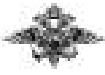
В журнале «Эксперт-криминалист» (№ 2, 2013 г.), а затем и в «Вестнике Московского университета МВД России» (№ 3, 2013 г.) опубликованы материалы межвузовского научно-практического семинара, посвященного проблемам технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений. Этот семинар был организован кафедрами трех ведущих вузов г. Москвы, в которых преподается криминалистика: Московский университет МВД России, Академия управления МВД России и Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

С основным докладом выступил профессор кафедры криминалистики Московского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

Заслуженный юрист Российской Федерации Александр Фомич Вольнский. Представленный в его докладе анализ современного состояния организации и эффективности деятельности экспертно-криминалистических подразделений системы органов внутренних дел (далее — ЭКП) вызвал оживленную дискуссию участников семинара, причем не только преподавателей трех названных выше кафедр, но и многих приглашенных ученых из других юридических вузов г. Москвы, а также практических работников подразделений следствия и дознания.

В докладе справедливо, по нашему мнению, отмечалось, что:

♦ сформировавшаяся еще в 1920-е гг. прошлого века система организации ЭКП органов внутренних дел в настоящее время оказалась в явном противо-



речи с современным уровнем развития криминалистической техники;

◆ современная преступность, особенно в условиях «рыночной» экономики в стране, претерпев негативные количественные и качественные изменения, ни в какое сравнение не идет с преступностью советского времени;

◆ сотрудники ЭКП в должности экспертов-криминалистов, а затем и экспертов в процессуальном статусе сами себе создают объем работы, «регулируя» его не в интересах следствия и дознания.

В стране сложилась полисистема правоохранительных министерств и ведомств, каждое из которых испытывает реальную практическую потребность в технико-криминалистическом (а не только в судебно-экспертном) обеспечении своей деятельности — с учетом специфики функций, подследственности расследуемых уголовных дел и ряда других факторов. В этой связи уже проявилась четко выраженная тенденция формирования систем технико-криминалистических (экспертных) подразделений, кроме МВД, в Следственном комитете России, Федеральной таможенной службе России и других правоохранительных ведомствах. При этом возникает вопрос об экономическом обосновании такого (ведомственного) подхода к решению данной проблемы. Очевидно, что организация деятельности современного экспертного подразделения, создание его приборной базы, подготовка кадров — экспертов и других специалистов в области криминалистической техники для каждого ведомства, не говоря уже об управлении деятельностью таких подразделений — весьма дорогое удовольствие.

Не снимается и имеющая свою историю проблема процессуальной независимости эксперта в условиях его ведомственной подчиненности при производстве судебной экспертизы по делу, расследуемому сотрудниками того же ведомства: «высокий» начальник у такого эксперта и следователя (дознателя) общий.

В этом контексте заслуживает внимания постановка в докладе А.Ф. Волынского вопроса о решении данной проблемы не с узковедомственных, а с общегосударственных позиций. Докладчик предложил рассмотреть вопрос о возможности и необходимости создания на базе экспертно-криминалистических подразделений МВД России единой государственной (межведомственной) системы судебно-экспертных учреждений для правоохранительных министерств и ведомств, которая действовала бы наряду с существующей

ныне системой судебных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации и системой частных судебно-экспертных лабораторий и институтов. При этом технико-криминалистическую деятельность специалистов по оказанию помощи следователям (дознателям) в собирании следов преступлений, в частности, при осмотрах мест происшествий, и по предварительному исследованию этих следов предлагается оставить специалистам-криминалистам, работающим, как и в настоящее время, в подразделениях соответствующих министерств и ведомств, максимально приблизив такую деятельность к подразделениям и службам, непосредственно раскрывающим и расследующим преступления.

На предлагаемую единую систему экспертно-криминалистических учреждений правоохранительных органов, по мнению профессора А.Ф. Волынского, можно было бы, помимо производства экспертиз, возложить функции по формированию и организации использования всех видов экспертно-криминалистических учетов, которые, по существу, уже стали межведомственными по сферам и методам их использования.

Такая экспертно-криминалистическая служба могла бы также оказывать необходимую научно-методическую и техническую помощь специалистам-криминалистам, действующим непосредственно в службах и подразделениях, раскрывающих и расследующих преступления. Разумеется, не исключается возможность привлечения экспертов — сотрудников этой службы к участию в качестве специалистов при производстве осмотров мест происшествий и иных следственных действий, например, при расследовании тяжких и особо тяжких преступлений.

Доказывая необходимость организационного отделения функций экспертов и специалистов, А.Ф. Волынский удачно, причем впервые в теории криминалистики, обозначил различия двух видов деятельности: судебно-экспертной деятельности и технико-криминалистической деятельности специалистов по тактическим целям и месту их осуществления; по содержанию специальных знаний и специализации лиц, их реализующих; по объектам и средствам их деятельности и т.д.

Изложенные в докладе А.Ф. Волынского предложения вызвали большой интерес участников научно-практического семинара — профессора Б.Я. Гаврилова, Е.П. Ищенко, А.Ф. Ендольцевой. Вместе с тем, в отдельных выступлениях (например, профессора



А.М. Зинина) необходимость реформирования системы ЭКП органов внутренних дел подвергалась сомнению — выражались опасения, что реализация предлагаемых мер неизбежно на какое то время дезорганизует эту систему и отрицательно скажется на результатах ее деятельности.

Подавляющее большинство участников семинара отметили успех его проведения, плодотворность состоявшейся научной дискуссии, особое значение высказанных в докладе и выступлениях предложений для практики правоохранительной деятельности.

Поэтому мы с удивлением прочли в том же журнале «Эксперт-криминалист», в рубрике «Есть мнение» статью доктора юридических наук М.В. Кардашевской, выступившей в роли оппонента А.Ф. Волынского. Статья называется: «К вопросу о технико-криминалистическом обеспечении расследования преступлений». По объему она чуть больше одной журнальной страницы, по содержанию же весьма амбициозна, а главное — по стилю далека от научной дискуссии. Подходя с позиций весьма умозрительных представлений о предмете дискуссии, имевшей место на семинаре, оппонент, не потрудившись вникнуть в суть доклада профессора А.Ф. Волынского и выступлений других участников семинара, подвергает сомнению не только некоторые положения выступавших, но и в целом необходимость совершенствования действующей системы технико-криминалистического обеспечения деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе по раскрытию и расследованию преступлений.

Удивление вызывает не столько ее позиция (каждый ученый имеет право на свою точку зрения по актуальным научным вопросам), а мягко говоря, некорректность автора, по существу голословно упрекающей А.Ф. Волынского в незнании современных проблем преступности и практики использования технико-криминалистических приемов и методов борьбы с ней.

Попытаемся, хотя бы кратко, оценить аргументы, изложенные в статье М.В. Кардашевской.

1. По меньшей мере, странно, когда оппонент — доктор юридических наук, профессор, — не знает, что реальная преступность и статистические данные о борьбе с ней, в частности о количестве возбуждаемых в стране уголовных дел, это далеко не одно и то же. Сокращение в России числа регистрируемых преступлений за последние пять лет в полтора раза есть во многом результат декриминализации многих составов

преступлений, откровенных манипуляций со статистикой, и уж никак не следствие снижения преступности, активности преступных групп, сообществ, организаций, особенно в сфере экономики. Об этом убедительно свидетельствуют труды криминологов, представителей науки управления, опубликованные в последние три года (сошлемся хотя бы на таких известных ученых, как Б.Я. Гаврилов, В.С. Овчинский, В.В. Лунеев). Нельзя не замечать также и ежегодный прирост в последние годы количества регистрируемых сообщений о преступлениях (так, в 2012 г. их было зарегистрировано 26 392 871, что на 6,7% больше, чем в 2011 г.). Объективная оценка этих данных в соотношении с количеством возбуждаемых уголовных дел и так называемых «отказных материалов» дана в монографиях и научных статьях участника семинара профессора Б.Я. Гаврилова (Академия управления МВД России).

2. По существу подтверждая приведенные А.Ф. Волынским показатели результативности работы специалистов-криминалистов системы МВД на местах происшествий (с их участием изымается 1,08 следа), профессор М.В. Кардашевская ссылается на отчет о работе ЭКЦ ГУВД России по Краснодарскому краю за 2010 г., отмечая при этом различающиеся, в том числе более «высокие» или «низкие», показатели по отдельным видам преступлений: по убийствам — 1,8 следа; по кражам автомашин — 0,9 следа; по уличным грабёжам — 0,5 следа; по ДТП — 0,8 следа; по фальшивомонетничеству — 0,08 следа. И почему-то, вдруг, утверждает, что «эти показатели абсолютно несопоставимы» с соответствующими показателями в зарубежных странах. Но А.Ф. Волынский и не пытался проводить в своем докладе подобное сравнение. Да и проводить его действительно некорректно, имея ввиду данные всего одного субъекта Федерации.

А по существу, если говорить объективно, то и краснодарские данные и примерно такие же показатели по г. Москве лишь подтверждают правоту выводов и оценок А.Ф. Волынского. Разве 1,8 следа по осмотру места убийства, 0,8 — по ДТП, по фальшивомонетничеству — 0,08 следа — это хорошо?! Плохо, совсем плохо.

3. Оппонент упрекает докладчика в некорректности его вывода «о дублировании огромного объема работы без ощутимых результатов для процессов доказывания», когда после предварительных исследований следов преступлений и иных вещественных доказательств по тем же объектам и, как правило, с



тем же результатом проводятся судебные экспертизы. Сомнения по этому поводу более чем убедительно разрешил факт принятия Федерального закона от 4 марта 2013 г., которым в УПК РФ внесены принципиально важные изменения, касающиеся как раз регулирования той практики, которую критически оценивал докладчик.

4. Пытаясь опровергнуть тезис докладчика о том, что в ЭКП ОВД примерно каждый третий эксперт не имеет юридического образования, а, следовательно, системной криминалистической подготовки, оппонент снова приводит данные лишь по одному краевому ЭКЦ и при этом пишет, что таковых там всего 28,7%. Но, во-первых, Краснодарский край это еще не вся Россия, о чем говорил докладчик, а во-вторых, это более четверти штатной численности данного ЭКЦ. Разве это мало?

5. Совершенно непонятна логика рассуждений, когда М.В. Кардашевская приводит данные по восьми уголовным делам о кражах, рассмотренных в Одинцовском городском суде Московской области в 2011 г. и трем уголовным делам о кражах, рассмотренных в том же году в Бабушкинском районном суде г. Москвы, и без каких-либо оснований экстраполирует эти данные на аналогичную ситуацию в других судах России. А вывод-то какой делается: «Поэтому заявление (имеется ввиду докладчика) о том, что только в 14% приговоров судов по уголовным делам о квартирных кражах результаты криминалистических экспертиз фигурируют в качестве доказательств, явно не соответствует действительности».

В заключение своей статьи оппонент пишет: «Можно говорить об уровне подготовки как следователей, так и экспертов, о вопросах их взаимодействия, но возлагать на следователя должностные функции специалиста — это не решение проблемы технико-криминалистического обеспечения расследования преступлений». Однако, ничего подобного в своем докладе и опубликованной статье А.Ф. Волынский не высказывал. Он убеждал участников семинара, и с этим нельзя не согласиться, в необходимости формирования службы специалистов-криминалистов непосредственно в тех подразделениях правоохранительных органов, которые призваны раскрывать и расследовать преступления. Это значит не «на следователей возлагать функ-

ции специалистов», а ввести эту категорию сотрудников в штаты следственных подразделений. Кстати, данное предложение обосновывается в ряде работ, ранее опубликованных А.Ф. Волынским. Статья М.В. Кардашевской представляется тем более странной, если учесть, что она является членом той самой кафедры, которой был организован упомянутый семинар, она присутствовала на его заседании, могла выступить, но не сделала этого. Да и ранее с ее стороны серьезный научный интерес к проблемам технико-криминалистической деятельности замечен не был. Этим, скорее всего, и объясняется довольно легковесная, далеко не научная ее статья в таком солидном научно-практическом журнале как «Эксперт-криминалист».

В этой связи в заключение отмечу, что А.Ф. Волынский, Заслуженный деятель науки и Заслуженный юрист Российской Федерации — человек, который занимался проблемами технико-криминалистического обеспечения расследования в течение многих лет, а точнее — всю свою сознательную жизнь. В 1964 г. он закончил отделение подготовки экспертов-криминалистов Высшей школы МВД СССР, затем работал экспертом в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел, в Научно-исследовательском институте Министерства юстиции СССР, возглавлял ведущее в системе МВД СССР научно-исследовательское учреждение технико-криминалистического профиля, был заместителем начальника Экспертно-криминалистического управления МВД СССР, более 10 лет работал начальником кафедры криминалистики ВЮЗШ МВД СССР, затем Юридического института МВД России и глубоко знает историю, современное состояние, потенциальные возможности, проблемы организации и правового регулирования деятельности ЭКП системы органов внутренних дел. Эти проблемы и пути их решения были предметом его кандидатской, а затем и докторской диссертации; они нашли отражение в многочисленных серьезных публикациях, получили развитие в успешно защищенных под его руководством 43 кандидатских и докторских диссертациях.

Он хорошо знает то, о чем пишет. С такими учеными, с их позициями, разумеется, можно не соглашаться и высказывать свое мнение. Но вряд ли правильно делать это столь не аргументировано, не логично, как это получилось в статье М.В. Кардашевской.



О СОДЕРЖАНИИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАСКРЫТИЯ И РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

ДЕНИС АЛЕКСАНДРОВИЧ НАТУРА,

*кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры предварительного расследования
Краснодарского университета МВД России*

*Научная специальность: 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность
E-mail: zida@inbox.ru*

Аннотация. В представленной статье рассматривается понятие криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений, его структура и содержание; приводятся разные взгляды ученых на данную криминалистическую категорию через призму деятельности правоохранительных органов в процессе доказывания по уголовному делу.

Ключевые слова: криминалистическое обеспечение, информационное обеспечение, созидательный уровень криминалистического обеспечения, деятельный уровень криминалистического обеспечения.

ABOUT THE CONTENT OF CRIMINALISTIC SUPPORT DISCLOSURE AND INVESTIGATION OF CRIMES

DENIS ALEKSANDROVICH NATURA,

*candidate of jurisprudence, associate professor, chief of chair of preliminary investigation
of the Ministry of Internal Affairs Krasnodar university of Russia*

Annotation. In the present paper discusses the concept of criminalistic support disclosure and investigation of crimes, its structure and content; provides different views of scientists on this crime category through the prism of the activity of law enforcement bodies in the process of proof in a criminal case.

Keywords: forensic software, information management, creative level forensic software, active level forensic software.

Деятельность правоохранительных органов по раскрытию, расследованию и предотвращению преступлений практически всегда не отвечала уровню требований, предъявляемых к ней государством и обществом. Не отвечает она эти требованиям и на современном этапе борьбы с преступностью.

Одним из элементов (аспектов) такой деятельности является криминалистическое обеспечение предварительного расследования. Очевидно, что от предметного представления о структуре, содержании, субъектах и сфере применения такого обеспечения зависит качество и эффективность практической деятельности надлежащих субъектов в ходе рассмотрения сообщений о преступлении, его раскрытии, расследовании и предотвращении. При этом многие авторы активно используют и такое понятие, как ин-

формационно-криминалистическое обеспечение названной деятельности.

Очевидно, что для уяснения общего понятия «криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений» необходимо рассмотреть такие его составляющие, как «информационное» обеспечение и «криминалистическое» обеспечение.

Отдельные авторы информационное обеспечение рассматривают как составную часть криминалистического обеспечения раскрытия, расследования и предотвращения преступлений [1, с. 103].

Остановимся на данной позиции ученых более подробно.

Пожалуй, впервые понятие «криминалистическое обеспечение» было предложено В.Г. Коломацким. По его мнению, криминалистическое обеспечение — это



система «внедрения в практическую деятельность должностных лиц, подразделений, служб и органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью криминалистических знаний, воплощенных в умение работников использовать научные, методические и тактические криминалистические рекомендации, технико-криминалистические средства и технологии их применения» [2, с. 62].

В криминалистической литературе многими учеными высказано свое отношение по существу цитируемого определения указанного автора. Так, Р.С. Белкин, разделяя мнение В.Г. Коломацкого, отмечал, что криминалистическое обеспечение — это система «криминалистических знаний и основанных на них навыков и умений сотрудников использовать научные криминалистические рекомендации, применять криминалистические средства, методы и технологии их использования в целях предотвращения, выявления, раскрытия и расследования преступлений» [3, с. 64].

В дальнейшем, В.Г. Коломацкий подвергает сомнению саму возможность отнесения криминалистического обеспечения к предмету криминалистики, поскольку, исследуя рассматриваемую проблему глубже, приходит к убеждению в том, что криминалистическое обеспечение является одним из элементов системы управления деятельностью органов, осуществляющих борьбу с преступностью [4, с. 19—21]. Данную позицию ученого разделяют не все.

Так, В.А. Жбанков, изучая вопросы деятельности органов дознания, выделяет следующие структурные элементы криминалистического обеспечения:

- 1) научное и методическое обеспечение;
- 2) криминалистическое образование;
- 3) технико-криминалистическое обеспечение;
- 4) тактико-криминалистическое обеспечение;
- 5) экспертно-криминалистическое обеспечение;
- 6) профилакто-криминалистическое обеспечение [5, с. 237—242].

Как видим, в качестве структурных элементов криминалистического обеспечения автор выделяет и разделы криминалистики как науки и учебной дисциплины, и направления практической деятельности соответствующих субъектов, и задачи частного характера.

Однако, не совсем понятно: «научное и методическое обеспечение» и «криминалистическое образование» как элементы представленной автором системы (классификации) выходят за «рамки» содержания криминалистики, поскольку четко и однозначно назы-

ваются только «криминалистическая техника» и «криминалистическая тактика», или оставшиеся разделы науки и учебной дисциплины он этими элементами и представляет?

В целом, поддерживая концепцию В.А. Жбанкова, полагаем, что более логичным, на наш взгляд, было бы представить «методическое обеспечение» самостоятельным элементом классификации, учитывая наличие также самостоятельного раздела науки и учебного курса криминалистики — «Криминалистическая методика расследования отдельных видов и групп преступлений».

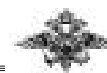
При этом первый раздел: «Введение в криминалистику» или «Общая теория криминалистики» [6, с. 21—58; 7, с. 6—142] вполне мог бы представлять еще один самостоятельный элемент в данной классификации, а именно: «научное обеспечение».

Высказанные предложения, на наш взгляд, делают классификацию криминалистического обеспечения деятельности органов дознания, представленную В.А. Жбанковым, более полной — по содержанию, а по характеристике элементного состава — более логичной.

Исходя из вышеизложенных рассуждений, мы полагаем, что каждый раздел (часть) криминалистики, с учетом специфических возможностей, обусловленных их целевым содержанием, может быть представлен в качестве самостоятельных элементов (направлений) криминалистического обеспечения раскрытия, расследования и предотвращения преступлений. При этом, выделение «экспертно-криминалистического обеспечения» как самостоятельного элемента соответствующей деятельности надлежащих субъектов (В.А. Жбанков) в данном случае, полагаем, излишне.

Однако, диапазон мнений по рассматриваемой проблеме весьма широк и разнообразен. Наиболее важной причиной этому, на наш взгляд, является то, что некоторые авторы, используя понятие «криминалистическое обеспечение», нередко ограничиваются рамками лишь «Криминалистической техники» как раздела науки и учебной дисциплины, что однозначно не является правильным, в том числе и по основаниям, изложенным выше.

Проблему содержания криминалистического обеспечения раскрытия, расследования и предотвращения преступлений необходимо рассматривать, как нам представляется, в системе координат: «общее и част-



ное», считая при этом, информационное обеспечение аспектом (органической частью) криминалистического обеспечения деятельности соответствующих субъектов, органов и подразделений правоохранительной системы в уголовном судопроизводстве.

Другими словами, информационное обеспечение в криминалистике можно понимать как систему действий, направленных на выявление и представление (передачу) криминалистической информации ее непосредственному пользователю, в том числе лицу, осуществляющему дознание, предварительное следствие, прокурорский надзор, оперативно-розыскную деятельность и иные виды деятельности, сопряженные с раскрытием, расследованием и предупреждением преступлений [8, с. 101].

Изложенная позиция, на наш взгляд, не противоречит понятию криминалистического обеспечения, представленному А.Ф. Волынским двумя условными уровнями:

- 1) созидательным (создающим условия постоянной готовности правоохранительных органов к реализации возможностей криминалистики в раскрытии, расследовании и предотвращении преступлений);
- 2) деятельным (осуществляющим их непосредственную практическую реализацию).

В целом же данную криминалистическую категорию автор определяет «как комплексную деятельность, направленную на формирование условий постоянной готовности правоохранительных органов к эффективному использованию криминалистических методов, средств и рекомендаций, а также на реализацию такой готовности в повседневной практике раскрытия и расследования преступлений» [7, с. 55, 56].

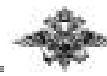
Таким образом, криминалистическое обеспечение предварительного расследования может быть представлено двухуровневой системой, включающей деятельность по созданию условий постоянной готовности правоохранительных органов к эффективному использованию криминалистических приемов, методов, средств и рекомендаций, а также по их практической реализации в ходе раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

При этом структурные элементы такого обеспечения, в аспекте содержания, могут характеризоваться названием разделов криминалистики как науки и как учебной дисциплины: научное обеспечение; технико-криминалистическое обеспечение; тактико-криминалистическое обеспечение; методическое обеспечение.

Информационно-криминалистическое обеспечение при этом, являясь органическим аспектом криминалистического обеспечения в целом, осуществляет функцию выявления и передачи криминалистической информации надлежащим субъектам раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

Литература

1. Ишин А.М. Теоретические аспекты информационного обеспечения органов предварительного следствия в ходе расследования преступлений: Моногр. Калининград, 2003.
2. Коломацкий В. Г. Криминалистическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений // Криминалистика. 1994. Т. 1.
3. Аверьянова Т.В., Белкин Р.С. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования. М., 1997.
4. Коломацкий В.Г. К истории криминалистического обеспечения расследования преступлений // Криминалистическое обеспечение борьбы с преступностью: Информ. бюл. 2001. № 13.
5. Жбанков В.А. Криминалистическое обеспечение органов дознания и таможенных расследований ГТК Российской Федерации // Проблемы теории и практики таможенного дела: Сб. науч. тр. М., 1997.
6. Криминалистика. Полный курс: Учебник для вузов / Под общ. ред. А.Г. Филиппова; 5-е изд., перераб и доп. М., 2013.
7. Криминалистика: Учебник для студентов вузов / Под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова; 2-изд., перераб. и доп. М., 2008.
8. Криминалистика: Учебник / Под ред. Н.П. Яблокова. М., 1995.



РАЗВИТИЕ МОНГОЛЬСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

ЧИНГИС РЭНЦЭНДОРЖ,

*начальник Университета правоохранительной службы Монголии, профессор
Научная специальность: 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность*

E-mail: info@leu.gov.mn

Научный руководитель: доктор, профессор Тормандах Заяахуу

Аннотация. Данная статья посвящена развитию монгольского уголовного законодательства об ответственности за экономические преступления. Выявлены факторы, влияющие на уровень развития и становления монгольского уголовного законодательства.

Ключевые слова: монгольское уголовное законодательство, уголовный кодекс, экономические преступления, законы Хунну, уголовная ответственность.

PROGRESS OF THE MONGOLIAN CRIMINAL LEGISLATION ON THE RESPONSIBILITY FOR ECONOMIC CRIMES

CHINGIS RENTSENDORJ,

the chief of University law-enforcement Services of Mongolia, the professor

Annotation. Given article essence and progress of the Mongolian criminal legislation on the responsibility for economic crimes. The factors influencing its level progress of the Mongolian criminal legislation are revealed.

Keywords: Mongolian criminal legislation, criminal code, economic crimes, laws to Hunn, criminal liability.

Исследование проблем борьбы с экономической преступностью в Монголии в историко-правовом аспекте не только служит лучшему пониманию проблематики в правовом смысле, но и позволяет увидеть генезис данного явления в национальном масштабе, изменение социальной оценки и политику государства в разные периоды его развития.

Исторические источники утверждают, что с образованием на монгольской земле ранних феодальных государств Хунну, Сяньби, Нирун, Хятан и др., а также с появлением богатств экономическая жизнь оживилась, и заодно, естественно, активизировалось криминальное накопление богатств.

Существовавшее в II—III вв. до н.э. государство Хунну плодотворно развивало международные торговые связи с соседними и дальними странами, для этого держало в своем ведении знаменитый «шелковый путь» вплоть до I в. до н.э.¹

Как написано в «Ши-Цзи»², законы Хунну отличались строгостью, в зависимости от тяжести совершенного деяния применялась даже смертная казнь

за совершение таких видов преступлений как кража, уклонение от уплаты налогов, от воинской обязанности и т.д.³

История сохранила сведения о деятельности Модун шаньюй, который вел строгую политику в государственных и экономических делах и без колебания карал недобросовестных, нечестных и нечистых на руку людей. Так, немедленно был казнен чиновник, разрешивший отдать не безвозмездно часть территории (тысячную землю) восточным «Ху» якобы для укрепления дружбы народов. Чтобы впредь подобное не случилось, Модун шаньюй объявил тогда о том, что «отныне земля является основой государства»⁴.

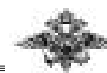
В государстве Сяньби (156—235 гг. н.э.) так же жестко боролись с проявлениями подобных преступных

¹ Дашням И. История государства и права Монголии. Т. 1. УБ., 2005. С. 57. (на монг.).

² Сыма Цзянь Ши Цзи. Очерки истории. Пекин, 1958.

³ Болдбаатар Ж., Лундээжанцан Д. Историческая традиция государства и права Монголии. УБ., 1997. С. 19.

⁴ Дашням И. Указ. соч. С. 45.



действий. Об уголовно-правовой политике того периода говорит факт о жестоком наказании аймачного предводителя Су-Ли, продававшего для собственной наживы тысячу лошадей в государство Вэй, вопреки закону, запрещавшем продажу лошадей в другие страны⁵.

Продажа лошадей, которые являлись стратегическим товаром, в государство Вэй, находившееся в недружественном отношении с Сяньби, подрывала национальную безопасность, и потому подобные антигосударственные действия госчиновников, невзирая на ранги и ханское происхождение, жестко пресекались, «дабы впредь не вооружать врагов»⁶.

В государстве Хятан за совершение краж скота, лихоимства, неуплаты налогов, грабежа имущества, присвоения и растраты чужого имущества, злоупотребления полномочиями и другие правонарушения были предусмотрены жесткие санкции, так как, они считались тяжкими преступлениями, посягающими на государственные интересы⁷.

С возникновением в 1206 г. Великой Монгольской империи и созданием первого кодифицированного закона (письменного свода обычаев) в Монголии — «Великой Ясы» Чингис хана, была сформирована единая правовая система, противодействующая негативным явлениям общества, в том числе, теневой экономике.

«Великая Яса содержала нормы, характерные для государственного, административного, экологического, уголовного и гражданского права. Вместе с тем, безусловный приоритет авторами-составителями данного кодекса отдавался нормам, регламентирующим уголовно-правовые отношения»⁸.

Виды теневой экономической деятельности рассматривались, по этим нормам, как уголовно-наказуемые преступления, за совершение которых были предусмотрены различного вида и тяжести наказания от штрафа, общественного порицания до ссылки и смертной казни⁹.

Так, ст. 5. Великой Ясы гласит «Карать того, кто трижды уклонялся от уплаты товаров»; ст. 29. «Штрафовать девятью лошадьми одинаковой масти, того, кто украл лошадь»; ст. 30. «Карать того, кто занимается кражей, грабежом, враньем».

Во время правления Мунха хана (1251—1259) преступлениями считались: уклонение от уплаты налогов, незаконное взимание налогов, сговор с налогособирающими, лихоимство, мздоимство, присвоение казенного имущества, потребление сверх нормы казенных паек, самовольная выдача «гэрэгэ»¹⁰ и т.п.

Более совершенными выглядят нормы правовых источников средневековья Монголии — «Монголо-Ойратское великое уложение» 1640 г., «Халха Джурум» 1709 г. и другие, поскольку в этих нормативных актах были расширены и систематизированы составы государственных, экономических, должностных, экологических и иных видов преступлений¹¹.

После падения Монгольской империи в 1681 г. началось более 200-летнее Маньчжурское правление; династия Цинн проводила особую государственно-административную, законодательную и экономическую политику в отношении Внутренней и Внешней Монголии.

С Маньчжурским правлением, с началом более оживленной торговой связи с южным соседом, появились новые виды теневой экономической деятельности, связанной с фальшивомонетничеством, контрабандой, незаконным оборотом наркотических средств, ростовщичеством, взяточничеством, мошенничеством и т.д.

В денежное обращение стали поступать фальшивые монеты разного достоинства и разного литья, нарушая нормальные товарно-денежные отношения внутри страны. Учитывая слабый экономический потенциал монгольского государства того периода, малый объем денежной массы, циркулировавшей на внутреннем рынке, можно сделать вывод о реальной угрозе экономической безопасности, создающейся вливанием фальшивых монет в денежное обращение¹².

После распада Маньчжурской империи и создания в 1911 г. автономного государства Монголии, глава Монархии Богда хан Джэбдзундамба стал проводить умеренную политику выравнивания международных отношений с соседними странами, стабилизации внут-

⁵ Дашням И. Указ. соч. С. 69.

⁶ Цэцэгмаа О. Развитие теневое сектора экономики Монголии как одна из угроз экономической безопасности государства: Дисс. ... канд. экон. наук. СПб., 2008. С. 17.

⁷ Там же. С. 18.

⁸ Таванжин Д. Нормативные и структурно-функциональные основания полицейской деятельности в контексте эволюции политико-правовой системы Монголии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

⁹ Цэцэгмаа О. Указ. соч. С. 19.

¹⁰ Гэрэгэ — это металлическая пластинка полуовальной формы с надписью, используемая в целях пропуска (паспорта, визы) для предъявления на границах, на ямских станциях. Золотое или серебряное гэрэгэ посланца свидетельствовало о важности предъявляющего персона.

¹¹ Алтангэрэл Т. Монголо-Ойратское великое уложение, как исторический источник государства и права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. УБ., 2000. С. 10.

¹² Цэцэгмаа О. Указ. соч. С. 21.



ренного положения в стране, оздоровления экономики и вытеснения теневых экономических явлений.

Богда хан издал ряд Указов, отменявших Маньчжурские нормативно-правовые акты, действовавшие на территории Монголии и создававших новые нормативные акты, регулирующие различные сферы отношений экономического, политического и правового характера.

По его указу был издан «Свод правовых актов» (1915—1918), который содержал нормы государственного, трудового, уголовного, уголовно-правового, экологического и т.д. права, которые небезуспешно боролись с различными негативными явлениями в экономике.

Экономические виды преступлений, связанные с ростовщичеством, мошенничеством, незаконным оборотом наркотических средств, контрабандой, фальшивомонетничеством тем не менее продолжали расти, подрывая экономическую основу государства.

Уголовная политика периода автономного государства Монголии в отношении борьбы с экономической преступностью характеризовалась постепенной отменой Маньчжурских нормативных актов, созданием собственных нормативных актов, мерами, направленными против экономической преступности и на смягчение наказаний за данный вид преступлений. В связи с уничтожением жестокой, карательной направленности Маньчжурского уголовного законодательства были изменены некоторые санкции, например, смертная казнь, ссылка были заменены лишением свободы и штрафами.

В 1921 г., под прямым влиянием Октябрьской революции в России, власть в Монголии перешла к народному правительству, которое с первых дней существования начало проводить активную политику завоевания страной экономической независимости, национализации собственности крупных феодалов, раскулачивания, социальной помощи беднякам, вытеснения иностранных капиталов, аннулирования многолетних долгов государственных органов, аратов к иностранным торговым компаниям.

Налоговые реформы 1926, 1929, 1932 и 1933 гг., проведенные с чисто классовой позиции, ущемляли интересы имущих людей, стало быть, трудолюбивых, а также поворотливых пастухов. Они стали уклоняться от уплаты налогов различными способами: укрытие стада, угон стада на дальние пастбища, уменьшение поголовья скота при счете, «передача» в другие руки, сго-

вор с представителем власти, реструктуризация состава стада и многое другое.

В 1926 г. было принято «Судебное (уголовное) уложение МНР», в подготовке и принятии которого был использован опыт Советской России, в частности, Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. В «Судебном уложении МНР» 1926 г. были предусмотрены несколько составов экономических преступлений, которые были включены в гл. 15 «Преступления против собственности граждан»; гл. 18 «Преступления, связанные с изготовлением поддельных денег, монет и ценных бумаг»; гл. 20 «Преступления, связанные с обвесом покупателей»; гл. 22 «Преступления, связанные с дачей и получением взяток»; гл. 23 «Растрата государственного имущества и имущества граждан»; гл. 30 «Преступления, связанные с кражей, грабежом, разбоем и уничтожением чужого имущества».

В 1929 г., из-за необходимости усовершенствования уголовного законодательства, было утверждено «Уголовное уложение МНР» в новой редакции. Необходимо было совершенствовать уголовное законодательство в соответствии с общественно-экономическими и политическими требованиями развития страны¹³.

Особенная часть Уголовного уложения 1929 г. была дополнена новыми составами преступлений, связанных с контрабандой товаров через государственную границу (ст. 66—68).

Так, в ст. 66, 67 Уголовного уложения 1929 г. была установлена ответственность за неоднократный ввоз и вывоз через границу товаров методом контрабанды, а также контрабанду с применением насилия и с использованием оружия, или с использованием специально изготовленных помещений, контейнеров. За эти составы преступления полагалось наказание — лишение свободы сроком не меньше одного года или штраф. В качестве дополнительного наказания — полная или частичная конфискация имущества.

В 1934 г. было изменено Уголовное уложение МНР. Обновление Уголовного уложения было необходимо, поскольку требовалось повышение эффективности действия уголовно-правовых норм в новых политико-экономических условиях. Сравнение норм Уложения 1934 г. с ранее действовавшими свидетельствует об усовершенствовании правовых норм, связанных с экономическими преступлениями.

¹³ Уголовное право МНР. Общая часть. М., 1983. С. 42.

Так, в Уголовном уложении 1934 г. впервые были использованы термины «хозяйственные преступления» (гл. 4); «имущественные преступления» (гл. 7); «преступления, связанные с военным хозяйством и имуществами» (ст. 167—174).

Таким образом, Уголовные Уложения 1926, 1929, 1934 гг. постепенно совершенствовались, нормы, связанные с экономическими преступлениями, в каждом новом Уложении содержали новеллы, учитывавшие экономико-политическую ситуацию того времени.

В 1942 г. был принят новый Уголовный кодекс МНР, который стал основным источником уголовного права в социалистический период развития МНР. Уголовный кодекс МНР 1942 г. по своей внутренней структуре и содержанию отличался от Уголовного уложения как более совершенной редакцией норм, так и тем, что более полно отражал изменения, произошедшие в общественно-экономической жизни страны¹⁴.

Так, ст. 79 УК МНР гласила: «Квалифицированная контрабанда, т.е. совершенная одним и тем же лицом повторно, или вооруженным лицом, или совершенная должностным лицом, обязанным бороться с контрабандой, или контрабанда взрывчатых веществ, оружия, воинского снаряжения, наркотических средств, или участие в организации, специально занимающейся контрабандой, или всякое перемещение контрабандных товаров с помощью специально приспособленных транспортных средств, или сокрытие таких товаров в особо для этого приспособленных помещениях, а равно хранение и перемещение грузов с подделкой таможенных документов, — караются, сверх произведенной таможенными органами или пограничной охраной конфискации контрабандных товаров и наложения штрафа согласно таможенному уставу, — лишением свободы не ниже трех лет с конфискацией всего или части имущества, а при особо крупных размерах или другихотягчающих обстоятельствах — вплоть до высшей меры наказания — расстрела, с конфискацией имущества»¹⁵.

Субъектами данного состава могли быть лицо, неоднократно совершившее контрабанду, или лицо, имеющее при себе оружие, либо должностное лицо.

В 1961 г. Великий Народный Хурал МНР утверждает новый Уголовный кодекс и вводит в действие с 1 апреля 1961 г. Уголовный кодекс МНР 1961 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в установленном порядке, действовал до 2002 г., до утверждения нового УК Монголии.

Законодатель, учитывая направленность преступных деяний, связанных с экономической преступностью, поместил нормы, предусматривающие ответственность за их совершение, в гл. 2 «Преступления против социалистической собственности»; гл. 5 «Преступления против личного имущества граждан», а также гл. 6 «Преступления против социалистического хозяйства».

Уголовное законодательство МНР 1961—2002 гг., характеризовалось установлением квалифицирующих признаков, позволявших ужесточить уголовную ответственность за повторное совершение преступлений, в том числе против собственности¹⁶.

На основе анализа исторической хроники становления и развития уголовного законодательства Монголии в рассматриваемой сфере правового регулирования можно сформулировать следующую периодизацию, которая содержит ряд этапов:

1. Период противодействия норм обычного права (до конца XVIII в.), в том числе периоды противодействия норм:

- ◆ Маньчжурского уголовного законодательства (с начала XIX в. до начала XX в.);

- ◆ Автономного государства Монголии (1911—1921 гг.).

2. Период противодействия норм социалистического уголовного законодательства (1921—2002 гг.), в том числе норм:

- ◆ Уголовных Уложений МНР, действовавших в первые годы народовластия (1921—1942 гг.);

- ◆ Уголовных Кодексов МНР, действовавших в период построения социализма в МНР (1942—2002 гг.).

3. Период противодействия норм новейшего уголовного законодательства Монголии (с 2002 г.).

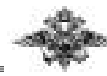
Несмотря на активную борьбу, в последние годы экономическая преступность в Монголии начинает распространяться нарастающими темпами.

Это свидетельствует о том, что меры государственного регулирования противодействию экономической преступности являются малоэффективными, явно недостаточными и неадекватными для того, чтобы изменить кардинальным образом сложившуюся криминальную ситуацию в сфере экономики Монголии.

¹⁴ Уголовное право МНР. Общая часть. С. 48.

¹⁵ Уголовный Кодекс МНР 1942 г.: Сб. М., 1948. С. 32, 33.

¹⁶ Мунхболд Ж. Уголовно-правовые и криминологические проблемы незаконного изготовления, приобретения, хранения, перевозки, пересылки либо сбыта наркотических средств и психотропных веществ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 38.



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННОГО УБЕЖИЩА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

*доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации,
ученый секретарь Ученого совета Московского университета МВД России*

Аннотация. В статье на основе анализа особенностей правового регулирования предоставления политического убежища и предоставления статуса беженца в Российской Федерации, раскрываются особенности такого института предоставления защиты со стороны государства, как «временное убежище».

Ключевые слова: убежище, защита, миграция, государственная политика.

LEGAL BASIS AND PROVISION PECULIARITIES OF TEMPORARY ASYLUM IN THE RUSSIAN FEDERATION

ANATOLIY SEMENOVICH PRUDNIKOV,

scientific secretary of the Moscow University of the Interior, doctor of law, professor

Annotation. In article on the basis of the analysis of the peculiarities of legal regulation of political asylum and refugee status in the Russian Federation, special features such institution providing protection from the state as «temporary asylum».

Keywords: shelter, protection, migration, public policy

В отечественной литературе, в части рассмотрения особенностей становления и развития временного убежища, отмечается, что «введение данного института, с одной стороны, обеспечивает реализацию гуманитарных обязательств государства в отношении иностранцев, которым может быть отказано в предоставлении статуса беженца, а с другой стороны, позволяет определить правовой статус и дает возможность осуществлять контроль пребывания на территории государства лиц рассматриваемой категории»¹. В.А. Волох в свою очередь отмечает, что предоставление временного убежища «стало отражением гуманизации российской государственной политики в сфере предоставления убежища»².

В соответствии с действующим российским законодательством временное убежище определяется как «возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации» (ст. 1 ФЗ «О беженцах») и может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

«1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с

просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным законодательством, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации (ст. 12 ФЗ «О беженцах»)»³.

Из приведенных положений следует, что бенефициарии временного убежища в России могут быть разделены на две группы. К первой группе относятся иностранные граждане и лиц без гражданства, соответствующие предъявляемым требованиям по признанию беженцем, но в силу личных причин отказывающихся от такого статуса, ограничиваясь ходатайством о разрешении на временное пребывание. Вторую группу составляют иностранные граждане и лица без граждан

¹ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 169.

² Волох В.А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции (на примере института предоставления убежища): Дисс. ... канд. полит.наук. М., 2007. С. 142.

³ ФЗ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 2 февраля 2013 г.) «О беженцах» // КонсультантПлюс.



данства, выдворение (депортация) которых невозможно в силу наличия гуманитарных причин, которые определяют необходимость временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации, до устранения таких причин или изменения правового положения лица. Кроме того, решение о предоставлении временного убежища в России по смыслу пп. 2 п. 2 ст. 12 принимается после установления соответствия лица критериям беженца.

Далее обратимся к положениям пп. 2 п. 2 ст. 12 ФЗ «О беженцах», закрепляющим возможность предоставления временного убежища лицу, не имеющему оснований для признания беженцем, но которое из гуманитарных побуждений не может быть выдворено (депортировано) за пределы территории РФ.

Отметим, что ФЗ «О беженцах» не содержит каких-либо уточнений по поводу того, какие побуждения носят гуманитарный характер. Анализ действующего законодательства показал, что решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии гуманитарных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации, до их устранения или изменения правового положения лица. Примером таких причин, в соответствии с п. 7 постановления Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 23 апреля 2012 г.) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»), является состояние здоровья⁴.

Отсутствие подробной регламентации обстоятельств, указывающих на возможность предоставления временного убежища по гуманитарным причинам, позволяет нам присоединиться к высказываемому в научном сообществе мнению, что определение оснований предоставления временного убежища на правовом уровне происходит не достаточно четко⁵.

Полагаем, что наибольшую проблему вызывает определение гуманитарных побуждений, вследствие которых лицо не подлежит выдворению (депортации).

В литературе отмечается, что основным и общим критерием предоставления лицу временного убежища является наличие у него, в случае возвращения на родину, вполне обоснованных опасений стать жертвой пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁶.

Вместе с тем, отмечается, что перечисление обстоятельств, указывающих на наличие гуманитарных причин предоставления временного убежища, в настоящее время содержится в методических указаниях, из чего делается вывод о необходимости совершенствования законодательства в данной сфере⁷.

Считаем, что установлению оснований, указывающих на наличие гуманитарных причин, препятствующих выдворению (депортации) лица, будет способствовать обращение к судебной практике, так как отсутствие нормативной регламентации подобных причин стало причиной неоднократных обращений лиц, ищущих убежища, с жалобами на решения государственных органов об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации⁸.

В своем Определении от 30 сентября 2010 г. № 1317-О-П Конституционный Суд РФ отметил, что принятие решения о предоставлении временного убежища должно осуществляться с учетом правовой природы и предназначения института временного убежища, а также конституционного принципа признания прав и свобод человека высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ)⁹.

Анализ деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об обжаловании решений государственных органов об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации позволяет констатировать, что определение гуманитарных причин по смыслу ст. 12 ФЗ «О беженцах»

⁴ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 23 апреля 2012 г.) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») // КонсультантПлюс.

⁵ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 172.

⁶ Основы миграционной политики: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромадоновского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 320.

⁷ Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: Дисс. ... докт. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 142.

⁸ По официальным данным на 1 августа 2013 г. решения об отказе в предоставлении временного убежища в России обжаловало 59 лиц, ищущих убежища, что составляет 4,76% от общего числа обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища / Статистические данные о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в РФ. М., 2013.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1317-о-п по жалобе Закари Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных прав пп. 2 п. 2 ст. 12 ФЗ «О беженцах» // КонсультантПлюс.



требует анализа обстоятельств, связанных с просьбой заявителя о предоставлении временного убежища — как личных, так и общественно-политических, указывающих на наличие препятствий для возвращения заявителя в страну исхода¹⁰.

Проведенное исследование судебных дел¹¹, и этой точки зрения придерживается К.Д. Сазон, позволяет сгруппировать обстоятельства, указывающие на наличие у лица гуманитарных причин, препятствующих выдворению (депортации), и представить их в следующем виде.

Первая группа — реальная угроза для лица стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания по возвращению в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства. Свидетельством наличия представленных в данной группе обстоятельств может служить информация об общеполитической ситуации в стране, указывающая на массовые нарушения прав человека, исполнение уголовного наказания в виде смертной казни.

Вторая группа — реальная угроза для жизни или свободы лица по причине происходящих вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, продолжающихся массовых беспорядков. Установление наличия таких обстоятельств возможно посредством истребования официальной информации о ситуации в стране происхождения лица.

Третья группа — состояние здоровья лица. Подтверждение наличия обстоятельств, входящих в данную группу, требует документального подтверждения о наличии у лица заболевания, которое требует срочного либо оперативного вмешательства (медицинские документы — справка, выписка из медицинской книжки и т.п.); либо доказательства невозможности оказания необходимой медицинской помощи в государстве гражданской принадлежности, вследствие чего жизнь такого лица окажется в опасности.

Кроме того, в литературе выделяется еще одна группа обстоятельств, к которой отнесены причины длительного характера, препятствующие в установленные сроки выдворению (депортации) лица, о которых могут сообщить органы, непосредственно осуществляющие данную процедуру¹².

Таким образом, можно заключить, что анализ научных подходов и судебной практики по вопросу определения обстоятельств, наличие которых свидетельствует о существовании гуманитарных причин, ука-

зывающих на необходимость отказа от выдворения (депортации) лица и предоставления последнему временного убежища, отражает существующее единство правоприменительной практики и научного обоснования такой деятельности в условиях современной России¹³.

Представляется необходимым еще раз подчеркнуть, что предоставление временного убежища на основании наличия обстоятельств, изложенных в первой и второй группах, основано на международных обязательствах России в области защиты прав человека и отражает общепризнанный подход к определению оснований дополнительной защиты лиц, которые не могут претендовать на применение положения Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокола 1967 г., касающегося статуса беженцев.

Считаем, что в данном случае первопричиной предоставления такого убежища являются международные обязательства государства по защите прав человека, а не гуманитарные соображения, о которых идет речь в ст. 12 ФЗ «О беженцах».

Сказанное позволяет констатировать, что временное убежище в России следует рассматривать с двух позиций. С одной стороны, как исполнение обязательств перед международным сообществом, с другой, — реализацию государственного суверенитета в части определения оснований и условий предоставления убежища. В связи с этим временное убежище предлагается определять как защиту, предоставляемую Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые не могут или не желают возвращаться в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по причине возможности столкнуться в результате такого возвращения с пытками или угрозой жизни, здоровью и свободе в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера либо угрозой применения смертной казни.

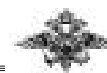
Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

¹⁰ Архив Московского городского суда за 2012 г. Дело № 11-18835.

¹¹ Архив Московского городского суда за 2012 г. Дело № 11-18835; Дело № 11-16748; Дело № 11-16747; Дело № 11-16953; Дело № 11-15761.

¹² Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 174.

¹³ Сазон К.Д. Право убежища в государствах-участниках СНГ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 164—171.



Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»¹⁴, определяет условия предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее — лица), а также прибывшим с ними членам их семей в соответствии с ФЗ «О беженцах» возможности временного пребывания на территории Российской Федерации (далее — временное убежище).

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления. Форма заявления устанавливается Федеральной миграционной службой. В заявлении указываются прибывшие с лицом члены его семьи.

Лицо, подавшее заявление, и прибывшие с ним члены его семьи подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации по месту подачи заявления.

На время рассмотрения заявления лица о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища территориальный орган Федеральной миграционной службы выдает ему справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища (далее — справка) или делает отметку в свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, выданном лицу в соответствии с ФЗ «О беженцах», о продлении срока его действия, если лицо ранее обращалось с ходатайством о признании беженцем на территории Российской Федерации. Форма справки устанавливается ФМС.

Справка или свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу с отметкой о продлении срока его действия подтверждают законное пребывание лица и прибывших с ним членов семьи на территории Российской Федерации на период рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища, в том числе на период обжалования решения об отказе в предоставлении временного убежища.

Лицо, подавшее заявление и получившее справку или имеющее свидетельство о рассмотрении ходатай-

ства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу с отметкой о продлении срока его действия, обязано встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Лицо, подавшее заявление, и прибывшие с ним члены его семьи должны пройти обязательное медицинское освидетельствование в соответствии с установленным порядком и получить медицинское заключение.

Лицо, подавшее заявление, и прибывшие с ним члены его семьи не проходят медицинское освидетельствование, если они в течение одного года прошли медицинское освидетельствование в соответствии с ФЗ «О беженцах».

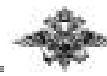
Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманитарных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица.

На основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган Федеральной миграционной службы по месту рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища выдает лицу свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации установленного образца (далее — свидетельство).

Свидетельство является документом, удостоверяющим личность его владельца на территории Российской Федерации. При получении свидетельства паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность владельца, передаются им на хранение в территориальный орган ФМС, выдавший свидетельство.

Временное убежище предоставляется на срок до одного года. Срок предоставления временного убе-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 23 апреля 2012 г.) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») // КонсультантПлюс.



жища продлевается на каждый последующий год решением территориального органа Федеральной миграционной службы, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором оно указывает обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища. Заявление подается не позднее чем за один месяц до истечения срока предоставления временного убежища. При наличии у лица уважительных причин пропуска срока подачи заявления, этот срок может быть продлен, но не более чем на один месяц.

На лицо, получившее временное убежище, и прибывших с ним членов его семьи распространяются права и обязанности лиц, которым выдано свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу,

кроме права на получение единовременного денежного пособия.

В заключение следует обратить внимание на то, что используемый в законодательстве термин «временное убежище» по своему содержанию не в полной мере соответствует общепризнанному подходу к определению того, какая защита должна носить временный характер. В настоящее время практика государственного строительства зарубежных стран исходит из того, что временный характер должна иметь только та защита, которая необходима в случае невозможности по объективным причинам эффективного решения вопроса по определению правового статуса лица, которое ходатайствует о предоставлении убежища. В данном случае получило право на существование «временная защита».



Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: учебник / под ред. Г.Б. Мирзоева, В.Н. Григорьева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 463 с.

В учебнике сведения об организации правоохранительных органов впервые сведены воедино с краткими сведениями об их деятельности.

На основе правовой категории «правоохрана» определено понятие «правоохранительный орган» и установлен исчерпывающий перечень этих органов. Правовая категория «правоприменение» позволила выделить органы, содействующие правоохране (правоприменительные органы). Посредством системного подхода установлена структура каждого правоохранительного и правоприменительного органа, установлены их взаимосвязи.

В учебнике учтено законодательство, а также решения органов судебной власти по состоянию на 1 апреля 2010 г.

Для студентов (курсантов, слушателей) высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся организацией и функционированием правоохранительных и правоприменительных органов.

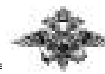


ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru



ПРИМЕНЕНИЕ АУДИАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ НА МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

К.Р. АВЕТИСЯН,

*адъюнкт кафедры информационной безопасности учебно-научного комплекса информационных технологий
Московского университета МВД России*

*Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс
E-mail: o4506179@icloud.com*

*Научный руководитель: доктор технических наук **Овчинский А.С.**
Рецензент: кандидат юридических наук **Бочаров С.Н.***

Аннотация. В статье рассматривается возможность применения аудиальных информационных воздействий на участников массовых мероприятий для обеспечения общественного порядка и безопасности.

Ключевые слова: аудиальные информационные воздействия, обеспечение общественного порядка, управление массовым сознанием, социально-психологическая энергия, функциональное проявление информации, инструментальное проявление информации, административно-правовое регулирование.

AUDIAL INFORMATION INFLUENCES IN PROVIDING THE PUBLIC ORDER AND SAFETY ON MASS ACTIONS

K.R. AVETISYAN,

*graduated in a military academy of chair of information security of an educational
and scientific complex information technologies of the Ministry of Internal Affairs Moscow University of Russia*

Annotation. In article possibility of application the sound of information impacts on participants of mass actions for providing a public order and safety is considered.

Keywords: audial information influences, providing a public order, management of mass consciousness, social and psychological energy, functional manifestation of information, tool manifestation of information, administrative legal regulation.

Массовые мероприятия предстают в виде организованных активных форм реализации прав, свобод и законных интересов людей, а также способ удовлетворения экономических, политических, культурных, религиозных и других потребностей граждан.

Массовые мероприятия имеют следующую градацию: по содержанию — общественно-политические (конгрессы, симпозиумы, конференции), культурно-массовые (фестивали, народные гуляния), спортивные (спартакиады, спортивные матчи, олимпиады); по значимости: международные, региональные, местные; по способу возникновения — организованные; по месту проведения: в зданиях, сооружениях и на открытой местности; по возможности участия: общедоступные, ограниченные количеством участников или

социальным статусом; по месту и периодичности проведения: разовые, повседневные, периодические и по возможности участия [1].

Массовые мероприятия с участием сотен, тысяч и десятков тысяч людей стали привычным атрибутом нашей жизни. Обеспечение порядка в ходе массовых мероприятий — одна из задач властей и их охранных структур. История человечества содержит огромное количество свидетельств, когда при скоплении большого количества людей возникали инциденты, которые приводили к дракам и погромам, а иногда и к побоищам с многочисленными человеческими жертвами. Более того, именно в сценарии массовых мероприятий часто вписываются провокации, приводящие к нарушению общественного порядка и подрывающие ува-



жение к власти, тем самым формируя большой спектр административных правонарушений и преступлений.

В стране наблюдается рост протестных движений, которые выводят массы людей на митинги и демонстрации. С развитием технологий манипулирования разнообразные протестные выступления (от защиты цирковых животных до расширения прав секс-меньшинств) все чаще используются в политических целях, что может представлять известные угрозы безопасности уже непосредственно для государства. Значительный урон общественному порядку наносят движения фанатов, когда во время спортивных мероприятий на трибунах стадионов начинаются потасовки, переходящие в «разборки» с участием большого количества «любителей спорта» уже за пределами спортивных сооружений.

Нельзя обойти вниманием и угрозы безопасности, возникающие при большом скоплении людей на некоторых концертах, когда под влиянием оглушающих ритмов участники мероприятий впадают в состояние «измененного сознания», которое подобно наркотическому опьянению, вызывает непредсказуемые и неконтролируемые действия и поступки.

Аудиальные воздействия и эмоциональное состояние

В данной работе обсуждается возможность использования аудиальных информационных воздействий, в первую очередь, музыки в позитивных целях в комплексе мер по обеспечению безопасности массовых мероприятий.

Давно известно, какие сильные эмоции может вызывать у людей музыка. Она возбуждает или успокаивает, стимулирует активность или наводит на размышления. Аудиальные воздействия могут иметь как разрушительные последствия для психики человека, так и использоваться в стабилизации, успокоении его психоэмоционального состояния.

Мы погружены в мир звуков, мир колебания частиц окружающего нас пространства, которые ощущаются и фиксируются нашим слухом. Как правило, это происходит в диапазоне частот колебаний от 20 до 20 тыс. герц. Волновые процессы с частотами за пределами этого диапазона — инфразвук (ниже 20 герц) и ультразвук (выше 20 тыс. герц) обычно нами не воспринимаются.

В диапазоне же воспринимаемых нашим слухом частот можно осуществлять целенаправленные ауди-

альные информационно-психологические воздействия как на отдельно взятого человека, так и на группы людей.

Эти воздействия могут содержать лозунги и призывы, непосредственно вызывающие предполагаемые реакции у присутствующих. Аудиальные воздействия могут иметь и фоновый характер, представляя собой, например, музыкальное сопровождение того или иного мероприятия. Здесь возможно создание определенного эмоционального состояния у воспринимающей аудитории.

В любом случае, в ходе массовых мероприятий влияние на эмоционально-психологическое состояние людей путем целенаправленных информационных воздействий не должно оставаться без внимания при планировании мер по обеспечению общественного порядка и безопасности.

Общественно опасные воздействия

Важно представлять, что аудиальные воздействия могут приводить как к позитивным, так и к негативным последствиям, и градация таких воздействий имеет отражение в последствиях, к которым они приводят.

Само музыкальное или в общем случае аудиальное сопровождение массовых мероприятий может содержать в себе определенные угрозы безопасности. Если толпы болельщиков на подходе к стадиону или компании недовольных людей, собирающихся на протестный митинг, услышат крайне возбуждающую музыку, скажем, тяжелый рок с вкрапленными экстремистскими или провокационными призывами, то вероятность возникновения у участников мероприятия более агрессивного настроения резко возрастет. Поведение масс людей на футбольных матчах обусловлено громким музыкальным оформлением, его ритмом и производными в виде поведения: лозунги, топот, выкрики. Такого рода поведение с большой вероятностью может находить отражение в ряде диспозиций статей административного законодательства России.

Так, говоря о мерах по предупреждению общественных беспорядков, необходимо как минимум контролировать то музыкальное оформление и, в целом, те аудиальные воздействия, которыми планируется предварять и сопровождать организуемые массовые мероприятия.

По-видимому, должна быть предусмотрена ответственность за общественно опасные аудиальные воздействия на массовую аудиторию. В настоящее



время ни в уголовном, ни в административном праве нет никаких норм, их регулирующих. В нормативно-правовом поле отсутствует такое понятие, как «общественно-опасные аудиальные воздействия».

Аудиальные воздействия, которые способны приводить к общественным беспорядкам, можно рассматривать и в контексте общественно опасных информационных воздействий, с которыми приходится сталкиваться сотрудникам органов внутренних дел.

Дело в том, что в состоянии перманентных информационных войн, ведущихся на разных срезах общественного сознания, информационное сопротивление становится неотъемлемым атрибутом деятельности органов внутренних дел [2].

В этой ситуации не менее актуальным является введение в законодательство и такого понятия, как «общественно опасные информационные воздействия». Имеются в виду такие акции в информационных сферах, которые в виду необъективности представляемой информации по средствам массовых коммуникаций осуществляют дискредитацию правоохранительных органов, подрывают основы государственной власти, разрушают общественные отношения, наносят урон социальной адаптации и непосредственно психическому здоровью граждан.

Инструмент обеспечения общественного порядка

В контексте нашего исследования аудиальные воздействия на участников массовых мероприятий рассматриваются как элемент информационно-психологических воздействий. Они представляют собой один из инструментов управления ситуацией, которая выходит из-под контроля и грозит нарушением общественного порядка.

Естественно, следовало бы использовать возможности аудиальных воздействий тем структурным подразделениям органов внутренних дел, которые непосредственно несут ответственность за обеспечение порядка и безопасность участников мероприятий. Для этого потребуется решить ряд задач: выявить позитивные и негативные аспекты влияния доступных для практического применения аудиальных, в первую очередь, фоновых музыкальных воздействий непосредственно на массовую аудиторию.

В процессе исследований встанут вопросы о технических возможностях служб, об организационных и методических моментах, скажем, об оптимальной

мощности воздействия (громкости, тембре, частотном диапазоне) с учетом акустических особенностей помещений и арен, улиц и площадей, об оптимальных режимах трансляции, последовательности новелл и ритмов... Все это потребует тщательной подготовки.

Другой круг задач состоит в разработке мер административно-правового регулирования организации и осуществления аудиальных информационно-психологических воздействий на участников массовых мероприятий с целью обеспечения общественного порядка и безопасности.

Разработка организационно-правовых мер должна воплотиться в стратегию и тактические приемы применения аудиальных воздействий в комплексе информационно-психологических акций, направленных на обеспечение общественного порядка в процессе массовых мероприятий.

Скрытые аудиальные воздействия

В последние годы получили известность результаты довольно тонких экспериментов, которые показали, что аудиальные воздействия оставляют «следы» в окружающем пространстве. Так, известные концерты Рахманинова приводят к гармонизации, а ритмы тяжелого рока к деструкции или хаотизации молекулярных кластеров в той среде, через которую проходят звуковые волны.

Эти опыты проводились с водой, которая, как оказалось, реагирует на музыку и слова, меняя свою структуру в зависимости от содержания того или иного информационного воздействия. Реакции воды фиксировались по изменению ее электропроводности, плотности, текучести, хромотографических показателей [3].

В контексте данной работы обратим внимание, что генерирование волн, несущих гармонию музыкального произведения за пределом порога слухового восприятия, также может создавать гармонизирующий фон, например, в пространстве массового мероприятия. Более того, эксперименты показали, что этот фон сохраняется в течение нескольких часов после слышимой и неслышимой «музыкальной обработки». Итак, мы подходим к возможности позитивного применения скрытых аудиальных информационно-психологических воздействий.

Технологии собственно скрытых аудиальных воздействий известны в течение достаточно долгого времени. Если записать на магнитофон некую ключевую фразу и потом воспроизвести ее со скоростью в



10—12 раз меньшей, то она будет восприниматься ухом как тихое шуршание. Когда на музыку накладывается звуковой пакет с «растянутой» во времени фразой, она становится неразличима.

Однако, обходя защитные функции сознания, заложенная в пакет установка, подобно 25-му кадру, может вызвать запрограммированные реакции, действия и поступки у человека, группы людей или толпы.

Заметим, что если технологии скрытых визуальных воздействий требуют привлечения внимания человека к какому-либо экрану (что также можно использовать в комплексе мер безопасности), то аудиальные воздействия, скрытые, скажем, музыкальным фоном, «делают свое дело», вообще не привлекая никакого внимания.

Эксперименты, проведенные в конце прошлого века, показали, что скрытые аудиальные воздействия не могут изменить «жестких» установок человека: за какого кандидата голосовать, за какую команду болеть, какому кумиру поклоняться, какие интересы отстаивать в протестных выступлениях. Но если человек колеблется, испытывает сомнения в своем выборе, не уверен в целесообразности своих действий и правоте планируемых поступков, то скрытые информационно-психологические воздействия, как визуальные (технологии 25-го кадра), так и аудиальные (технологии психокоррекции) могут сыграть решающую роль в выборе тех или иных предпочтений.

Рассматривая варианты аудиальных информационно-психологических воздействий на участников мероприятий, необходимо иметь в виду и возможность скрытых воздействий, направленных на предотвращение массовых беспорядков. Это потребует дополнительных исследований и специальной административно-правовой регламентации.

Функциональное и инструментальное проявление информации

Раскрывая механизмы осознаваемых и неосознаваемых воздействий на участников протестных акций или зрелищных мероприятий, обратимся к представлениям об информационных взаимодействиях в открытых системах.

Если в парадигме закрытых систем информационные взаимодействия составляют некоторый замкнутый контур управления техническим комплексом или социальной системой, то в открытых системах социальных связей и психологических отноше-

ний информация (уже с позиций синергетики) выступает как источник и генератор социально-психологической энергии.

Наличие или отсутствие потенциалов социальной, духовной, психологической или эмоциональной энергии является предпосылкой активности и деятельности или пассивности и бездеятельности людей, сообществ и народов. Социально-психологическая энергия формирует намерения человека и его поступки: от подвигов до преступлений.

В формировании и накоплении этой энергии проявляется функциональная или обеспечивающая роль информации. Задача же целенаправленных информационно-психологических воздействий состоит в создании у участников массовых мероприятий необходимых потенциалов социально-психологической энергии. Но это только предпосылка управления ситуацией.

Решения, которые принимает человек, его действия и поступки связаны уже с разрядкой энергии. В этом случае информационное воздействие может стать сигналом к разрядке накопленных потенциалов энергии недовольства и возмущения или радости и преклонения. Так, проявляется уже непосредственно воздействующая или инструментальная роль информации [4].

Аудиальные воздействия в проекциях информации

Информация в открытых системах раскрывается в единстве ее трех проекций: реактивной, ресурсной и фоновой [5].

Реактивная информация возникает в процессе реакции на внешние воздействия или внутренние побуждения. Реакции являются необходимым атрибутом всех объектов живой природы (от простейших до высокоорганизованных) и социальной жизни (от человека до народов). В человеческом сознании реактивная информация возникает как целевая интерпретация получаемых сообщений, сведений и сигналов. Эта целевая интерпретация отражает стремления и намерения людей, их психологическое и эмоциональное состояние, отношение к окружающей реальности и непосредственно к происходящему «здесь и сейчас», уровень их нравственности и духовности.

Трудно переоценить роль реактивной информации в жизни человека. Она позволяет понимать смысл происходящих событий, принимать решения и адекватно реагировать в различных ситуациях.



Другая проекция информации — ресурсная. Это та информация, которая фиксируется на различных носителях. В генетических кодах, в строении наших органов и тканей мы отмечаем проявление биологической ресурсной информации. Все основные этапы развития цивилизации связаны с технологическими достижениями в фиксации, накоплении и передаче социальной ресурсной информации (от наскальных рисунков до электронных носителей). Эта информация составляет ресурсы исторической и социальной памяти людей, сообществ и народов. Она передается от человека к человеку, от поколения к поколению.

Здесь также нельзя недооценивать те возможности управления социальными процессами, которые открываются с целенаправленным использованием ресурсов, скажем, исторической или духовной информации.

Наконец, третья проекция информации — фоновая. Фоновая информация отражает окружающую нас реальность как в доступных, так и в недоступных для непосредственного восприятия формах. Применительно к обсуждаемым в данной работе вопросам важно то, что именно фоновая информация может обходить защитные функции сознания. Воздействуя через подсознание (или бессознательные сферы), она может вызывать как непредсказуемые, так и заранее программируемые действия и поступки отдельных людей или их объединений, возникающих, скажем, стихийно в ходе массовых мероприятий.

Именно на свойствах фоновой информации обходить защитные функции сознания и построены технологии скрытых информационно-психологических воздействий, использующие эффект 25-го кадра или аудиальную психокоррекцию.

В целом, развитие представлений об информационно-психологических воздействиях в парадигме открытых систем, оперирование понятиями потенциалов

социально-психологической энергии, обращение к функциональным и воздействующим проявлениям информации, применение системы координат, построенной на реактивной, ресурсной и фоновой проекциях информации, позволят подойти к разработке научных основ управляющих аудиальных воздействий.

Эти воздействия могут эффективно применяться не только в комплексе мер обеспечения общественного порядка и безопасности массовых мероприятий. В условиях нарастающего информационного противоборства в борьбе с преступностью и коррупцией, в пресечении террористической деятельности, в противодействии экстремизму и антисоциальным явлениям аудиальные воздействия могут стать «тонким» инструментом, помогающим решать задачи, стоящие перед органами внутренних дел.

Явные и скрытые воздействия могут использоваться в обеспечении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, а также применяться в профилактике преступлений и правонарушений.

Литература

1. URL://http://www.pravo.vuzlib.org/book_z2159_page_43.html
2. Овчинский А.С. Информационные воздействия и организованная преступность. М., 2007.
3. Степанов А.М., Зенин С.В., Рахманин Ю.А. Исследование структурной организации суперчистой воды и ее динамика: Сб. докл. II Всерос. конф. «Безопасность и выживаемость населения». Киров, 2012.
4. Минаев В.А., Овчинский А.С., Скрыль С.В., Тростянский С.Н. Как управлять массовым сознанием: современные модели. М., 2013.
5. Овчинский А.С. Правоохранительные инфотехнологии. М., 2006.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИГРАЦИОННЫХ СЛУЖБ В ГОСУДАРСТВАХ — УЧАСТНИКАХ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА И СТРАНАХ БРИКС

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКИМОВА,

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России*

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: 203.019@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию этапов становления и развития правовых механизмов регулирования миграционной политики в ряде зарубежных государств. Проводится сравнительный анализ формирования и деятельности миграционных служб в государствах-участниках Шанхайской Организации Сотрудничества и странах БРИКС. Дается правовая характеристика деятельности миграционных служб в зависимости от того или иного этапа развития миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, ШОС, БРИКС, миграционные службы.

LEGAL REGULATION OF MIGRATION POLICIES AND ACTIVITIES OF THE MIGRATION SERVICES IN THE MEMBER STATES OF THE SHANGHAI ORGANIZATION COOPERATION AND BRICS

SVETLANA ANATOLYEVNA AKIMOVA,

lector of constitutional law of the Moscow University of the Interior, candidate of law

Annotation. The article is devoted to the study of the stages of formation and development of legal mechanisms of regulation of migration policy in a number of foreign States. A comparative analysis of the formation and activities of the migration services in the member States of the Shanghai Cooperation Organization and BRICS countries. Given the legal description of the activities of the migration services depending on a different stage of development of migration policy.

Keywords: migration, migration policy, Shanghai Organization Cooperation, the BRICS, migration service.

Шанхайская организация сотрудничества — региональная международная организация, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. Сегодня одной из актуальных проблем в странах ШОС является регулирование миграционных процессов в каждой из стран-участниц, характеризующихся особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов в других регионах мира, но и позволяющих говорить о перемещениях населения между странами ШОС как об особой миграционной системе.

Наиболее тесные и интенсивные миграционные связи установились между Россией и бывшими респуб-

ликами СССР. Причем, если между Россией и Казахстаном происходит обмен преимущественно мигрантами, переезжающими на постоянное место жительства, то остальные республики служат поставщиками дешевой и неквалифицированной рабочей силы.

Статистика трансграничной миграции в пределах ШОС на постоянное место жительства свидетельствует о том, что Казахстан отдает население почти исключительно России, а получает из Узбекистана и, в меньшей степени, из Российской Федерации. Киргизия имеет незначительный приток населения из России, а отток, в гораздо больших масштабах, также в Россию и, в некоторой степени, в Казахстан. Населе-

ние, покидающее Россию, направляется, в основном, в Казахстан. Межгосударственные отношения между странами ШОС, далеко не всегда носят бесконфликтный характер, что непосредственным образом отражается на внешнеполитических курсах всех стран региона и на проводимой ими миграционной политике¹. Например, визовый режим между Узбекистаном и Таджикистаном, введенный в 2000 г.

В решении вопросов правового регулирования миграционных процессов (в частности, права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства) государства ШОС неоднозначны. Несмотря на закрепление этих прав в большинстве конституций региона, в ряде из них принимаются нормативные правовые акты, ограничивающие эти права.

Так, в Китае действует авторитарная модель правового регулирования миграционной ситуации, которая предполагает жесткий государственный контроль в сфере миграции, (например, ограничение свободы передвижения). Трудовые права работников в Китае ограничены пропиской, т.е. жесткой привязкой граждан к постоянному месту жительства. Установленный порядок прописки требует разрешения административных органов на проживание, устройство на работу и учебу, приобретение в собственность жилья, что существенно нарушает международные права человека.

Основные особенности официальной миграционной политики КНР: укрепление своих позиций на мировом рынке трудовых услуг; борьба с нелегальной эмиграцией; активная защита прав китайских граждан за рубежом; поощрение переселившихся за границу ученых к возвращению на историческую родину.

Расширение экспорта трудовых услуг — важная составляющая стратегии выхода национального китайского бизнеса вовне (выдвинута в 2000 г. Цзян Цзэминем) — означает товарную экспансию на внешних рынках; экспорт рабочей силы; импорт сырья и высоких технологий.

Китайское правительство обеспокоено наличием избыточной рабочей силы внутри страны. С начала 1980-х гг. прошлого века КНР проводит целенаправленную политику освоения зарубежных рынков трудовых ресурсов, активно поддерживая своих граждан в организации собственного бизнеса за рубежом, требуя от них изучения иностранных технологий и повышения квалификации и др.

Управляемая миграция рассматривается китайским правительством как способ «рационального дви-

жения населения и его распределения между городом и деревней, а также между различными регионами страны»². Постановление Госсовета «О мерах по дальнейшей стабилизации проблемы занятости и распределения трудовых ресурсов» направлено на расширение экспорта рабочей силы из густонаселенных регионов Китая в малозаселенные сельскохозяйственные районы сопредельных стран. В числе этих мер: создание совместных предприятий с обязательным участием китайских рабочих; работа китайских специалистов на производстве в сопредельных странах по долгосрочным контрактам; взятие китайскими предприятиями в аренду земель, расположенных в приграничных областях соседних стран.

Существуют и другие векторы миграционной политики Китая, — создание на сопредельных территориях совместных зон, которые носят экономический либо таможенный статус. Усилия Китая направлены на создание на территории России совместных экономических зон площадью 5—10 км, что соответствует программе Пекина по заселению Северного Китая. Кроме того, в Дальневосточных регионах России действует сеть нелегальных китайских банков, финансирующих торговые операции китайских мигрантов. В сферу их деятельности включены: аккумуляция выручки торговых фирм, размещенных на территории сопредельных государств; создание посреднических коммерческих структур; размещение заказов на лес, рыбу, цветные металлы; транспортировка заказов в Китай.

Разработанная в КНР концепция единой нации различает государственные и национальные интересы. Первые — это суверенитет Китая, вторые — формирование единой нации, которая подразумевает всех китайцев, проживающих не только в КНР, но и в сопредельных странах. Данная идеология отражается и в миграционной политике страны, важным направлением которой является усиление миграционного взаимодействия с Россией³.

Россия занимает особое место в планах Пекина. Китайские власти используют трудовую миграцию для завоевания прочных экономических, торговых и

¹ Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования: Моногр. М., 2003. С. 165.

² Чесноков А.С. Миграционные и демографические аспекты современного развития Китая: Мат-лы конф. «Миграция и развитие». М., 2007. С. 247.

³ Метелев С.Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России: Моногр. М., 2006. С. 98.



демографических позиций, способных оказать серьезное геополитическое влияние на нашу страну. При этом неважно, какие (по социальным параметрам) граждане КНР переселяются в Россию, важно, чтобы они были экономически выгодны, поставляя в Китай деньги и сырье. Интегрируясь в местное российское общество, китайцы, с одной стороны, сохраняют национальную идентичность (большая часть их не стремится получить российское гражданство), с другой, — ориентированы на расширение своих позиций в принимающем обществе. В целом территориальное закрепление китайских граждан за рубежом входит в круг интересов руководства КНР, и в этом смысле позиция китайского руководства требует повышенного внимания с точки зрения государственной безопасности и общественного порядка в принимающих странах.

Одним из принципов регулирования внутренней миграции в Киргизской Республике является обеспечение закрепленных в конституции страны прав человека, в частности, прав на свободный выбор места жительства и места пребывания, свободу передвижения, личную свободу и безопасность. Однако, закон «О внутренней миграции» обязывает граждан, временно выбывших в другую местность на срок свыше 45 календарных дней, зарегистрироваться по месту пребывания. Подобная ситуация складывается и в других странах — членах ШОС: их конституции закрепляют и гарантируют своим гражданам право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, однако, внутреннее законодательство устанавливает ограничения рассматриваемых прав. Данное положение обусловлено, прежде всего, отсутствием единого законодательного акта в сфере регулирования миграционных процессов, соответствующего международным правовым нормам, а также самостоятельных органов, компетентных решать вопросы в сфере миграции. В настоящее время регулированием миграционных процессов в указанных странах занимаются органы внутренних дел, которые руководствуются преимущественно приказами, инструкциями и распоряжениями, нередко противоречащими конституциям и международным правовым актам.

Федеративная Республика Бразилия является страной приема иммигрантов и в настоящее время занимает третье место (после США и Аргентины) по количеству въехавших на ее территорию лиц⁴.

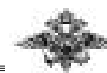
С середины и до конца XIX в. в страну прибыло 1,1 млн европейцев Португалии, Италии и Германии.

Одновременно для работы на сахарных, хлопковых и табачных плантациях, добычи золота и алмазов на севере страны в Бразилию доставлялись африканские рабы. Всего (до запрета рабства в 1888 г.) в страну было доставлено до 5 млн африканцев, в основном из нынешних Анголы, Конго, Мозамбика. Экономика Бразилии того времени, имевшая выраженную сельскохозяйственную направленность, требовала все большего вложения труда, и отмена работорговли только усилила привлечение рабочей силы. С начала XX в. до начала 1950-х гг. в Бразилию иммигрировало еще около 4 млн европейцев (преимущественно португальцы, итальянцы и испанцы), устраиваясь на работу не только в сельскохозяйственном секторе, но и в сфере промышленности. Например, большинство итальянцев, прибывших в Бразилию, сначала трудились в качестве наемных крестьян на кофейных плантациях; затем некоторые из них, накопив капитал, покупали участки земли и становились фермерами-землеладельцами, нанимая иммигрантов. Следует упомянуть, что в этот период в Бразилии появились и выходцы из Японии и Ливана, которые обосновались в крупных городах на юго-востоке страны и работали преимущественно в сфере услуг.

Во второй половине XX в. приток иммигрантов в Бразилию резко упал. В первую очередь, это связано с послевоенным восстановлением экономики и ускоренным ростом благосостояния населения в тех странах, которые всегда являлись донорами рабочей силы для Бразилии. Во-вторых, в самой республике количество рабочих мест, привлекательных для иностранцев, резко сократилось в связи с политической нестабильностью и экономическим спадом. Тем не менее, в 1970-х гг. Бразилия принимает большой поток ливанских, сирийских и палестинских иммигрантов (эмигрировавших из своих стран из-за возникших военных конфликтов), а в 1990-х гг. — эмигрантов из африканских стран, Китая и стран Юго-Восточной Азии.

Сегодня для Бразилии характерны достаточное для нужд ее экономики количество рабочей силы и сбалансированность миграционных потоков (т.е. ежегодное количество бразильских граждан, эмигрирующих из республики, практически уравнивается числом иммигрантов, прибывающих в страну для постоянного

⁴ Цапенко И. Социально-политические последствия международной миграции населения // *Мировая экономика и международные отношения*. 1999. № 3. С. 58.



проживания и трудоустройства), постепенно решается проблема нехватки квалифицированной рабочей силы. С развитием системы образования сокращается число приглашаемых в страну специалистов технического и медицинского профилей, снижается субсидирование программ, направленных на их привлечение.

Индия — огромная по площади и населению страна с низким уровнем урбанизации. Большая часть населения, в особенности сельского, имеет скромные возможности для существования, поэтому поездки в другие территории на заработки — один из немногих способов прокормить себя и семью. Несмотря на существование специальных программ по развитию сельских территорий, законодательство и политика индийского правительства не решают многих острых проблем, касающихся уровня жизни значительной части населения страны.

С 2000 по 2014 гг. миграционные потоки между индийскими штатами возросли более чем наполовину, из них перемещения внутри — на 32,6%, между штатами — на 29,5%. И хотя внутри страны население перемещается все активней, существенного притока человеческого капитала из-за рубежа не наблюдается. При этом основу иностранных мигрантов составляют выходцы из соседних с Индией стран. В миграционных потоках преобладает мужское население, для которого главной причиной перемещения является поиск работы. Растет доля миграционных потоков из сельской местности в города, но по-прежнему велики показатели перемещения непосредственно внутри сельской части страны.

Среди всех мигрантов 23,8% — неграмотные (39,5% — без высшего образования, 32,4% — не окончившие высшего учебного заведения, всего лишь 5,3% — с высшим техническим образованием). Большая часть внутренних мигрантов ищет «черновую» работу. И именно на этом уровне проблема защиты прав рабочих стоит особенно остро⁵.

Однако, в области миграции рабочей силы индийское правительство способно лишь облегчить режим перемещения внутри страны и за рубеж. Недавно были внесены некоторые поправки в законодательство, дающие право на получение двойного гражданства для жителей Индии, а также упрощающие выезд рабочих в ряд государств. Однако, эти меры не более чем попытка решить существующие проблемы беднейших слоев населения за счет предоставления возможности «подзаработать на стороне».

Южно-Африканская Республика — одна из самых богатых стран континента, долгое время являвшаяся центром притяжения мигрантов, основное число которых занято было в угледобывающей отрасли промышленности. В 1970—1980 гг., после принятия мер по снижению зависимости от трудовых мигрантов, удельный вес иностранных рабочих в угольной промышленности сократился с 77% до 40%⁶.

ЮАР по-прежнему остается страной-реципиентом для людей, приезжающих сюда на постоянное место жительства, но для такой категории лиц существенными факторами стали профессия и квалификация. Иммиграционная программа в ЮАР на сегодняшний день довольно жесткая. Прежде всего, это обусловлено огромным потоком неквалифицированной рабочей силы после падения режима апартеида. Сейчас эта проблема особенно обострилась в связи с повышением данной категории работников.

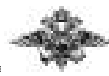
Режим апартеида в Южной Африке в свое время лишил негритянское население доступа к высококачественному образованию, что теперь стало причиной кадрового дефицита. Сейчас система образования в ЮАР пытается справиться с этой проблемой, а также с утечкой из страны квалифицированных специалистов. Если в 1982—1992 гг. покинули страну 70 тыс. человек, то в 1998—2001 гг. их было свыше 166 тыс. Сегодня только в Великобритании постоянно проживают 1,4 млн южноафриканцев. Примерно 50% южноафриканцев, живущих в других странах, имеют высшее образование.

Международная организация по миграции считает, что количество эмигрантов во всем мире за последние 30 лет более чем удвоилось. При этом африканцы покидают свои страны вынужденно — из-за военных конфликтов или бедности. Эмигранты из ЮАР также называют причиной выезда высокий уровень преступности внутри страны; белые эмигранты жалуются на предоставление черному населению особых привилегий.

Активность в области научных исследований в ЮАР по-прежнему высока, но отъезд врачей и медицинского персонала сказывается на регионе довольно

⁵ Никифорова Е.А. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 62—67.

⁶ Ходов Л.Г. О современном состоянии миграции населения в мире // Внешнеэкономический бюллетень. 1998. № 1. С. 96.



серьезно. По данным British Medical Journal, ежегодно Африку покидают 23 тыс. медицинских работников, 10% врачей в канадских госпиталях являются южноафриканцами, а в Великобритании в 2000—2014 гг. самое большое количество разрешений на работу получили медсестры из ЮАР и Зимбабве. Все это приводит к нехватке специалистов во многих государственных клиниках и госпиталях.

И хотя причинами эмиграции населения из ЮАР являются преступность, низкий уровень жизни и наличие безработицы, по сравнению с другими африканскими государствами ЮАР является наиболее развитой страной, и это служит основной причиной притока сюда людских ресурсов из других регионов континента.

Таким образом, миграционные процессы, протекающие в государствах — участниках ШОС и странах БРИКС характеризуются особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов в других регионах мира, но и позволяющими говорить о передвижениях людей между странами ШОС и БРИКС как об особой миграционной системе. Управление миграционной ситуацией в странах ШОС и БРИКС с целью подчинения ее задачам обеспечения безопасности и социально-экономическим задачам составляет главное содержание миграционной политики, особенно в условиях отсутствия самостоятельных органов власти, компетентных в решении вопросов в сфере миграции.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК СУБЪЕКТ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

ФЕДОР ПЕТРОВИЧ ВАСИЛЬЕВ,

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

E-mail: vasiliev17@mail.ru;

ВАСИЛИЙ ИВАНОВИЧ ДОЛИНКО,

*начальник редакционно-издательского отдела Академии управления МВД России,
адъюнкт заочной формы обучения Академии управления МВД России, подполковник полиции*

E-mail: Dol273@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Аннотация. Авторами рассматриваются правовое положение ФАС России, особенности регулирования ее деятельности и ее роль в обеспечении экономической безопасности страны.

Ключевые слова: антимонопольная служба, безопасность, государство, закон, ОВД, органы, ФАС, МВД России, министерство, пресечение, полиция, право, положение, регулирование, сотрудник, субъект, финансы, экономика.

THE FEDERAL ANTIMONOPOLY SERVICE AS AN ENTITY PROVIDING ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA AND ITS LEGAL STATUS

FEDOR PETROVICH VASILYEV,

*professor of USOAP Academy of Ministry of interior of Russia, doctor of legal sciences,
police colonel, member of the Russian Academy of legal sciences;*

VASILIIY IVANOVICH DOLINKO,

*head of the editorial-publishing Department of the Academy of Ministry of interior of Russia, associate correspondence
courses of the Academy of management of the Russian interior Ministry, colonel of police*

Annotation. The authors examine the legal status of the FAS Russia, especially regulation of its activity and its role in ensuring economic security of the country.

Keywords: anti-trust, security, government, law, ATS authorities, FAS, Russian Ministry of Internal Affairs, the Ministry, repression, police, rule, regulation, regulation, employee, subject, territorial, finance and economics.



В условиях роста финансово-экономических махинаций в России со стороны хозяйствующих субъектов и нецелевого использования бюджетных средств, Парламентом РФ, Президентом РФ и Правительством РФ постоянно пересматривается правовое положение субъектов управления государством (контроля и надзора). В целях разрешения вопросов, касающихся соблюдения законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы (в части установленных полномочий), Правительством РФ издается постановление «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»¹ от 30 июня 2004 г. № 331 (далее — Положение).

В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»² от 21 мая 2012 г. № 636 и Положением о Федеральной антимонопольной службе, Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов (далее — НПА) и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы; контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства, а также по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (за исключением государственного оборонного заказа и госнужд, не относящихся к гособоронзаказу, сведения о которых составляют гостайну)³. Руководство деятельностью ФАС осуществляет Правительство РФ. В своей деятельности ФАС руководствуется Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, актами Президента и Правительства РФ, международными договорами РФ, а также вышеуказанным Положением. ФАС осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

В конце 2012 г., в целях усиления обеспечения экономической безопасности, законодателями и Прави-

тельством РФ были пересмотрены полномочия ФАС России. Сегодня ФАС обладает следующими полномочиями: вносит на рассмотрение Правительства и Президента РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов и других документов по вопросам, относящимся к сфере ее ведения, разрабатывает проекты ежегодного плана работы и прогнозные показатели своей деятельности.

На основании и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, актов Президента и Правительства РФ, ФАС самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: форма представления в антимонопольный орган сведений при осуществлении сделок и действий, подлежащих государственному контролю за экономической концентрацией⁴; по согласованию с Центробанком разрабатывает методику определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены за услуги кредитной организации и методику определения обоснованности цены, установленной занимающей доминирующее положение кредитной организацией, на услугу, не оказываемую иными финансовыми организациями; порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (за исключением кредитной организации) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции; порядок проведения анализа состояния конкуренции; перечень документов и сведений, представляемых в антимонопольный орган хозяйствующими субъектами, имеющими намерение достигнуть соглашения; форма представления в антимонопольный орган перечня лиц, входящих в одну группу, с указанием оснований, по которым такие лица входят в эту группу; формы актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении анти-

¹ Решение Верховного Суда РФ от 30 июля 2007 г. № ГКПИ07-320 (с изм. и доп. на 20 декабря 2012 г.), оставленное без изменения Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 9 октября 2007 г. № КАС07-518, пп 5.2.11 пп 5.2 п. 5 Положения признан недействующим // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

² СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754 (с изм. и доп. на 19 марта 2013 г.).

³ Положение об участии органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий и о пределах такого регулирования и контроля, утв. постановлением Правительства России от 10 декабря 2008 г. № 950.

⁴ Приказ ФАС РФ от 28 декабря 2007 г. № 457 «Регламент ФАС РФ по осуществлению госконтроля за экономической концентрацией, осуществляемой группой лиц».



монопольного законодательства; форма уведомления финансовыми организациями обо всех соглашениях, достигнутых между ними или с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными организациями, за исключением соглашений, предусмотренных антимонопольным законодательством; правила передачи антимонопольным органом заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства на рассмотрение в другой антимонопольный орган; форма проекта бизнес-плана хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства; примерная форма соглашения с иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор; форма заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и порядок рассмотрения таких заявлений; перечень документов, подтверждающих соблюдение установленных ограничений в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции; порядок установления несоответствия использования государственной или муниципальной преференции заявленным целям; типовая форма приказа о проведении проверки соблюдения антимонопольного законодательства; порядок продления срока проведения проверки соблюдения антимонопольного законодательства; форма акта, составляемого при воспрепятствовании доступу должностных лиц антимонопольного органа, проводящих проверку, на территорию или в помещение проверяемого лица, порядок составления таких актов; протокол о результатах осуществления осмотра территорий, помещений, документов и предметов лица, проверяемого в отношении соблюдения антимонопольного законодательства; требования о представлении документов и информации, необходимых для проведения проверки соблюдения антимонопольного законодательства; акт о результатах проверки соблюдения антимонопольного законодательства; порядок объединения в одно производство двух и более дел о нарушении антимонопольного законодательства, а также выделения в отдельное производство одного или нескольких дел; определение совокупной доли участия России, субъекта РФ, муниципального образования и юридических лиц в уставных капиталах хозяйственных обществ, предусмотренной ч. 3 ст. 1 ФЗ РФ «О закупках товаров, работ, услуг от-

дельными видами юридических лиц», по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; уведомление заказчиков об изменении совокупной доли участия в уставном капитале хозяйственных обществ, предусмотренный ФЗ РФ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ч. 3 ст. 1), по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁵; выдача предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в ФЗ РФ «О защите конкуренции»; направление предупреждения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, и его форма; предоставление бирже хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, списка аффилированных лиц; пересмотр предписания, выданного в случаях, установленных ст. 33 ФЗ РФ «О защите конкуренции»; форма и содержание заявления о пересмотре принятого антимонопольным органом решения и выданного на его основании предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства; нормативные правовые акты по другим вопросам в сфере своей деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ РФ и ФЗ РФ, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно ФКЗ и ФЗ, НПА Президента РФ и Правительства РФ.

ФАС, на основании федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, осуществляет конт-

⁵ Письмо Правительства РФ от 2 августа 2012 г. № АД-П13-4450 «О применении порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд руб.».



роль⁶: за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей, сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка⁷; за действиями совета рынка и организаций коммерческой и технологической инфраструктуры оптового рынка электрической энергии (мощности), за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электроэнергии⁸; за действиями субъектов оптового и розничного рынков⁹; за соблюдением: коммерческими и некоммерческими организациями, органами исполнительной власти любого уровня антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа)¹⁰; требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях; установленных законодательством о естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий; за соответствием антимонопольному законодательству соглашений между хозяйствующими субъектами¹¹; за соблюдением: юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, группами лиц и аффилированными¹² лицами, в границах одной ценовой зоны оптового рынка, запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии, включая контроль за соблюдением особенностей функционирования хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в области электроэнергетики преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд, установленных законодательством РФ¹³; заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией, уполномоченным на ведение официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов федеральным органом исполнительной власти, организацией, оказывающей услуги по обслуживанию и обеспечению функционирования такого сайта, уполномоченным на ведение реестров

заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов органом исполнительной власти любого уровня, операторами электронных площадок законодательства РФ и иных

⁶ При этом, согласно постановлению Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 ФАС РФ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, осуществляемых Федеральной службой по оборонному заказу.

⁷ Приказ ФАС РФ от 20 июля 2012 г. № 490 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по контролю за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование, либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии и состояния конкурентного рынка».

⁸ Приказ ФАС РФ от 26 июня 2012 г. № 414 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за действиями совета рынка и организацией коммерческой и технологической инфраструктуры оптового рынка электрической энергии (мощности)»; приказ ФАС РФ от 26 июня 2012 г. № 414 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии».

⁹ Приказ ФАС РФ от 26 июня 2012 г. № 413 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за действиями субъектов оптового и розничных рынков электрической энергии в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности)».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. № 1346 «Положение о государственном надзоре в области рекламы»; приказ ФАС РФ от 4 июня 2012 г. № 360 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства РФ о рекламе».

¹¹ Приказ ФАС РФ от 25 мая 2012 г. № 343 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству РФ ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов».

¹² Аффилированное лицо — физическое или юридическое лицо, способное оказывать влияние на деятельность юридических и/или физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

¹³ Приказ ФАС РФ от 26 июня 2012 г. № 416 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, группами лиц и аффилированными лицами в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии, включая контроль за соблюдением особенностей функционирования хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в области электроэнергетики преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд, установленных законодательством РФ»; постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 628 «Правила осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии».



НПА РФ о размещении заказов; заказчиком и уполномоченным органом требования о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями энергетической эффективности этих товаров, работ, услуг, в том числе за наличием в утвержденной заказчиком и уполномоченным органом документации об аукционе, документации об открытом аукционе в электронной форме, конкурсной документации, извещении о проведении запроса котировок или в разработанном им проекте государственного или муниципального контракта, гражданско-правовом договоре при размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) требований в отношении энергетической эффективности, предъявляемых к закупаемым товарам, работам, услугам для государственных или муниципальных нужд, которые должны соответствовать требованиям в отношении энергетической эффективности, предъявляемым в соответствии с законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности к товарам, работам, услугам, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд; организациями, обязанными осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, требований о заключении и исполнении договора об установке, замене, эксплуатации указанных приборов, порядка его заключения, а также требований о предоставлении предложений об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов¹⁴; ФАС осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц, обеспечивающих организацию торговли на рынках определенных товаров в условиях прекращения государственного регулирования цен (тарифов) на такие товары; за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства; за манипулированием ценами на оптовом или розничных рынках электрической энергии (мощности).

В качестве примера приведем некоторые приказы ФАС, направленные на защиту законных экономических интересов страны и потребителей: от 18 января 2013 г. № 17/13 «Об утверждении Порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при покупке товаров, работ, услуг», изданный в соответствии с ч. 10 ст. 3 ФЗ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закуп-

ках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹⁵ и от 12 марта 2013 г. № 143/13 «О внесении изменений в Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», утвержденный приказом Федеральной антимонопольной службы от 28 апреля 2010 г. № 220»¹⁶.

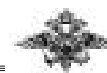
ФАС выдает (направляет): заключения о последствиях влияния на конкуренцию на внутреннем рынке страны специальных защитных мер, антидемпинговых мер или компенсационных мер в случаях, предусмотренных законодательством в указанной сфере; заключения о наличии или об отсутствии признаков ограничения конкуренции при введении, изменении таможенных тарифов или прекращении их действия и при введении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер; предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, органами исполнительной власти всех уровней в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе и законодательством о естественных монополиях; предписания, обязательные для исполнения заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией, конкурсной, аукционной или котировочной комиссией, уполномоченным на ведение официального сайта России для размещения информации о размещении заказов ФОИВ, организацией, оказывающей услуги по обслуживанию и обеспечению функционирования такого сайта, уполномоченным на ведение реестров, заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов органом исполнительной власти любого уровня, операторами электронных площадок в случаях, предусмотренных законодательством РФ о размещении заказов; предложения в ФКЦБ России¹⁷ и Цент-

¹⁴ Приказ ФАС РФ от 26 июня 2012 г. № 415 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением организациями, обязанными осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, требований о заключении и исполнении договора об установке, замене, эксплуатации указанных приборов, порядка его заключения, а также требований о предоставлении предложений об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов».

¹⁵ Дополнительно следует учитывать нормы ФЗ РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

¹⁶ URL://http://www.consulta.net.ru/documet/coNes_doc_LAW_147140/

¹⁷ Т.е. федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг.



робанка России о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством принятых ими актов и (или) прекращении действий, в случае если такие акты и (или) действия нарушают антимонопольное законодательство; предписания об отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения в случаях, предусмотренных законодательством РФ в указанной сфере и предписания, обязательные для исполнения организатором торгов, конкурсной или аукционной комиссией, продавцом государственного или муниципального имущества, организатором продажи, о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения торгов, продажи государственного или муниципального имущества, порядка заключения договоров по результатам торгов или в случае признания их несостоявшимися, в том числе предписания об отмене протоколов, составленных в ходе проведения торгов, о внесении изменений в документацию о торгах и в извещение об их проведении или аннулировании; предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в ФЗ РФ «О защите конкуренции» и предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностными лицами хозяйствующих субъектов, публично заявляющими о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства.

ФАС осуществляет согласование: создания, слияния и присоединения коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством¹⁸; сделок с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций и правами в отношении коммерческих организаций, с акциями (долями), активами финансовых организаций и правами в отношении финансовых организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством¹⁹; предоставления всеми ФОИВ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными органами или организациями государственных или муниципальных предпочтений в случаях, установленных антимонопольным законодательством²⁰; проведения закрытого конкурса и закрытого аукциона при размещении заказов на закупку товаров, работ, услуг для нужд субъектов России и муниципальных нужд в случаях, предусмотренных законодательством; решения заказчика о размещении заказа на

закупку товаров, работ, услуг для федеральных нужд у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случае, если конкурс (аукцион) признан несостоявшимся в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов, а также в случае, если при повторном размещении заказов путем запроса котировок не подана ни одна котировочная заявка; решений ОИВ субъектов России об отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения и о введении регулирования тарифов в сфере теплоснабжения после их отмены; правил (стандартов) профессиональной деятельности профессиональных объединений страховщиков в случаях, предусмотренных законодательством.

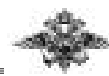
В настоящее время ФАС: ведет в порядке, установленном Правительством РФ, реестры недобросовестных поставщиков, предусмотренные федеральными законами «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, а также реестр хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), имеющих на рынке определенного товара долю в размере более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов.

Также ФАС проводит проверку соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, всеми ФОИВ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов орга-

¹⁸ Приказ ФАС РФ от 25 мая 2012 г. № 342 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по согласованию создания и реорганизации коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством РФ».

¹⁹ Приказ ФАС РФ от 20 сентября 2007 г. № 294 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по согласованию приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством РФ».

²⁰ Приказ ФАС РФ от 16 декабря 2009 г. № 841 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной предпочтении».



нами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами и физическими лицами, получает от них необходимые документы и информацию, объяснения в письменной или устной форме, обращается в органы, осуществляющие ОРД (в том числе и МВД России), с просьбой о проведении ОРМ. ФАС осуществляет проверку выполнения иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, обязательств, принятых на себя в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях в стратегические отрасли²¹.

На основании заявления заказчика ФАС принимает решение о возможности размещения заказа на поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой или неотложной медицинской помощи, лекарственных средств, топлива, которые необходимы для нормального жизнеобеспечения граждан и отсутствие которых приведет к нарушению их нормального жизнеобеспечения, путем проведения запроса котировок независимо от цены контракта в случае, если предписание об отмене результатов торгов выдано ему; рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и приостанавливает размещение заказа до рассмотрения жалобы по существу в случаях и порядке, установленных законодательством РФ о размещении заказов²²; возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе; вносит в лицензирующие органы предложения об аннулировании, отзыве лицензий на осуществление хозяйствующими субъектами, нарушающими антимонопольное законодательство, отдельных видов деятельности или о приостановлении действия таких лицензий; устанавливает максимальный объем древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц.

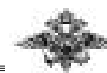
ФАС осуществляет рассмотрение ходатайств иностранного инвестора либо юридического или физического лица, входящего в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, о предварительном согласовании сделки с хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, или о согласовании установления контроля над такими обществами;

уведомлений (информации) иностранного инвестора либо юридического или физического лица, входящего в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, о приобретении пяти и более процентов акций (долей), составляющих уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Осуществляет плановые и внеплановые проверки соблюдения заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией, конкурсной, аукционной или котировочной комиссией, уполномоченным на ведение официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов федеральным органом исполнительной власти, организацией, оказывающей услуги по обслуживанию и обеспечению функционирования такого сайта, уполномоченным на ведение реестра заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов органами исполнительной власти всех уровней, операторами электронных площадок законодательных актов РФ и иных НПА РФ²³ о размещении заказов; информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в России на основании ее решения о предварительном согласовании сделок, или о согласовании установления контроля, или об отказе в таком согласовании, оформляет решение, направляемое заявителю; подготовку и подписывает в соответствии с решением Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в России соглашение с иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, об обеспечении выполнения им определенных обязательств при намерении такого иностранного инвестора либо юридического или физического лица со-

²¹ Приказ ФАС РФ от 28 июня 2012 г. № 436 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по осуществлению проверки выполнения иностранным инвестором либо входящим в группу лиц юридическим или физическим лицом обязательств, принятых на себя в соответствии со ст. 12 ФЗ от 29 апреля 2008 г. № 57 «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

²² Приказ ФАС РФ от 18 января 2013 г. № 17/13 «Порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг».

²³ Имеется в виду — нормативных правовых актов РФ.



вершить сделку или установить контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности страны, оформляет решение о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля либо об отказе в таком согласовании, соответственно, при наличии либо отсутствии подписанного с заявителем соглашения об обеспечении выполнения им определенных обязательств.

ФАС вносит предложения по вопросам, требующим рассмотрения на заседании Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в России; участвует в процедуре согласования инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также сетевых организаций, удовлетворяющих критериям, установленным Правительством; рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных торгов, продажи государственного или муниципального имущества; ведет реестр лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. ФАС обобщает и анализирует практику применения законодательства РФ в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства; осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета; организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленные сроки²⁴; обеспечивает защиту сведений, составляющих гостайну; обеспечивает мобилизационную подготовку ФАС: т.е. осуществляет организацию и ведение ГО в ФАС; организует профессиональную подготовку своих работников, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку²⁵. ФАС взаимодействует с органами госвласти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; осуществляет работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности ФАС²⁶.

Кроме того, ФАС размещает заказы на закупку товаров, работ, услуг для нужд ФАС и заключает государственные контракты в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе. Осуществляет иные полномочия в сфере своей деятельности, если

такие полномочия предусмотрены ФЗ РФ, НПА Президента или Правительства РФ. В целях реализации своих полномочий ФАС имеет право: запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к ее компетенции; заказывать проведение необходимых исследований, испытаний, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в своей деятельности; давать юридическим и физическим лицам разъяснения по ее вопросам²⁷; осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов ФАС²⁸; привлекать для проработки вопросов научные и иные организации, ученых и специалистов; применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений; создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в сфере своей деятельности; издавать индивидуальные правовые акты по отнесенным к ее компетенции вопросам, в том числе приказы, определения, постановления, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о естественных монополиях и законодательством о рекламе; учреждать знаки отличия и награждать ими граждан за высокие достижения в сфере своей деятельности²⁹.

ФАС не вправе осуществлять в сфере своей деятельности функции по управлению госимуществом и

²⁴ Приказ ФАС РФ от 20 января 2012 г. № 21 «Административный регламент ФАС РФ по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством РФ»; приказ ФАС РФ от 26 октября 2009 г. № 710 «Положение об Общественной приемной ФАС РФ».

²⁵ Приказ ФАС РФ от 11 марта 2011 г. № 166 «Об утверждении программы наставничества в ФАС РФ».

²⁶ Приказ ФАС РФ от 10 ноября 2004 г. № 165 «Положение о центральном архиве ФАС РФ».

²⁷ Приказ ФАС РФ от 20 января 2012 г. № 22 «Административный регламент ФАС РФ по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам применения Федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства РФ».

²⁸ Приказ ФАС РФ от 16 декабря 2008 г. № 565 «О ведомственной периодической отчетности территориальных органов и центрального аппарата ФАС РФ».

²⁹ Приказ ФАС РФ от 6 марта 2012 г. № 121 «Положение о Заслуженных экспертах ФАС РФ».



оказанию платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Вместе с тем, установленные Положением ограничения не распространяются на полномочия руководителя Службы по управлению имуществом, закрепленным за ней на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности ФАС. При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности, ФАС не вправе устанавливать не предусмотренные ФКЗ РФ и ФЗ РФ, актами Президента России и Правительства РФ функции и полномочия ФОИВ, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных ФОИВ прямо предусмотрена Конституцией РФ, ФКЗ РФ и ФЗ РФ и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ РФ и ФЗ РФ и актами Президента РФ и Правительства РФ.

За последние годы, с учетом усиления пресечения коррупции в области экономики, в соответствии требованиями Президента, Правительством РФ пересмотрены вопросы организационной деятельности ФАС³⁰. Так, ФАС возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ФАС полномочий и реализацию госполитики в ее сфере деятельности. У него есть заместители, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Правительством. Структурными подразделениями центрального аппарата ФАС являются управления по ее основным направлениям деятельности. В состав управлений включаются отделы³¹. Руководитель ФАС: распределяет обязанности между своими заместителями; вносит проект положения о ФАС; предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов ФАС³²; проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности Службы, а также отчет об их исполнении: назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата, руководителей и заместителей руководителей территориальных органов ФАС³³; решает в соответ-

ствии с ФЗ РФ о госслужбе вопросы, связанные с прохождением федеральной госслужбы в ФАС³⁴; утверждает: положения о структурных подразделениях центрального аппарата и территориальных органах ФАС³⁵; структуру и штатное расписание центрального аппарата ФАС в пределах, установленных Правительством фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на содержание центрального аппарата в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете³⁶; численность и фонд оплаты труда работ-

³⁰ Приказ ФАС РФ от 29 октября 2010 г. № 607 «Положение о порядке проведения служебных проверок и применения дисциплинарных взысканий в ФАС РФ»; приказ ФАС РФ от 9 апреля 2007 г. № 105 «Регламент ФАС РФ»; приказ ФАС РФ от 17 января 2007 г. № 6 «Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по ведению реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%»; приказ ФАС РФ от 28 апреля 2006 г. № 116 «Форма должностного регламента государственного гражданского служащего ФАС РФ».

³¹ Приказ ФАС РФ от 5 декабря 2012 г. № 743/12 «О распределении обязанностей между структурными подразделениями центрального аппарата ФАС РФ по организации и проведению анализа функционирования системы менеджмента качества»; приказ ФАС РФ от 4 октября 2007 г. № 315 «Служебный распорядок центрального аппарата ФАС РФ».

³² Приказ ФАС РФ от 23 декабря 2011 г. № 894 «О фонде оплаты труда обслуживающего персонала территориальных органов ФАС РФ на 2012 г.».

³³ Приказ ФАС РФ от 3 июля 2012 г. № 456 «Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими ФАС РФ».

³⁴ Приказ ФАС РФ от 22 ноября 2012 № 706/12 «Порядок работы Аттестационной комиссии ФАС РФ»; приказ ФАС РФ от 29 июля 2011 г. № 552 «Порядок работы конкурсной комиссии ФАС РФ по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы»; приказ ФАС РФ от 25 февраля 2011 г. № 139 «Этический кодекс государственных гражданских служащих ФАС РФ»; приказ ФАС РФ от 16 февраля 2011 г. № 106 «Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в ФАС РФ»; приказ ФАС РФ от 10 сентября 2010 г. № 509 «Положение о Комиссии ФАС РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»; приказ ФАС РФ от 10 сентября 2010 г. № 508 «Порядок формирования и деятельности Комиссии территориального органа ФАС по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»; приказ ФАС РФ от 28 августа 2009 г. № 965-к «Положение о проведении аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими территориальных органов ФАС».

³⁵ Приказ ФАС РФ от 26 января 2011 г. № 30 «Положение о территориальном органе ФАС РФ».

³⁶ Приказ ФАС РФ от 1 апреля 2010 г. № 148 «Порядок осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов ФАС»; приказ ФАС РФ от 4 октября 2007 г. № 317 «Положение о порядке оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы и иных выплатах из фонда оплаты труда, в центральном аппарате и территориальных органах ФАС РФ».



ников территориальных органов ФАС в пределах показателей, установленных Правительством, а также смету расходов на их содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете; вносит в Минфин предложения по формированию проекта федерального бюджета в части финансового обеспечения деятельности ФАС³⁷; представляет предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных госпредприятий и учреждений, находящихся в ее ведении; работников центрального аппарата, территориальных органов ФАС и других лиц, осуществляющих деятельность по присвоению почетных званий и награждению госнаградами и т.п.

Финансирование на содержание центрального аппарата ФАС и ее территориальных органов осуществ-

ляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. ФАС является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством России.

Имея стройную структуру и огромные полномочия, ФАС является мощным и эффективным субъектом обеспечения экономической безопасности России; ее деятельность позволяет своевременно реагировать на внешние и внутренние угрозы современной экономике Российской Федерации.

³⁷ Приказ ФАС РФ от 28 июня 2012 г. № 438 «Порядок организации бюджетного процесса в ФАС РФ».

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ ВИШНЕВСКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент, докторант Московского университета МВД России
Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: Avish@tut.by

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор **Зырянов С.М.**

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы современного состояния и совершенствования концепции национальной безопасности Республики Беларусь в условиях формирования единого экономического пространства.

Ключевые слова: концепция, национальная безопасность, экономическая безопасность, совершенствование концепции.

ON IMPROVEMENT OF THE CONCEPT OF NATIONAL SAFETY OF REPUBLIC OF BELARUS IN THE FORMATION OF A SINGLE ECONOMIC SPACE

ALEKSANDR ALEKSEEVICH VISHNEVSKY,

candidate of jurisprudence, associate professor, doctoral candidate of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia

Annotation. The article examines the current state and improve the concept of national security of the Republic of Belarus in the conditions of formation of a single economic space.

Keywords: the concept of national security, economic security, improved concept.



На рубеже веков система мирохозяйственных связей переживает период перехода от национальных к наднациональным воспроизводственным системам. При этом глобализация означает не только становление новой цивилизации, появление неких новых благ в мировом сообществе, но и становление исторически новых угроз и опасностей планетарного характера. Умножение и глобализация вызовов, угроз и опасностей означает, что обеспечение безопасности во всех ее формах и видах оказывается одной из главных общечеловеческих ценностей XXI в.¹

Таким образом, в условиях, когда мир становится более взаимосвязанным, взаимозависимым и нестабильным, все большую популярность приобретает концепция коллективной безопасности.

С подписанием ряда международных актов между странами СНГ, в частности Декларации от 18 ноября 2011 г. «О евразийской экономической интеграции»², мы можем говорить о появлении нового регионального интеграционного образования — Единого экономического пространства Беларуси, России и Казахстана.

Для эффективного устранения обстоятельств, создающих угрозы объектам безопасности, необходимо совершенствовать национальные и, соответственно, сформировать международные механизмы ее обеспечения. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что влияние любых объединений государств на их экономическую безопасность может быть как положительным, так и отрицательным³.

Анализ современного законодательства в области обеспечения экономической безопасности позволяет сделать вывод о том, что процесс его формирования еще не завершен. Сегодня в государствах — участниках договора о создании единого экономического пространства осуществляется поиск наиболее оптимальной и приемлемой модели как национальной, так и международной региональной экономической безопасности и выработка научно-обоснованной системы административно-правовых средств ее обеспечения.

Сравнительный анализ основных нормативных правовых актов, определяющих концептуальные моменты в обеспечении экономической безопасности государств-участников договора о создании ЕЭП, позволяет прийти к выводу о том, что в настоящее время в Законе РФ «О безопасности»⁴ и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.⁵ отсутствует нормативно определенное по-

нятие экономической безопасности. Лишь в модельном законе «О безопасности» от 15 октября 1999 г. закреплено следующее определение: «экономическая безопасность — состояние защищенности экономики государства от внутренних и внешних условий, процессов и факторов, ставящих под угрозу его устойчивое развитие и экономическую независимость»⁶.

В п. 4 Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь» определение экономической безопасности дается в следующем изложении: это состояние экономики, при котором гарантированно обеспечивается защищенность национальных интересов РБ от внутренних и внешних угроз⁷.

В п. 4 ст. 4 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» экономическая безопасность определяется как состояние защищенности национальной экономики Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое ее развитие и экономическая независимость⁸. Как видим, обозначенные дефиниции практически идентичны или весьма близки друг другу. Общим в них является то, что в данных определениях заложен «статический подход». Мы согласны с мнением доктора юридических наук В.М. Редкоуса⁹, что для достижения реального сос-

¹ Урсул А.Д., Романович А.Л. Глобальная безопасность и переход к устойчивому развитию: Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. «Васильевские чтения. Национальные традиции в торговле, экономике, политике и культуре». М., 2003. С. 13, 14.

² Декларация о Евразийской экономической интеграции (Принята в г. Москве 18 ноября 2011 г.). Мн., 2014.

³ Молочников Н.Р., Пономарева Т.Г. Влияние экономических объединений на макроэкономическую безопасность государств-участников // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 21 (162). С. 20.

⁴ Закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Консультант Плюс.

⁵ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» // Консультант Плюс.

⁶ Постановление Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 15 октября 1999 г. № 9-9 О модельном законе «О безопасности» // Консультант Плюс.

⁷ Указ Президента РБ от 9 ноября 2010 г. № 575 (в ред. от 24 января 2014 г.) «Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь». Мн., 2014.

⁸ Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан». URL://http://www.mod.gov.kz/mod-u/index.php?option=com_content&view=article&id=263:-26-1998-233-i-&catid=39:2009-06-24-09-58-27

⁹ Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ: Дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2011. С. 81.



тояния безопасности в таком основополагающем определении как «экономическая безопасность» должен быть заложен как статический, так и динамический подход. Имеется в виду то, что экономическая безопасность должна рассматриваться не как состояние, а как процесс обеспечения защиты экономики государства от внутренних и внешних, реальных и потенциальных угроз.

Следующей основополагающей категорией, которая должна быть подвергнута сравнительно-правовому анализу, выступают национальные интересы в сфере экономики.

Анализ национальных интересов стран ЕЭП в сфере экономики позволяет сделать вывод, что, несмотря на существенно отличающийся объем перечня, суть их одинакова. Вкратце экономические интересы можно свести к следующему: рост и повышение конкурентоспособности экономики; инновационное развитие; устойчивое функционирование финансовой системы.

Говоря об угрозах экономической безопасности, следует отметить, что и в перечне угроз трех государств мы находим общие моменты. В целом все перечисленные угрозы можно обобщить в следующем виде: сокращение производства; снижение качества, конкурентоспособности, экспортного, транзитного потенциала и доступности продукции и товаров; препятствование инновационному развитию и росту инвестиционной активности; снижение устойчивости финансовой системы; неконтролируемые миграционные процессы; недостаточные объемы и низкое качество иностранных инвестиций; принятие дискриминационных мер третьими государствами.

В теории безопасности активно используется такое понятие как «обеспечение безопасности». Его легальное определение из стран-участниц договора о создании ЕЭП имеется в Указе Президента Республики Беларусь «Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь» и в Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан».

Анализ положений, закрепленных в основополагающих документах, позволяет сделать вывод о том, что наиболее тщательно вопрос противодействия угрозам в экономической сфере проработан в законодательстве Казахстана. На наш взгляд, абсолютно справедливо в Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан» нашли отражение такие моменты

как: недопущение экономической изоляции Казахстана от мировой экономической системы; сохранение независимости Республики Казахстан и обеспечение соблюдения национальных интересов в принятии экономических решений, в том числе в рамках наднациональных органов экономической интеграции; максимальное уменьшение степени уязвимости экономики государства, связанной с воздействием негативных факторов, возникающих в геополитическом окружении Казахстана; повышение роли общественных объединений, ассоциаций (союзов) предпринимателей в вопросах обеспечения экономической безопасности; ответственность за принятие решений и действий, препятствующих индустриально-инновационному развитию и притоку инвестиций в экономику Казахстана.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ законодательств Беларуси, России и Казахстана по вопросам обеспечения экономической безопасности позволяет сделать следующие выводы: во-первых, на дальнейшее эффективное развитие единого экономического пространства трех стран, а также на возможность присоединения к Договору новых государств оказывают влияние такие факторы, как существенное различие государств по своему экономическому потенциалу, структуре экономики, уровню экономического развития и благосостояния населения; различия в характере и масштабах рыночных преобразований; разносторонний характер интеграционных процессов.

Во-вторых, анализ документов заключенных между государствами-участниками договора об образовании ЕЭП свидетельствует о том, что для Республики Беларусь данное решение носило скорее политический, чем экономический характер, и его принятие объясняется отсутствием видимых альтернатив.

В-третьих, в качестве факторов, непосредственно оказывающих негативное влияние на состояние экономической безопасности Республики Беларусь, являются: высокая степень зависимости экономики от поставок энергоресурсов; значительный износ основных фондов; высокая себестоимость, импортоспособность производимой продукции. Все это свидетельствует о том, что белорусская экономика остается одной из наиболее затратных в Европе.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что для эффективного обеспечения экономической безопасности государства (содружества государств) необходима выработка и законодательное закрепление основных дефиниций данного вида деятельности. Ре-



шение этой проблемы носит не только теоретическое, но и сугубо практическое значение. От того насколько это будет успешно осуществлено, зависит и построение системы органов обеспечения экономической безопасности и формулирование их компетенции, определение условий применения мер противодействия реальным или потенциальным угрозам, а также урегулирование иных вопросов, связанных с административно-правовым обеспечением экономической безопасности государства.

Предлагается внести в п. 50 Указа Президента РБ от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь» следующие дополнения: «экономическая безопасность Республики Беларусь обеспечивается решениями и действиями государственных органов, организаций, долж-

ностных лиц и граждан, направленными на недопущение экономической изоляции Беларуси от мировой экономической системы; сохранением независимости Республики Беларусь и соблюдением национальных интересов в принятии экономических решений, в том числе в рамках наднациональных органов экономической интеграции. Не допускается принятие решений и совершение действий, противоречащих интересам формирования и бесперебойного функционирования рыночного пространства Республики Беларусь. Запрещается (влечет ответственность) принятие решений и действий, препятствующих притоку инвестиций в экономику страны, провоцирующих необоснованное повышение цен на товары и услуги, способствующих ввозу на внутренний рынок товаров и услуг, опасных для здоровья и жизни населения».

ИЗМЕНЕНИЕ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА

ФЕДОР ГЕОРГИЕВИЧ МЫШКО,

*доктор юридических наук, заведующий кафедрой предпринимательского и трудового права
ФГБОУВПО «Государственный университет управления»*

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: fredyqr@gmail.com

Аннотация. Рассматривается порядок и особенности изменения трудового договора.

Ключевые слова: порядок изменения, особенности, трудовой договор.

THE CHANGE OF THE EMPLOYMENT CONTRACT

FEDOR GEORGIEVICH MYSHKO,

doctor of legal Sciences, head of the Department of business and labour law FGOUVPO «State University of management»

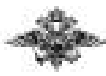
Annotation. The procedure and peculiarities of change of the employment contract.

Keywords: how to change, particularly the employment contract.

Изменение трудового договора, существенных его условий, понятие перевода на другую работу, его виды и условия, — все эти вопросы возникают в жизни любого гражданина за период его активной жизненной фазы не раз и актуальность их сложно переоценить.

Изменение трудового договора — понятие довольно новое и появилось в Трудовом Кодексе РФ

сравнительно недавно. В законодательстве его определение размыто и условно. Определить его значение можно следующим образом. В прямом понимании, как ряд норм трудового права, определяющие основания, условия способы и порядок переработки правил между сторонами, определяемых ими при заключении трудового договора, или приостановлении исполнения



обязанностей и прав; перевод на другую работу (ст. 72.1, 72.2, 73); изменение оговоренных сторонами условий договора (ст. 72, 74); отстранение от работы (ст. 76) и модификация работодателя-организации (ст. 75).

Также изменение трудового договора может рассматриваться и определяться как сделка об изменении возможного поведения субъектов, к которой предъявляются такие же требования, как и к другим разновидностям трудовых сделок. При этом законодательство устанавливает в качестве правила необходимость оформления отдельного письменного соглашения между сторонами (ст. 72 ТК РФ); именно в этом представляется новация в трудовом обязательстве. Такое соглашение по общей структуре и характеристикам должно соответствовать всем тем же требованиям, которые предъявляются к трудовому договору.

Под изменением трудового договора понимается перемена или преобразование одного или нескольких определенных сторонами трудового договора при его заключении обязательных или дополнительных условий договора, произведенные по взаимному согласию сторон, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

Трудовой кодекс предусматривает следующие формы изменения трудового договора: изменение содержания договора по соглашению сторон (ст. 72); перевод на другую работу (ст. 72.1, 72.2, 73); изменение условий договора без изменения трудовой функции работника (ст. 74). Кроме того, трудовой договор (его производные условия) должен быть изменен в результате принятия новой нормы трудового права.

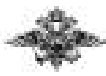
Изменение содержания договора по соглашению сторон (ст. 72). Общее правило: изменение определенных сторонами условий трудового договора, в том числе перевод на другую работу, допускается только по соглашению сторон трудового договора, которое заключается в письменной форме, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ. Как указано в ст. 72.1 ТК РФ, перевод на другую работу — это постоянное или временное изменение трудовой функции работника и (или) структурного подразделения, в котором работает работник (если структурное подразделение было указано в трудовом договоре), при продолжении работы у того же работодателя, а также перевод на работу в другую местность вместе с работодателем. Крайне важным является указание закона на то, что перевод на другую постоянную работу допускается только с письменного согласия работника. Если пере-

вод осуществлен без письменного согласия работника, но он приступил к выполнению другой работы, такой перевод может считаться законным. Однако, выполнение работником другой работы не освобождает работодателя от обязанности получить от работника письменное подтверждение согласия на перевод. Таким образом, в качестве перевода рассматриваются: а) изменение трудовой функции (повышение в должности тоже является переводом и требует согласия работника); б) изменение структурного подразделения, в котором работает работник (если оно было указано в трудовом договоре); в) изменение места расположения работодателя. Кроме того, по письменной просьбе работника или с его письменного согласия может быть осуществлен перевод работника на постоянную работу к другому работодателю. Перевод на другую постоянную работу у того же работодателя возможен по различным обстоятельствам. При этом инициатива может исходить как от работодателя (его представителя), так и от самого работника (например, в связи с повышением квалификации работника, причем такую просьбу работодатель может, но не обязан удовлетворить), а также от третьих лиц (медицинских органов в связи с болезнью работника и др.). В ряде случаев работодатель обязан перевести работника с его согласия на другую работу. Так, согласно ст. 73 ТК РФ, работника, нуждающегося в переводе (постоянном или временном) на другую работу в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, работодатель обязан перевести на другую имеющуюся у него работу, не противопоказанную работнику по состоянию здоровья. Что касается перевода на постоянную работу к другому работодателю, то он осуществляется по согласованию между работодателями (их представителями), по просьбе или по согласию самого работника. При переводе работника к другому работодателю изменяется субъектный состав трудового правоотношения. И в данном случае один трудовой договор заменяется другим договором, заключаемым работником с другим работодателем. Трудовой договор по прежнему месту работы прекращается по п. 5 ст. 77 ТК РФ. Следовательно, строго говоря, имеет место не перевод на другую работу, а прекращение трудового договора в связи с переходом работника к другому работодателю. Отказ работника от перевода в другую местность вместе с работодателем также является основанием



для прекращения с ним трудового договора (п. 9 ст. 77 ТК РФ). При этом под другой местностью понимается местность за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта. От перевода на другую работу следует отличать понятие перемещения на другое рабочее место. Оно означает перемещение работника у того же работодателя на другое рабочее место, в другое структурное подразделение, расположенное в той же местности, поручение ему работы на другом механизме или агрегате, если это не влечет за собой изменения определенных сторонами условий трудового договора (ч. 3 ст. 72.1 ТК РФ). Перемещение не требует согласия работника, однако запрещается перемещать (впрочем, как и переводить) работника на работу, противопоказанную ему по состоянию здоровья. По общему правилу, перемещение на другое рабочее место не является переводом, поскольку не изменяет трудовой функции и иных условий трудового договора, поэтому на него не надо согласия работника. Однако, если трудовой договор предусматривает выполнение работы на конкретном рабочем месте, то поручение работы на другом месте, механизме и т. п. является переводом и требует согласия работника. Кроме того, если в трудовом договоре место работы работника было определено с указанием конкретного структурного подразделения, изменение структурного подразделения организации возможно лишь с письменного согласия работника, поскольку в указанном случае это влечет за собой изменение определенного сторонами условия трудового договора. Под структурным подразделением организации понимаются как филиалы, представительства, так и отделы, цеха, участки и т.д. В соответствии с ч. 1 ст. 74 ТК РФ допускается изменение определенных сторонами условий трудового договора по инициативе работодателя по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда, при продолжении работником работы без изменения трудовой функции. Изменение технологических условий труда выражается в перемене техники и технологии производства (во внедрении новых машин и механизмов, в изменении процессов их эксплуатации). Под изменением организационных условий труда следует понимать структурную реорганизацию производства, а также изменения в режиме труда и отдыха работников, в управлении процессом труда, его нормировании, учете, в формах и системе заработной платы и т.п. О предстоящих изменениях опреде-

ленных сторонами условий трудового договора, а также о причинах, вызвавших необходимость таких изменений, работодатель обязан уведомить работника в письменной форме не позднее чем за два месяца, если иное не предусмотрено ТК РФ. При этом не могут вводиться изменения условий трудового договора, ухудшающие положение работника по сравнению с условиями коллективного договора, соглашения. Если же работник не согласен на продолжение работы в новых условиях, то работодатель обязан в письменной форме предложить ему другую имеющуюся у него работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель должен предложить работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями или трудовым договором. При отсутствии указанной работы или отказе работника от предложенной работы трудовой договор прекращается в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ. В случае, если изменения организационных или технологических условий труда могут повлечь за собой массовое увольнение работников (критерии массового увольнения определяются в отраслевых и (или) территориальных соглашениях, но в настоящее время они определены постановлением Правительства РФ № 99), работодатель в целях сохранения рабочих мест имеет право, с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации и в порядке, установленном ст. 372 ТК РФ для принятия локальных нормативных актов, вводить режим неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели на срок до шести месяцев. Отмена режима неполного рабочего времени ранее срока, на который они были установлены, производится работодателем с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации. Если работник отказывается от продолжения работы на условиях соответствующих режимов рабочего времени, то трудовой договор расторгается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (т.е. по сокращению численности или штата работников) с предоставлением соответствующих гарантий и компенсаций. По соглашению сторон содержание трудового договора, в том числе любое из его условий, опреде-



ленных сторонами, может быть изменено в любое время по инициативе любой из сторон договора. Такое соглашение должно быть заключено в письменной форме. Однако, при этом не должны допускаться изменения, ухудшающие положение работника по сравнению с условиями, содержащимися в трудовом законодательстве и коллективном договоре (соглашении).

Временный перевод на другую работу и отстранение от работы. Кроме постоянных переводов на другую работу существуют и переводы временные, при которых прежнее место работы и условия договора сохраняются, но на определенный (достаточно короткий) срок работнику поручается другая работа, по окончании которой восстанавливаются прежние условия труда. Временные переводы по необходимости получения на них работодателем согласия работника можно подразделить на две группы, когда согласие на перевод: 1) необходимо; 2) не требуется.

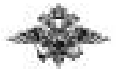
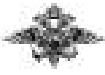
По причинам, обусловившим необходимость перевода, временные переводы можно классифицировать следующим образом:

1) переводы: а) для замещения отсутствующего работника; б) по состоянию здоровья на основании медицинского заключения; в) по производственной необходимости в случае перевода на работу, требующую более низкой квалификации; г) беременных женщин и женщин с детьми в возрасте до полутора лет на более легкую работу; д) по иным причинам, указанным в соглашении сторон трудового договора;

2) переводы: а) в связи с чрезвычайными обстоятельствами; б) по производственной необходимости (на работу аналогичной квалификации).

Как установлено ч. 1 ст. 72.2 ТК РФ, по соглашению сторон, заключаемому в письменной форме, работник может быть временно переведен на другую работу у того же работодателя на срок до одного года. В случае, когда такой перевод осуществляется для замещения временно отсутствующего работника, за которым в соответствии с законом сохраняется место работы, срок перевода обуславливается моментом выхода этого работника на работу. Если по окончании срока перевода прежняя работа работнику не предоставлена, а он не потребовал ее предоставления и продолжает работать, то условие соглашения о временном характере перевода утрачивает силу и перевод считается постоянным. По медицинскому заключению возможен как постоянный, так и временный перевод работников. При временном переводе юриди-

ческое значение имеют два срока: один месяц и четыре месяца. В тех случаях, когда работа, на которую в соответствии с медицинским заключением переведен работник, является нижеоплачиваемой, за работником сохраняется его прежний средний заработок в течение месяца со дня перевода. При переводе в связи с трудовым увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с работой, заработок сохраняется до установления стойкой утраты трудоспособности либо до выздоровления работника (ст. 182 ТК РФ). Если работник, нуждающийся в соответствии с медицинским заключением во временном переводе на другую работу на срок до четырех месяцев, отказывается от перевода либо соответствующая работа у работодателя отсутствует, то работодатель обязан на весь указанный в медицинском заключении срок отстранить работника от работы с сохранением места работы (должности). Если же в соответствии с медицинским заключением работник нуждается во временном переводе на другую работу на срок более четырех месяцев, то, при его отказе от перевода либо отсутствии у работодателя соответствующей работы, трудовой договор прекращается в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 77 ТК РФ (ст. 73 ТК РФ). Перевод на более легкую работу беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет, предусмотрен ст. 254 ТК РФ. Беременные женщины в соответствии с медицинским заключением и по их заявлению переводятся на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных производственных факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе. До предоставления беременной женщине такой работы она подлежит освобождению от работы с сохранением среднего заработка за все пропущенные вследствие этого рабочие дни за счет средств работодателя. Женщины, имеющие детей в возрасте до полутора лет, в случае невозможности выполнения прежней работы, переводятся по их заявлению на другую работу с оплатой труда по выполняемой работе, но не ниже среднего заработка по прежней работе до достижения ребенком возраста полутора лет. Перевод на другую работу в связи с чрезвычайными обстоятельствами и в случае производственной необходимости регламентируется федеральным законом, поэтому право работодателя осуществить такой перевод, как и обязанность работника выполнять новую работу являются безусловными, вытекающая непосредственно из закона, вне зависимости от того, предусмотрено ли это



в качестве условия трудового договора. Работник не может отказаться от такого перевода, если он осуществлен в соответствии с установленными требованиями и у работника нет для отказа от перевода уважительных причин. Часть 2 ст. 72.2 ТК РФ предоставляет работодателю право переводить работников без их согласия на не обусловленную трудовым договором работу в той же организации на срок до одного месяца для предотвращения чрезвычайных обстоятельств или устранения их последствий. При этом к чрезвычайным обстоятельствам относятся катастрофы природного или техногенного характера, производственные аварии, несчастные случаи на производстве, пожары, наводнения, голод, землетрясения, эпидемии или эпизоотии, а также любые другие исключительные случаи, ставящие под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части. Под производственной необходимостью (ч. 3 ст. 72.2 ТК РФ) понимаются вызванные чрезвычайными обстоятельствами: простой (временная приостановка работы по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера); необходимость предотвращения уничтожения или порчи имущества; необходимость замещения временно отсутствующего работника. В этих случаях допускается перевод работника без его согласия на срок до одного месяца на не обусловленную трудовым договором работу у того же работодателя. Такой перевод, как правило, должен производиться с учетом специальности и квалификации работника. Однако, допускается перевод и на работу, требующую более низкой квалификации, но только с письменного согласия работника. При переводах, осуществляемых в связи с чрезвычайными обстоятельствами и по производственной необходимости, оплата труда работника производится по выполняемой работе, но не ниже среднего заработка по прежней работе. Отметим, что закон не ограничивает, сколько раз в году в указанных случаях работник может быть переведен на другую работу. Поэтому такой перевод возможен и два, и три раза, но каждый раз на срок не более одного месяца.

Перевод на другую работу как в связи с чрезвычайными обстоятельствами, так и в случаях производственной необходимости оформляется приказом (распоряжением) работодателя, в котором должны быть указаны основание и срок перевода, поручаемая работнику работа и условия оплаты труда. По истечении срока временного перевода по инициативе рабо-

тодателя работнику должно быть предоставлено прежнее место работы. Иначе этот перевод будет квалифицироваться как незаконный. Особо регулируются трудовым законодательством (ст. 75 ТК РФ) трудовые отношения при смене собственника имущества организации, изменении подведомственности организации и ее реорганизации. По общему правилу смена собственника имущества организации не является основанием для расторжения трудовых договоров с работниками организации. Новый собственник имеет только право не позднее трех месяцев со дня возникновения у него права собственности расторгнуть трудовой договор с руководителем организации, его заместителями и главным бухгалтером. В случае отказа работника от продолжения работы в связи со сменой собственника имущества организации, трудовой договор прекращается в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 77 ТК РФ. Продолжение трудовых отношений с работниками не исключает права нового собственника имущества организации проводить в ней структурные и иные изменения, в том числе сокращение штата или численности работников. Однако, сокращение численности или штата работников в этом случае допускается только после государственной регистрации перехода права собственности. Такая регистрация производится в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Изменение подведомственности (подчиненности) организации или ее реорганизация (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) не может являться основанием для расторжения трудовых договоров с работниками организации. Это означает, что при данных обстоятельствах действие всех прежних трудовых договоров не прекращается и новые трудовые договоры не заключаются, а все условия, установленные прежними договорами, должны применяться. При отказе работника от продолжения работы в новых условиях трудовой договор прекращается согласно п. 6 ч. 1 ст. 77 ТК РФ.

От перевода на другую работу, в том числе временного, и прекращения трудовых отношений следует отличать отстранение от работы. Это временное недопущение работника к выполнению им своих трудовых обязанностей по основаниям, перечисленным в ТК РФ, других законах и иных нормативных правовых актах. Оно производится либо по инициативе работодателя, либо по инициативе (по требованию)

органов и должностных лиц, специально уполномоченных на это федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (в частности, должностных лиц федеральной инспекции труда, органов санэпиднадзора). В соответствии со ст. 76 ТК РФ работодатель обязан отстранить от работы (не допускать к работе) работника: появившегося на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; не прошедшего в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда; не прошедшего в установленном порядке обязательный медицинский осмотр (обследование), а также обязательное психиатрическое освидетельствование в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; при выявлении в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, противопоказаний для выполнения работником работы, обусловленной трудовым договором; в случае приостановления действия на срок до двух месяцев специального права работника (лицензии, права на управление транспортным средством, права на ношение оружия, другого специального права) в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, если это влечет за собой невозможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору и если невозможно перевести работника с его письменного согласия на дру-

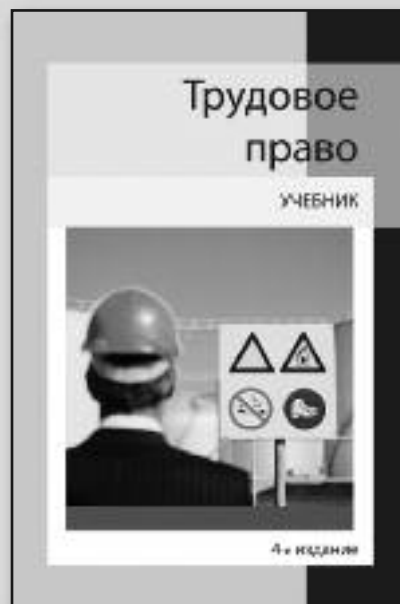
гую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности, а вакансии в других местностях — если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором; по требованию органов или должностных лиц, уполномоченных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; в других случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Работодатель отстраняет от работы (не допускает к работе) работника на весь период времени до устранения обстоятельств, явившихся основанием для такого отстранения или недопущения. При этом в период отстранения от работы (недопущения к работе) заработная плата работнику не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ или федеральными законами. Однако, в случаях отстранения от работы работника, который не прошел обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда либо обязательный предварительный или периодический медицинский осмотр (обследование) не по своей вине, ему производится оплата за все время отстранения от работы как за простой не по вине работника.

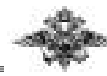
Трудовое право; 4-е изд., перераб. и доп. Учебник / Под ред. К.К. Гасанова, Ф.Г. Мышко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Рассматриваются предмет, методы, субъекты и основные источники трудового права. Анализируются современное законодательство, правовые отношения в сфере наемного труда, коллективные договоры и отношения, освещаются вопросы международного трудового права.

Особое внимание уделяется вопросам заключения и расторжения трудового договора, регулирования рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, порядка предоставления гарантий и компенсаций, рассмотрения трудовых споров.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, руководителей организаций всех форм собственности, работников социальной сферы, кадровой и юридической служб организаций, а также для всех тех, кто интересуется действующим трудовым законодательством и практикой его применения.





ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЮЛИЯ ЮРЬЕВНА ОРЛОВА,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: orl.55@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент Кардашевский В.В.

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Сулова Г.Н.

Аннотация. В статье рассматриваются направления управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Ключевые слова: управленческая деятельность; положение о подразделении; делопроизводство; информационно-аналитическая деятельность; прогнозирование; планирование; организация; регулирование; оперативное совещание; инспектирование; контрольные, целевые проверки; зональный, отраслевой и особый контроль; кураторство; передовой опыт.

CHARACTERISTICS OF THE MAIN AREAS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION

JULIA YUREVNA ORLOVA,

graduated in a military academy of faculty of preparation of scientific and pedagogical and scientific shots
of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia

Annotation. This article discusses the areas of administrative activity in the internal affairs.

Keywords: management activity; position on the subdivision; clerical work; information and analytical activities; forecasting; planning; organization; regulation; operational meeting; inspection; control and target inspections; zoned, industrial and custom control; curator; best practices.

С начала реформы (с момента вступления в силу ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и подписания ряда Указов¹) прошло три года. Глава МВД России В.А. Колокольцев отметил, что первый этап реформы не решил полностью ключевых проблем, выделяя среди них совершенствование управления в целом².

Позже о незавершенности реформы высказался Президент РФ В.В. Путин, отметив при этом, что «...нужно думать о совершенствовании организационно-правовых форм деятельности органов внутренних дел»³.

На первом этапе реформирования системы МВД России была создана новая правовая основа деятельности полиции, однако потенциал вступивших в силу законодательных актов, регламентирующих управление в целом в органах внутренних дел до конца не реализован. Отсутствует ряд подзаконных нормативных правовых актов, конкретизирующих требования зако-

нодательно утвержденных правовых норм, существует несогласованность отдельных правовых норм, действующих в данной сфере, что создает трудности их применения в практической деятельности и отрицательно сказывается на эффективности мер, направленных на организацию управления в целом.

¹ Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 (ред. от 15 января 2013 г.) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 15 января 2013 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»); Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 (ред. от 19 сентября 2011 г.) «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

² URL://http://www.vz/society/2012/10/11/602145.html

³ URL://http://www.polit.ru/news/2012/11/10/putin_mvd/



В частности, правовое регулирование управленческой деятельности недостаточное; это связано с отсутствием самого определения управленческой деятельности, четкого определения основных направлений управленческой деятельности. В одних нормативных правовых актах говорится о направлениях управленческой деятельности, в других о видах данной деятельности, таким образом, данное понятие не регламентировано. Так, в системе МВД России действует единственный в своем роде приказ ГУВД по г. Москве от 31 декабря 2006 г. № 673 «Об управленческой деятельности» в котором, как упоминалось выше, отсутствует определение понятия управленческой деятельности, а направления управленческой деятельности представлены следующим образом: информационно-аналитическая деятельность в ГУВД; порядок организации планирования и анализа выполненных плановых мероприятий; положение о коллегии; регламент оперативного совещания при начальнике ГУВД по г. Москве; выделен в особый блок порядок организации и проведения селекторных совещаний при начальнике; организация и осуществление контроля за выполнением документов и поручений в ГУВД по г. Москве; осуществление контроля за оперативно-служебной деятельностью подразделений ГУВД по г. Москве (в данном приказе контроль рассматривается как вид управленческой деятельности), раскрывается зональный контроль, отраслевой контроль, особый контроль⁴. До 1995 г. отсутствовали единые критерии оценки деятельности органов внутренних дел, что негативно сказывалось на результатах инспекторских проверок, не давало возможности объективно оценивать оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел. Лишь с введением в действие приказов в 1995 и 1997 гг., инспекторские подразделения получили методику о порядке инспектирования ОВД. Эта методика явилась дальнейшим развитием нормативной базы, регулирующей порядок организации и проведения инспекторских и контрольных проверок, а также целевых выездов по оказанию практической и методической помощи отделам органов внутренних дел. При определенных своих недостатках это был четкий нормативный документ, с ясными требованиями для проверяющих и проверяемых. С изданием последующих приказов МВД России нормативная база инспектирования определенным образом была усовершенствована, учтены новые моменты в организации работы органов внутренних дел и новые требования к

их оценке. Ныне действующий приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» ввел ряд Инструкций по осуществлению зонального, особого, ведомственного контроля, а также контрольных, целевых проверок деятельности подразделений⁵. Приказом МВД России от 6 декабря 1999 г. № 994 «Об упорядочении отдельных направлений управленческой деятельности в системе МВД России» утверждена Инструкция об организации планирования в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации⁶. В настоящее время данное направление управленческой деятельности регламентировано приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»⁷.

В органах МВД России процесс управления представляет собой постоянно осуществляемую управленческую деятельность, направленную на обеспечение согласованности, оптимального функционирования и развития системы органов внутренних дел с целью эффективного решения стоящих перед ней задач.

По своей сути управленческая деятельность представляет собой практическую реализацию функций управления. Однако, полностью отождествлять управленческую деятельность с функциями процесса управления не совсем правильно. Не все функции управления (или не в полном объеме) реализуются на практике в ходе управленческой деятельности.

Первая функция процесса управления — учет. Благодаря учету субъект управления получает фактическую информацию о ходе достижения целей управления. К примеру, в территориальных органах МВД России на районном уровне штабное подразделение должно обеспечить руководителя полной реальной информацией, полученной из нескольких источников.

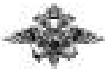
Полученные данные подлежат анализу. Аналитическая деятельность неразрывно связана с получением и изучением разносторонней информации, она не яв-

⁴ Приказ ГУВД по г. Москве от 31 декабря 2006 г. № 673 «Об управленческой деятельности».

⁵ Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

⁶ Приказ МВД России от 6 декабря 1999 г. № 994 «Об упорядочении отдельных направлений управленческой деятельности в системе МВД России».

⁷ Приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».



ляется самоцелью, а необходима для решения поставленных задач. Результаты аналитической деятельности являются исходным материалом для принятия управленческого решения. Методическое обеспечение и координация аналитической деятельности в органах внутренних дел возложены на организационно-аналитические (штабные) аппараты органов внутренних дел. Таким образом, информационно-аналитическая деятельность в органах внутренних дел является одним из направлений управленческой деятельности. Так, в территориальном органе МВД России на районном уровне она прямо способствует решению выполняемых им задач по борьбе с преступностью и охране общественного порядка (организация и проведение текущего анализа оперативной обстановки (суточный, месячный); создание специальных следственно-оперативных групп (к примеру, по раскрытию квартирных краж) и т.д.).

На основании аналитической деятельности осуществляется прогнозирование. Прогнозирование — научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта управления в будущем или путях и сроках достижения этих состояний. Прогностические выводы позволяют влиять на будущее развитие процессов и объектов в желаемом для общества направлении. К примеру, неблагоприятный прогноз преступности может служить основанием для принятия новых нормативных актов, внедрения прогрессивных форм, методов профилактики правонарушений и т.д. В территориальных органах внутренних дел МВД России на районном уровне прогнозирование представляет собой предплановые разработки. Таким образом, можно утверждать, что прогнозирование является одним из направлений деятельности органов внутренних дел.

Планирование — эта деятельность по разработке программы действий на перспективный период. В настоящее время в органах внутренних дел МВД России действует устоявшаяся система планирования, которая позволяет организационно обеспечить все основные направления оперативно-служебной деятельности.

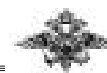
Планирование строится на учете выводов из комплексного анализа оперативной обстановки за предшествующий период и прогнозов ее развития, а также конкретных задач, поставленных перед органом внутренних дел вышестоящими органами внутренних дел, а также федеральными, региональными и местными органами власти. Субъектами организации планирования являются руководители органов внутренних

дел. Субъектами осуществления этой работы, как правило, выступают штабные подразделения. Следовательно, данный вид деятельности можно считать одним из направлений управленческой деятельности в системе МВД России.

Следующая функция управления — организация, которая заключается в разработке и осуществлении конкретных мер по реализации принятого решения. Организация по своему содержанию представляет собой вид деятельности (непрерывный и повседневный) субъектов управления, но, помимо руководителей органов и подразделений, в ней участвует инспекторский (оперативный) состав аппаратов управления отраслевых и функциональных служб, а также штабных (организационно-аналитических) подразделений органов внутренних дел. Иначе говоря, данная деятельность является направлением управленческой деятельности.

После организации исполнения решения начинается его воплощение в жизнь. Субъект управления должен иметь информацию о деятельности исполнителей (какие сбои и отклонения возникли в процессе исполнения решения). Происшедшие изменения условий и обстановки, в которых реализуется управленческое решение, могут потребовать от субъекта и иного вида реагирования — регулирования системы управления, сущность которого заключается в приведении системы в соответствие с вновь сложившейся обстановкой. Потребность в регулировании возникает из-за постановки новых задач управления. Регулирование систем управления происходит разными способами (например, запреты, индивидуальные предписания и др.), в зависимости от специфики объекта управления. Механизм регулирования может быть различным: правовым, экономическим и т.п. Данная деятельность будет эффективна, если дополняется повседневным оперативно-техническим регулированием поведения управляемого объекта (наиболее существенная роль этого вида регулирования в территориальных ОМВД России на районном уровне). Таким образом, регулирование — одно из направлений управленческой деятельности в органах внутренних дел.

И, наконец, контроль. Это деятельность, устанавливающая соответствие исполнения принятому решению путем сравнения фактически достигнутых промежуточных или конечных результатов и задач, тем, что были предусмотрены управленческим решением. В органах МВД России существуют следующие виды контроля: изучение информационных материалов, ха-



рактикующих работу подконтрольных органов и подразделений; заслушивание исполнителей об их работе; непосредственное ознакомление с деятельностью исполнителей на местах (путем непосредственного наблюдения руководителя за работой исполнителей; проведение инспекторских, контрольных проверок деятельности, комплексных или целевых выездов, осуществления зонального, отраслевого и особого контроля). На основе полученной информации в ходе осуществления контроля принимается новое решение и, таким образом управленческий цикл повторяется.

На основании изложенного, можно утверждать, что направлениями управленческой деятельности являются: инспектирование; проведение контрольных, целевых проверок; зональный, отраслевой и особый контроль.

Механизмом осуществления зонального и отраслевого контроля в органах внутренних дел МВД России является институт кураторов⁸, целью которого является повышение эффективности всех видов контроля за оперативно-служебной деятельностью органов внутренних дел. Таким образом, закрепление руководящего и начальствующего состава за подведомственными органами, учреждениями для оказания помощи и осуществления контроля является одним из основных направлений управленческой деятельности в органах внутренних дел МВД России.

Если проинспектированный орган улучшил свою работу, необходимо выяснить степень влияния разработанных мероприятий на устранение выявленных в процессе инспектирования недостатков, обобщить положительный опыт и распространить его в других органах (подразделениях) внутренних дел. В системе МВД России большое внимание уделяется работе по выявлению, внедрению и распространению передового и положительного опыта, которая проводится по всем направлениям оперативно-служебной деятельности с целью повышения эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел МВД России. Следовательно, работа по внедрению в практику передового опыта, новых форм и методов работы является одним из направлений управленческой деятельности.

Любой орган внутренних дел организует свою служебную деятельность на основании Положения об органе внутренних дел. Положение о структурном подразделении — это локальный нормативный акт, в котором определяются: порядок создания (образования)

подразделения; правовое положение подразделения в структуре организации; структура подразделения; задачи, функции, права, обязанности и ответственность подразделения; порядок взаимодействия подразделения с иными структурными подразделениями.

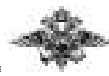
Деятельность по разработке Положения о подразделении, должностных обязанностей руководящего и личного состава является важным направлением управленческой деятельности.

Следующее направление деятельности — организация и проведение оперативного совещания при начальнике органа внутренних дел. Данная деятельность является одной из форм коллегиального рассмотрения текущих и перспективных вопросов деятельности подразделений в целом, определения наиболее эффективных средств и методов выполнения стоящих перед органом внутренних дел задач, выработки максимально обоснованных управленческих решений и организации контроля за их исполнением. Следовательно, проведение и организация оперативных совещаний является одним из направлений управленческой деятельности.

Осуществление функций любого органа управления, в том числе и органов внутренних дел, связано с составлением, получением, направлением различных документов. По этой причине эффективность управленческой деятельности связана с вопросами документирования и организации работы с документами. Состояние делопроизводства оказывает позитивное или негативное воздействие на функционирование самого аппарата. Нерациональное документационное обеспечение управления влечет большие экономические и организационные издержки. Следовательно, делопроизводство относится к направлениям управленческой деятельности.

Таким образом, направлений управленческой деятельности гораздо больше, чем функций процесса управления. В то же время, функции процесса управления являются составными частями направлений управленческой деятельности. Каждое из перечисленных направлений хотя и имеет относительную самостоятельность, но между собой они взаимосвязаны общими целями.

⁸ Кардашевский В.В. Организация и осуществление зонального, отраслевого и особого контроля оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (на примере ГУВД по г. Москве): Учеб. пособие. М., 2009.



Обобщая изложенное, можно прийти к следующим выводам:

1) управленческая деятельность по своей сути представляет собой практическую реализацию функций процесса управления. Однако, полностью отождествлять управленческую деятельность с функциями процесса управления не совсем правильно. Направлений управленческой деятельности гораздо больше, чем функций процесса управления. Функции процесса управления являются составными частями направлений управленческой деятельности;

2) основными направлениями управленческой деятельности в органах внутренних дел МВД России являются: разработка положения о подразделении, должностных обязанностях руководящего и личного состава; делопроизводство; организация информационно-аналитической деятельности; организация

прогнозирования; организация планирования работы; разработка и осуществление конкретных мер по реализации принятого решения (организация); деятельность по регулированию, направленная на нейтрализацию трудностей возникающих на пути исполнения управленческого решения; работа оперативного совещания; инспектирование; контрольные, целевые проверки деятельности органа внутренних дел; осуществление зонального и особого контроля; закрепление руководящего и начальствующего состава за подведомственными органами, учреждениями для оказания помощи и осуществления контроля; внедрение в практику передового опыта, новых форм и методов работы.

Каждое из направлений управленческой деятельности имеет относительную самостоятельность, но все они взаимосвязаны общими целями.

СТАТУС БЕЖЕНЦА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России*

*Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс
E-mail: 203.019@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются особенности предоставления статуса беженца в России и даются рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере предоставления убежища.

Ключевые слова: беженец, правовой статус, защита, права и свободы.

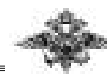
REFUGEE STATUS IN THE RUSSIAN FEDERATION (THEORETICAL AND LEGAL ASPECT)

TATYANA ANATOLYEVNA PRUDNIKOVA,

*candidate of jurisprudence, senior teacher of chair of administrative law
of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia*

Annotation. The article considers the peculiarities of granting refugee status in Russia, and provides recommendations on improvement of legislation in the field of asylum.

Keywords: refugee, legal status, protection, rights and freedoms.



В настоящее время неотъемлемым элементом национальной системы предоставления убежища является Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) «О беженцах»¹ (далее — ФЗ «О беженцах»). Закон определяет основания и порядок признания лица беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев. В Законе закрепляется, что регулирование отношений в сфере предоставления статуса беженца, реализации и защиты прав и свобод беженцев осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

За период с 2008 г. по 1 октября 2013 г. с ходатайством о предоставлении статуса беженца (далее — ходатайство) обратилось 12 720 человек. Из них: в 2008 г. — 3967, 2009 г. — 2709, 2010 г. — 1646, 2011 г. — 1265, 2012 г. — 1243, 2013 г. — 1355. Наибольшее количество ходатайств в указанный период было направлено выходцами из Грузии (5108), Афганистана (4264), Сирии (970), Узбекистана (418), Киргизии (335). Всего было принято и рассмотрено ходатайств от представителей 87 государств мира².

ФЗ «О беженцах» в ст. 1 содержит следующее определение понятия «беженец» — это лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Таким образом, законодатель определяет следующую систему критериев о включении, соответствие которым позволит лицу претендовать на предоставление статуса беженца:

- ◆ вполне обоснованных опасений;
- ◆ преследования;
- ◆ признак расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, политические убеждения;

◆ лицо находится вне страны гражданской принадлежности (прежнего постоянного места жительства);

◆ лицо не может или не желает пользоваться защитой государства гражданской принадлежности (прежнего постоянного места жительства).

Представленное определение и вытекающая из него система критериев о включении соответствует положениям ст. 1 разд. А Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г., отличаясь от них только введением еще одного признака, находящегося в основании преследований лица — национальность³. Из этого можно заключить, что тем самым законодатель не только выполняет обязательство по имплементации этого важнейшего положения, но и демонстрирует особое внимание к специфике процессов вынужденной миграции путем включения более широкого перечня критериев.

Принимая во внимание разд. D, E, F ст. 1 Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г., где содержатся положения об исключении из сферы действия Конвенции, отметим, что п. 1 и 5 ст. 2 Закона содержат аналогичные положения об исключении, содержащиеся в пп. а разд. F и D названной статьи Конвенции, соответственно. Указанное обстоятельство позволяет говорить о выполнении Российской Федерацией международных обязательств в этой части путем имплементации положений Конвенции в национальное законодательство.

Обращаясь к п. 2 и 3 анализируемой статьи Закона, видно, что, в целом, они схожи с пп. b и c разд. F в определении лиц, исключаемых из сферы действия Конвенции. Однако, можно проследить некоторые отличия в использованных формулировках.

Императивные предписания, содержащиеся в п. 2 и 3 ст. 2 Закона предусматривают исключение из сферы действия Закона лицо «которое совершило» (п. 2) или «которое виновно» (п. 3) в совершении установленных законом деяний.

На наш взгляд, буквальное толкование приведенных положений позволяет сделать вывод о том, что

¹ ФЗ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) «О беженцах» // КонсультантПлюс.

² Статистические данные о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации // Управление по вопросам гражданства ФМС России. М., 2013.

³ Статья 1 разд. А Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.



для исключения лица из сферы действия Закона необходимо документальное подтверждение факта совершения лицом указанных противоправных деяний.

Проводя сравнительный анализ положений об исключении, содержащихся в Конвенции 1951 г. и ФЗ «О беженцах», отметим, что нормы Федерального закона не распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. По нашему мнению, приведенные положения подчеркивают признанную на международном уровне концепцию дифференциации лиц, нуждающихся в международной защите, а также свидетельствуют об обособлении инструментов правового регулирования отношений в сфере защиты беженцев от иных категорий мигрантов.

Далее обратимся к положениям о прекращении статуса беженца, содержащимся в Конвенции 1951 г. и ФЗ «О беженцах». В Конвенции подобные положения содержатся в разд. С. В федеральном законе этому посвящена ст. 9, в которой определены условия, в случае наступления которых лицо утрачивает или лишается статуса беженца.

Стоит констатировать тот факт, что положения, определяющие основания утраты статуса беженца идентичны конвенционным положениям о прекращении и также могут быть разграничены по критериям субъективного и объективного свойства. В первом случае это п. 1—5, во втором — 6 и 7.

Что же касается положений ст. 9 Закона, устанавливающих основания для принятия соответствующим государственным органом решения о лишении лица статуса беженца, отметим, что Конвенция 1951 г. подобных положений не содержит. Вместе с тем, возможность лишения статуса беженца служит целям сохранения чистоты определения беженца и является средством, которое призвано исправлять ошибочное решение о присуждении статуса беженца. Такой подход предполагает ограничительное толкование оснований лишения статуса беженца.

Абзац 1 п. 2 ст. 9 предусматривает лишение статуса беженца лица, если оно осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации. Изложенное позволяет констатировать, что законода-

тель рассматривает лишение статуса беженца как санкцию за противоправное поведение лица. Считаем, что указанный подход не соответствует общепринятой концепции, в соответствии с которой лицо лишается статуса беженца не по причине совершения какого-либо правонарушения, а в виду установления обстоятельств, указывающих на невозможность принятия первоначального решения о предоставлении такого статуса.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что совершенные лицом тяжкого преступления неполитического характера вне страны, давшей ему убежище, и до того как оно было допущено в эту страну, как было рассмотрено выше, относится к положениям о прекращении, содержащимся в Конвенции, наличие которых является основанием для отказа в предоставлении статуса беженца. Отдельными авторами отмечается, что подобная формулировка свидетельствует о желании разработчиков Конвенции исключить ситуацию, когда в статусе беженца отказывается лицу, совершившему преступление на территории страны, давшей убежище⁴. Следовательно, положения названного пункта ФЗ «О беженцах» не соответствуют Конвенции 1951 г.

Наличие обстоятельств, предусмотренных абз. 1 п. 2 ст. 9, а равно и абз. 3 п. 2 этой же статьи, позволяет рассматривать наличие вступившего в силу обвинительного приговора суда в совершении преступления на территории Российской Федерации как угрозу национальной или общественной безопасности, предполагающей возможность высылки такого лица.

Поскольку в разрабатываемом в настоящее время проекте Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» статус беженца предлагается рассматривать как вид убежища, представляется необходимым во всем документе вести речь не о беженцах или лицах признанных таковыми, а о лицах, которым предоставлен статус беженца. Так, например, проект уже включает в себя положения об утрате и аннулировании статуса беженца. Кроме того, представляется необоснованным введение в законодательство понятия «лицо, признанное беженцем на территории Российской Федерации» в виду того, что предметом правового регулирования настоя-

⁴ Салеев И.В. Совершенствование законодательства Республики Беларусь о беженцах // Журнал международного права и международных отношений. 2007. № 1.



шего закона является предоставление убежища, а не признание какого-либо лица беженцем.

Предлагается детализировать основания предоставления различных видов убежища:

♦ статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Российской Федерации в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации и в силу подобных опасений не может или не желает вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства вследствие таких опасений;

♦ временное убежище предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации по причине наличия реальной угрозы в случае возвращения на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (в том числе внесудебного лишения жизни или свободы);

♦ политическое убежище предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации в силу вполне обоснованных опасений преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) за общественно-политическую деятельность и убеждения за исключением тех лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть предоставлен на территории Российской Федерации статус беженца⁵.

По нашему мнению в законопроекте отсутствует указание на возможность принятия решения о предоставлении лицу политического убежища. Если предполагается, что процедурный аспект предоставления политического убежища представляет собой предмет правового регулирования иного нормативного акта (например, Указа Президента РФ), то целесообразно в законопроекте указать на это обстоятельство. Иначе требуется предусмотреть механизм направления в

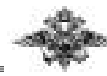
Комиссию по вопросам гражданства и иные заинтересованные органы материалов по результатам рассмотрения заявления лица, ищущего убежище, которому может быть предоставлено политическое убежище в соответствии с установленными в законе критериями.

Особо необходима детализация правового статуса лица, которому предоставлено политическое убежище. Если лица, пользующиеся такими видами убежища, как статус беженца и временное убежище, обладают одинаковой совокупностью прав и обязанностей, то представляется необходимым указание на то, что таким же по объему правовым статусом обладают и лица, пользующиеся политическим убежищем.

Представляется, что законопроект также должен включать одинаковые базовые компоненты для каждого вида убежища (основания предоставления, утраты и аннулирования). Однако, в предлагаемом законе отсутствуют основания прекращения и аннулирования политического убежища. Полагаем, что систематизирующий характер рассматриваемого законопроекта предусматривает необходимость детальной регламентации указанных положений применительно к каждому виду убежища. В противном случае возникнет необходимость разработки массива подзаконных актов, что, как показывает практика, может ухудшить предполагаемые позитивные результаты разработки и принятия данного проекта Федерального закона. В этой связи считаем целесообразным дополнить законопроект положениями о прекращении и аннулировании (при необходимости) политического убежища.

В заключении следует отметить, что построение системы правового регулирования в сфере убежища на основании единого федерального закона позволит устранить существующие противоречия в механизме реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, пользующихся убежищем на территории Российской Федерации; упразднить разрозненность правовых норм, регулирующих однородные правоубежищные отношения; обеспечить исполнение государством обязательств по защите прав и свобод лиц данной категории.

⁵ Сазон К.Д. О совершенствовании российского законодательства в сфере предоставления убежища // 20-летие Конституции РФ. Становление, проблемы и тенденции развития: Сб. ст. М., 2014. С. 264.



НЕКОТОРЫЕ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ ПО ПРОВЕРКЕ КАЧЕСТВА МОДЕЛИ РЕГРЕССИИ С ПОМОЩЬЮ КОЭФФИЦИЕНТА ДЕТЕРМИНАЦИИ

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ КИНЯКИН,

доцент кафедры информатики и математики Московского университета МВД России

E-mail: vk.mathdep@mail.ru;

ЮЛИЯ СЕРГЕЕВНА МИЛЕВСКАЯ,

преподаватель кафедры информатики и математики Московского университета МВД России

E-mail: milevskaya.julya@yandex.ru

Научная специальность: 08.00.01 — экономическая теория

Аннотация. Рассмотрены теоретические и практические аспекты оценки качества модели регрессии посредством коэффициента детерминации. Показано, что существует несколько его определений со специфическими свойствами, что затрудняет оценку качества полученной модели, интерпретацию ее статистической значимости. Теоретические выводы подтверждены результатами машинного моделирования. Материал содержит иллюстрации и обширный список литературы.

Для студентов и специалистов, использующих в своей практической деятельности информационные технологии, моделирование и прогнозирование.

Ключевые слова: статистический анализ, регрессия, метод наименьших квадратов, коэффициент детерминации R^2 (R-квадрат).

SOME PRECAUTIONS FOR QUALITY ASSESSMENT OF REGRESSION MODEL BY MEANS OF DETERMINATION COEFFICIENT

VIKTOR NIKOLAEVICH KINYAKIN,

assistant Professor of Department of Informatics and mathematics of Moscow University of the MIA of Russia;

JULIA SERGEEVNA MILEVSKAYA,

the teacher of chair of Informatics and mathematics of Moscow University of the MIA of Russia

Annotation. Theoretical and practical aspects of assessing the quality of the regression model by means of determination coefficient are reviewed. It is shown that there are several definitions of this statistics with specific properties, which makes it difficult to assess the quality of the obtained model and the interpretation of its statistical significance. Theoretical conclusions are confirmed by the results of computer modeling. The material contains lots of illustrations and a long list of references.

For students and professionals who are using information technologies, methods of modeling and forecasting in their practical.

Keywords: statistical analysis, regression, the least-squares method, the determination coefficient R^2 (R-squared).

Математика занимает особое место в науке, культуре и общественной жизни, являясь одной из важнейших составляющих мирового научно-технического прогресса.

Введение. Вынесенная в эпиграф цитата заимствована из Концепции развития математического образования в Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 2506-р). Концепция «представляет собой систему взглядов на базовые принципы, цели, задачи и основные направления развития математического образования в Российской Федерации». Утверждается, что «без высоко-го уровня математического образования невозможно

выполнение поставленной задачи по созданию инновационной экономики», что необходимо «форсированное развитие математического образования и науки, обеспечивающее прорыв в таких емких стратегических направлениях, как...» информационные технологии, моделирование и прогнозирование». Отметим, что вышеперечисленные направления как раз и охватывает известный инструмент статистических исследований — регрессионный анализ, проводимый с



целью «помочь понять потенциальную причину вариаций в отклике и объяснить, насколько влияет на эту вариацию каждый фактор» [6].

Появление данной статьи обусловлено тем, что, по мнению авторов, начинающие исследователи часто переоценивают роль информационных технологий в статистическом моделировании, что может повлиять на качество подбора модели и достоверность результатов. Проблема далеко не новая, многие источники указывали на ограниченность используемых инструментов и на то, что «при моделировании процесса для понимания причин и следствий, выбора наиболее адекватной модели и использования средств диагностики для улучшения модели требуется существенный уровень квалификации» [6]. Однако, как показывает многолетний опыт преподавания, проблему снять не только не удалось, но, наоборот, ее усложнили, может быть, потому что при развитии информационно-технологического оснащения в нетехнических вузах недостаточно внимания уделяется изучению теоретических аспектов математического моделирования. Моделирование, как известно, представляет собой решение комплекса задач. Например, построение модели и ее диагностика, — оно уже немислимо без применения информационных технологий. Доступны прикладные пакеты программ, несколько манипуляций — и желаемый анализ эмпирических данных на экране. Правда, за кадром остались формулы вычисления, их область применения. Но какое это имеет значение, когда на экране уже получен результат: и сама модель, и значение статистики R-квадрат. А далее интерпретируем результат, руководствуясь распространенным утверждением, закрепленным сомнительными внешними тестами: если кратко, независимо от спецификации «та модель лучше соответствует статистическим данным, значение R-квадрат которой больше, причем последний находится в пределах от 0 до 1». Но так ли просто все на самом деле, всегда ли это правило работает?

Цель статьи — обсуждение ограничений по проверке качества модели регрессии с помощью коэффициента детерминации.

Предполагаемая целевая аудитория — учащиеся, студенты, изучающие методы статистического моделирования в части программы учебной дисциплины «Эконометрика» для направления подготовки (специальности) 080101.65 Экономическая безопасность (квалификация (степень) «специалист»), а также адъюнкты, преподаватели и сотрудники ОВД, исполь-

зующие математические модели в своей профессиональной деятельности.

Теоретическая составляющая вопроса. Широкое распространение в статистике получил нестандартный термин — коэффициент детерминации. Согласно авторам [11, с. 47; 10, с. 75; 8, с. 62; 7, с. 66—68], коэффициентом детерминации, или долей объясненной дисперсии, называется:

$$R^2 = 1 - \frac{ESS}{TSS} = \frac{RSS}{TSS}, \quad (1)$$

где: $TSS = \sum (y - \bar{y})^2$; $ESS = \sum (y - \hat{y})^2$; $RSS = \sum (\hat{y} - \bar{y})^2$.

Доказано, что второе равенство в соотношении (1) справедливо лишь при разложении $TSS = ESS + RSS$, или при условии $\sum (\hat{y} - \bar{y})(y - \bar{y}) = 0$, когда константа включена в уравнение регрессии.

Итак, подчеркнем, что $R^2 \in [0; 1]$ тогда и только тогда, когда модель имеет свободный член! Например, для простой линейной регрессии:

$$y = b_0 + b_1 x + \varepsilon, \quad (2)$$

область изменения статистики:

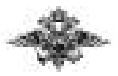
$$R^2 = \begin{cases} (0; 1), & TSS = ESS + RSS, \\ (-\infty, +\infty), & TSS \neq ESS + RSS, \\ 0, & RSS = 0, \\ 1, & ESS = 0, \\ \\ y_i = \hat{y} + \varepsilon, & b_0 \neq 0, b_1 \neq 0 \\ y_i = \hat{y} + \varepsilon, & b_0 \neq 0, b_1 \neq 0 \\ \hat{y}_i = \bar{y}, & b_0 \neq 0, b_1 = 0 \\ y_i = \hat{y}_i, & \varepsilon = 0 \end{cases}$$

Обращаем внимание, что в общем случае $R^2 = (-\infty, +\infty)$.

Коэффициент детерминации (1) есть отношение дисперсий, т.е. он характеризует долю объясненной дисперсии $S_{\hat{y}}^2$ величины \hat{y} в общей, объясняемой, дисперсии S_y^2 величины y . Нетрудно убедиться, что простой перестановкой n значений \hat{y} может быть предложено $n!$ моделей с тем же значением R-квадрат. В самом деле, если спецификации (2) соответствует мнк-оценка:

$$\hat{y} = \bar{y} + \hat{b}(\chi - \bar{\chi}),$$

то уравнение линии $\hat{y}^* = \bar{y} + (-\hat{b})(\chi - \bar{\chi})$ есть зеркальное отображение найденной мнк-кривой регрессии \hat{y} относительно линии, проведенной через $\bar{\chi}$ па-



параллельно оси ординат (\hat{b} — оценка коэффициента линейной регрессии b_1 ; \bar{y} и \bar{x} — средние арифметические соответствующих переменных X, Y). Можно показать, что $R_2(y, \hat{y}) = R_2(y, \hat{y}^*)$, т.е. правильная \hat{y} заведомо неправильная \hat{y}^* модели характеризуются одним и тем же показателем *коэффициента детерминации*, более того, это соотношение справедливо и для любой линии, параллельной мнк-кривой регрессии!

Итак, применение *коэффициента детерминации* для оценки качества модели и выбора наилучшей без дополнительных исследований, направленных на доказательство того, что *модель подобрана правильно*, необоснованно — это показатель характеризует только долю объясненной дисперсии. При несоблюдении условия (1) вообще нет смысла рассматривать статистику R-квадрат. В цитируемых работах многочисленных авторы предупреждают об особой осторожности ее применения. Дополнительные сведения по данному вопросу можно найти в книге Нормана Дрейпера «Прикладной регрессионный анализ».

Практическая составляющая вопроса. В учебных аудиториях для анализа данных часто используется табличный процессор MS Excel. Покажем некоторые проблемные элементы анализа. Все расчеты проведены в MS Excel 2007, 12.0.6683.5002 SP3 MSO (12.0.6683.5000).

Пример 1. Пусть в табл. 1 задана выборка. Во избежание недоразумений конкретизируем, что временной ряд взят исключительно для интерпретации ошибочного применения *коэффициента детерминации*. Вообще-то говоря, классический регрессионный анализ применим к совокупности панельных данных.

Таблица 1. Выборка

X	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Y	2	0	3	1	2	4	5	4	7

Расчеты модели (2) показали, что $\bar{x} = 0$, $\bar{y} = 3,11$, $\hat{b}_0 = 3,11$, $\hat{b}_1 = 0,65$, $r_{xy} = 0,829$, $R^2 = 0,687$, где r_{xy} — коэффициент корреляции X и Y. Легко убедиться, что $(r_{xy})^2 = R^2$. Таким образом, мнк-кривая регрессии:

$$\hat{y} = 3,11 + 0,65x$$

На рис. 1 приведена диаграмма рассеяния Y по X, показаны три кривые с одним и тем же значением R-квадрат.

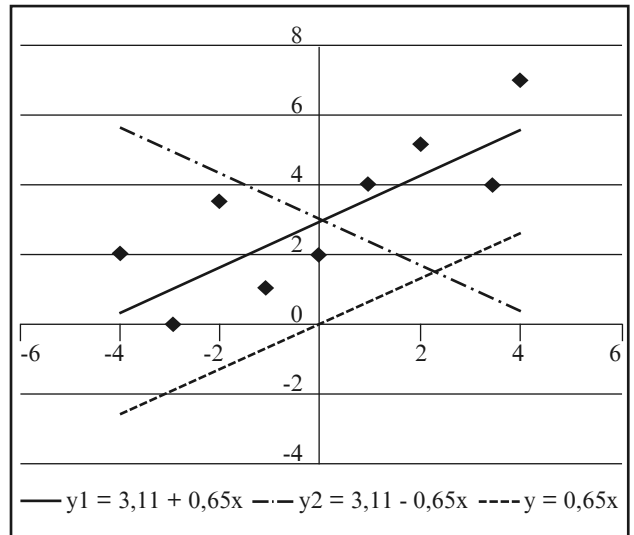


Рис. 1. Диаграмма рассеяния Y по X по табл. 1 с линиями аппроксимации. Для всех линий $R^2 = 0,687$

Проведем анализ тех же данных (табл. 1) с помощью инструментов MS Excel. На рис. 2 приведена диаграмма рассеяния Y по X с нанесенными линиями тренда со свободным членом (1) и без свободного члена (2).

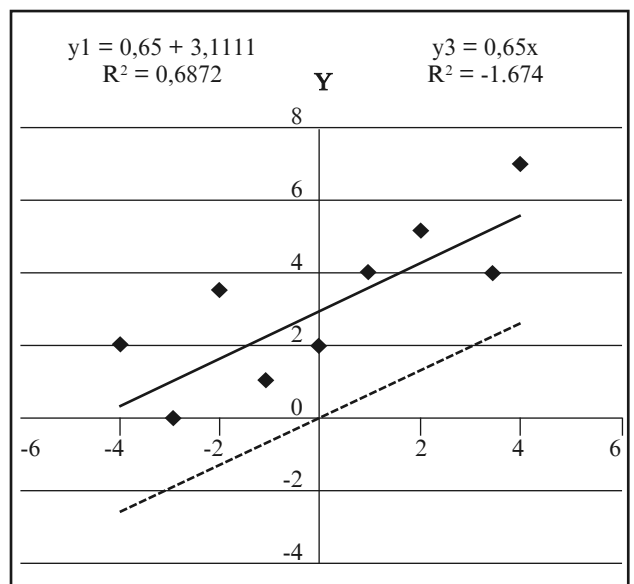
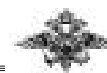


Рис. 2. Диаграмма с линиями тренда со свободным членом (1) и без свободного члена (3)

Из диаграммы следует, что $R^2(y1) \neq R^2(y2)$, причем $|R^2(y2)| > 1$, что не соответствует требованию $R^2 \in [0;1]$. Более того, это не соответствует и нашим расчетам, показанным выше.

Мнк-оценка (см. ниже)— редкий случай, когда коэффициенты регрессии моделей со свободным членом (1) и без свободного члена (2) совпадают:



$$\hat{b} = \frac{\sum (\chi - \bar{\chi})(y - \bar{y})}{\sum (\chi - \bar{\chi})^2} = \frac{\sum \chi y}{\sum \chi^2} = 0,65$$

Коэффициенты детерминации для модели без свободного члена на графике (рис. 2) и в таблице регрессионного анализа (Data/Data Analysis/Regression) (см. прим.) рассчитаны по разным формулам:

а) на графике: $R^2g = 1 - \frac{ESS}{TSS} = -1,67$,

где $ESS = \sum (y - y_3)^2 = 98,65$, $TSS = \sum (y - \bar{y})^2 = 36,89$.

б) в таблице: $R^2t = \frac{RSS}{TSS} = 0,204$,

где $RSS = \sum (y_3)^2 = 25,35$, $TSS = \sum (y)^2 = 124$.

Итак, два инструмента MS Excel используют различные формулы вычисления коэффициента детерминации, причем $R^2g \neq R^2t$!

Таблица регрессионного анализа
(фрагмент листинга) (прим.)

SUMMARY OUTPUT	
Regression Statistics	
Multiple R	0,828975
R Square	0,687199
Adjusted R Square	0,642513
Standard Error	1,283905
Observations	9

Пример 2. Задана выборка в табл. 2.

Таблица 2. Выборка

X	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Y	2	0	3	1	2	4	5	4	7

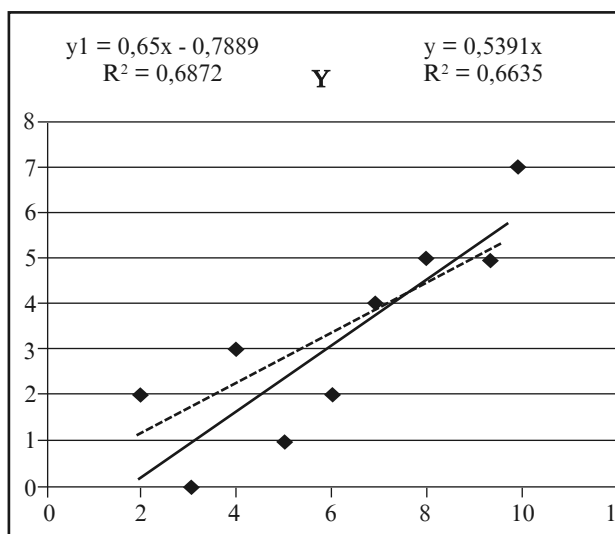


Рис. 3

По данным табл. 2 построена диаграмма (рис. 3) с линиями тренда со свободным членом и без него.

Какая модель лучше? Визуально выбрать наилучшую модель затруднительно. По данным таблицы регрессионного анализа (здесь не приводим) получены значения.

Модель	R ² g	R ² t
$y = 0,65x - 0,7889$	0,6872	0,6872
$y = 0,5391x$	0,6635	0,8999

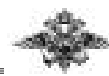
Заключение. Анализ коэффициентов детерминации, полученных различными способами, может только ввести в заблуждение. Возможны ситуации, когда тот или иной параметр, незначимый по t-критерию Стьюдента, при общей значимости модели по F-критерию, как это имеет место во втором примере, модель 1. Выбор «наилучшей» модели 1 по коэффи-

«Моделирование — собирательный термин для процедур, в соответствии с которыми для решения какой-либо проблемы (теоретической или эмпирической) система представляется математически с помощью компьютерной программы» [6].

«Компьютерное моделирование эмпирических моделей ограничено тем, что модель может не быть адекватной, т.е. она может неудовлетворительно отражать исследуемую задачу» [6].

«При моделировании процесса для понимания причин и следствий, выбора наиболее адекватной модели и использования средств диагностики для улучшения модели требуется существенный уровень квалификации» [6].

Верификация проекта и разработки — проверить, что выходные данные проектирования и разработки удовлетворяют входным требованиям [6].



циенту детерминации на графике, на том основании, что он больше, навряд ли можно считать разумным решением — адекватность модели не доказана! Необходимо дальнейшее исследование модели. Анализ качества модели — это слишком ответственная процедура, чтобы при верификации модели полагаться только на какую-либо формальную статистику, например R-квадрат или на применение информационных технологий в ущерб теоретическому сопровождению процесса моделирования. Информационные технологии — это всего лишь инструмент в руках исследователя.

Литература

1. ГОСТ 21878-76. Случайные процессы и динамические системы. Термины и определения.
2. ГОСТ 24026-80. Исследовательские испытания. Планирование эксперимента. Термины и определения.
3. ГОСТ Р 50779.10-2000. Статистические методы. Вероятность и основы статистики. Термины и определения.
4. ГОСТ Р 50779.11-2000 (ИСО 3534.2-93) Статистические методы. Статистическое управление качеством. Термины и определения.
5. ГОСТ Р ИСО 2859-4-2006. Статистические методы. Процедуры выборочного контроля по альтернативному признаку. Ч. 4. Оценка соответствия заявленному уровню качества
6. ГОСТ Р ИСО/ТО 10017-2005. Статистические методы. Руководство по применению в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9001.
7. Бабешко Л.О. Основы экономического моделирования: Учеб. пособие. М., 2006.
8. Доугерти Кристофер. Введение в эконометрику: Учебник; 3-е изд./ Пер. с англ. М., 2010.
9. Дрейпер Норман. Прикладной регрессионный анализ / Пер. с англ. М., 2007.

Верификация оценки по выборке требует, чтобы объем выборки и результаты контроля учитывали неопределенность, связанную с оценкой [5].

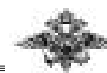
Верификация — подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что установленные требования были выполнены (ГОСТ Р ИСО 9000-2001).

К одной из важнейших составляющих моделирования относят верификацию полученной модели: «когда решение может быть получено с применением компьютерных технологий. В экспериментальной области моделирование используют, если исследуемая система может быть адекватно описана с помощью компьютерной программы. Моделирование является также полезным инструментом в обучении работе со статистическими данными».

10. Кремер Н.Ш., Путко Б.А. Эконометрика: Учебник для студентов вузов; 2-е изд., стереотип. М., 2008.
11. Магнус Я.Р., Катышев П.К., Пересецкий А.А. Эконометрика. Начальный курс: Учебник; 8-е изд., испр. М., 2007.
12. Носко В.П. Эконометрика для начинающих. Основные понятия, элементарные методы, границы применимости, интерпретация результатов. М., 2000.
13. Рекомендации по стандартизации: Р 50.1.040-2002. Статистические методы. Планирование экспериментов. Термины и определения.
14. Семенова Е.Г., Смирнова М.С. Основы эконометрического анализа: Учеб. пособие. СПб., 2006.
15. Складов Ю.С. Эконометрика. Краткий курс: Учеб. пособие; 2-е изд., испр. СПб., 2007.
16. Шанченко Н.И. Эконометрика: Лабораторный практикум. Ульяновск, 2004.

Россия имеет значительный опыт в математическом образовании и науке, накопленный в 1950 — 1980 гг. Интересно, почему тогда регламентировано применение учебников не старше 5 лет?

Без высокого уровня математического образования невозможны выполнение поставленной задачи по созданию инновационной экономики, реализация долгосрочных целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г.



ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В ДАГЕСТАНЕ

ОМАРДИБИР АХМЕДНАБИЕВИЧ МАГОМЕДОВ,

кандидат экономических наук

Научная специальность: 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: magmuss555@mail.ru

Рецензент: доктор экономических наук, профессор Гапоненко В.Ф.

Аннотация. Рассматривается вопрос о человеческом капитале малообеспеченных слоев населения в Дагестане.

Ключевые слова: человеческий капитал, образование, слои населения, самовоспроизводство, социально-экономическая ситуация.

HUMAN CAPITAL OF THE POOR IN DAGESTAN

OMARDIBIR AHMEDNABIEVICH MAGOMEDOV,

candidate of economic sciences

Annotation. The question of the human capital of lower-income strata in Dagestan is considered.

Keywords: human capital, education, segments of the population, self-reproduction, social and economic situation.

Человеческий капитал в современных экономиках — тот важнейший ресурс, который обеспечивает его обладателям достаточно благополучную жизнь, а, следовательно, — спрос на него традиционно высок, причем и со стороны экономики, и со стороны самого населения. И в нашей стране спрос на образование также всегда исторически находился на высоком уровне. В советское время он поддерживался непрерывным экономическим ростом, с одной стороны, а с другой — системой бесплатного образования, включая высшее. В то время получение высшего образования воспринималось как своеобразная норма жизни.

В современном Дагестане, как и в России в целом, объективная ситуация с получением знаний изменилась: набирает оборот платное обучение, начиная от общеобразовательных школ и заканчивая бизнес-образованием. Причем, даже внутри группы обладателей одного и того же формального уровня образования наблюдается высокая дифференциация с точки зрения перспектив занятости в разных сегментах рынка труда и, соответственно, различий в заработной плате. Сегодня необходимо уже не просто высшее, но качественное высшее образование, дополняемое не только самостоятельно обновляемыми знаниями, но и полу-

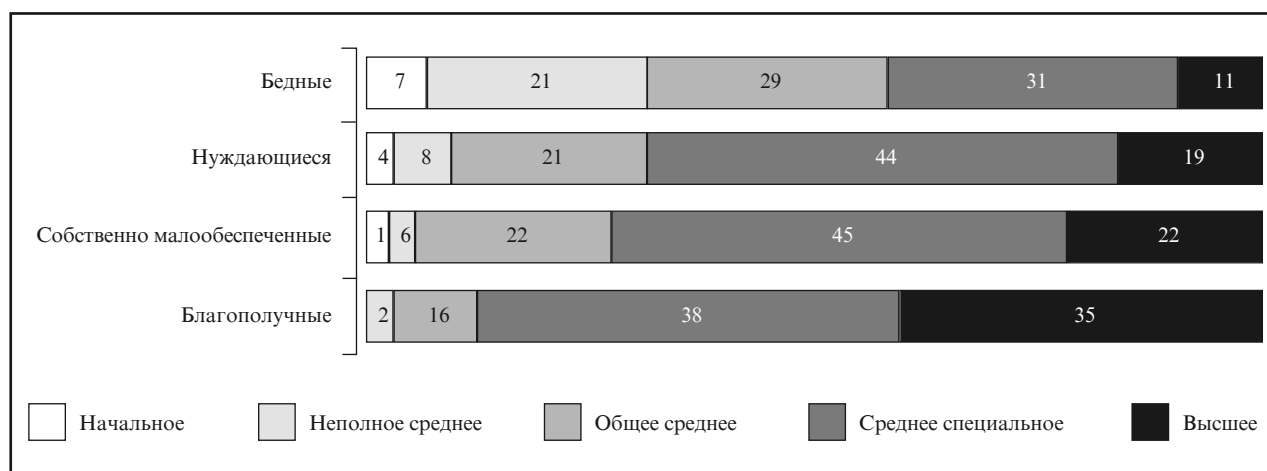


Рис. 1. Уровень образования представителей различных социальных слоев Дагестана, %



чением их на дополнительных курсах или в образовательных учреждениях. Для этого приходится не только прилагать усилия, но и расходовать время и деньги. Все это приводит к тому, что *интенсивность накопления человеческого капитала в разных слоях населения оказывается различной* (рис. 1).

Как видим, в благополучных слоях населения республики подавляющее большинство имеет профессиональное образование минимум второй ступени. У малообеспеченных эта доля меньше, но все же около двух третей этих групп. И лишь у бедных большинство не имеет профессионального образования.

Что же влияет на накопление человеческого капитала представителей разных социальных слоев? И насколько рациональными или, напротив, нерациональными, оказываются для них инвестиции в собственное образование?

Первый фактор, который надо упомянуть в этой связи, — это уровень образования родителей. Фактически задаваемая в отношении желаемого уровня образования индивидуальная планка обуславливается уровнем образования родителей по принципу «не ниже, чем у них». Как видно из табл. 1, это особенно характерно для обладателей высшего образования, т.е. в *Республике Дагестан (далее — РД) идет сегодня*

процесс самовоспроизводства определенных образовательных групп.

Это становится еще нагляднее, если посмотреть на уровень образования людей, которые окружают индивида в жизни как результат сознательного выбора — супруга/супруги или ближайшего друга. Ведь образование — это не просто «корочки», но и определенный уровень развития, жизненных установок, стилей жизни вплоть до досуговых предпочтений. Общение людей преимущественно в рамках своей образовательной «ниши» свидетельствует о глубинных разрывах между людьми, находящимися на разных образовательных уровнях, которые не преодолеваются даже в быту, не говоря уж о специфике их профессиональных позиций и продвижении по службе.

В силу воспроизводства определенных образовательных групп *наблюдается не только самовоспроизводство слоев, различающихся по стилю жизни, но и закрепление их за определенными профессиональными статусами.* Так 84% руководителей первого уровня и 88% специалистов имеют высшее образование. 70% служащих и офисных работников, 63% рядовых работников торговли или сферы бытовых услуг — люди со средним специальным образова-

Таблица 1

Зависимость собственного уровня образования россиян от уровня образования их отца в РД, %

Собственный уровень образования	Уровень образования отца				
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее специальное	Высшее	Кандидат и доктор наук
Неполное среднее	12	1	1	1	0
Общее среднее	32	30	13	6	0
Среднее специальное	42	49	47	21	0
Незаконченное высшее	1	3	7	7	50
Высшее	12	16	31	59	25
Два высших образования или магистратура	1	1	1	4	25
Кандидат и доктор наук	0	0	0	3	0



нием. Общее среднее или неполное среднее образование характерно для рабочих средней (46%) и низкой (61%) квалификации, а также самозанятых или занятых в семейном бизнесе (48%)

Эти профессиональные статусы непосредственно связаны с принадлежностью к слоям, различающимся по уровням жизни; казалось бы, выходцы из малообеспеченных слоев населения РД должны стремиться к получению профессионального образования. И, действительно, как показало исследование, для всех социальных слоев уровень образования их представителей выше уровня образования их отцов. Так, 61% отцов представителей бедных слоев населения имеют либо начальное, либо неполное среднее образование. Уровень образования их детей значительно выше: 29% имеют общее среднее, 31% — среднее специальное образование. В нуждающихся и собственно малообеспеченных слоях населения наблюдается та же самая ситуация, только уровень образования их родителей выше, в итоге почти половина их обладает средним специальным, а каждый пятый — высшим образованием. Для родителей представителей благополучных слоев населения наиболее типичным уровнем образования является уже среднее специальное и высшее, в то время как для их детей — высшее.

Таким образом, бесспорно стремление дагестанцев на микроуровне подняться в своем образовательном уровне выше, чем их родители. Однако, поскольку это стремление демонстрируют представители всех слоев, выходцы из менее образованных слоев все равно оказываются в относительно проигрышной позиции и именно для них в наибольшей

степени характерна консервация малообеспеченности и бедности (рис. 2).

Разный образовательный уровень родительских семей выходцев из разных слоев населения формирует у них уже в детстве разный культурный капитал и разное отношение к самообразованию. В результате формально одинаковый уровень образования часто скрывает для представителей различных социальных слоев значимые различия в реальном объеме человеческого капитала, связанные с разной продолжительностью их обучения (рис. 3). И дело здесь не только в том, что большинство бедных семей в РД (55%) ограничивается пребыванием в стенах формальных учебных заведений не более 10 лет, в то время как для значительной части благополучных слоев этот период составляет 15 и более лет. Главное — это то, что даже среди имеющих высшее образование в благополучных слоях населения продолжали свое образование 15%, а среди малообеспеченных — всего 7%, т.е. реальная квалификация значительной части представителей этих слоев при формально одинаковом уровне образования различна.

Добавим к этим неравенствам, включая неравенство культурного капитала в республике, также тот факт, что социализация представителей разных слоев проходила преимущественно в разных типах поселений, и изначальное социальное неравенство жизненных шансов россиян, оказавшихся ныне в разных социальных слоях, становится буквально «осязаемым». Ведь проживание в городской или сельской местности в Дагестане также является фактором, скрывающим за собой целый комплекс особенностей жизненных шан-

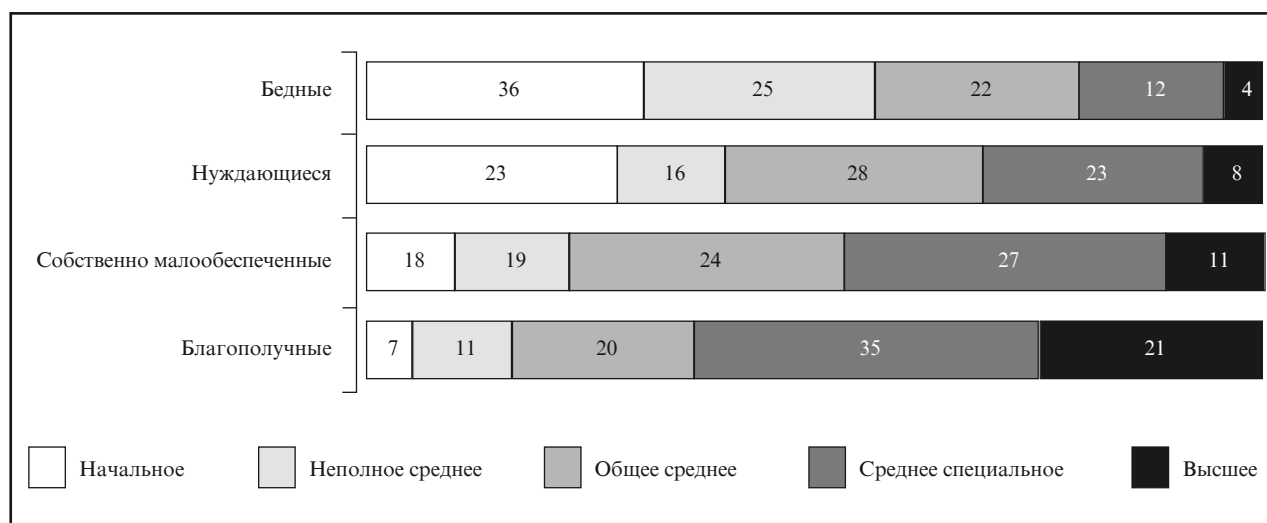


Рис. 2. Уровень образования отцов представителей различных социальных слоев в Дагестане, %

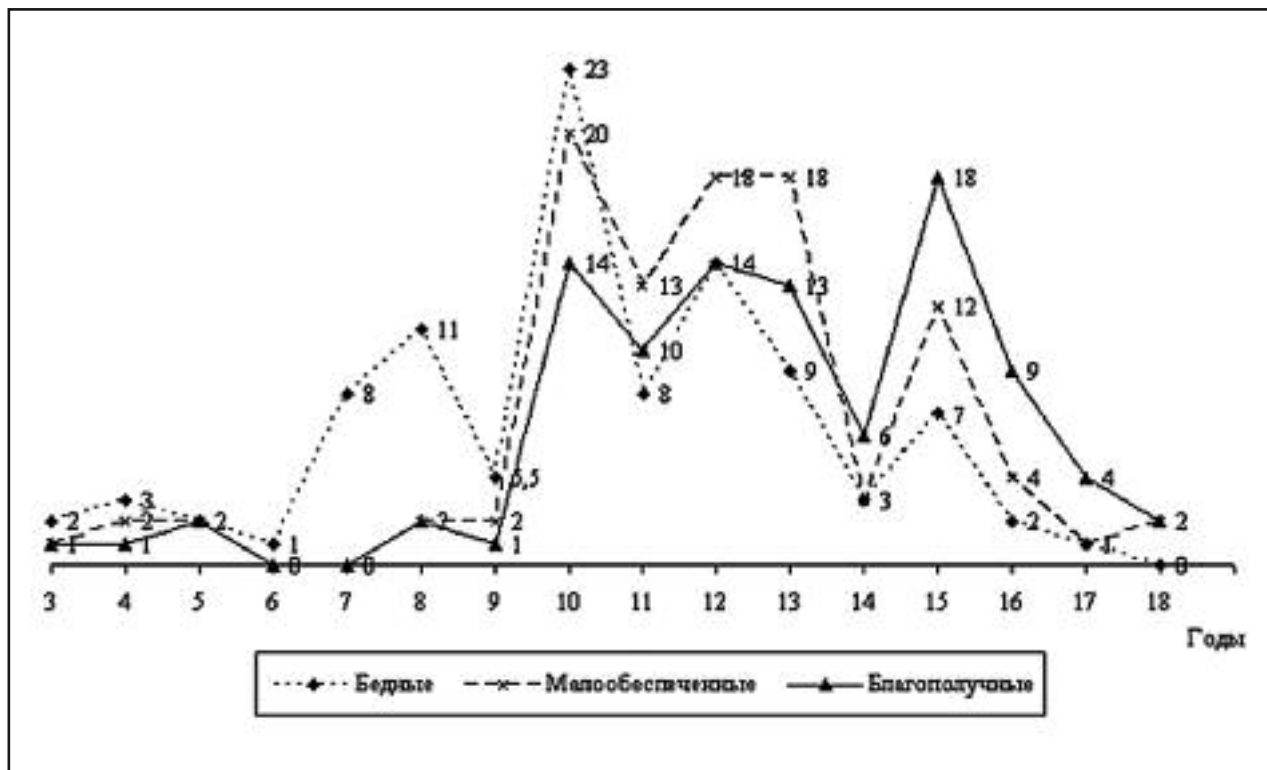
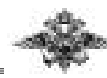
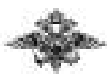


Рис. 4. Количество лет обучения бедных и благополучных слоев населения в Дагестане, %

сов людей. Не случайно достигнутый уровень образования оказывается тесно связанным с местом жительства в период школьного обучения, когда происходит процесс первичной социализации и формируются как система мировоззрения, так и особенности поведения: 37% выходцев из Махачкалы получили высшее образование и лишь 16% таковых оказалось среди выходцев из сел, деревень РД.

Все сказанное выше о связи принадлежности к тем или иным социальным слоям с условиями социализации (уровень образования родителей, место жительства) отражает взаимосвязь качества человеческого капитала с так называемым капиталом культурным (совокупностью усвоенных в детском и подростковом возрасте норм поведения), когда важно не просто получить знания, но и уметь использовать их в нужное время и в нужном месте. Специфика культурного капитала, накапливаемого каждым следующим поколением семьи, является той призмой, через которую преломляются индивидуальные стратегии поведения, основанные на видении общей социально-экономической ситуации и своего места в мире. В этой связи образование, воспринимаемое лишь как факт окончания учебного заведения определенного уровня, не может качественным образом повлиять на изменение уровня

жизни, если отсутствуют навыки поведения в среде людей, для которых получение этого же самого образования является нормой. Не случайно среди тех, кто имеет высшее образование в благополучных и малообеспеченных слоях населения, существенно различаются доли прошедших первичную социализацию в образованных семьях крупных и средних городов и имевших менее благоприятные условия первоначальной социализации.

В число благополучных слоев населения чаще попадают обладатели высшего образования, происходящие из высокообразованных городских семей Дагестана и прошедшие социализацию в больших городах или мегаполисах, например в Москве и Санкт-Петербурге. В числе же малообеспеченных оказываются те люди с высшим образованием, кто имеет меньший культурный капитал.

Литература

1. Вебер А.Б. Рынок и общество: Экономическое и социальное в общественных процессах. М., 2012.
2. Никовская Л.И., Якимец В.Н., Молокова М.А. Гражданские инициативы и модернизация России: Сб. ст. М, 2011.



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВИДОВ И ЗАДАЧ КОНТРОЛЛИНГА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЕМ

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ ПОДРЕЗОВ,

заместитель начальника УМВД по городскому округу Железнодорожный Московской области

Научная специальность: 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: padre70@mail.ru

Научный руководитель: Заслуженный экономист РФ, доктор экономических наук, профессор Суглобов А.Е.

Аннотация. В статье определены виды контроллинга и их значение для системы управления предприятием, так как для принятия управленческих решений, направленных на повышение финансовых показателей деятельности коммерческой организацией, необходима достоверная и оперативная информация, основным поставщиком которой является контроллинг. При этом подверженная контроллингу информация учитывает влияние как внешней, так и внутренней среды.

Ключевые слова: контроллинг; управленческий инструмент; система; практический инструментарий; сокращение затрат; эффективность; прибыль.

IMPROVING SPECIES AND CONTROLLING TASKS IN THE ENTERPRISE MANAGEMENT SYSTEM

ALEKSANDR ANATOLYEVICH PODREZOV,

the deputy chief of UMVD on the city district Railway the Moscow region

Annotation. In the article the types of контроллинга and their value are certain for control system by an enterprise, because for the acceptance of the administrative decisions sent to the increase of financial performance indicators by commercial organization, reliable and operative information the basic supplier of that is контроллинг is needed. Thus liable контроллингу information takes into account influence of both external and internal environment.

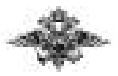
Keywords: controlling; administrative instrument; system; practical tool; reduction of expenses; efficiency; profit.

Контроллинг — внутренний контроль на предприятии, контроль экономической работы его подразделений и организации в целом. В рамках системы контроллинга подразделения не предполагается наделять правом принятия решений, указаний и санкций. В отличие от ревизии, контроллинг ориентирован на текущие результаты деятельности и не связан с документальной проверкой на местах совершения хозяйственных операций [2].

На государственном уровне использование контроллинга имеет индивидуальную характеристику, так как в одном государственном субъекте наиболее интенсивно используются одни обстоятельные стороны контроллинга, которые могут быть не приемлемы для другого государственного субъекта. Но каждое государство и, соответственно, экономические субъекты используют контроллинг как многоплановый универ-

сальный управленческий инструмент, направленный на качественную сторону совершения управления финансово-хозяйственными операциями экономических субъектов. В результате контроллинг становится неотделимой частью современного менеджмента.

Стоит заметить, что до настоящего времени нет единого и общепризнанного суждения о содержании системы контроллинга. Однако, начиная с 1974 г. почти все крупные европейские предприятия (около 90%) имеют в своей структуре институционально обособленные подразделения контроллинга. По сути, свою значимость и необходимость контроллинг доказывает на протяжении сорока лет и как следствие того на сегодняшний день уже многие средние и малые предприятия формируют на своей территории службу контроллинга. Практический инструментарий контроллинга является индивидуальным для каждого эко-



номического субъекта; существенные различия контроллинга обусловлены разнообразным построением и организацией подобных служб. Так, рассматривая и анализируя предприятия Германии, выявлено, что на большинстве предприятий службы контроллинга в первую очередь занимаются учетом и анализом затрат и их влиянием на результат финансово-хозяйственной деятельности. При этом источником анализа финансово-хозяйственной деятельности для службы контроллинга являются конкретные фактические данные, предоставляемые бухгалтерской службой. Статистические материалы, данные плана и результаты сравнения фактических значений показателей с плановыми величинами контроллер получает от плановой и финансовой служб предприятия. После проведения аналитических и расчетных операций служба контроллинга предоставляет менеджерам высшего звена результаты своих исследований и определяет пути сокращения затрат, увеличения выручки и прибыли, что, в свою очередь, способствует повышению рентабельности производства и финансовой устойчивости экономического субъекта. На основе аналогичных рекомендаций осуществляется выбор наилучшего управленческого решения из числа имеющихся альтернатив. Эффективность управленческих решений будет зависеть, прежде всего, от достоверной, эффективной и оперативной информации, недоступной для внешних пользователей, являющихся конкурентами. Информация, касающаяся коммерческой деятельности любого экономического субъекта, должна быть надежно защищена. Проблемы регулирования, обеспечения и защиты прав коммерческой информации относятся к числу наименее разработанных в российской практике, так как правовой режим коммерческой информации пока еще находится в стадии становления. Отсутствие практического опыта примене-

ния действующего законодательства о коммерческой информации замедляет оптимизацию положений правового режима.

Главной составляющей информации является коммерческая ценность для предпринимателя. Основные виды коммерческой информации представлены на рис. 1.

Контроллинг — это информационно-аналитическая поддержка принятия управленческих решений в менеджменте, основанная на использовании компьютерной помощи. Для принятия управленческих решений, направленных на повышение финансовых показателей деятельности коммерческой организации, необходима достоверная и оперативная информация, основным поставщиком которой является контроллинг. При этом подверженная контроллингу информация учитывает влияние как внешней, так и внутренней среды. Основные виды контроллинга и его задачи представлены в табл. 1.

Формирование контроллинга немыслимо без учета информационных технологий, которые служат стратегическим целям бизнес-процессов коммерческой организации. Спрос на информацию и информационные услуги в сфере экономики и управления обеспечивает развитие, распространение и эффективное использование информационных технологий. Создание современных технологий невообразимо без использования разнообразных технических средств и, в первую очередь, компьютеров. Стратегической целью информационных технологий является обеспечение развития бизнеса, ориентированное на управляемость и качество, конкурентоспособность и снижение стоимости выполнения бизнес-процессов.

Информационная технология — это системно-организованная последовательность операций, выполняемых над информацией с использованием средств и

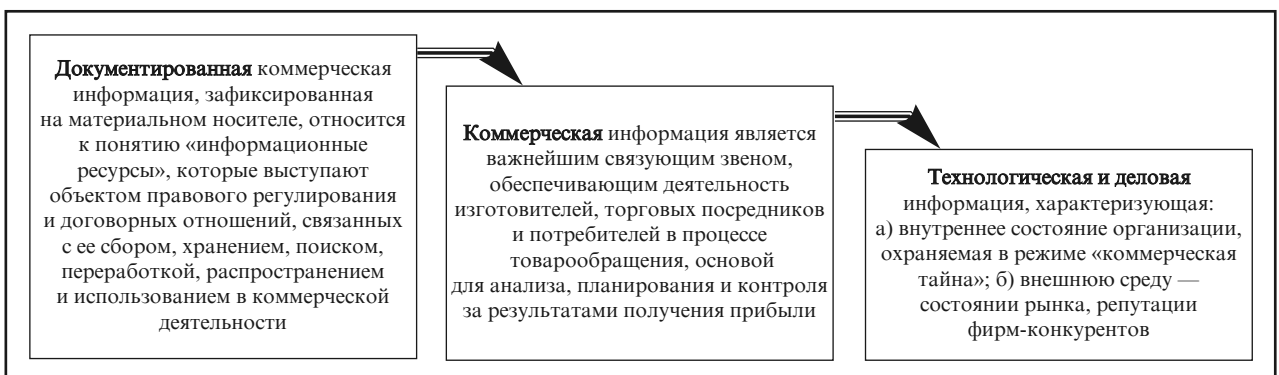


Рис. 1. Виды коммерческой информации

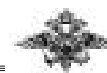


Таблица 1

Виды и задачи контроллинга коммерческой организации

№ п/п	Виды	Задачи
1	Стратегический (управленческий) контроллинг	Обеспечение эффективности деятельности коммерческой организации. Методическое, информационное обеспечение менеджеров высшего звена коммерческой организации
2	Финансовый контроллинг	Обеспечение высокой ликвидности рентабельности деятельности коммерческой организации
3	Производственный контроллинг	Предоставление необходимой оперативной информации, обеспечивающей процессы производства и управления
4	Маркетинговый контроллинг	Маркетинговые исследования, направленные на удовлетворение потребностей клиентов
5	Ресурсный контроллинг	Контроль за закупками и приобретением производственных ресурсов. Эффективная деятельность отдела снабжения
6	Логистический контроллинг	Контроль процессов складирования и транспортировки материальных ресурсов для бесперебойного процесса производства и выпуска продукции

методов автоматизации. Операциями являются элементарные действия над информацией. К типовым технологическим операциям относят: сбор и регистрацию информации, ее передачу, ввод, обработку, вывод, хранение, накопление, поиск, анализ, прогноз, принятие решений (рис. 2) [1]. Средства и методы автоматизации включают технику, программы, способы и подходы в организации информации, информационных систем и технологий, в обслуживании пользователей.

Информационные технологии отличаются своим составом и последовательностью выполнения операций, степенью их автоматизации, а их надежность зависит от качества выполнения основных операций и наличия контроля над ними. Основным критерием значимости организации информационных техноло-

гий являются объемы необходимой и достоверной информации. При этом учитывается срочность и точность ее обработки, структурные и предметные особенности объекта, управления, соответствие временным регламентам взаимодействия производственных процессов и их элементов.

Трудоемкость обработки информации заключается в процедуре сбора и регистрации первичной информации, включая ее доставку, сбор, передачу, регистрацию, ввод в систему обработки информации и контроль. Результат обработки будет зависеть от достоверности, полноты и оперативности процедуры принятия информационных потоков к обработке. Необходимо отметить, что главными в информационных технологиях являются процедуры обработки ин-



Рис. 2. Состав процедур и операций информационной технологии

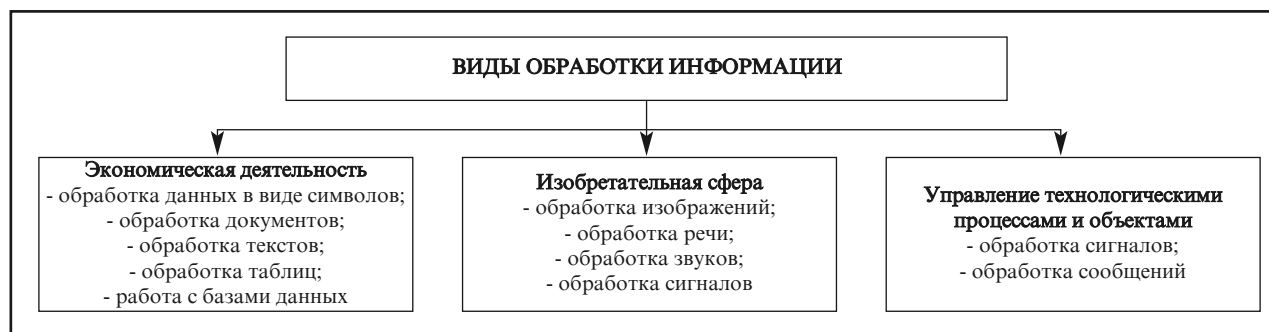
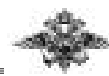


Рис. 3. Виды обработки информации

формации, а остальные процедуры носят вспомогательный характер.

Однако, наиболее сложной и достаточно ответственной процедурой является процедура анализа, прогноза и принятия управленческих решений. Это сложная, интеллектуальная процедура, ее результат будет зависеть от компетенции и уровня образования менеджера, от его умения принимать из альтернативных предложений вариант, который является эффективным при принятии управленческого решения.

Процедуры обработки могут различаться в зависимости от форм и видов представления данных. Организация обработки цифровой, символьной, текстовой, табличной информации, в виде баз данных, сигналов, речи, звуков, документов, изображений имеет свои особенности и специфику, которые должны быть известны пользователю-экономисту. Варианты видов обработки показаны на рис. 3 [1].

На современном этапе развития экономических отношений, высокой конкуренции и нестабильности, управление финансово-хозяйственной деятельностью коммерческой организации требует все большей оперативности, при этом использование информационных систем управления в контроллинговых мероприятиях является одним из существенных рычагов развития бизнеса, способствующего повышению финансовых показателей и, тем самым, внедрению инноваций, привлечению инвестиций [3, с. 14, 15].

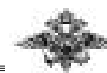
На основе проведенного анализа выявлено, что применение контроллинга охватывает различные сферы предпринимательства. На основе взаимодействия с информационной системой управления содействует повышению финансовых результатов, улучшению планирования и качества аналитической работы, влияет на совершенствование действий по систематическому контролю за деятельностью коммерческой организации.

Несомненно, контроллинг — это важный инструмент совершенствования учетной политики и учетной практики различных экономических субъектов, а совместное применение управленческого учета и контроллинга реально направлено на повышение качества финансово-хозяйственной деятельности коммерческих структур в изменяющихся условиях хозяйствования. Однако, необходимо заметить, что управленческий учет и контроллинг являются самостоятельными управленческими инструментами, дополняющими друг друга и обеспечивающими менеджмент коммерческой организации необходимой для ее функционирования информацией.

В коммерческих организациях разрабатывается положение о внедрении контроллинга, в котором фиксируются главные направления его развития и трансформации в системе управленческого учета и анализа, совершенствующих формирование и учет затрат. Наряду с положением о внедрении контроллинга, разрабатывается система базовых документов, на основе которых и осуществляется внедрение системы контроллинга. Основные базовые документы, сопутствующие системе контроллинга представлены в табл. 2.

Проектирование и анализ организационно-функциональной структуры коммерческой организации является первоначальной ступенью в достижении конечной цели, т.е. в получении прибыли от финансово-хозяйственной деятельности. Система контроллинга направлена на рассмотрение и решение данной проблемы. Безусловно, в настоящее время существуют проблемы направлений развития контроллинга в коммерческих организациях, одни из них:

- ◆ система контроллинга требует сосредоточения более квалифицированных кадров;
- ◆ необходимость в полной и современной оснащенности компьютерной техникой;



Базовые документы, сопутствующие системе контроллинга коммерческой организации

№ п/п	Базовые документы	Значение базовых документов
1	Документы системы учета	Включают конфигурацию и параметры информационной системы, и их обоснование
2	Рекомендации	Выделяют в коммерческой организации центры бухгалтерского (финансового) учета, основные принципы их функционирования (полномочия, ответственность, система стимулирования), а также необходимые изменения в организационно-функциональной структуре
3	Положения	По развитию системы учета затрат и определению доходности и рентабельности деятельности
4	Стратегический план	Мероприятия по внедрению рекомендаций, развитию информационной системы и системы управленческого учета в перспективе
5	Отчет о внедрении мероприятий	Оценка экономического эффекта от внедрения намеченных мероприятий

◆ постоянное обновление программных продуктов системы контроллинга из-за быстро меняющихся информационных технологий;

◆ повышение комплексности и единства используемых систем учета, анализа и аудита деятельности;

◆ сложность в определении необходимого объема информации для проведения контроллинга;

◆ активное использование современных статистических технологий и эконометрики, являющихся наиболее слабым звеном в применяемых контроллинговых системах.

Однако, необходимо выделить и положительные стороны внедрения контроллинговой системы, прежде всего, это:

1) контроль за эффективным и рациональным использованием имеющихся ресурсов;

2) содействие развитию инвестиционно-инновационных нововведений, способствующих наращиванию финансовой мощи коммерческой организации;

3) обеспечение конкурентности и расширения финансово-хозяйственной деятельности коммерческой организации на экономическом рынке;

4) использование модельных инструментов контроллинга, повышающих финансовые результаты деятельности коммерческой организации является эффективным инструментом развития коммерческой организации.

В заключение данной статьи следует отметить, что в настоящее время назрела необходимость ускорения разработки и внедрения новых моделей системы контроллинга, которые будут соответствовать

приоритетным требованиям и обеспечат высокое качество предоставляемой информации для принятия управленческих решений, направленных как на текущую, так и на перспективную деятельность.

Литература

1. Глушков В.М. Основы безбумажной информатики; 2-е изд. М., 2007.

2. Диарова А.А. Контроллинг: Учеб.-практ. пособие. М., 2008.

3. Материалы конференции контроллеров РФ от 23 марта 2004 г.

4. Подрезов А.А. Контроллинг: сущность, значение и роль в управлении хозяйствующим субъектом // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 1.

5. Подрезов А.А. Актуализация контроллинга, для принятия управленческих решений в современных условиях развития экономики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 12.

6. Суглобов А.Е. Методология и организация аудита объектов сельской социальной инфраструктуры: Моногр. М., 2007.

7. Суглобов А.Е., Григорьева И.В. Современные проблемы учета и оценки нематериальных активов в бухгалтерском учете // Вопросы региональной экономики. 2010. № 3.

8. Суглобов А.Е. Сущность, место и роль аудита в системе социально-экономических отношений села // Аудит и финансовый анализ. 2006. № 2.

9. Хмелев С.А., Орлова Е.А. Использование аудита в системе противодействия теневой экономике // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 8.



СУЩНОСТЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

ВАЛЕНТИНА ВЛАДИМИРОВНА СВЕТЛОВА,

следователь по особо важным делам Следственного департамента МВД России
Научная специальность: 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством
E-mail: svetlovavalentina@yandex.ru

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

Аннотация. Значение финансового контроля как функции управления внешнего воздействия весьма важно с позиции обеспечения экономической безопасности страны, которая складывается из экономической безопасности отдельных взятых экономических субъектов.

Ключевые слова: финансовый контроль; правонарушение; экономическая безопасность; своевременное обнаружение; эффективность деятельности.

ESSENCE OF FINANCIAL CONTROL IN MODERN CONDITIONS

VALENTINA VLADIMIROVNA SVETLOVA,

special investigator of the Ministry of Internal Affairs Investigative department of Russia

Annotation. The Value of financial control as control functions of external influence is very important from the standpoint of ensuring economic security of the country, which is formed from the economic security of individual economic entity.

Keywords: financial control; the offence; economic security; early detection; the effectiveness of activities.

На протяжении последних лет российским Правительством все активнее ведется борьба с коррупцией. При этом большая роль отводится финансовому контролю за деятельностью экономических субъектов, проводимому представителями учреждений МВД России.

Так что же такое финансовый контроль? «Контроль финансовый представляет собой систему методов, органов и мероприятий по проверке законности, целесообразности и результативности образования, распределения и использования денежных фондов государства и местного самоуправления. Контроль финансовый является формой государственного контроля, способствующей обеспечению законности и рациональности использования бюджетных средств, сохранности государственной и муниципальной собственности, вскрытию нарушений финансовой дисциплины» [6].

Финансовый контроль — это функция управления, с помощью которой субъект получает полную и достоверную информацию о правильности и эффективности функционирования организации; это контроль за обычной и прочней деятельностью хозяйствующих субъектов. Целью финансового контроля является содействие реализации финансовой политики хозяйствующих субъектов, обеспечение эффективности про-

цесса формирования, распределения и использования финансовых ресурсов организации [1, с. 21].

Изучение подходов различных авторов к определению понятия «финансовый контроль», таких как А.Г. Каратуев, О.С. Манаев, М.В. Мельник, В.Ю. Мелихов, В.В. Бурцев, Ж.А. Кеворкова, Р.А. Иванов и др. — позволяет раскрыть сущность «финансового контроля» через основные его аспекты.

А.Г. Каратуев, В.Ю. Мелихов отмечают, что различают внутренний и внешний финансовый контроль. Первый вид контроля организует непосредственно администрация предприятия или его собственники, второй — государственные (и негосударственные саморегулируемые) органы и организации. Внешний финансовый контроль могут осуществлять и финансово-кредитные организации и предприятия (например, банки по отношению к заемщикам). В последнее время эту функцию по отношению к дочерним и зависимым предприятиям осуществляют контролирующие их головные компании. В известной мере внешний финансовый контроль осуществляют и контрагенты предприятий. По отношению к малым предприятиям эту функцию нередко осуществляют криминальные структуры» [3, с. 167].

Мы же в своем исследовании рассмотрим значение и содержание внешнего финансового контроля, кото-

рый проводят различные подразделения учреждений МВД, в функции которых входит борьба с экономическими преступлениями. Таким образом, внешний финансовый контроль со стороны учреждений МВД — это функция управления внешнего воздействия на объект управления, направленная на обеспечение сохранности и эффективности использования бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности.

Ж.А. Кеворкова и Р.А. Иванов в монографии «Внутренний контроль бизнес-процессов Федерального казначейства» приводят следующую классификацию финансового контроля, представленную на рис. 1 [1, с. 23].

Примечательно, что данная классификация предложена исходя из сформированного в Российской практике финансового законодательства, обуславливая четкую классификацию видов финансового контроля и органов, его осуществляющих.

Значение финансового контроля как функции управления внешнего воздействия весьма важно с позиции обеспечения экономической безопасности страны, которая складывается из экономической безопасности отдельно взятого экономического субъекта.

Экономическая безопасность хозяйствующего субъекта, независимость и недопущение скатывания в зону критического риска возможны в случае, если будут определены важные стратегические направления обеспечения безопасности бизнеса, построена четкая логическая схема своевременного обнаружения и ликвидации вероятных опасностей и угроз, уменьшение последст-

вий хозяйственного риска в результате эффективного использования систем внутреннего контроля [8, с. 108].

Основными задачами внешнего финансового контроля за финансово-хозяйственной деятельностью экономического субъекта являются контроль за: соблюдением законности финансовой дисциплины; экономической безопасностью; достоверностью финансовых сделок; обеспечением финансовой устойчивости; эффективностью использования налоговых льгот; соблюдением финансовых интересов экономических субъектов, усилением их ответственности за результаты своей деятельности; использованием материальных ценностей и денежных средств; своевременным обнаружением недостатков, растрат и определением лиц, виновных в их совершении; привлечением виновных лиц к юридической ответственности и т.п.

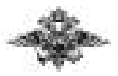
Финансовый контроль состоит из основных (объект и субъект; информационно-правовое и нормативное обеспечение; методы; принципы; и т.п. процесса контроля) и вспомогательных элементов (обеспечение финансовое, техническое, кадровое и т.п.), образующих инфраструктуру финансового контроля. Взаимосвязь элементов, взаимодействующих друг с другом и образующих целостное единство представляет собой систему финансового контроля, направленную на достижение целей контроля (рис. 2.).

Процесс финансового контроля, включающий основные семь этапов представлен на рис. 3.

При выявлении посредством финансового контроля нарушений законодательных норм возникают в



Рис. 1. Виды финансового контроля и его правовое регулирование



отношении должностных следующие виды ответственности: административная, гражданско-правовая, уголовная, дисциплинарная. Также следует отметить, что должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления несут ответственность, предусмотренную законодательством о государственной и муниципальной службе. При неисполнении или ненадлежащем исполнении участниками процесса контроля своих прав и обязанностей возникает необходимость применения определенных мер принуждения со стороны контролирурующих органов, (предупреждение; наложение штрафа, начисление пени; запрещение или ограничение деятельности; запрет на осуществление тех или иных операций; изъятие материальных и денежных средств). Применение мер принуждения направлено на сокращение нарушений субъектами финансовых отношений установленных норм права и предупреждение таких нарушений.

Меры принудительного воздействия, или санкции, применяются органами государственной власти и их

должностными лицами в соответствии с их полномочиями при наличии определенных оснований. Основанием для применения мер принуждения являются: неисполнение закона (решения) о бюджете; нецелевое использование бюджетных средств, несвоевременное и неполное перечисление бюджетных средств их получателям; непредставление бухгалтерской (финансовой), налоговой отчетности; уклонение от уплаты налогов и др. Эти нарушения отражаются в итоговом документе (например, акте ревизии или проверки), на основе которого применяются меры принуждения [7].

Содержание финансового контроля обуславливается финансовыми показателями деятельности экономического субъекта, регламентирующими и отражающими процесс формирования, распределения и использования его финансовых ресурсов. Кругооборот финансовых ресурсов в экономическом субъекте способствует фактическому становлению всего процесса его финансово-хозяйственной деятельности объектом контроля. Таким образом, всеобъемлющая роль фи-

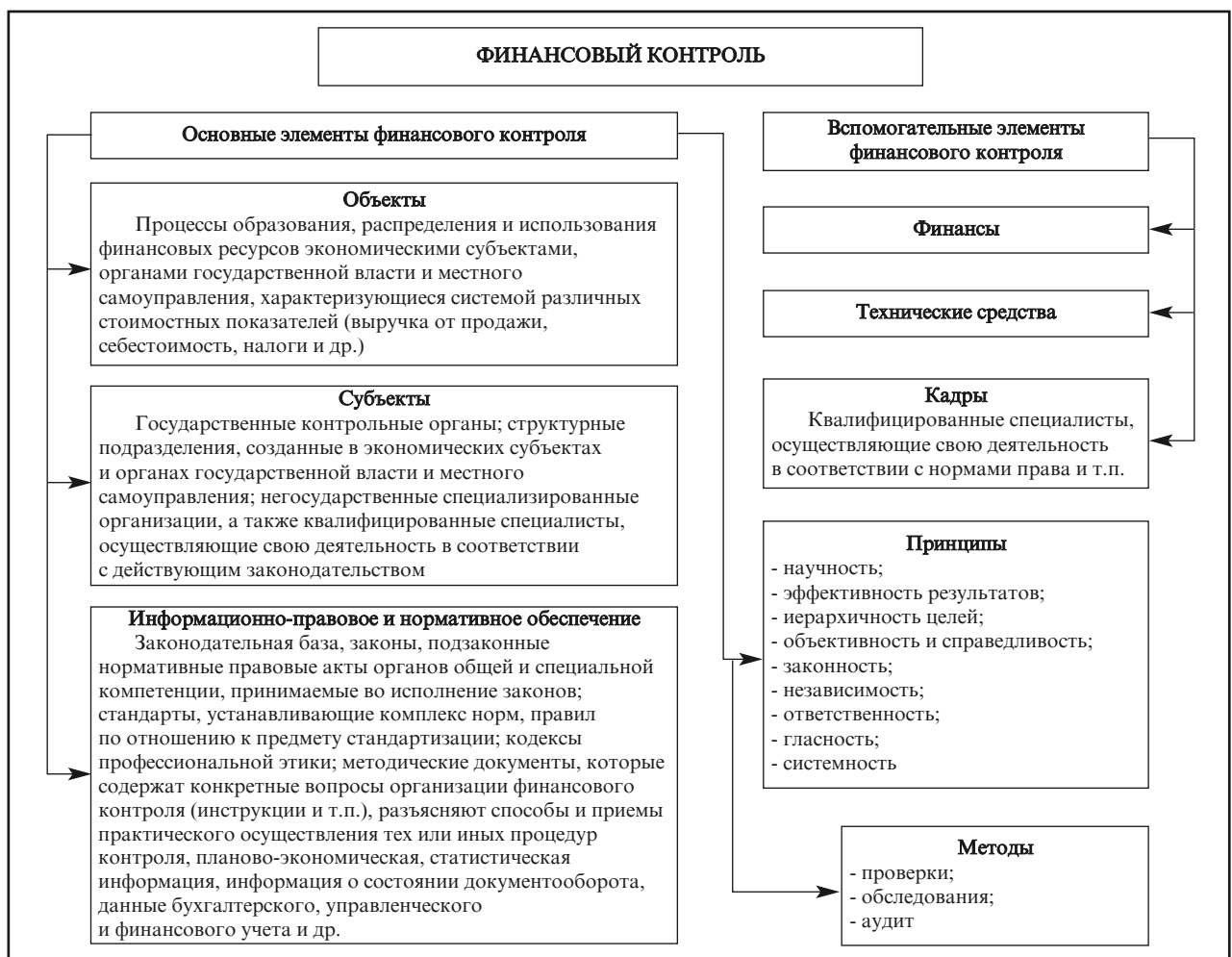


Рис. 2. Основные этапы финансового контроля

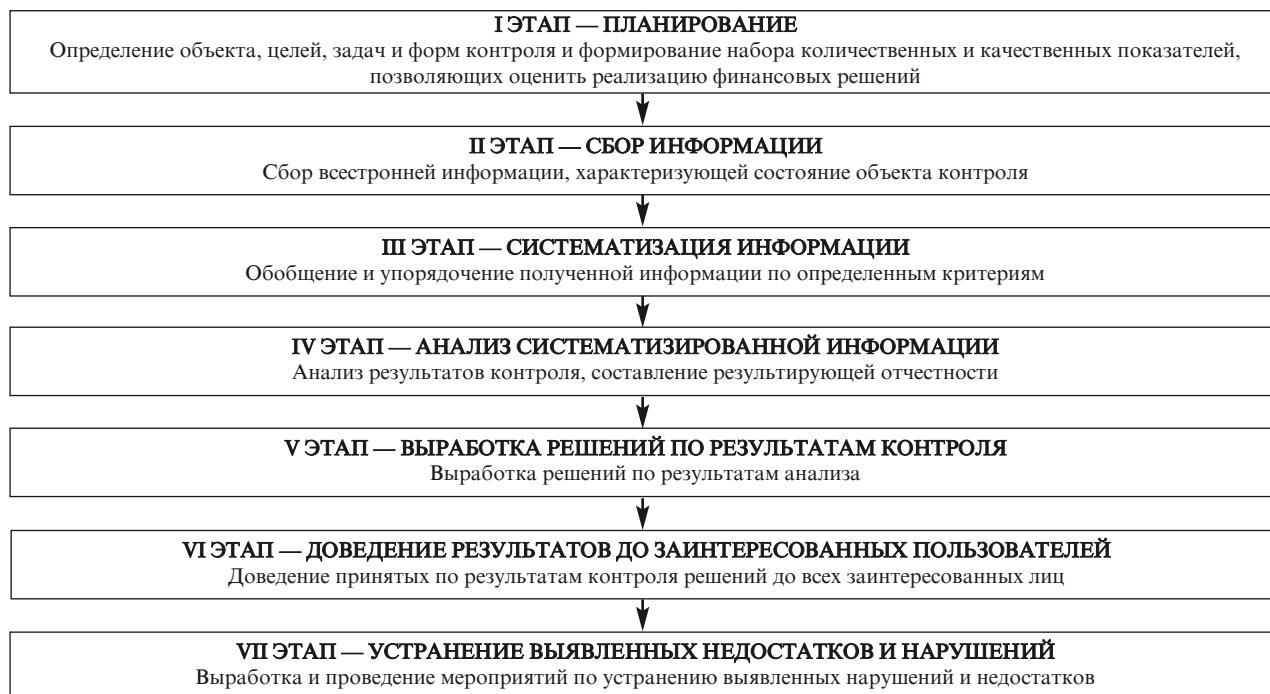


Рис. 3. Этапы процесса финансового контроля

нансового контроля в системе управления экономическими субъектами беспорна.

Финансовый контроль как функция управления носит вторичный характер. Финансовый контроль сам по себе не является инструментом непосредственной организации финансовой деятельности. Он имеет цель устранения или предотвращения ошибок в этой деятельности или улучшение ее. Для осуществления контроля необходимы критерии, с которыми сравнивается действительность. Такие критерии определяются финансовым законодательством и другими правовыми нормами организации финансовой деятельности [10].

Финансовый контроль направлен на:

- ◆ выявление состояния учета использования материальных ценностей и денежных средств;
- ◆ выявление характера совершенного правонарушения (недостача, растрата и др.);
- ◆ определение лиц виновных в его совершении;
- ◆ выявление основных причин и условий, способствующих правонарушениям;
- ◆ определение мер по совершенствованию учета использования материальных ценностей и устранение причин, способствующих злоупотреблениям;
- ◆ привлечение виновных к юридической ответственности.

Своевременно проведенный финансовый контроль за деятельностью экономических субъектов будет способствовать росту эффективности деятельно-

сти отдельного экономического субъекта, экономической безопасности нашей страны и росту благосостояния наших граждан.

Литература

1. Кеворкова Ж.А., Иванов Р.А. Внутренний контроль бизнес-процессов Федерального казначейства: Моногр. М., 2013.
2. Жарылгасова Б.Т., Суглобов А.Е. Международные стандарты аудита: Учеб. пособие. М., 2007.
3. Капатуев А.Г. Финансы и бескризисное развитие организации: словарь-справочник. Курск, 2005.
4. Суглобов А.Е. Внутренний контроль за качеством аудиторских проверок // Аудиторские ведомости. 2009. № 8.
5. Суглобов А.Е. Методология и организация аудита объектов сельской социальной инфраструктуры: Моногр. М., 2007.
6. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М., 2002.
7. Финансы / Под ред. А.Г. Грязевой, К.В. Маркиной; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
8. Хмелев С.А. Методология управленческого учета предприятия: Моногр. Тольятти, 2010.
9. Хмелев С.А., Орлова Е.А. Использование аудита в системе противодействия теневой экономике // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9.
10. URL://http://www.theory-of-money.ru/finansy-i-kredit/soderzhanie-i-znachenie-finansovogo-kontrolya



АВТОМАТИЗАЦИЯ ВНУТРИФИРМЕННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

АЛЕКСАНДР ЕВГЕНЬЕВИЧ СУГЛОБОВ,
доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист РФ;
БОТАГОЗ ТОЛЕБАЕВНА ЖАРЫЛГАСОВА,
доктор экономических наук, профессор кафедры Анализа и аудита
Российского государственного аграрного заочного университета
Научная специальность: 08.00.12 — бухгалтерский учет, статистика
E-mail: a_suglobov@mail.ru

Аннотация. В статье раскрыты прогрессивные технологии учета и контроля, аккумулированные во внутрифирменном бюджетировании, способные стать действенным фактором улучшения результатов любого бизнеса.

Ключевые слова: внутрифирменное бюджетирование, бюджетирование, автоматизация внутрифирменного бюджетирования, программы для автоматизации бюджетирования.

AUTOMATION INTRA BUDGETING

ALEKSANDR EVGENYEVICH SUGLOBOV,
doctor of economics, professor, Honored economist of the Russian Federation;
BOTAGOZ TOLEBAEVNA ZHARYLGASOVA,
doctor of economic sciences, professor of department «Analyze and audit»
of Russian state budget agrarian correspondence university

Annotation. The article disclosed progressive accounting and control technologies accumulated during intra budgeting, able to become an effective factor in improving the results of any business.

Keywords: internal budgeting, budgeting, automation intra budgeting software to automate budgeting.

На развитие экономики страны, прежде всего, влияет результативность работы коммерческих организаций, которые, несмотря на современный гиперконкурентный характер предпринимательской деятельности, добиваются в ней определенных успехов.

Успех эффективно работающих организаций в том, что их руководители раньше других поняли могущество такого инструмента, как своевременная актуальная информация.

Однако, многие управленцы до сих пор при принятии решений, вместо оперативной информации, позволяющей влиять на результативные показатели, используют бесполезные для этих целей материалы отчетности.

Источником оперативной информации могут отлично служить формы внутрифирменного бюджетирования, суть которого в узком смысле означает составление бюджетных отчетов денежных потоков, прибылей и убытков, баланса, а в широком смысле — комплексный инструмент финансового менеджмента с элементами учета, планирования и регулирования бюджетов.

На практике действия руководителей организаций по внедрению внутрифирменного бюджетирова-

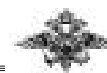
ния зачастую приводят к разочарованиям, ибо правильная последовательность осуществления соответствующих операций известна только профессионалам, занимающимся разработкой специальных программных продуктов.

Внутрифирменное бюджетирование позволяет руководителям:

- ◆ представить проектную картину финансовых результатов бизнеса на конкретный бюджетный период;
- ◆ составить сценарный анализ в виде ответа на вопрос: «Какие будут получены результаты, если осуществить...»;
- ◆ определить инструменты, способствующие исполнению бюджета.

Преимуществом внутрифирменного бюджетирования является обеспечение своевременного комплексного решения задач организации с учетом ее специализации, размеров и других особенностей.

При этом если малые организации могут автоматизировать процесс бюджетирования с помощью таблиц Excel, то средним и крупным рекомендуется приобрести готовые программные продукты, адапти-



рованные к особенностям их бизнеса и финансовой структуры.

Различают программы по бюджетированию, предназначенные для автоматизации по стандартам:

- ◆ международного уровня: «SAP/3», «Успех+», «Альтинвест», «Проджект Эксперт»;
- ◆ внутрифирменного уровня: «БИТ-ФИНАНС. Стандарт», «БИТ.ФИНАНС.ПРОФ», «Галактика».

Среди отечественных поставщиков программных решений следует особо отметить компанию «Первый БИТ», разрабатывающую для клиентов эффективные системы для решения задач бизнеса.

В ее продуктовой линейке среди сервисов по автоматизации бюджетирования хорошо известны «БИТ-ФИНАНС: Стандарт: платежный календарь, план-фактный анализ и БДДС» и «БИТ.ФИНАНС.ПРОФ: автоматизация бюджетирования и казначейства».

«БИТ.ФИНАНС: Стандарт» позволяет автоматизировать централизованное управление платежами организации, в частности построение динамики платежей, создание и хранение отсканированных документов: счетов, контрактов, актов. Будучи базовой в составе линейки продуктов компании «Первый БИТ», она быстро устанавливается и легко интегрируется с другими ее программами и продуктами фирмы «1С».

В качестве функциональных возможностей «БИТ-ФИНАНС:Стандарт» разработчики предусмотрели:

- ◆ постановку и управление БДДС;
- ◆ контроль за соответствием заявок по расходам денежных средств утвержденному БДДС;
- ◆ постановку общей информационной базы по контрактам, обязательствам, контрагентам;
- ◆ ведение платежного календаря и отслеживание за графиками оплат по контрактам;
- ◆ получение детализированных бюджетных отчетов.

Для планирования бюджета денежных ресурсов и других бюджетов организаций больше подходит «БИТ.ФИНАНС.ПРОФ», имеющий функционал, обеспечивающий составление бюджетного баланса.

Еще большими функциональными возможностями располагает «БИТ.ФИНАНС. Управленческий учет», отлично интегрирующийся во все остальные решения системы «БИТ-ФИНАНС».

Таким образом, решения системы «БИТ-ФИНАНС» можно назвать эффективными продуктами, позволяющими внедрить бюджетирование, планировать инвестиции и контролировать процесс их освоения.

Решения «БИТ-ФИНАНС» хорошо интегрируются как дополнение с бухгалтерскими программами фирмы «1С».

Их функциональные свойства способствуют повышению эффективности операций по планированию:

- ◆ вспомогательных и операционных бюджетов;
- ◆ мастер-бюджетов по структурным подразделениям;
- ◆ проектов контрактов;
- ◆ единого управления платежами в сложных по структуре организациях;
- ◆ денежных поступлений;
- ◆ заявок по расходованию денежных средств;
- ◆ информирования сотрудников центров ответственности о текущем состоянии заявки с помощью формулировок: «в работе», «утверждено», «оплачено»;
- ◆ автоматизации формирования документов по утвержденным заявкам;
- ◆ платежного графика-календаря, позволяющего своевременно выявить риск плановых разрывов;
- ◆ бюджетных отчетов.

Решения системы «БИТ-ФИНАНС» располагают сервисными возможностями по:

- ◆ дистанционной работе с интерфейсом «1С: Предприятие»;
- ◆ предоставлению доступа к регистрам сведений без привлечения программистов;
- ◆ предоставления персональных прав каждому пользователю и/или центру ответственности;
- ◆ статьям бюджета;
- ◆ проектам и исполнителям.

Решениями системы «БИТ-ФИНАНС» созданы условия для постановки работы техподдержки для:

- ◆ приема, учета и классификации обращений пользователей;
- ◆ постановки обслуживания пользователей;
- ◆ организации взаимодействия между членами техподдержки и контроля качества их работы;
- ◆ оперативного устранения сложностей;
- ◆ информирования о поступивших запросах;
- ◆ оценки бюджетной информации и подготовки отчетности;
- ◆ переноса данных в систему из Excel.

В целях удобства пользователей в решениях, «БИТ-ФИНАНС» встроена справочная информация по вопросам использования, а доступ к документам системы осуществляется через «Панель функций».

Для того, чтобы начать работу с решениями «БИТ-ФИНАНС» следует в информационной базе:



- 1) настроить единицу измерения валюты учета;
- 2) установить контролирование показателей при проведении операций в списке «Настройки программы», например, запретить платежи без заявки;
- 3) автоматизировать визирование менеджерами, руководителями центров ответственности следующих документов: заявления на расход денежных активов; прогноза платежей; реестра платежей; проекта договора; заявки на затраты; версии отчета; отчета по расходованию денежных средств;
- 4) разграничить доступ к объектам конфигурации «1С: Предприятие», например, на следующие объекты системы: «Справочники», «Документы», «Отчеты», «Обработки», «Регистры сведений»;
- 5) ограничить доступ к информации по центрам ответственности, статьям, оборотам, проектам и исполнителям;
- 6) включить функции информирования пользователей при изменении статусов документов или при проведении объектов системы;
- 7) включить функции обмена данными Excel (загрузки и хранения настроек загрузок из файлов Excel).

Благодаря наличию справочника «Бюджеты» решения системы «БИТ-ФИНАНС» делают возможным введение неограниченного количества бюджетов:

- ◆ операционных (продаж, закупок и др.);
- ◆ основных (денежных потоков);
- ◆ вспомогательных (инвестиционных, кредитных).

Основным справочником подсистемы бюджетирования служит справочник «Статьи оборотов», детализирующий обороты организации при составлении плана и оценке фактической информации.

Инструментом осуществления дополнительной аналитики бюджетирования в «БИТ-ФИНАНС» выступает справочник «Проекты», позволяющий рассматривать в качестве проектов различные направления бизнеса и инвестиций.

К основным аналитикам бюджетирования относятся сценарии, центры финансовой ответственности, статьи оборотов, к которым система позволяет добавить до четырех произвольных аналитик через форму характеристик «Виды дополнительных аналитик».

В программных решениях системы «БИТ-ФИНАНС» бюджетирование начинают с составления «Формы ввода документа». Для этого на закладке «Данные бюджета» вводятся планируемые обороты в разрезе статей, центров ответственности и других аналитик бюджетирования.

Визирование документа по бюджету осуществляют на закладке «Согласование». Для этого ответственным сотрудникам — менеджерам или руководителям центров ответственности следует навести курсор на ячейку «Решение» и щелкнуть кнопкой мыши — по умолчанию подставляется решение «Согласовано» (или выбрать из справочника соответствующий вариант решения как результат согласования).

В программных продуктах «БИТ-ФИНАНС» предусмотрено внесение изменений в бюджеты, в частности исправление ошибок в документе «Корректировка бюджета», а также — не только формирование бюджета, но и его распределение с помощью справочника «Настройки распределения бюджета».

Контролировать расходы центров ответственности можно с помощью формы «Заявка на затраты», в которую ответственное лицо вносит аналитику: «Организация», «Сценарий», «ЦФО», «Статья оборотов», «Проект», «Контрагент», «Договор контрагента», «Физическое лицо (подотчет)».

После утверждения заявки на затраты формируют какой-либо документ, например: сопровождающий поступление товаров; авансовый отчет; сопровождающий поступление дополнительных расходов; отчет по регистру «планируемые затраты»; отчет по формированию проводок; оборотно-сальдовую ведомость.

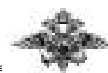
Пользователи решений системы «БИТ-ФИНАНС» могут не только формировать отчеты по бюджетам, но и контролировать их исполнение с помощью функционала подсистемы «Казначейство».

Таким образом, основными преимуществами решений систем «БИТ-ФИНАНС», характеризующими их как мощный инструмент, рекомендуемый нами для внедрения бюджетирования в организациях, являются функциональные возможности, благодаря которым они на достаточно высоком уровне:

- ◆ формируют произвольные отчеты, графики платежей по финансовым договорам;
- ◆ создают отчеты: «График договоров», «Реестр договоров», «Механизм бизнес-процессов» и др.;
- ◆ описывают, создают и управляют выполнением бюджетов организации или группы организаций.

Литература

1. Асаул А.Н., Войнаренко М.П., Ерофеев П.Ю. Организация предпринимательской деятельности. СПб., 2004.
2. Хруцкий В.Е. Внутрифирменное бюджетирование. М., 2006.
3. Яснев В.Н. Информационные системы и технологии в экономике. М., 2008.



СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ОКСАНА ВАДИМОВНА ШКОЛА,

*адъюнкт кафедры бухгалтерского учета и аудита Московского университета МВД России
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством*

E-mail: ovsjanka@inbox.ru

*Научный руководитель: доктор экономических наук, доцент **Нестеров Г.Г.***

*Рецензент: доктор экономических наук, профессор **Минаков А.В.***

Аннотация. В представленной статье определяется понятие кадрового потенциала и освещаются принципиальные особенности данной категории в системе корпоративных ресурсов экономической безопасности. Выявлены возможности оценки кадрового потенциала органов внутренних дел как стратегического ресурса экономической безопасности, а также освещены проблемные аспекты такой оценки в современных условиях развития экономики.

Ключевые слова: корпоративные ресурсы экономической безопасности, кадровые ресурсы, органы внутренних дел, оценка кадрового потенциала.

MODERN PROBLEMS OF INTERIOR PERSONNEL POTENTIAL ASSESSMENT

OXSANA VADIMOVNA SHKOLA,

*the graduated in a military academy of chair of accounting and audit
the Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Annotation. In presented article are the notion human capacity defined and found the principal features of this category in corporate resources system of economic security. Assessment personnel potential opportunities of the Interior are identified as strategic resource of economic security, and problematic aspects of this assessment in the present conditions of economic development are found.

Keywords: personnel potential, corporate resources of economic security, internal affairs.

В современных условиях развития экономики на фоне сохраняющегося существенного значения органов внутренних дел в борьбе с экономической преступностью, подтверждающегося статистическими данными¹, необходимость принятия мер по повышению эффективности управления кадровым потенциалом подразделений МВД России, связанных с обеспечением экономической безопасности, выступает на первом плане в качестве первостепенной задачи повышения уровня безопасности российской экономики.

Особенную значимость указанная позиция приобретает с точки зрения структурно-организационного и функционального аспектов, уточнения задач и функций сотрудников органов внутренних дел в целях снижения их дублирования и эффективного использования кадрового потенциала, а также сил и средств — т.е. ресурсов, задействованных в системе

обеспечения экономической безопасности, а именно двух основных групп, представленных совокупностью аттестованных (группа управления, группа специалистов, группа обслуживания) и вольнонаемных (группа специалистов, группа обслуживания) сотрудников. Безусловно, кадровые ресурсы подразделений органов внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями в большей части представлены группой аттестованных сотрудников, проходящих службу в соответствии с действующим законодательством, поскольку она является главным и основным элементом обеспечения экономической безопасности с различной степенью влияния на различных ее уровнях.

¹ URL://<http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/>

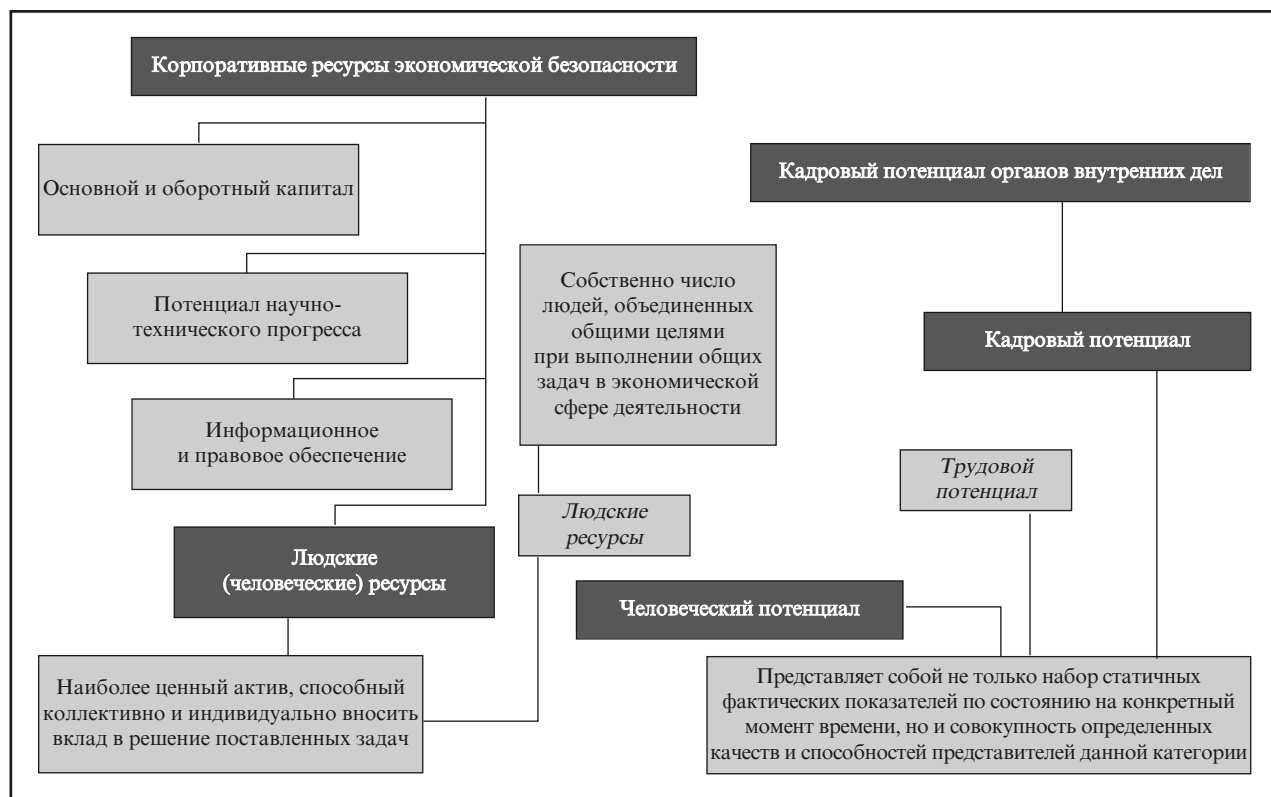


Рис. 1. Кадровый потенциал органов внутренних дел в системе корпоративных ресурсов экономической безопасности

При рассмотрении существующей системы органов внутренних дел через призму категории корпоративных ресурсов экономической безопасности, ярким представителем которых является кадровый потенциал органов внутренних дел, прослеживается наибольшее влияние деятельности российской полиции на уровень экономической безопасности на государственном уровне, а далее снижается по мере уменьшения уровня до субъектов государства и далее — до уровня предприятий (субъектов финансово-хозяйственной деятельности). При этом категория кадрового потенциала вытекает из более общей категории — людские ресурсы, которые, наряду с основным и оборотным капиталом, потенциалом научно-технического прогресса, информационным и правовым обеспечением, образуют в совокупности систему корпоративных ресурсов экономической безопасности.

Таким образом, прослеживается четкая взаимосвязь обозначенных категорий, базой которой выступает кадровый потенциал органов внутренних дел (рис. 1).

Из представленной схемы вытекает необходимость обозначить основные названные категории в целях определения возможностей оценки кадрового потенциала органов внутренних дел как стратегиче-

ского ресурса экономической безопасности. Указанное положение предопределяет факт, что в условиях развития экономических отношений особое значение приобретает стратегическое управление человеческими ресурсами², что применимо также к деятельности органов внутренних дел, поскольку «создает основу для разработки подходов к управлению людьми, рассчитанных на длительную перспективу, и направлено на значительные постоянные инвестиции в человеческие ресурсы»³.

Данная позиция обосновывает структуру человеческих ресурсов, которая имеет как количественную, так и качественную составляющие. К количественной составляющей относится собственно число людей, объединенных общими целями при выполнении общих задач в экономической сфере деятельности, которая на представленной выше схеме обозначена как «людские ресурсы» в составе человеческих ресурсов. Однако, сама по себе данная категория не в состоянии полноценно охарактеризовать возможности управле-

² Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами; 10-е изд. Пер. с англ. / Под ред. С.К. Мордовина. СПб., 2009.

³ Мясоедова Т., Меньшиков В. Четыре направления стратегического управления // Служба кадров и персонал. 2010. № 4.



ния человеческими ресурсами, в связи с чем определяющую роль играет их качественная характеристика — «человеческий потенциал». При этом, наряду с понятием человеческого потенциала, упоминается также человеческий капитал, который является формой проявления человеческого потенциала, имеющий существенное значение при оценке человеческих ресурсов и связанный с получением определенного результата благодаря эффективности управления профессиональными качествами и развитием человеческого потенциала людских ресурсов.

При этом для достижения конкретных целей экономической безопасности необходимо несколько сузить обозначенное понятие в соответствии со спецификой выбранной области исследования, а также классифицировать и сгруппировать его составные элементы. Таким образом, в рамках рассмотрения вопросов укрепления системы экономической безопасности в Российской Федерации возможно оперировать понятием «человеческий потенциал», представляющим собой основные группы умений, показателей и навыков, которыми обладают специалисты — субъекты экономической безопасности, в области управления экономической безопасности на различных уровнях ее обеспечения.

При этом, в зависимости от уровней обеспечения экономической безопасности, человеческий потенциал может быть представлен различными группами субъектов. Трудовой потенциал при этом формируется в большинстве своем за счет работников, производящих материальные блага (товары, работы, услуги), управляемых относительно небольшим по удельному весу в общей массе субъектов административным ресурсом, а субъектный состав в кадровом потенциале представлен в большей степени системой государственных органов, деятельность которых в том или ином качестве связана с обеспечением экономической безопасности посредством нормативно-правового регулирования (высшие органы государственной власти), утверждения, конкретизации и контроля за исполнением закрепленных норм (министерства и ведомства).

Таким образом, кадровый потенциал, при условии эффективного управления им, является стратегическим ресурсом достижения поставленных целей и задач, а применительно к системе органов внутренних дел, осуществляющих деятельность по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в эконо-

мической сфере жизнедеятельности государства — стратегическим ресурсом обеспечения экономической безопасности страны.

При этом существует необходимость не только в повышении профессиональной подготовки специалистов, ориентированных на защиту экономических интересов государства и личности, а также субъектов финансово-хозяйственной деятельности в условиях криминализации основных сфер российской экономики, но и в рассмотрении вопроса расширения понятия «кадровый потенциал» как стратегического ресурса обеспечения экономической безопасности в рамках проводимого реформирования и современных требований российской действительности. В целях достижения обоснованности такого реформирования необходимо проведение оценки управления кадровым потенциалом и построение на основе нее и за счет полученных сведений перспективной системы возможностей повышения уровня экономической безопасности.

Система показателей оценки эффективности управления кадровым потенциалом при этом играет первостепенную роль в процессе определения места этих ресурсов в системе органов внутренних дел. Она также влияет на способность ОВД капитализировать кадровые ресурсы как стратегический актив. По этим причинам система показателей должна базироваться на ряде основополагающих принципов⁴, первый из которых основан на политике, ориентированной на сотрудников, на одновременное определение причинно-следственных связей, формирующих архитектуру кадровых ресурсов, объединенную с показателями деятельности подразделений. Первостепенным при этом представляется анализ экономической целесообразности будущих исследований, нацеленных на разработку стратегической оценочной системы кадровых ресурсов.

Так, в процессе принятия основных решений руководители зачастую руководствуются доступными, а не надлежащими данными. В данном случае, поскольку четко не сформулированы процессы создания результатов деятельности, представляется проблематичным управлять (а, следовательно, и оценивать) соответствующими движущими факторами в рамках цепочки улучшения показателей деятельности. Также зачастую показатели, которые действительно доступны, разработаны для других целей. Источником данных

⁴ Ульрих Д. Эффективное управление персоналом. М., 2007.



по кадровым ресурсам должны выступать материалы, касающиеся основного направления деятельности — противодействия экономическим преступлениям.

Другая серьезная проблема оценки может заключаться в не до конца сформулированных причинно-следственных взаимосвязях, что приводит к недоверности результатов оценок. Полагаясь на доступные, а не на необходимые показатели, возможно столкнуться с серьезными трудностями, в том числе с экспериментальными выводами и гипотезами относительно важных взаимосвязей. Так, например, у подразделений органов внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями существует возможность улучшить результативность деятельности по нескольким направлениям. Во-первых, возможно увеличить результативность путем раскрытия (предупреждения) преступлений, несущих большую общественную опасность и (или) наносящих большой материальный вред, что со временем приведет к увеличению объема денежных средств, возвращенных в бюджет. Но при этом, скорее всего, будет наблюдаться значительное расхождение между эффективностью деятельности за определенный период и изменениями в объемах. Возможно, следовало бы установить более четкую связь между результатами деятельности подразделений и объемом предотвращенного (возмещенного) материального ущерба, а не внутренними издержками, которые органы внутренних дел хотели бы снизить.

Во-вторых, подразделения ОВД выходят на показатели деятельности путем выполнения оперативно-служебных задач по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в сфере экономики, что приводит к увеличению валового объема предотвращенного (возмещенного) материального ущерба. В этом случае, возможно ожидать некоторую задержку во времени между моментом информирования подразделений о преступлениях, принятием решения по такому сообщению и наступлением результата.

При этом следует отметить, что более реалистичная причинно-следственная связь обеспечивает фактические результаты, которые впоследствии возможно использовать в процессе реализации стратегии управления кадровым потенциалом органов внутренних дел.

Показатели кадровых ресурсов, используемые при оценке потенциала, зачастую отражают распространенную проблему, а именно — использование в ходе исследования мнений сотрудников, получаемых при помощи опросников. Однако, данные вопросы

отображают, как правило, всего один, причем недостаточно определенный, показатель отношения сотрудников к ведомству и к своим непосредственным руководителям. Поскольку ответы опроса невозможно четко классифицировать и соотнести с определенными характеристиками стратегического поведения сотрудников (компетенции, мотивация и др.), подразделения сталкиваются с трудностями в согласовании системы кадровых ресурсов и обеспечения тем самым позитивных изменений. Данное положение важно учитывать при согласовании системы кадровых ресурсов с тем, чтобы она оказывала большее влияние на результаты деятельности отдельных сотрудников и всех подразделений органов внутренних дел в общем, что должно основываться, в первую очередь, на признании стратегической ценности кадрового ресурса и эффективного управления кадровым потенциалом органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности страны.

Таким образом, надежная и действенная система оценки эффективности управления кадровыми ресурсами (кадровым потенциалом) выполняет несколько важных функций. Во-первых, она способствует улучшению процесса принятия решений, акцентируя внимание на аспектах деятельности подразделений, выполняющих задачи в сфере обеспечения экономической безопасности. При этом наблюдается обеспечение обратной связи, которую в дальнейшем можно использовать для оценки успеха выполнения текущей стратегии кадровых ресурсов и прогнозирования влияния будущих решений. Грамотно сформированная система оценок с учетом существующих вызовов и угроз экономической безопасности в этом случае служит как руководством, так и возможностью контроля при оценке вклада кадровых ресурсов в процесс реализации стратегии.

Во-вторых, она обеспечивает систематическое обоснование решений относительно распределения ресурсов организации. При этом важно отметить, что кадровые ресурсы нуждаются в возможности продемонстрировать собственный вклад в результат деятельности подразделения. Соответствующим образом разработанная система показателей, базирующаяся на эффективности, позволяет объяснить данные взаимосвязи и, таким образом, является основой для инвестиций в кадровые ресурсы как стратегический ресурс обеспечения экономической безопасности органов внутренних дел.



МОРАЛЬНЫЙ ОБЛИК КУРСАНТА МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ — БУДУЩЕГО ВЫСОКОПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СПЕЦИАЛИСТА СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИЦИИ

АЛЕКСАНДР ВАСИЛЬЕВИЧ ЩЕГЛОВ,

кандидат педагогических наук, доцент

Научная специальность: 13.00.01 — общая педагогика, история педагогики и образования;

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ СМИРНОВ,

кандидат исторических наук, доцент кафедры профессиональной этики и эстетической культуры

Московского университета МВД России

Научная специальность: 07.00.02 — отечественная история;

НАТАЛИЯ СЕРГЕЕВНА ВОХОНЦЕВА,

адъюнкт кафедры профессиональной этики и эстетической культуры Московского университета МВД России

Научная специальность: 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

E-mail: av_shcheglov@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы формирования у курсантов вузов МВД России профессионально значимых качеств личности, моральных ценностей, нравственных ориентиров будущего сотрудника полиции.

Ключевые слова: моральный облик сотрудника полиции; нравственное воспитание будущего высокопрофессионального специалиста современной России; система нравственного воспитания.

MORAL CHARACTER OF STUDENTS THE MOSCOW UNIVERSITY MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION — THE FUTURE OF MODERN POLICE HIGHLY QUALIFIED PROFESSIONALS

ALEKSANDR VASILYEVICH SHCHEGLOV,

candidate of pedagogical sciences, associate professor;

ALEKSANDR VLADIMIROVICH SMIRNOV,

candidate of historical sciences, associate professor of professional ethics and esthetic culture

of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia;

NATALIA SERGEEVNA VOHONTSEVA,

graduate professional ethics and aesthetic culture of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia

Annotation. The questions of the students of universities forming the Russian Interior Ministry professionally significant qualities of personality, moral values, moral guidelines of the future police officer.

Keywords: moral character of a police officer; moral education of future highly skilled modern Russia; system of moral education.

Формирование морального облика личности неразрывно связано с ее всесторонним развитием, воспитанием сотрудника органов внутренних дел, обладающего развитым нравственным сознанием, высокой нравственной культурой.

Рассматривая воспитательную работу как основной вид морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел России, можно определить профессионально-нравственное воспитание как одно из основных направле-

ний воспитательной работы, наряду с правовым и патриотическим воспитанием. Оно развивает у курсантов представление о нравственных основах службы в полиции, знания профессионально-нравственных требований к выполнению служебного долга.

Профессионально-нравственное воспитание представляет собой целенаправленную деятельность субъектов воспитания по формированию у сотрудников комплекса профессиональных и нравственных качеств, обусловленных потребностями оперативно-служебной



деятельности¹ и составляющих внутреннее содержание морального облика личности сотрудника полиции.

Понимая под моральным обликом сотрудника полиции характеристику личности с точки зрения ее целостного развития, сознания и поведения, а также совокупность нравственных качеств, присущих людям данной профессии и характеризующих уровень морального сознания и нравственного поведения², можно констатировать, что его формирование является главной целью профессионально-нравственного воспитания в системе МВД.

Процесс формирования морального облика курсанта Московского университета МВД России как будущего высокопрофессионального специалиста полиции предполагает:

- ♦ ориентацию на такие нравственные ценности как патриотизм, государственность, гражданственность, которые являются моральными основами в профессиональной деятельности органов внутренних дел;

- ♦ развитие таких нравственных качеств, как самоотверженность, принципиальность, бдительность, активная жизненная позиция, характеризующих отношение личности к обществу в целом;

- ♦ формирование таких личностных качеств как вежливость, благородство, скромность, толерантность, чуткость, характеризующих отношение личности к себе и другим людям;

- ♦ развитие таких специальных качеств как трудолюбие, дисциплинированность, выдержка, самообладание, характеризующих отношение личности к труду³.

Анализ научной литературы по проблеме морального облика человека показывает, что данная проблема активно разрабатывалась специалистами (С.Ф. Анисимов, Л.М. Архангельский, В.Т. Ганжин, В.Н. Сагатовский, А.И. Титаренко, А.Г. Харчев и др.). Проблема формирования морального облика курсанта Московского университета МВД России — будущего высокопрофессионального специалиста современной полиции затрагивает насущные вопросы образования и развития общества.

В современных условиях востребован такой сотрудник органов внутренних дел, который способен выражать свое отношение с позиции норм профессиональной морали и этики, регулирующих и направляющих его деятельность и взаимодействие с людьми, оценивать результаты деятельности не по факту или способу выполнения действия, а с точки зрения его нравственных качеств, точнее — моральности.

В формировании морального облика курсантов образовательных организаций системы МВД России главным является сотрудник органов внутренних дел в ситуации выбора действий, принятия и осуществления решений в отношении людей, попавших в поле зрения полиции, где нужно следовать нормам — целям правоохранительной деятельности, оценивать достигнутую цель — по критерию ценности человека.

В процессе изучения курса «Профессиональная этика и служебный этикет» происходит ориентация курсантов в мире нравственных ценностей и нравственных качеств, формирующих содержание их морального облика.

Такая профессиональная ориентация курсантов осуществляется посредством:

- ♦ формирования у курсантов нравственных ценностей и ориентиров в процессе проведения учебных занятий;

- ♦ оценки курсантами основополагающих нравственных ценностей, необходимых для должного выполнения служебных обязанностей;

- ♦ выбора курсантами нравственных ориентиров, которые осуществляются ими в специально моделируемых ситуациях правоохранительной деятельности.

Целенаправленная работа по ориентации курсантов в сфере профессионально-нравственных ценностей труда полицейского проводится на кафедре Профессиональной этики и эстетической культуры. Она осуществляется в различных организационных формах обучения и прежде всего таких, как деловая игра, написание рефератов, докладов, контрольные и творческие работы. Также организуются встречи практических работников, ветеранов для участия в различных формах учебных занятий. Важным остается прохождение практики курсантами в подразделениях органов внутренних дел, в ходе которой закрепляются необходимые нравственные качества и навыки.

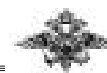
Моральный облик сотрудника органов внутренних дел как совокупности нравственных качеств включает:

- ♦ единство внутреннего (план содержания) и внешнего (план выражения);

¹ Приказ МВД РФ от 1 февраля 2007 г. № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел».

² Профессиональная этика и служебный этикет: Учебник. М., 2011.

³ Честь и долг сотрудника органов внутренних дел. М., 2009. С. 213.



♦ структуру ценностных ориентаций и иерархию личностных качеств курсантов, образующих содержание морального облика;

♦ сущность способа моральной ориентации курсантов в формировании их нравственного облика.

Формирование морального облика курсантов предполагает развитие их моральной мотивации. Это осуществляется на всех видах учебных занятий; в ходе выполнения практических заданий, ориентирующих обучаемых на поиск нравственных ценностей и качеств, необходимых для профессиональной деятельности.

Формирование сотрудника органов внутренних дел как субъекта морали тесно связано с развитием его индивидуальной нравственности. При взаимодействии сотрудника органов внутренних дел с гражданами формируются его личностные черты, находящие свое внешнее выражение в его моральном облике. В этой связи происходит формирование ценностного отношения сотрудника органов внутренних дел к миру, к людям и к самому себе.

Конкретность моральных норм «выражается подчеркнуто субъектно, как долженствование, т.е. в представлениях самооценности, безусловности личности, как нравственного субъекта... субъектная ценность индивида... отображается в нравственности» (М.Б. Туровский), в его моральном облике. Это означает, что моральные оценки и решения неотчуждаемы от сотрудника органов внутренних дел. Исходя из этого, одной из ведущих задач воспитания курсантов образовательных организаций МВД России становится формирование морального облика. Так, курсантами за годы их обучения в Московском университете МВД России осваиваются достаточно широкие уровни смысловых отношений, выводящие их в сферу ценностного осмысления нравственного содержания правоохранительной деятельности.

Органы внутренних дел нуждаются в самоотверженном, патриотичном, обладающем чувством долга и способном гуманно относиться к людям офицере полиции. Проявление таких ценностей и служит отношением к деятельности, в ходе которой нередко возникают противоречия, где сотрудник органов внутренних дел вынужден делать моральный выбор.

В исследованиях, посвященных моральному облику сотрудника органов внутренних дел, он рассматривается как единство внутреннего и внешнего (В.Н. Самусь, В.И. Паршин); как совокупность нрав-

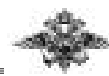
ственных качеств, характеризующих уровень развития морального сознания и нравственного поведения (Ю.Н. Скомпский).

Анализ преподавания учебной дисциплины «Профессиональная этика и служебный этикет» показывает, что у курсантов возникает противоречие между теми нравственными ценностями, с которыми они пришли в университет и теми нравственными ценностями и ориентирами, которыми они должны овладеть в ходе обучения и необходимыми для их будущей службы в полиции. Разрешению этого противоречия способствует такая организация обучения курсантов, при которой усваиваемые ими моральные ценности и качества придают ценностную ориентацию теоретическому знанию этой дисциплины, без которой нормы морали и профессиональной этики не могут быть восприняты каждым курсантом, а этические знания не будут закреплены аксиологически.

В этих целях кафедрой профессиональной этики и эстетической культуры в декабре 2012 г. было проведено выездное расширенное заседание в Рязанском филиале университета, на котором был рассмотрен вопрос: «Опыт и актуальные проблемы нравственного воспитания». На нем выступили с докладами деятели науки, культуры и искусства, священнослужители Русской Православной Церкви, руководители кафедр и факультетов. Открывая заседание, начальник Университета генерал-лейтенант полиции Н.В. Румянцев, говоря об основных направлениях работы, отметил, что «решительное усиление работы по формированию в обществе привлекательного образа солдата правопорядка, акцентирование внимания на его безусловном нравственно-духовном превосходстве над криминалитетом является приоритетным»⁴.

Проблема формирования морального облика будущих офицеров правопорядка рассматривалась и на международном семинаре-практикуме, состоявшемся по инициативе кафедры в Московском областном филиале Московского университета МВД РФ в декабре 2013 г. на тему: «Патриотизма без духовности не бывает». Многие выступающие подчеркивали в своих докладах необходимость перевода объективных нравственных требований профессиональной этики в личные

⁴ Опыт и актуальные проблемы нравственного воспитания: Учеб. пособие / Под ред. генерал-лейтенанта полиции Румянцева Н.В. и Заслуженного работника культуры РФ проф. Пылева С.С. Рязань, 2013. С. 7.



убеждения курсантов и на этой основе развитие у них готовности и способности к саморегуляции своих поступков в профессиональной деятельности.

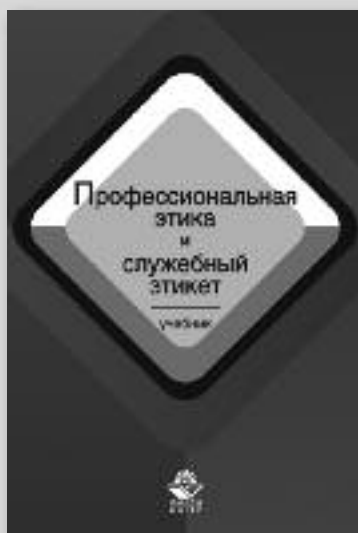
На наш взгляд, основой формирования морального облика личности является интериоризация — перевод моральных требований, предъявляемых к профессиональной деятельности во внутренние установки и личные убеждения каждого курсанта вуза, которые став таковыми будут служить верным нравственным компасом в его службе в органах внутренних дел.

Таким образом, нравственное воспитание курсантов вузов МВД, конечной целью которого является формирование нравственной культуры личности, служащей основой их морального облика, выступает как двуединый процесс. С одной стороны, оно предполагает формирование у личности необходимых для профессиональной деятельности нравственных качеств, с другой, — формирование глубокой внутренней потребности поступать и действовать в соответствии с воспринятыми и усвоенными в ходе обучения в вузе элементами нравственного сознания.

При формировании морального облика курсантов необходимо исходить из того, что поставленные

учебные задачи будут максимально реализовываться, если становление отношения курсантов к профессиональной деятельности будет происходить в единстве с развитием у них опыта реализации этих отношений, в котором проявляются их нравственные качества. Это становится возможным во время прохождения практики курсантов в подразделениях органов внутренних дел, так как даже участие в ролевых играх и разрешении проблемных ситуаций не позволяет курсантам полностью усвоить многообразие условий морального выбора. На наш взгляд, в программах практики, необходимо указывать конкретные профессионально-нравственные задачи и целевые установки по закреплению нравственно-значимых качеств у курсантов.

Таким образом, формирование морального облика курсанта Московского университета МВД России как будущего высокопрофессионального специалиста органов внутренних дел достигается в ходе целенаправленного воздействия субъектов воспитания на их нравственное самосознание с целью превращения знаний об общечеловеческой и профессиональной морали в личностные убеждения.



Профессиональная этика и служебный этикет: учебник / под ред. В.Я. Кикотя. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. — 559 с.

Применительно к реалиям современного общества систематизированно изложены нравственные основы правоохранительной деятельности. Рассмотрены этические основы специфики деятельности отдельных правоохранительных служб и учреждений.

Для студентов юридических вузов, изучающих курс профессиональной этики и служебного этикета, а также для практических работников системы правоохранительных органов.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru

ПСИХОФИЗИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ ИМПЕРСОНАЛЬНОГО СОЗНАНИЯ

СЕРГЕЙ РИФАТОВИЧ АБЛЕЕВ,

доктор философских наук, начальник кафедры философии Московского университета МВД России

Научная специальность: 09.00.01 — онтология и теория познания

E-mail: ASR028@yandex.ru

Рецензент: доктор философских наук, доцент Золкин А.Л.

Аннотация. Статья посвящена изучению психофизической проблемы (соотношение сознания и тела) в классических и современных философских концепциях.

Ключевые слова: сознание, психофизическая проблема, имперсональная парадигма, антропокосмизм.

PSYCHOPHYSICAL PROBLEM IN THE CONTEXT OF IMPERSONAL CONSCIOUSNESS THEORY

SERGEY RIFATOVICH ABLEEV,

doctor of philosophical sciences, the head of philosophy department

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Annotation. The article is devoted to the psychophysical problem (the correlation between consciousness and body) in classical and modern philosophical theories.

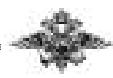
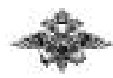
Keywords: consciousness, psychophysical problem, impersonal paradigm, anthropocosmism.

Одной из центральных проблем западной философии сознания была и остается так называемая психофизическая проблема. Ее философский смысл состоит в теоретическом объяснении принципа корреляции материального тела и имматериального сознания. По большому счету, суть проблемы может быть сведена к простому вопросу: каким образом идеальное образование (сознание) может влиять на физический объект (тело)? В истории философии на этот вопрос, как известно, было сформулировано несколько концептуальных ответов: *интеракционизм* (Декарт, Макдугалл), *эпифеноменализм* (Гексли), *параллелизм* (Спиноза, Мальбранш, Лейбниц), *нейтральный монизм* (Джемс, Рассел), *элиминативный материализм* (Фейерабенд, Рорти), *функционализм* (Патнэм, Льюис).

Крайне интересное решение психофизической проблемы предлагается в концепции имперсонального сознания, которая опирается на онтологию универсального монизма. Ее базовые теоретические положения были сформулированы в философской традиции евразийского антропокосмизма (теософия новой волны, Живая Этика). Несмотря на большой

интерес к этой философской традиции, до сих пор характерное для нее решение психофизической проблемы не получило должного осмысления. Причина этого обстоятельства, по всей видимости, состоит в том, что индийские и русские мыслители не формулировали свою позицию по рассматриваемой проблеме в русле традиционного европейского философского дискурса. Да и вообще они не воспринимали соотношение сознания и тела в качестве какой-то особой теоретической проблемы. Здесь, очевидно, проявилось кардинальное отличие акцентов восточной и западной философии сознания, которое по многим аспектам наблюдается и в настоящее время.

Совершенно определенно можно утверждать, что теософская концепция имперсонального сознания не поддерживает эпифеноменализм и элиминативный материализм. В первом случае (эпифеноменализм) предполагается, что состояния сознания никак не воздействуют на физические состояния организма (на тело) и являются своего рода побочными продуктами деятельности мозга. Это противоречит всей тысячелетней теории и практике йоги, в которой сознание



является ментальным орудием управления не только внутренними психическими, но и различными физическим процессами.

Во втором случае (элиминативный материализм) предполагается, что ментальные состояния как таковые вообще не существуют. Однако, эта точка зрения противоречит не только антропологии евразийского философского гнозиса, но и научной эмпирической психологии. Уже давно доказано, что состояние страха может породить неврозы, сбои физиологических процессов, потерю сознания и даже смерть. Состояние душевного подъема усиливает ментальную активность и физические возможности организма. Если ментальных состояний не существует, что же тогда вызывает психические и физические следствия?

Анализ доктринальных источников антропокосмизма показывает, что индийские мыслители в решении психофизической проблемы занимали довольно сложную позицию, которую невозможно прямо соотнести с известными западными концепциями. Теоретически она находится на стыке интеракционизма, параллелизма, нейтрального монизма и функционализма.

В классическом интеракционизме Декарта сознание и тело могут воздействовать друг на друга. Это вполне соответствует теософским убеждениям, если не предполагаются крайности окказионализма; т.е. вмешательства Бога для передачи изменений от одной субстанции (ментальной или физической) к другой. Здесь Кут Хуми¹ сближается с Декартом и дистанцируется от Лейбница, отвергавшего физические следствия ментальных событий и ментальные следствия событий физических. Корреляция ментальных и физических событий у Лейбница с помощью божественной «предустановленной гармонии» совершенно не вписывается в философскую картину мира антропокосмистов. Кроме того, следует принять во внимание и онтологическое расхождение евразийского антропокосмизма с картезианством. Индийские мыслители в своих теоретических построениях опирались вовсе не на дуализм ментальной и физической субстанций, а на онтологическую многомерность природы человека, объединявшую так называемые физическое, астральное и ментальное тела или различные психические структуры микрокосма.

В теософской антропологии соотношение сознания и тела выглядит сложнее по сравнению с простыми схемами Декарта и Лейбница. Сознание и тело относительно друг друга могут находиться в различных

функциональных состояниях — от полной корреляции до полного параллелизма физиологических и ментальных процессов. Сознание может вмешиваться в физиологические процессы и брать их автоматическое осуществление под свой контроль. Вместе с тем, сознание в состоянии сна, транса, глубокой медитации может уходить из физической реальности в различные сферы реальности психической и оставлять физическое тело в состоянии бессознательного функционирования. Некоторые физические процессы (дыхание, сердцебиение, обмен веществ) запрограммированы природой на автоматическое осуществление и при уходе сознания в иную реальность протекают без всяких сбоев. Другие физические процессы (ходьба, бег, плавание, сложная ручная работа) предполагают активное участие сознания. Неполный контроль сознания над этими процессами приводит к ошибкам.

Кроме того, человеческое сознание в теософии неоднородно и многомерно. Сложный антропологический структурализм в евразийском гнозисе, по большому счету, есть структурализм многомерного сознания. Оно оказывается многослойным и полиинтенциональным. И речь здесь идет не просто о банальной абстрактной стратификации: сверхсознание, сознание, подсознание. Тут обосновывается параллельное течение ментально-психических процессов на различных онтологических уровнях человеческого микрокосма. Используя технические аналогии, человеческое сознание можно сравнить со сложной компьютерной операционной системой, которая способна одновременно активировать и поддерживать контроль над несколькими различными программами, т.е. ментальными и физическими процессами. Но эта способность сознания, согласно антропокосмической парадигме, возникает вовсе не от божественного акта духовной креации. Она развивается как результат длительной естественной эволюции жизни и может быть усилена духовной практикой.

Неоднозначная ситуация складывается и в отношении функционализма. С одной стороны, вряд ли можно поставить Елену Блаватскую или Елену Рерих в один ряд с Хилари Патнэмом² или Дэвидом Льюисом, для которых ничего специфического в ментальных состояниях нет, и они полностью выводятся из различных каузальных отношений. Льюис, в частно-

¹ Письма Махатм (1880—1884) / Пер. с англ. Самара, 1993.

² Патнэм Х. Философия сознания / Пер. с англ. М., 1998.



сти, полагал, что любое ментальное состояние — это физическое и функциональное состояние³. С точки зрения антропокосмизма, Льюис неправомерно редуцирует ментальное к физическому. Ментальное не лишено своей тонкой материальности, но эта материальность совершенно другого онтологического порядка, который невозможно низвести до физической онтологии. Следовательно, ментальная и физическая реальности — это далеко не одно и то же. Причем ментальное имеет не только онтологическую, но и психическую специфику. В системе координат Льюиса невозможно рационально объяснить ментальные состояния во время сна, транса, клинической смерти или гипотетические посмертные состояния сознания. Не случайно подобные неудобные проблемы представители аналитической философии предпочитают оставлять за периметром своих размышлений.

С другой стороны, антропокосмистская концепция воспринимает сознание не в качестве картезианской ментальной субстанции-сущности, но как универсальное психо-энергетическое свойство материи или глобальное состояние природной среды. Оно может иметь функциональные проявления на различных онтологических уровнях многомерной космической реальности и осуществляется на субстратной основе как физических, так и более тонких материальных форм.

Известный философский тезис Е.И. Рерих о всеобщности сознания в природе («Каждый атом наделен сознанием...»⁴) в таком случае означает следующее. Во-первых, антропокосмисты отвергают физиологические редукции сознания к мозгу. Во-вторых, они воспринимают его в качестве универсальной функции, которой в различной мере могут обладать микрочастицы, неразумные живые организмы и разумный человек. В-третьих, они не ограничивают сознание человеческой ментальностью.

Радикальные функционалисты полагают, что каузальные отношения как основа ментальных состояний теоретически могут быть продублированы любой физической или компьютерной системой. Разумеется, в том случае, если она обладает соответствующими каузальными свойствами. На этом основании компьютерные функционалисты допускают возможность создания искусственного интеллекта, который явится кибернетическим аналогом человеческого разума. Насколько мы понимаем, философская парадигма антропокосмизма не исключает компьютерного моделирования определенных ментальных функций челове-

ческого разума. Вместе с тем, искусственный интеллект, скорее всего, не сможет быть полноценной функциональной копией сознания Homo Sapiens хотя бы потому, что оно, по всей видимости, имеет нелокальную энергоинформационную природу и голографически отражает имперсональную психическую реальность многомерного универсума.

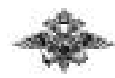
Эффективность человеческого сознания не исчерпывается рациональными способностями. Интуиция, внезапные озарения, творческие решения возникают вне логических операций и не могут быть объяснены простыми рациональными комбинациями известных когнитивных элементов. Человеческое сознание, вероятно, очень тесно связано с глубинными онтологическими основаниями космоса психического или духовного порядка. И их влияние на психическую жизнь Homo Sapiens является крайне значительным. Возможно ли смоделировать такие связи в системах искусственного интеллекта? Этот вопрос может иметь альтернативные философские ответы, но не имеет строгого научного решения. По крайней мере, до тех пор, пока такие связи не будут всесторонне осмыслены и досконально изучены физикой и психологией.

Итак, антропокосмистская парадигма предполагает сложный интеракционизм сознания и тела. Философский ответ на вопрос о том, как это возможно — выглядит довольно просто. Природная субстанция одновременно имеет материальные и психические свойства (универсальный монизм). Понимание сознания как обособленной от материи духовной сущности есть ошибка. Сознание имеет нефизическую природу, но из этого не следует абсолютная имматериальность сознания. Психическая реальность сознания материальна и находится в тесной взаимосвязи с материальной физической реальностью. Это касается трех видов взаимодействий: сознание — тело, сознание — природный мир, сознание — сознание. Третий вид взаимодействия осуществляется на уровне психической реальности. Он принципиально возможен благодаря материальности мысли, физическим агентом которой является неизвестный квантовый (волновой) процесс. Мысль — это семантическая волна психического континуума.

Физический аспект ответа на вопрос о взаимодействии сознания и тела (сознания и природного мира) в научном мире начал серьезно осмысливаться только

³ Прист С. Теории сознания / Пер. с англ. М., 2000. С. 186.

⁴ Письма Елены Рерих: 1929—1938. Т. 1. Мн., 1992. С. 177, 178.



во второй половине XX в. В современном научном мире нарастает популярность голографической модели сознания (К. Прибрам). Она довольно успешно применяется для объяснения различных психических феноменов и механизма работы сознания вообще (Гроф, Ринг, Вольф, Пит и др.)⁵, но не раскрывает механизм влияния сознания на физические процессы. Сама возможность психического взаимодействия сознания с физической реальностью была экспериментально обоснована в ходе многолетних экспериментов американских естествоиспытателей: физика Р. Джана и психолога Б. Данн⁶. Подобные исследования проводились и в России. Результаты оказались аналогичными (А.П. Дубров⁷ и др.).

В настоящее время сложилось два альтернативных подхода к объяснению влияния сознания на физические процессы. В первом из них активность сознания рассматривается на уровне геометрии пространства-времени или на уровне суперобъединения взаимодействий. Во втором подходе механизм взаимодействия увязывается с редукцией волной функции, которая при любом ее описании порождает эффекты нелокальности. Иными словами, здесь «чистое сознание» включается в физическую реальность через отождествление с геометрическими свойствами пространственно-временного континуума (предельный для современной физики уровень реальности) или через редукцию волновой функции (А.Е. Акимов⁸).

В теории физического вакуума (Г.И. Шипов), развивающейся в русле концептуальной идеологии геометрического подхода, объяснение механизма влияния сознания на физические процессы связывается с торсионными полями. В этом подходе на уровне вакуума физические и психические свойства материи практически совпадают. Вакуум рассматривается в качестве вместилща всех известных квантовых полей, причем их основу составляет первичное торсионное поле. Оно порождается совокупностью элементарных пространственно-временных вихрей, не имеющих энергии, но переносящих информацию⁹.

Сейчас представление о сознании как о «вакуумной субстанции» или «психовакууме» в российской науке приобретает новых сторонников (А.П. Дубров¹⁰). И хотя рассматриваемая проблема еще далека от окончательного разрешения, можно уверенно констатировать начало весьма существенной коррекции господствующей научной парадигмы в сторону признания сложного интеракционизма сознания и физического мира.

Таким образом, решение психофизической проблемы в философии антропокосмизма нетождественно ее классическим решениям в традициях европейской и американской философии. В его основе находятся: универсальный монизм, идея многомерности и универсальности сознания, а также тезис о сложной корреляции психической реальности и физического мира. Это позволяет рассматривать сознание как особый феномен космического универсума, имеющий нефизическую природу, но проявляющийся через материальные субстраты различного онтологического статуса. Психический и физический подходы в объяснении феномена сознания не исключают, но взаимодополняют друг друга как корпускулярная и волновая модели при описании квантовых микрообъектов.

В таком случае, концепция имперсонального сознания теоретически допускает следующие следствия. Во-первых, влияние сознания на физические объекты. Во-вторых, влияние физических объектов на сознание. В-третьих, альтернативные онтологические состояния сознания, существующие на субстратной основе различных форм материи (вещество, поле, пространство). В-четвертых, существование сознания вне каузальной связи с физическим мозгом.

Первое и второе следствия совершенно не противоречат постклассической научной парадигме. По крайней мере, если под физическим объектом понимается человеческое тело. Хотя, все чаще физики уже не ограничивают такое взаимовлияние исключительно телом. Главная проблема здесь — объяснение физического механизма воздействия психических событий на физические процессы. Третье и четвертое следствия не вписываются в господствующую научную парадигму и нуждаются в эмпирической проверке. На наш взгляд, метафизический дискурс восточного гнозиса не исключает своей рациональной конвертации. Следовательно, его эвристические положения, в отличие от традиционных теологических антиномий, могут быть обоснованы или опровергнуты эмпирической наукой.

⁵ Талбот М. Голографическая Вселенная. Киев, 2004.

⁶ Джан Р.Г., Данн Б.Д. Границы реальности, роль сознания в физическом мире / Пер. с англ. М., 1995.

⁷ Дубров А.П. Психофизика ментального взаимодействия // Этика и наука будущего: Жизнь во Вселенной: Мат-лы 5-й междисциплинар. науч. конф. М., 2006. С. 75—85.

⁸ Акимов А.Е., Карпенко Ю.П. Место сознания в системе научного знания // Живая этика, наука, общество: Сб. Пенза, 2000. С. 63—83.

⁹ Шипов Г.И. Теория физического вакуума. М., 1993.

¹⁰ Дубров А.П. Указ. соч.

АДВОКАТСКАЯ ЭТИКА

АНАТОЛИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ГРИШИН,

*кандидат философских наук, профессор кафедры профессиональной этики и эстетической культуры
Московского университета МВД России, профессор
E-mail: veteranmosu@mail.ru*

Аннотация. Раскрывается сущность адвокатской этики, обосновывается ее необходимость. Предлагается авторское понятие этики адвоката. Дается характеристика основным категориям этики в сфере адвокатской деятельности (моральные обязательства, честь, справедливость, достоинство).

Ключевые слова: этика адвоката, профессиональная этика, моральные обязательства, честь, справедливость, достоинство.

ETHICS OF A LAWYER

ANATOLIY ALEKSEEVICH GRISHIN,

*candidate of philosophical sciences, professor of chair of professional ethics and esthetic culture
of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia, professor*

Annotation. The essence of ethics the lawyer reveals, its need locates. The author's concept of ethics of the lawyer is offered. The characteristic is given to the main categories of ethics in the sphere of lawyer activity (moral obligations, honor, justice, advantage).

Keywords: ethics of a lawyer, professional ethics, moral obligations, honor, justice, advantage.

Профессия адвоката относится к тем видам деятельности, объектом которой является человек: его права и свободы, честь и достоинство, а зачастую и его судьба. Поэтому адвокатское сообщество, наряду с врачами, учителями, судьями, прокурорами и рядом других, объектом профессии которых так же выступает человек (его жизнь и здоровье, знания и развитие, опять же права и свободы), имеет свою профессиональную мораль и свою профессиональную этику. Исходя из особой роли адвокатской деятельности, прежде всего адвоката-защитника, можно предположить, что профессиональная этика адвоката возникла в числе первых, во всяком случае, в Древнем Риме она уже существовала.

Необходимость этики адвоката обусловлена рядом существенных причин. Во-первых, адвокатура — один из важнейших институтов защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированных конституциями большинства современных государств. Во-вторых, адвокатура выполняет эту функцию государства, не будучи государственным органом. В-третьих, авторитет адвокатов определяется не только их профес-

сионализмом и корпоративными традициями, но и моральным обликом служителей Фемиды, их моральным стилем профессиональной деятельности. В-четвертых, далеко не все правила служебного поведения адвоката (тем более внеслужебное общение) отражены в законе. На помощь праву, как всегда в таких случаях, приходит мораль, которая пронизывает все сферы деятельности человека и сопровождает его всю жизнь, поскольку нет таких ситуаций, когда бы человек не подвергался моральной оценке окружающих и нет такого положения, когда бы он сам морально не оценивал окружающих его людей.

Специфика адвокатской этики наиболее полно проявляется в деятельности адвоката-защитника, тогда как другие виды деятельности адвоката, как и иных служителей закона, с моральных позиций характеризуются **юридической этикой**. Не секрет, что адвокату-защитнику чаще приходится обращаться к морали, чем другим юристам. Это обусловлено, по крайней мере, тем, что без нравственного анализа и обоснования невозможно обеспечить паритет интересов и морально-психологических состояний потерпевшего и



обвиняемого, мотивов действий последнего, моральных последствий для обеих сторон, моральной оценки данного преступления общественным мнением и т.д. Моральное состояние потерпевшей стороны вполне очевидно и достойно сочувствия, сострадания. Однако, нельзя оставлять без внимания и моральное состояние обвиняемого, особенно, если преступление совершено случайно или впервые. Сам факт привлечения подобного человека к уголовной ответственности воспринимается им как катастрофа, конец карьеры, распад семьи, позор для всего рода. Вряд ли адвокат при защите обойдет эти аспекты.

Защита обвиняемого, как известно, предусмотрена законом, но всегда ли она морально оправдана? Достойны ли защиты с моральной точки зрения Чикатило, «битцевский маньяк», «царицынский стрелок» и им подобные? Как быть адвокату, если он морально не готов ходатайствовать о смягчении меры наказания обвиняемому, когда он симпатизирует жертве преступления? На эти и иные чрезвычайно сложные вопросы может помочь найти ответ этика адвоката. Разумеется, этическая наука не дает конкретных рекомендаций, как и этические профессиональные кодексы нельзя рассматривать, как какие-либо инструкции. Задача этики вооружить специалиста определенными моральными принципами, знание которых, по словам Клода Гельвеция, способно заменить незнание некоторых фактов.

Этику адвоката можно представить как частноэтическую теорию, исследующую моральные ценности, регламентирующие профессиональную деятельность и поведение юриста. К моральным ценностям относятся принципы, категории, нормы, идеалы. Как правило, эти ценности носят общечеловеческий характер. Однако, они имеют свою специфику по отношению к работникам различных профессий. Так, нарушение принципа справедливости продавцом, обманувшим покупателя, и нарушение этого же принципа защитником, использовавшим безнравственные средства доказательства невиновности обвиняемого, совершившего тяжкое преступление, — это несопоставимые случаи по их правовым и моральным последствиям и ответственности. Моральный долг композитора (писать хорошую музыку) зависит от вдохновения и настроения автора, его заказчика, гонорара и т.д.; моральный же долг адвоката (защита человека) не может быть связан с настроением защитника, размером вознаграждения или социальным статусом подсудимого.

В основе этики адвоката лежат такие ключевые категории, как долг, честь, справедливость, достоинство, совесть. Именно эти и другие этические понятия лежали в основе выступлений «рыцаря правосудия», блестящего отечественного адвоката Федора Никифоровича Плевако, великого мастера красноречия и экспромта. Нравственно воздействуя на прокурора, судью, присяжных, Ф.Н. Плевако широко и умело использовал такие слова, как милосердие, справедливость, стыд, совесть, сострадание, долг, благо, нравственность, а так же зло, злонамерение, корыстолюбие, тщеславие, эгоизм. Союз аргументов права и морали почти всегда приводил выступления Ф.Н. Плевако к искомому результату. Этим же приемом во многом обеспечивался успех и других выдающихся адвокатов царской России Н.П. Карбиевского, В.Д. Спасовича, А.И. Урусова. Много внимания моральным аспектам адвокатской этики уделяют в процессуальной практике, публичных выступлениях, печатных работах и известные современные адвокаты М.Ю. Барщевский, А.Г. Кучерена, Г.М. Резник и др.

Среди этических категорий одно из центральных мест занимает категория долга. Долг (профессиональный, служебный, гражданский, отцовский, сыновий и т.д.) — это моральные обязательства человека перед семьей, обществом, адвокатурой и т.д. Долг побуждает работника совершать необходимые действия и поступки. Категория долга лежит в основе этической теории — деонтологии, исследующей нравственные требования в форме моральных предписаний.

Положение человека в коллективе и обществе, связанное с его профессиональной деятельностью и служебным положением характеризуется категорией **честь**. **Честь** побуждает работника поступать так, чтобы сохранить свою репутацию и мнение окружающих о своей профессии. Данная категория означает признание за человеком определенных моральных заслуг, которые он сам высоко оценивает. Честь предостерегает человека от действий, способных запятнать честь собственного мундира и своего коллектива.

Деятельность адвоката во многом базируется на категории **справедливость**. «Презумпция невиновности», деяние и воздаяние, права и обязанности, свобода и ответственность — это моральные границы, в пределах которых осуществляется справедливое правосудие. Справедливость предполагает равенство всех перед законом, объективную (непредвзятую) оценку действий правонарушителя, адекватный гонорар за



оказанные юридические услуги и т.д. Любой гражданин вправе рассчитывать на справедливую оценку своих достоинств и недостатков.

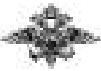
Важную роль в профессии адвоката играет этическая категория **достоинство**. Уважение достоинства подзащитного, всех участников судебного процесса — необходимое условие успехов адвоката, его морального авторитета. Унижение достоинства человека, в какой бы форме оно не осуществлялось, создает серьезный барьер между адвокатом и гражданином либо делает общение между ними вообще невозможным. «Достоинство личности, — говорится в ст. 21 Конституции РФ, — охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».


Внутренним судьей называют в народе **совесть**. Сохранить в чистоте свою совесть в ситуациях морального выбора и на протяжении всей жизни — исключительно значимая и трудная задача. Для адвоката нет дилеммы: судить по закону или по совести, а только по закону и в гармонии с совестью. Трудно найти наиболее тяжелое нравственное испытание, чем угрызения собственной совести. «Да, жалок тот, в ком совесть нечиста» — такие слова вложил А.С. Пушкин в уста Бориса Годунова в одноименной драме.

Профессиональная этика, вырабатывая моральные правила поведения и деятельности работников, обусловленные особенностями их труда и ролью в жизни общества, как бы выделяет, обособливает данных специалистов. Такое обособление оправдано, если не носит искусственный, замкнутый характер закрытого клуба. Выделение тех или иных специалистов из социальной среды позволяет подчеркнуть престиж их профессии, их особый социальный статус, сохранять и укреплять профессиональные традиции, воспитывать у работников чувство гордости за свою профессию, дорожить славой своих предшественников и правом трудиться среди достойных и уважаемых в стране специалистов.

Профессиональная этика — это, с одной стороны, теория, изучающая профессиональную мораль, а с другой, — практика применения моральных ценностей при осуществлении профессиональной деятельности. Этика адвоката, как теория, исследует личность юриста как носителя определенной нравственности, включающего положительные моральные качества (добродетели), необходимые для успешной служебной деятельности, а так же моральные принципы и нормы, которыми он руководствуется. Этика адвоката, как практика, отражает реальное проявление морального аспекта служебной деятельности, моральный облик специалиста, качество применяемых моральных средств, моральный фактор во всем его многообразии.

Моральная жизнь сообщества адвокатов регламентируется Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и Кодексом профессиональной этики адвоката, принятым в соответствии с данным законом 31 января 2003 г. на Первом Всероссийском съезде адвокатов с изменениями и дополнениями, внесенными Третьим Всероссийским съездом адвокатов 5 апреля 2007 г. Закон об адвокатской деятельности и адвокатуре обязывает каждого адвоката строго соблюдать Кодекс, призванный поддерживать профессиональную честь, моральную ответственность перед обществом, хранить лучшие традиции адвокатуры, побуждать адвокатов осуществлять профессиональную деятельность в единстве нравственных и правовых начал и в соответствии с международными стандартами. Кодекс состоит из двух разделов. Первый раздел посвящен моральным нормам и принципам профессионального поведения адвокатов. Во втором разделе рассматриваются процедуры привлечения адвоката и дисциплинарной ответственности. Соблюдение рекомендаций Кодекса профессиональной этики улучшает качество служебной деятельности адвоката, повышает его моральный авторитет среди граждан страны.





СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА С СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, СТАВШИХ ИНВАЛИДАМИ ВСЛЕДСТВИЕ ВОЕННОЙ ТРАВМЫ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

БОГДАН ЮЛЬЕВИЧ ДЕРЕШКО,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника

Департамента государственной службы и кадров МВД России, генерал-майор внутренней службы;

ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ РЫБИН,

кандидат исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Академии управления МВД России

Научная специальность: 20.02.03 — военное право, военные проблемы международного права

E-mail: dbj2000@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется ряд проблем организационно-правового обеспечения социальной работы с сотрудниками органов внутренних дел, ставших инвалидами вследствие военной травмы. Вносятся предложения по совершенствованию законодательства, развитию института социальной работы в системе морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и подготовке кадров для укомплектования подразделений по работе с личным составом квалифицированными специалистами.

Ключевые слова: социальная работа в органах внутренних дел, инвалиды вследствие военной травмы, социальная защита инвалидов, реабилитация и адаптация инвалидов, благотворительность.

SOCIAL WORK WITH INTERNAL AFFAIRS OFFICIALS WHO HAVE BECOME DISABLED DUE TO WAR INJURIES: CONTENTS AND CHALLENGES ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT

BOGDAN YULEVICH DERESHKO,

*candidate of legal sciences, associate professor, deputy head of the Department
of public service and personnel of the MIA, major general of internal service;*

VLADIMIR ALEKSANDROVICH RYBIN,

candidate of historical sciences, professor, leading researcher of the Academy of Ministry of interior of Russia

Annotation. This paper analyzes a number of issues of organizational and legal support to social work with members of the Interior, who became disabled due to war injuries. Makes suggestions to improve the legislation, development of social work in the system of moral and psychological support for operational activities of the internal affairs and training to staff units to work with staff qualified.

Keywords: social work in the police, disabled due to war injuries, the social protection of the disabled, rehabilitation and adaptation disabled, charity.

Социальная работа — сфера деятельности, направленная на решение задач социальной защиты населения¹, обеспечение социальных прав человека, семьи, группы людей, включая компенсацию определенного социального, физического или психического ущерба, не позволяющего им в полной мере пользоваться своими социальными правами.

Важнейшее направление — социальная работа с инвалидами — в каждом обществе имеет свои исторические корни и национальные особенности, но, вместе с тем, подчиняется общепризнанным нормам международного права.

¹ Социологическая энциклопедия. В 2 т. Т. 2. М., 2003. С. 462.



Инвалиды во всем мире относятся к одной из тех категорий населения, которая особо остро ощущает проявление неравенства и нарушение их прав в экономической, социальной, культурной и политической сферах.

Мировое сообщество давно уделяет повышенное внимание выработке международной политики в отношении инвалидов, стандартов в области их прав и свобод. Были приняты Всеобщая декларация прав человека², Декларация ООН о правах инвалидов³, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов⁴.

На новый, более высокий уровень правовая и социальная защита инвалидов поднялась после реализации Конвенции о правах инвалидов, а также Факультативного протокола к ней, утвержденных Генеральной Ассамблеей ООН 24 января 2007 г.⁵. Указанная Конвенция подписана и ратифицирована РФ.

Принятие данной Конвенции позволило воспринимать людей с инвалидностью как полноправных граждан, а не как некую особую общественную группу; относиться к инвалидам как к субъектам права, обладающим всеми гражданскими правами. Все 50 статей Конвенции подробно описывают права инвалидов, в которых охвачены, в частности, гражданские и политические права, право на физический доступ, участие в общественной жизни и недопустимость изоляции, право на образование, здоровье, занятость на открытом рынке труда, социальную защиту и другие аспекты жизнедеятельности инвалидов.

Важно, что в Конвенции признается тот факт, что для достижения равноправия инвалидов необходимо добиться сдвигов в общественном сознании и возможно полного включения людей с инвалидностью в общественную жизнь.

В Российской Федерации важное место в правовом регулировании проблем защиты прав инвалидов занимают положения ст. 7, 20, 39, 41 Конституции РФ.

Базовые цели и принципы государственной политики в отношении инвалидов закреплены в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁶.

В нем впервые целью этой политики провозглашается не помощь инвалиду, а обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ.

Закон предусматривает ряд специальных прав для инвалидов, без которых они не могут успешно интегрироваться в общество: право на медицинскую помощь (бесплатно или на льготных условиях); право на медицинскую реабилитацию (ст. 13); право на обеспечение беспрепятственного доступа к информации (ст. 14); право на обеспечение беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (ст. 15); право на обеспечение жилой площадью (с оборудованием специальными средствами и приспособлениями) (ст. 17); право на образование (ст. 19); право на трудоустройство (ст. 20); право на материальное обеспечение (ст. 27); право на социально-бытовое обслуживание (ст. 28); право на санаторно-курортное лечение (ст. 29); право на транспортное обслуживание (ст. 30); право на создание общественных объединений (ст. 33).

Во исполнение этого закона Правительство РФ приняло ряд постановлений.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» является базовым, системообразующим законом. Он представляет собой не просто перечень льгот, а содержит ряд основополагающих положений и определяет основные направления деятельности в этой сфере.

Однако, один закон, естественно, не мог вобрать в себя все нормы, регулирующие отношения, которые объединяются понятием социальной защиты (даже применительно только к инвалидам). Это связано с тем, что другие законы содержат нормы, также касающиеся инвалидов, но определяющие какую-либо специфику отраслевого регулирования в той или иной сфере: в этой области успешно работают многие законы, имеющие более широкий спектр адресности. В частности, такие нормы содержат законы об охране здоровья, об образовании, о приватизации жилищного фонда, в градостроительном кодексе, кодексе об административных правонарушениях и др. Понятно, что в таком виде правовые основы защиты прав инвалидов малодоступны, а отдельные нормы дублируют и даже противоречат друг другу.

² Принята на 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.

³ Принята Резолюцией 13-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3447(XXX) от 9 декабря 1975 г.

⁴ Принята Генеральной Ассамблеей ООН на ее 48-й сессии 20 декабря 1993 г. (резолюция 48/96).

⁵ Конвенция о правах инвалидов принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/61/106 от 24 января 2007 г.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4563.



Для отдельных категорий инвалидов устанавливается более широкий спектр мер социальной защиты. Так, Федеральный закон «О ветеранах»⁷ предусматривает меры социальной защиты инвалидов войны (ст. 14). В том же законе содержатся конкретные нормы, закрепляющие систему социальной поддержки и гарантий защиты прав такой специфической категории граждан, какой являются инвалиды вследствие военной травмы.

По сложности выполняемых задач, морально-психологическим и физическим нагрузкам работу сотрудника органов внутренних дел относят к самым экстремальным профессиям. Зачастую им приходится рисковать жизнью, проявляя при этом самоотверженность, мужество и героизм. Не случайно в мирное время Министерство внутренних дел называют воюющим.

К сожалению, число погибших и ставших инвалидами при выполнении служебных обязанностей сотрудников органов внутренних дел продолжает оставаться крайне высоким (табл. 1).

Таблица 1

Потери сотрудников органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей

Годы	Погибли, чел.	Получили ранения, чел.
2009	410	5121
2010	366	4905
2011	258	3875
2012	304	3961
2013	174	2566

Всего же за последние 10 лет (2004—2013 гг.) при выполнении служебных обязанностей погибли 3497, а за все время наблюдений — более чем 20 лет (1993—2013 гг.) — 7542 человека⁸. За этот же период 75 634 сотрудника получили ранения⁹. Эта тревожная статистика свидетельствует как о сложности оперативной обстановки, так и о серьезных недостатках в подготовке сотрудников к боевым действиям.

Растет и число сотрудников, ставших инвалидами вследствие военной травмы. Если 5 лет назад (в 2009 г.) на учете в МВД России их было 9817 человек, то в 2013 г. — 12 242 человека¹⁰.

Анализ социально-экономического положения сотрудников-инвалидов боевых действий и их семей показал наличие огромного количества материально-бытовых проблем. Из числа состоящих на учете только 3558 человек на постоянной основе получают допол-

нительную материальную поддержку, 1684 инвалидам не назначен и не выплачивается процент утраты трудоспособности, 852 семьи инвалидов нуждаются в улучшении жилищных условий и состоят на очереди на получение жилья, 127 человек нуждается в трудоустройстве, 42 — в переобучении или получении дополнительного образования, 2640 — в предоставлении санитарно-курортного лечения.

Особого внимания требуют семьи сотрудников инвалидов, в них, кроме главы семьи — инвалида боевых действий — в 758 семьях есть взрослые инвалиды и 4654 несовершеннолетних ребенка¹¹.

Из приведенного анализа следует вывод о масштабах и чрезвычайной сложности задач социальной и правовой защиты сотрудников, ставших инвалидами вследствие военной травмы и их семей.

Сегодня в Российской Федерации действующими нормативными правовыми актами создана правовая база социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, ставших инвалидами вследствие военной травмы. В нее входят, прежде всего, Федеральные законы: от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹², от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹³, от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴.

Законодательство Российской Федерации о социальной защите инвалидов, помимо названных законов, состоит также из соответствующих положений законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Если международным договором (соглашением) РФ установлены иные правила, чем предусмотренные российским законодательством, то применяются правила международного договора (соглашения).

Меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации,

⁷ СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4595.

⁸ Текущий архив Департамента государственной службы и кадров (далее — ДГСК). Д. 10п. Т. 21. Л. 414.

⁹ Текущий архив ДГСК. Д. 10п. Т. 21. Л. 115.

¹⁰ Текущий архив ДГСК. Д. 10п. Т. 21. Л. 60.

¹¹ Там же.

¹² СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4595.

¹³ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.



за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов РФ. Органы законодательной, исполнительной власти и местного самоуправления, предприятия и организации вправе в пределах своей компетенции и имеющихся у них средств принимать решения о дополнительных мерах социальной защиты инвалидов.

Система социальной работы с сотрудниками, ставшими инвалидами вследствие военной травмы, включает меры экономического, социального и правового характера, необходимые для реализации их прав и законных интересов.

Основную цель социальной работы с инвалидами вследствие военной травмы можно определить как достижение социального, правового, профессионального статуса личности, который был до получения увечья и который необходимо достичь. Эта цель достигается усилиями государства, общества, деятельностью самих инвалидов и лиц, занимающихся социальной работой.

В широком смысле социальная работа с инвалидами включает:

- ◆ медицинскую, медико-психологическую, социально-психологическую и профессионально-трудовую реабилитацию;
- ◆ создание безбарьерной среды для инвалидов;
- ◆ социально-средовую адаптацию;
- ◆ развитие технологий социальной работы¹⁵.

Успех организации социальной работы, равно как и ее результат, зависит от реализации принципов, которыми руководствуется общество в целом, государство, лица и организации, ее проводящие.

Ведущим принципом является работа с каждым человеком: помощь или поддержка. Каждый, кто обращается к социальному работнику, имеет юридическое и моральное право быть принятым и выслушанным независимо от ведомственной принадлежности или занимаемой должности.

На инвалидов распространяется ведущий принцип устройства современного общества — принцип равных социальных прав и возможностей инвалидов.

К числу важнейших относится принцип неразрывной связи индивида и социальной среды.

Одним из основополагающих является принцип изучения и сохранения семейных и социальных связей.

Чрезвычайно важен принцип комплексности и последовательности проводимых мероприятий. Отдельные бессистемные мероприятия могут не принести

положительного результата или даже, в редких случаях, скажутся негативно.

В сложившихся в настоящее время в стране условиях ведущим должен оставаться принцип государственных социальных гарантий. Результаты кризиса в экономике, снижение возможностей трудоустройства, сокращение в обществе трудовой мотивации привели к тому, что инвалиды более всех других граждан испытывают затруднения в обеспечении своей жизнедеятельности. Вместе с тем, несмотря на значительное сокращение расходов, в том числе многих федеральных программ, сохраняется должное финансирование социальной работы.

Так в бюджетах РФ ежегодно предусматривается финансирование Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов», в том числе на подпрограммы «Социальная поддержка и реабилитация инвалидов вследствие боевых действий и военной травмы». Значительные суммы предусмотрены на реализацию Указа Президента РФ от 1 августа 2005 г. № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы». В бюджете также предусматриваются субсидии общероссийским общественным организациям инвалидов на реализацию мероприятий по созданию новых рабочих мест для инвалидов и производство новых технических средств реабилитации инвалидов.

В органах внутренних дел действует определенная система социальной работы. Вместе с тем, нельзя не отметить, что слабыми ее сторонам продолжают оставаться:

- ◆ отсутствие в новых условиях общественного развития целостной концепции социальной работы;
- ◆ разобщенность усилий общественных институтов, функционирующих в органах внутренних дел;
- ◆ невысокий уровень психолого-педагогической подготовки специалистов по работе с личным составом и отсутствие системы профессионального обучения лиц, работающих с инвалидами и ветеранами;
- ◆ затрудненность деятельности общественных благотворительных организаций в интересах оказания социальной помощи инвалидам вследствие военной травмы.

Нынешний этап жизни нашего общества связан с преодолением кризисных явлений и противоречий,

¹⁵ Холостова Е.И. Социальная работа с инвалидами; 2-е изд. М., 2008. С. 4, 5.



охвативших экономику, науку, культуру, сферы социального и духовного развития. Обострились ранее скрывающиеся социальные проблемы, такие как: нужда и бедность, инвалидность и одинокая старость, национальные и психологические конфликты, стрессовые ситуации, алкоголизм, наркомания и преступность.

Изменение ценностных ориентаций — тревожный показатель ухудшения нравственного, психологического и физического здоровья тех, кто сегодня трудится в органах внутренних дел.

Сложившаяся в них практика социальной работы, результаты контрольных выездов и инспектирования, анализ жалоб и заявлений граждан по социальным вопросам свидетельствуют о наличии большого количества проблем как в сфере правового регулирования социальной работы, так и в ее практическом осуществлении на местах.

Важнейшей проблемой социальной работы является ее правовое обеспечение¹⁶. Базовые цели и принципы социальной работы, как и государственной политики, в отношении инвалидов закреплены, как указывалось выше, в ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и ряде других нормативных правовых актов. Важно отметить при этом, что действующее российское законодательство, регламентирующее права и интересы инвалидов, во многом соответствует общим нормам международного права.

Однако, современное развитие, не только в России, но и в мире, требует внедрения качественно новых подходов к обеспечению максимально полной их интеграции в общественную жизнь. Анализ обращений сотрудников свидетельствует, что крайне запутанным и противоречивым является законодательство, регламентирующее обеспечение жильем наиболее уязвимых групп граждан, что создает предпосылки для фактического нарушения их прав¹⁷.

Полагаем, что необходимо провести ревизию законодательства с тем, чтобы определить цели, задачи, принципы социальной работы. Вместе с тем, четко разделить законодательные акты на программные, определяющие цели на долгосрочную перспективу в этой области, но не требующие финансовых затрат, и на те, реализация которых требует финансового обеспечения.

Нормой должно стать регулярное информирование личного состава, а также инвалидов и членов их семей о действующих и вновь принятых нормативных актах, касающихся прав, гарантий и компенсаций,

проведение консультаций по правовым вопросам и оказание своевременной юридической помощи.

В целом же действующее законодательство не обеспечивает надлежащей государственной поддержки инвалидам и другим категориям защитников правопорядка, потерявшим на службе здоровье и трудоспособность. Система предоставления гарантий и льгот в значительной мере носит уравнительный характер и реализуется далеко не в уставленном законами объеме. Корректировка под этим углом зрения законодательства и механизмов бюджетного финансирования должна преодолеть неэффективное распыление выделяемых средств, создать и материальные, и организационные условия для оказания инвалидам, как и другим пострадавшим гражданам, помощи в тот момент, когда они в ней особенно нуждаются.

В недалеком прошлом, в связи с реформированием в России системы социальной защиты и обслуживания населения, созданием принципиально иной системы, отвечающей современным условиям, появилась потребность в кадрах социальных работников новой формации.

В России специальность «социальная работа» была введена в апреле 1991 г., и в том же году была установлена квалификационная характеристика «специалист по социальной работе». Стало аксиомой: все социальные задачи должны решать профессионально подготовленные лица. Таким образом, выход на профессиональный уровень постановки социальной работы в стране, в том числе и в органах внутренних дел, — явление закономерное.

Сегодня в России профессионалов социальной работы готовят в 81 вузе. Главным является Московский государственный социальный университет. Заметим, что если проанализировать цели и задачи социальной работы в органах внутренних дел, то значительная часть из них решается в повседневной работе руководителями и сотрудниками аппаратов по работе с личным составом, а также различными общественными организациями.

Следует констатировать факт: в органах внутренних дел сложилась крайне острая ситуация — потребность в кадрах в области социальной работы растет,

¹⁶ Легенчук Д.В. Правовое обеспечение социальной работы. Курган, 2007.

¹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ 20 февраля 2012 г. // Российская газета. 2012. 6 марта.



а профессионально подготовленных, владеющих всем арсеналом ее форм, методов, инструментов социальных работников очень мало.

Представляется, что в нынешних условиях решением важнейшей государственной задачи возрождения и дальнейшего развития социальной работы в органах внутренних дел может стать формирование корпуса профессионалов в области социальной работы. Выход из сложившейся ситуации, по-видимому, следует искать, во-первых, в подготовке специалистов для органов внутренних дел в гражданских образовательных учреждениях (возможно даже с назначением специальных стипендий от МВД), во-вторых, в организации специальных курсов в системе переподготовки сотрудников, и, в-третьих, в подготовке и проведении постоянно действующих семинаров, круглых столов и других активных форм обучения.

В нынешней ситуации с подготовкой профессионалов навряд ли кто-либо сможет получить дополнительное образование в области социальной работы, поэтому используется преимущественно эмпирический опыт, а это часто является опытом проб и ошибок. Отсюда следует уповать только на самообразование. Здесь же мы встречаем труднопреодолимое препятствие, в связи с отсутствием необходимых учебных и методических пособий. Существующие сегодня издаются весьма скромными тиражами. Полагаем, что следует расширить практику подготовки и издания большим тиражом пособий по широкому кругу вопросов социальной работы с различными категориями сотрудников и, в первую очередь, с инвалидами боевых действий, ветеранами.

Помочь в решении кадровой проблемы может — один из важнейших методов добровольной социальной работы каким является волонтерская помощь, т.е. добровольная непрофессиональная социальная работа, которая способствует улучшению качества жизни личности, личностному росту, углублению чувства солидарности, удовлетворению потребностей человека.

Нормативной правовой базой, на которой основана деятельность добровольческих, в том числе волонтерских, объединений и организаций в РФ, являются Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, (одобрена распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р) и Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»¹⁸.

Инвалиды и ветераны боевых действий испытывают различные жизненные проблемы. И если большие возможности их разрешения — пользоваться услугами социальной помощи и поддержки — есть у инвалидов в городах, то у проживающих в селах и маленьких деревнях, как правило, их нет. Они не пользуются никакими услугами, и кроме получения пенсии, о существовании социальной работы и положенных гарантиях, ничего не знают.

Инвалидам же, кроме всего прочего, нужна помощь в решении многих бытовых проблем, обеспечении продуктами питания, товарами первой необходимости. Также они остро нуждаются в общении. В данном контексте особую актуальность приобретает волонтерская работа с инвалидами.

Организация волонтерского движения с инвалидами в органах внутренних дел предполагает: принятие организационно-правовых мер, в том числе разработку нормативных правовых документов; подготовку учебно-методических материалов для обучения волонтеров с учетом требований государственных образовательных стандартов дополнительного профессионального образования, определения источников и механизмов финансирования волонтерской деятельности¹⁹.

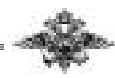
Решение сложных проблем социальной работы с инвалидами требует, кроме решения кадрового вопроса, правового обеспечения, научной разработки. Научные исследования в области социальной работы с инвалидами крайне важны, но учреждения, занимающиеся этими вопросами, немногочисленны и не могут осуществлять их в полном объеме.

Важнейшими направлениями научно-исследовательской работы должны стать: «разворот» теории и практики к нуждам руководителей низового звена, специалистов по работе с личным составом; создание банка информационных данных в области социальной работы; обеспечение учебной и методической литературой по вопросам теории и практики социальной работы.

Нуждается в совершенствовании и организация практик проведения ежегодного независимого социального мониторинга правового и социально-экономического положения сотрудников, граждан, уволенных со службы, и членов их семей. Следовало бы вклю-

¹⁸ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3340.

¹⁹ Программа подготовки социальных волонтеров. М., 2011. С. 16.



чить в программу мониторинга более широкий круг вопросов о социально-экономическом и правовом положении инвалидов, сотрудников, потерявших трудоспособность при выполнении служебного долга.

Особого внимания, несомненно, требует анализ и учет общественного мнения²⁰, оценка эффективности социальной работы, участие в ней как различных структур системы МВД, так и общественных объединений. Результаты этой оценки будут важным основанием для принятия решений в области социальной работы.

Сложным вопросом остается организация социальной работы с инвалидами вследствие военной травмы и сотрудниками, потерявшими трудоспособность при исполнении служебных обязанностей. Она проводится в органах внутренних дел в плановом порядке и включает в себя широкий круг вопросов²¹.

О ее сложности можно судить по характеристике профессии «социальная работа», которая имеет множество специализаций: социальный педагог-психолог, социальный юрист, эколог, геронтолог и др. Существуют и более узкие специализации, такие как: специалист по работе с инвалидами, беженцами, «группами риска», медицинский социальный работник. К более узким специализациям можно отнести и работу с определенной возрастной группой (дети, престарелые), работу в специфических сферах микросреды: социальный работник на селе, в воинской среде, в правоохранительной сфере, в экстремальных ситуациях²².

Социальная работа организуется с учетом особенностей различных категорий инвалидов:

- ♦ инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата; способности к самообслуживанию, к самостоятельному передвижению; социально-бытовой реабилитации (сегодня около 3% сотрудников-инвалидов нуждаются в протезировании и обеспечении техническими средствами реабилитации)²³;

- ♦ также имеет свои особенности социальная работа с инвалидами с нарушениями слуха. Она включает, в том числе, специальные методы обучения, обеспечение техническими средствами реабилитации, создание специальных условий для труда и др.;

- ♦ отдельного внимания заслуживает социальная работа с инвалидами с нарушением зрения, а также с психическими нарушениями и интеллектуальной недостаточностью;

- ♦ особый подход требуется при социальной работе с безнадежно больными людьми²⁴.

Следует учитывать и то, что сегодня среди сотрудников-инвалидов 3% от их общего числа являются инвалидами I группы и около 60% инвалидами — II группы, а значит им требуется повседневная медицинская помощь, создание особых бытовых условий. 132 сотрудника-инвалида нуждаются в повседневной помощи и постороннем уходе²⁵.

Учитывая это, к социальным работникам органов внутренних дел предъявляются высокие требования. Наиболее общие (базовые) характеристики должны включать следующие показатели:

- 1) способность обеспечивать допустимое и целесообразное посредничество между личностью, семьей, с одной стороны, и обществом, различными государственными и общественными структурами, — с другой; выполнять своеобразную роль связующего звена между личностью и микросредой, между семьей и обществом (между детьми и взрослыми);

- 2) умение влиять на общение, отношения между людьми, на сложившуюся ситуацию, стимулировать, побуждать инвалидов к той или иной деятельности;

- 3) умение работать в позиции неформального лидера, помощника, советника, способствующего проявлению инициативы, активной позиции инвалида;

- 4) способность соучаствовать, сопереживать в решении проблем, возникающих у инвалидов;

- 5) умение строить взаимоотношения на основе диалога, на равных.

В целях создания в органах внутренних дел эффективной ведомственной системы своевременного и полного исполнения требований действующего законодательства, других нормативных правовых актов, регламентирующих организацию социальной работы с инвалидами вследствие военной травмы, приказом МВД России от 24 сентября 2007 г. № 824 утверждена инструкция, в которой определены задачи по организации социальной работы (в том числе первоочередные мероприятия), меры социальной реабилитации и адаптации,

²⁰ URL://<http://www.regnum.ru/news/polit/1603695.html>

²¹ Социальная работа в органах внутренних дел (док-ты и мат-лы). М., 2007. С. 10, 11.

²² Социологическая энциклопедия. С. 463.

²³ Текущий архив ДГСК. Д. 10п. Т. 21. Л. 60.

²⁴ Холостова Е.И. Указ. соч. С. 63; Павленок П.Д. Технологии социальной работы с различными группами населения. М., 2009; Холостова Е.И. Социальная работа с семьей, М., 2008; Социальная работа с молодежью, М., 2008; Чукреев П.А. Социальная работа по адаптации беженцев и вынужденных переселенцев. Улан-Удэ, 2008.

²⁵ Текущий архив ДГСК. Д. 10п. Т. 21. Л. 60.

медицинского обеспечения сотрудников органов внутренних дел, ставших инвалидами вследствие увечий, заболеваний, полученных при исполнении служебных обязанностей в системе МВД России²⁶.

Организация социальной работы с инвалидами боевых действий и ветеранами включает, как это определено нормативными правовыми актами, в том числе следующие вопросы:

- ◆ ведение учета инвалидов в органах, подразделениях и учреждениях системы МВД России;
- ◆ контроль за решением социальных проблем посредством обязательных выплат, компенсаций и страховых сумм;
- ◆ разработку индивидуальных планов социальной работы с каждым инвалидом, а также индивидуальных программ реабилитации;
- ◆ организацию совместно с органами социального обслуживания населения общественного патронажа нуждающихся в повседневной помощи и постоянном уходе инвалидов;
- ◆ координацию работы кадровых, правовых, медицинских, финансовых и тыловых подразделений в осуществлении правовой защиты и социальной поддержки инвалидов;
- ◆ взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными заинтересованными организациями в деле оказания дополнительной социальной помощи инвалидам;
- ◆ подведение итогов и предоставление в установленном порядке информации о состоянии социальной работы и др.

Успех организации социальной работы будет обеспечиваться повышенным вниманием руководителей всех рангов к анализу последствий принимаемых решений по совершенствованию содержания и форм оказания социальной помощи и предоставления гарантий, льгот и компенсаций инвалидам. Их вниманием к минимизации негативных тенденций, к совершенствованию системы государственного и общественного контроля за выполнением предоставляемых законами РФ и другими нормативными правовыми актами социальных гарантий и мер социальной поддержки.

В заключении заметим, что одним из важнейших показателей цивилизованности общества выступает степень социальной защиты самых незащищенных и слабых: детей, стариков, инвалидов. Как неоднократно отмечал Уполномоченный по правам человека в РФ,

проблема инвалидов является одной из самых больших проблем российской жизни, а сами инвалиды находятся в числе беднейших слоев населения. Причем забота об инвалидах нужна не только людям с ограниченными возможностями, она нужна всем, всему обществу; проблему инвалидов невозможно решать в отрыве от проблем здоровых людей.

Вместе с тем, сотрудники органов внутренних дел, ставшие инвалидами вследствие военной травмы, продолжают оставаться слабо защищенной категорией населения. Уровень среднедушевых доходов в значительной части семей инвалидов ниже прожиточного минимума. Не решены проблемы их трудоустройства.

В последние годы, при наличии достаточно объемного пакета нормативных документов, они встречаются с трудностями в реализации своих прав. Имеют место факты задержки с выплатой пенсий и пособий, причитающихся инвалидам. Наряду с объективными причинами, например, недостаточным финансированием, имеют место и факты бездушного отношения и халатности чиновников. Особо трагичным является то, что должной социальной защиты лишаются самые незащищенные, уязвимые члены нашего общества — инвалиды.

Проведенный в статье анализ позволяет сделать вывод о том, что социальная работа с инвалидами, сотрудниками, потерявшими трудоспособность при выполнении служебного долга, недостаточно эффективна и нуждается в серьезном улучшении.

Отсутствие должной заботы государства о сотрудниках органов внутренних дел, ставших инвалидами, особенно инвалидов боевых действий, ее недооценка наносит существенный урон морально-психологическому состоянию общества, отрицательно сказывается на авторитете службы в органах внутренних дел. Минимизировать последствия этого урона должна социальная работа. Она является одним из важнейших факторов укрепления морально-психологического состояния сотрудников в служебных коллективах.

Полагаем, что в дальнейшем формы и объем помощи инвалидам должны быть адекватны тому социальному неблагополучию, которым характеризуется их положение. Выбор направлений социальной работы должен обеспечивать удовлетворение материальных потребностей, а также потребностей в образовании, профессиональной подготовке, в труде, отдыхе и лечении.

²⁶ Социальная работа в органах внутренних дел. С. 4—46.



ПРЕДПОСЫЛКИ АКТУАЛИЗАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИЗУЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

АННА ЮРЬЕВНА ЗВОНАРЕВА,

адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России

Научная специальность: 22.00.08 — социология управления

E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru

Научный руководитель и рецензент: доктор социологических наук Коробов В.Б.

Аннотация. В статье анализируются предпосылки использования результатов изучения общественного мнения в процессе принятия управленческих решений в органах внутренних дел.

Ключевые слова: управленческие решения, общественное мнение, органы внутренних дел.

PRECONDITIONS OF ACTUALIZATION OF THE USE OF PUBLIC OPINION STUDY RESULTS IN THE PROCESS OF MAKING MANAGEMENT DECISIONS IN THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

ANNA YUREVNA ZVONAREVA,

postgraduate of the Department of Theory and Sociology of Management of Bodies of Internal Affairs Academy of Management of the Interior Ministry of Russia

Annotation. The article analyzes the preconditions of public opinion study use in the process of making management decisions in the internal affairs agencies.

Keywords: management decisions, public opinion, internal affairs agencies.

Эффективное функционирование любого государственного института невозможно без «социологического мышления» в принятии управленческих решений, т.е. понимания наличия в обществе многочисленных связей и сложных отношений, которые должны «просчитываться» социальными акторами, поскольку оказывают влияние на результаты их осмысленных действий.

В управленческой деятельности общественное мнение воспринимается как социальная технология [4], позволяющая организовывать и упорядочивать управленческое воздействие в соответствии с целью и логикой развития самих объектов воздействия.

Предпосылками, детерминирующими использование результатов изучения общественного мнения в

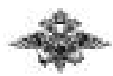
процессе принятия управленческих решений в органах внутренних дел, на наш взгляд, являются:

♦ во-первых, *эволюция научно-управленческой мысли.*

На рубеже XX—XXI вв. в научной среде четко обозначился вектор научных исследований в сфере социологии управления — поиск социально ориентированных управленческих процедур.

По мнению А.В. Возженникова [3], уже со второй половины XX в. мировая наука о государственном управлении движется в направлении существенного пересмотра прежней, «классической», парадигмы государственной службы и принципов ее построения.

Анализируя становление концепции социальной ориентированности управления в зарубежной и рос-



сийской управленческой мысли, А.А. Баранов показывает переход от системы показателей управленческой эффективности, связанной с планирующим и корректирующим воздействием на социальные процессы, к системе интегрированности связей управленческого воздействия, общественных запросов, оценок управленческих решений [2];

♦ во-вторых, *наличие необходимых условий повышения прозрачности и подотчетности власти.*

В апреле 2012 г. Россия присоединилась к международной инициативе по повышению прозрачности и подотчетности власти Open Government Partnership. Система «Открытое министерство» является неотъемлемой частью Открытого правительства в рамках уже существующей международной инициативы Open Government Partnership (OGP);

♦ в-третьих, *появление в достаточном количестве независимых социологических фондов, предоставляющих информацию по социологическому исследованию общественного мнения и обеспечивающих совместно со средствами массовой информации его трансляцию.*

Ежегодно, начиная с 2009 г. выигравшая конкурс по тендеру независимая социологическая организация проводит исследование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел по заказу МВД России. По сложившейся практике, победители — крупные российские социологические центры ФОМ и ВЦИОМ. По репрезентативным выборкам представителями данных организаций опрашивается население всех субъектов Российской Федерации. Предоставляемые отчеты находятся в открытом доступе в сети Интернет.

Социологические исследования общественного мнения о деятельности полиции проводятся не только по заказу МВД России, но и неангажированными специалистами. Как отмечается в докладе комитета гражданских инициатив Фонда ИНДЕМ, имидж ОВД чаще изучают специалисты из исследовательских структур при МВД России. Экономическую активность и коррупцию сотрудников — социологи и экономисты из крупных научно-образовательных институтов: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб). Практику взаимодействия органов внутренних дел с населением, нарушение прав граждан, а также пути реформирования системы МВД России — социологи из

независимых исследовательских центров (Левада-центр, Центр «Демос», ЦНСИ, «Юрикс») и сотрудники правозащитных некоммерческих организаций («Мемориал», «Гражданский контроль», «Комитет против пыток», Фонд «Общественный вердикт» и др.) [5];

♦ в-четвертых, *институциональные преобразования российского общества постсоветского периода.*

Социальные институты обеспечивают возможность членам общества, социальных групп удовлетворять свои потребности, стабилизируют социальные отношения, вносят согласованность в действия членов общества. С позиции системно-структурного анализа «социальный институт» может быть определен как ведущий компонент социальной структуры общества, интегрирующий и координирующий множество индивидуальных действий людей, упорядочивающий социальные отношения в отдельных сферах общественной жизни [6];

♦ в-пятых, *глобальная информатизация социального пространства.* Современные информационно-коммуникационные технологии значительно расширяют возможность демократического обсуждения социально значимых проблем.

Включенность в потребление информации стала повседневной, ритуальной деятельностью для масс. При наличии широкой гласности обмена мнениями, определенной степени публичности обществу становилась известна распространенность того или иного явления, состояние сознания общества по определенной проблеме во всем наборе его характеристик, наличие разных точек зрения по этим проблемам.

Следует отметить, что известные отечественные социологи Е. Петренко и В. Мансуров возникновение и развитие средств массовой информации называют среди обстоятельств, непосредственно повлиявших на выделение общественного мнения как относительно самостоятельного направления исследования в истории мировой социологии [4];

♦ в-шестых, *становление плюралистического общества как фактор социологических исследований общественного мнения.*

Л.Н. Федотова считает, что в результате появления в обществе новых социальных структур, новых социальных слоев и, параллельно, индивидов, потенциально свободных экономически, политически, идеологически, возникло и разнообразие мнений, и заинтересованность новых структур в их изучении. Изучение это стало практически равно самому факту существо-



вания феномена общественного мнения, понимаемого как набор всех альтернатив мнения, всех его составных частей и всех носителей этого мнения в лице социальных единиц всего универсума [7];

♦ в-седьмых, *поиск новых путей оптимизации управления органами внутренних дел, направленных на адекватное противодействие новым вызовам и угрозам в соответствии с нормами действующего законодательства.*

Приведение норм федерального законодательства, ведомственных нормативных правовых актов в соответствие положениям Конституции РФ позволило в полной мере осуществить пересмотр фундаментальных основ деятельности органов внутренних дел.

Общественное доверие и поддержка граждан является одним из принципов деятельности полиции в соответствии со ст. 9 ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». При этом общественное мнение отнесено законодателем к ряду основных критериев официальной оценки деятельности ведомства, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Законодательное включение общественного мнения в оценку деятельности полиции можно рассматривать как проявление одной из важнейших тенденций — социализации управления в системе органов внутренних дел в целом, а также продолжением тренда реформирования системы государственного управления, обозначенного в Концепции административной реформы в Российской Федерации 2006—2010 гг.;

♦ в-восьмых, *потребность самих членов организации в повышении уровня социального престижа профессии и соответствие этого уровня высокой значимости стоящих перед органами внутренних дел задач.*

На рубеже XX—XXI вв. уровень доверия населения к органам внутренних дел стал настолько низким, что непринятие со стороны руководства Министерства внутренних дел мер реагирования по повышению имиджа органов внутренних дел воспринималось крайне негативно личным составом. Ухудшение морально-психологического климата в коллективах, отсутствие заинтересованности в результатах деятельности, формализм при исполнении служебных обязанностей достигли критических пределов.

Любая система накапливает «взрывчатку» противоречий. Как отмечают Н.А. Андреев и В.Б. Коробов, они могут возникать в силу двойственного поведения системы либо ее слабости или неспособности из-за последней снять эти противоречия, мобилизовать участников системы на достижение уровня современных требований. Что в дальнейшем, с учетом масштабов и скорости их накоплений, может привести к их взрыву и слому системы вообще [1].

Резюмируя сказанное, выделим главный концепт: сегодня имеется значительный ряд экзогенных и эндогенных предпосылок для актуализации использования результатов изучения общественного мнения в процессе принятия управленческих решений в органах внутренних дел. При этом ограничиваться описанием и объяснением происходящих в стране процессов уже недостаточно. Необходимо выявлять возможности управления и предвидеть социальные последствия, «социальный эффект» от реализации принятых решений.

Литература

1. Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегический анализ отраслевого управления: Учеб. пособие. М., 2011.
2. Баранов А.А. Социальная ориентированность системы управления в российском обществе: условия формирования и перспективы развития: Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Ростов н/Д., 2013.
3. Возжеников А.В. Становление института государственной службы в современной России // Государственная служба в современной России: Сб. ст. М., 2003.
4. Епархина О.В. Социология общественного мнения: Учебник. М., 2013.
5. Римский Л.В. Доклад комитета гражданских инициатив Фонда ИНДЕМ по теме: «Результаты социологических исследований исполнения государством правоохранительной функции: оценки граждан и необходимые реформы» от 1 ноября 2012 г. М., 2012.
6. Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М., 2008.
7. Федотова Л.Н. Общественное мнение и журналистика: Учеб. пособие. М., 2011.

ОСОБЕННОСТИ АКТУАРНОГО ОЦЕНИВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: nnniculina@yandex.ru;

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

E-mail: nodari@unity-dana.ru;

ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ СУХОДОЕВ,

кандидат экономических наук, доцент

Аннотация. С 1 января 2015 г. вступает в силу Федеральный Закон № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации». Переходные положения данного закона начали действовать со дня официального опубликования на интернет-портале правовой информации. В чем сущность и необходимость принятия данного закона об актуарной деятельности?

Ключевые слова: актуарий, актуарное оценивание, ответственные актуарии, уполномоченный орган, единый регулятор.

FEATURES ACTUARIAL ASSESSMENT IN MODERN CONDITIONS

NADEZHDA NIKOLAEVNA NICULINA,

candidate of economic sciences, associate professor;

NODARI DARCHOYEVICH ERIASHVILI,

doctor of economic sciences, PhD in law, candidate of historical sciences, professor;

DMITRIY VIKTOROVICH SUKHODOEV,

candidate of economic sciences, associate professor

Annotation. From 1 January 2015 shall enter into force on the Federal Law № 293-FZ «On actuarial activity in the Russian Federation». Transitional provisions of this law have started to operate from the day of official publication on the Internet-portal of legal information. What is the essence and necessity of the adoption of the law on actuarial work?

Keywords: actuary, actuarial assessment, responsible actuaries, the authority, a single megaregulator.

Актуальность нового закона

Актуальность принятия закона обусловлена тем, что существующая законодательная база не в полной мере обеспечивает эффективное регулирование актуарной деятельности в России. Отсутствует системное регулирование отрасли, в том числе нет:

- ◆ точного описания субъекта актуарной деятельности;
- ◆ квалификационных признаков;
- ◆ предмета и объектов актуарной оценки.

С введением в действие данного закона создается предпосылка единой правовой основы осуществления актуарной деятельности, установления порядка разработки и утверждения ее стандартов, получения статуса актуария, введения института саморегулирования актуариев.

Каковы же основные положения Федерального Закона № 293-ФЗ?

Актуарные оценивания

Обязательное актуарное оценивание — это вид актуарной деятельности по анализу и количественной оценке рисков, результатом которой является **актуарное заключение**.

Актуарное оценивание проводится актуарием не реже одного раза в год. Для страховых организаций рекомендуется использование следующих вариантов актуарного оценивания, когда:

- ◆ субъектом выступает работник, который может проводить актуарное оценивание деятельности работодателя, за исключением случаев, если в качестве заказчика оценки выступает Правительство РФ; для

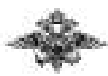


Таблица 1

Виды требований к субъектам актуарной деятельности

Требования к актуарию, в том числе:	Требования к ответственному актуарию, в том числе:
<ul style="list-style-type: none"> • наличие высшего математического или экономического образования, подтвержденного документом, признаваемым в РФ; • отсутствие неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики; • членство в саморегулируемой организации (только в одной такой организации) 	<ul style="list-style-type: none"> • стаж работы в области актуарного оценивания или актуарных расчетов не мене 3 лет, подтвержденный СРОА; • аттестация в СРОА; • соответствие дополнительным требованиям к квалификации ответственных актуариев, установленным уполномоченным органом в лице ЦБ РФ

этого варианта заключается **трудовой договор** между работодателем и работником;

◆ между субъектом актуарной деятельности и заказчиком в письменной форме заключается гражданско-правовой договор на осуществление актуарной деятельности.

Субъект актуарной деятельности

Федеральным законом № 293-ФЗ предусмотрено два вида субъектов — актуарий и ответственный актуарий — с различными требованиями к их деятельности, что прокомментировано в табл. 1.

Об ответственных актуариях сроком на 5 лет вносятся сведения в единый реестр, а по истечении 5 лет они должны подтвердить свое соответствие требованиям (табл. 1.) Понятие «страховой актуарий» с 2015 г. использоваться не будет, а деятельность актуариев не будет признаваться страховой.

Для ответственных актуариев в отношении актуарного оценивания в законе установлены такие ограничения:

◆ не должен быть учредителем (участником) в проверяемой организации или руководителем этой организации, главным бухгалтером и т.д.;

◆ не имеет право проводить актуарное оценивание деятельности организации, с которой заключил договор страхования своей гражданской ответственности.

Саморегулируемые организации актуариев

Ответственный актуарий исключается из единого реестра как по своей инициативе, так и по инициативе саморегулируемой организации актуариев (далее — СРОА). Основания для исключения из реестра таковы:

◆ предоставление заведомо ложного актуарного заключения;

◆ систематическое нарушение при проведении актуарного оценивания требований Федерального закона № 293-ФЗ или федеральных стандартов актуарной деятельности.

Обязательным условием работы ответственного актуария на основании гражданско-правового договора является заключение договора страхования гражданской ответственности.

Саморегулируемая организация актуариев ведет реестр своих членов, разрабатывает и утверждает стандарты и правила, квалификационные требования, Кодекс профессиональной этики, аттестацию ответственных актуариев.

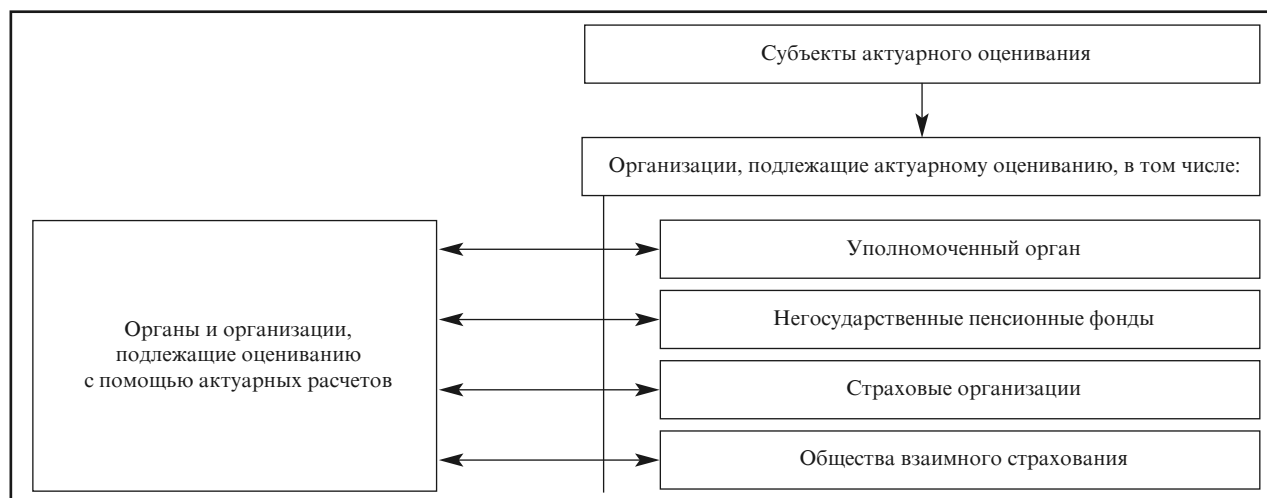


Рис. 1. Органы и организации, подлежащие обязательному актуарному оцениванию

Мероприятия и сроки переходного периода по ответственным актуариям

Наименование мероприятий	Сроки	Комментарии
1. Формирование списка лиц, сведения о которых подлежат внесению в единый реестр ответственных актуариев без проведения аттестации. 2. Разработка программы квалификационного экзамена для лиц, желающих вступить СРОА.	до 1 марта 2014 г. до 1 сентября 2015 г.	<ul style="list-style-type: none"> • список должен состоять не более чем из 40 лиц; • эти лица должны иметь безупречную деловую репутацию, подтвержденную работодателем; • стаж работы этих лиц в области проведения актуарных расчетов не менее 10 лет; • список должен быть размещен на сайте ЦБ РФ

Надзорным органом СРОА выступает ЦБ РФ. Он проводит плановые и внеплановые проверки, а в случае выявленных нарушений в работе выдает предписания для исполнения их устранения. Данные реестра открыты и размещены на сайте уполномоченного органа. В целях обеспечения имущественной ответственности членов СРОА в отношении объекта актуарной оценки предусматривается:

- ◆ заключение договора обязательного страхования ответственности актуария при осуществлении актуарной деятельности в размере не менее 300 тыс. руб.;
- ◆ формирование компенсационного фонда СРОА, в котором каждым ее членом внесен обязательный взнос не менее 30 тыс. руб.

Органы и организации для актуарного оценивания

Уполномоченный орган регулирования актуарной деятельности осуществляет надзор за актуариями. На рис. 1. представлены органы и организации, подлежащие актуарному оцениванию.

Система переходного периода в новом законе

Федеральным законом № 293-ФЗ предусмотрена система переходных мероприятий с целью вступления закона в полную силу с 1 января 2015 г. В табл. 2 приведены выдержки из данной системы.

Конечная цель ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» — установление эффективного нормативного регулирования актуарной деятельности, введения института саморегулирования актуариев как условие доступа к профессии, гармонизация российского и международного законодательства об актуарной деятельности.

Актуарное оценивание основывается на принципах анализа и оценке рисков. Под **оценкой рисков** понимают процедуру количественного и качественного

определения величины риска. **Качественная оценка** — это определение возможных видов риска и факторов, влияющих на уровень риска при выполнении той или иной деятельности. **Количественная оценка** — это вероятность неудачи, которую можно рассчитать с привлечением математических и статистических процедур. В качестве источников информации для актуарного оценивания используются: бухгалтерская, статистическая, управленческая и налоговая отчетность.

Заключение

Конечным результатом введения данного закона выступают следующие моменты:

- ◆ установление единой профессии актуария для всех сегментов финансового рынка;
- ◆ определение объектов для актуарного оценивания (например, НПФ, страховые организации, общества взаимного страхования и др.);
- ◆ внедрение института ответственных актуариев, которые кроме актуарной квалификации должны пройти дополнительную аттестацию;
- ◆ единые требования к квалификации, стандартам деятельности, устанавливаемые единым мегарегулятором в лице Банка России.

Данный Закон будет действовать в разных областях отечественной экономики, использовать адаптированные к МСФО российские стандарты и инструменты при оценке финансовых рисков.

Литература

1. ФЗ от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации».
2. Никулина Н.Н. и др. Актуарные расчеты в страховании: Учеб. пособие. М., 2011.
3. Никулина Н.Н. и др. Страховой менеджмент: Учеб. пособие. М., 2011.
4. Страхование право: Учебник. М., 2014.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ БИБЛИОТЕКИ

Э.О. САМИТОВ,

*ассистент кафедры медицинского права и биоэтики Казанского государственного медицинского университета
Научная специальность: 05.25.03 — библиотековедение, библиографоведение и книговедение
E-mail: Samitov@mail.ru*

Аннотация. Основу общего правового регулирования операций с информацией составляют законодательные акты высшей юридической силы общегосударственного значения. В них заложены фундаментальные понятия, имеющие основополагающее значение для рассмотрения всего изучаемого вопроса.

Ключевые слова: информация, библиотека, потребитель информации.

INFORMATION SUPPORT OF LIBRARY USERS

E.O. SAMITOV,

assistant professor of medical law and bioethics, Kazan state medical university

Annotation. Basis for a general regulatory information operations are acts of higher legal force of national importance. They laid down the fundamental concepts that are fundamental to the consideration of the issue under study.

Keywords: information, library and consumer information.

Как показало наше исследование, основными существенными признаками информации можно назвать следующие:

- ◆ целевое назначение;
- ◆ наличие данных гласного и негласного характера;
- ◆ сведения о причинах и условиях, способствующих получению информации;
- ◆ урегулированность ведомственными нормативными правовыми актами процесса ее сбора, фиксации, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления.

По содержанию информационное обеспечение той или иной деятельности, во-первых, предполагает определение с позиций различности целей и задач, решению которых должна служить информация. Во-вторых, заключается в выявлении и создании системы надежных источников информации. В-третьих, должно обеспечиваться ее использование потребителями¹. Рассмотрим эти положения более подробно в связи с тем, что они конкретизируют основное содержание информационного обеспечения.

Основу общего правового регулирования операций с информацией составляют законодательные акты высшей юридической силы общегосударственного значения. В них заложены фундаментальные понятия, имеющие основополагающее значение для рассмотрения все-

го изучаемого вопроса. К их числу, в первую очередь, относится Конституция РФ (ст. 23, 24, 29). Базовыми актом общего информационного законодательства является ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 6 апреля 2011 г., с изм. от 21 июля 2011 г., от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

В соответствии с ч. 3 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В тоже время, указанная статья Конституции РФ определяет: «Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом», а ст. 55 говорит о том, что: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом». Таким образом, очевидно, что: кроме общедоступной информации, есть и определенный объем сведений, получение, распространение и обработка которых строго регламентируется законодательством; т.е. имеются ограничения в обороте информации между субъектами правоотношений.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» раскры-

¹ *Наливайченко О.М.* Оперативно-розыскная профилактика в ИТК: Учеб. пособие. Рязань, 1992. С. 33.

вает содержание информации как сведений (сообщений, данных) независимо от формы их представления², причем следует отметить, что специфика (вид) социальной информации зависит, в первую очередь, от того, какая область человеческой деятельности рассматривается³.

Кроме того, необходимо отметить значение гражданско-правовых норм в развитии информационного законодательства. В 2008 г., в связи с изменениями в Гражданском кодексе РФ, информация была исключена из списка объектов гражданских прав. На наш взгляд, это является неоправданным, так как условное исключение из данного списка, предусмотренного ст. 128 ГК РФ, не отражает реального практического оборота информации, в том числе в гражданских правоотношениях. В то же время, данное спорное изменение законодательства делает проблему, поставленную в данной работе, более актуальной. В этом можно согласиться и с мнением Л.Б. Ситдиковой, которая в своей статье «Гражданско-правовой режим информации», говорит о том, что «современные исследователи, зачастую стремясь охватить необыкновенно широкий круг информационных явлений, забывали о том, что далеко не во всех случаях информация приобретает качества именно объекта гражданских прав». Отсюда важна роль исследований, направленных на изучение феномена информации в рамках гражданских правоотношений.

Одним из основных элементов любого правового режима, в том числе и правового режима информации, являются субъекты, их юридическое положение, характеризующее, в первую очередь, с точки зрения их равенства. В связи с тем, что информация может являться и объектом в частноправовых отношениях (из приведенных далее примеров это будет более ясным), и объектом в публично-правовых отношениях, существует два варианта положения субъектов: равное и неравное.

Круг субъектов правового режима информации крайне широк, это подчеркивает и Л.К. Терещенко, которая говорит о том, что это могут быть практически любые субъекты права, от физических и юридических лиц, до государственных органов и органов местного самоуправления и самого государства. Их конкретный состав будет отличаться в зависимости от установленного правового режима, например, при коммерческой тайне или государственной тайне.

Не менее важной составной частью информационного обеспечения выступает его организационная основа, которая по своему содержанию представляет собой совокупность ряда управленческих элементов.

«Организационный аспект системы информационного обеспечения представляет собой совокупность методов и средств удовлетворения заданных информационных потребностей служб и отдельных работников и состоит, в свою очередь, из подсистем информационных связей, которые обеспечивают движение информации между источниками и потребителями, обработку и хранение, а также ее выдачу в соответствии с запросами»⁴. Причем информационное обеспечение направлено не только на упорядочение деятельности, но и преследует цель придать этому процессу устойчивость, комплексность и планомерность.

Таким образом, существующие в настоящее время проблемы информационного обеспечения, выражающиеся в несвоевременности и отсутствии систематичности поступления информации, неиспользованием в полной мере таких форм накопления и хранения информации, пронизывают все организационные уровни и требуют для своего устранения целый комплекс радикальных управленческих решений.

Литература

1. Брежнева В.В., Минкина В.А. Информационное поведение специалистов как основание для социальной дифференциации // Проблемы деятельности ученого и научных коллективов. Вып. 11. СПб., 1997.
2. Конопкин О.А. Психологические механизмы регуляции деятельности. М., 2010.
3. Моргенштерн И.М. О профессии и личности библиографа. К разработке профессиограммы // Сов. библиография. 1983. № 5.
4. Медведева Е.А. Высшее библиотечное образование в СССР: Проблемы формирования профиля (История, современное состояние, перспективы): Дисс. ... канд. пед. наук. М., 1986.
5. Мясичев В.Н. О связи склонностей и способностей. Склонности и способности. М., 2011.
6. Психолого-педагогические основы непрерывного образования: Межвуз. сб. науч. тр. Кемерово, 1992.
7. Совершенствование высшего и среднего библиотечно-библиографического образования в России: Отчет о межвуз. науч.-исслед. работе 1986—1991 гг. М., 1992.
8. Ситдикова Л.Б. Гражданско-правовой режим информации // Юридический мир. 2007. № 5.

² Статья 2 ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 6 апреля 2011 г., с изм. от 21 июля 2011 г., от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (принят ГД ФС РФ 8 июля 2006 г.).

³ Афанасьев В.Г., Урсул А.Д. О сущности, видах, свойствах и функциях социальной информации // Научное управление обществом. 1977. Вып. 11. С. 155.

⁴ Титов Е.М. Понятие и сущность системы организации информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел. М., 1981. С. 15.



ПРИМЕНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ

ИЛЬЯ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ ЧИПИГА,

*соискатель кафедры Конституционного (государственного) и международного права
Научная специальность: 20.02.03 — военное право; военные проблемы международного права
E-mail: IL YA-Archangel@yandex.ru*

*Научный руководитель: профессор кафедры Конституционного (государственного)
и международного права Военного университета, доктор юридических наук **Каламкарян Р.А.***

Аннотация. Статья посвящена исследованию Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российской правовой системе. Автор проводит анализ позиции Конституционного Суда РФ касательно решений Европейского Суда по правам человека.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, Европейский Суд по правам человека, международное право.

THE APPLICATION OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

IL YA VYACHESLAVOVICH CHIPIGA,

applicant of the Department of constitutional (state) and international law

Annotation. The article is devoted to the study of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms in the Russian legal system. The author analyses the position of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the judgments of the European Court of human rights.

Keywords: the Russian Constitutional Court, the European Court of human rights, international law.

Исследуем, какие же правовые принципы применяются в работе Конституционного суда РФ. Установлено, что решения Европейского Суда по правам человека несколько соотносятся с решениями Конституционного Суда РФ. И каким же образом значение решений Европейского Суда по правам человека будет отражаться на практике и в решениях Конституционного Суда РФ будем разбираться.

Конституционный Суд РФ, в соответствии с Конституцией РФ, дает толкование Конституции Российской Федерации, выносит определения, которые по статусу своему являются практически нормами права, так как ими обязательно руководствуются все наши государственные органы.

Посмотрим, как осуществляется реализация прав и свобод в Российской Федерации, через какие нормативные акты. В основном, конечно же, это Конституция РФ, законы и подзаконные акты. Вынося какие-либо решения, все судьи российской судебной системы, помимо национального законодательства, так же должны рассматривать и применять международное право, и в случае, если национальное законодательство противоречит международному договору, должны применять правила международных договоров. Функция всех наших судов соблюдать и гарантировать соблюдение всех прав и свобод, закрепленных в российском законодательстве и международном праве.



А если мы проанализируем Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, то наглядно убедимся, что наша российская Конституция содержит все закрепленные права и свободы указанной конвенции, и они, более того, расширены. Конституционный Суд РФ защищает права и свободы, определяемые основным законом нашей страны, которые, по сути, защищает и Европейский Суд по правам человека, но ссылаясь на Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

Некоторые моменты, которые «удивляют» наших зарубежных коллег, выступающих с недопустимостью и запрещением рабства, для нас выглядят вполне недопустимыми уже давно. Например, в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ч. 1 ст. 4 определяется запрет рабства, а в нашей российской Конституции этого нет потому, что российским менталитетом это вообще не приемлемо, потому что для наших граждан система общественных отношений, где один человек является вещью или собственностью для другого, просто недопустима. В отличие от западноевропейских стран, где рабы — были нормой, и в этом плане, Россия по нравственности давно обогнала преобладающее большинство стран Совета Европы. И если некоторые будут утверждать, что рабы и крепостные — одно и то же, то скажу, что схожесть, безусловно, есть, но жизнь крепостных была лучше. Традиция отождествления раба и русского крепостного восходит к XVIII в., А.Н.Радищев в «Путешествии из Петербурга в Москву» назвал крепостных рабами. Правда, уже тогда нашлись противники подобного взгляда. Радищеву возразил Пушкин, доказывая, что крестьянина нельзя считать рабом. Англичане, путешествовавшие по России в ту пору, подтверждали, что положение русского крестьянина намного приличнее, чем у них в Англии. Один из них, Р. Бремнер, сказал: «Есть области Шотландии, где народ ютится в домах, которые русский крестьянин сочтет негодными для своей скотины». Так что по многим моментам Западу стоит поучиться у России.

А вот смертная казнь — да, до настоящего времени, в соответствии с п. 1 ст. 20 смертная казнь имеет место быть, в соответствии с федеральным законом, ее устанавливающим, в качестве исключительной меры наказания. Так же установлено, что смертная казнь может устанавливаться именно за особо тяжкие преступления против жизни. Вопрос этот состоит в том, что Российская Федерация не ра-

тифицировала Протокол № 6. Россия также не подписала Протокол № 13.

Некоторые юристы страны указывают на неподобающую деятельность, но фактически Россия ничего не нарушает, смертная казнь не устанавливается ввиду решения Конституционного Суда РФ. Так какая тогда разница, каким образом Россия выполняет взятые на себя обязательства, главное, что выполнение имеет место быть. Фактические нарушения отсутствуют.

В международном нормотворчестве существует устойчивая тенденция к отмене смертной казни, поэтому выраженное Российской Федерацией намерение установить мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров и принять иные меры по отмене смертной казни было одним из существенных оснований для ее приглашения в Совет Европы.

Помимо запрета на смертную казнь, Конституционный Суд определил запрет на внесудебный арест, что было закреплено в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил РФ. Кстати, по этому факту можно сказать, что авторитет командиров подразделений снизился ввиду участвовавших нарушений военнослужащими, что в целом негативно сказалось на боеготовности войск, ведь раньше командир роты мог самых отъявленных нарушителей наказать дисциплинарным арестом, а теперь, ввиду сбора большого количества документов, фактически пришлось отказаться от действенного некогда воспитательного метода. Противоречий с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод не должно быть.

И, действительно, сразу после ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, практика Конституционного Суда РФ была очень рьяно направлена на приведение национального законодательства в соответствии с европейскими стандартами, на которую влияет, в том числе, вышеупомянутая конвенция с Европейским Судом по правам человека. Все общепризнанные принципы и нормы международного права начинают использоваться как образец для подражания в большей степени, чем в прошлом. В большом количестве своих решений Конституционный Суд РФ ссылается и на Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и на решения Европейского Суда по правам человека; этими ссылками Конституционный Суд РФ как бы разъясняет смысл не только международного права, но и Конституции РФ.



Конституционный Суд РФ показывает остальным судам, насколько важны при принятии решений международное право и решения Европейского Суда по правам человека, чему должна соответствовать и практика судов России.

Принимаемые решения Европейским Судом по правам человека, как и сама суть Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, были учтены Конституционным Судом РФ при вынесении постановления от 2 февраля 1996 г. № 4-П, принятом после подписания Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, но еще до ратификации, в котором была суть пересмотра конкретных дел высшими судами России, что давало возможность повторного рассмотрения дела. И если какие-либо права и свободы, определяемые Конституцией РФ или Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, были нарушены законом, который противоречит этим высшим актам, то дефект этого закона может исправить как законодательный орган, так и Конституционный Суд РФ. Проверка различных законов и есть функция Конституционного Суда РФ, и ее выполняет, ссылаясь как на Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, так и на толкование ее Европейским Судом по правам человека, помимо Конституции РФ.

Довольно долго Европейский Суд по правам человека взаимодействует с иными участниками Совета Европы, которые ратифицировали Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. И диалог с этими странами отражается в его решениях касательно этих стран, и он так же объясняет и толкует через свои решения Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. И если учесть, что позиция Европейского Суда по правам человека исключает политику «двойных стандартов», то мы можем «брать на вооружение» и решения в отношении третьих стран, что наглядно видим в Постановлениях Конституционного Суда РФ, когда он ссылается на международное право и на конкретные решения Европейского Суда по правам человека в отношении третьих стран.

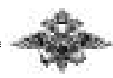
Позиция Конституционного Суда РФ при наличии более высокого стандарта обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ, подразумевала ссылку при анализе и сравнении иных нормативных актов именно с тем нормативно-правовым актом, который гарантирует более высокие стан-

дарты прав и свобод; т.е. Конституционный Суд РФ в такой ситуации выбирал, что ему использовать, решения ЕСПЧ или свои толкования Конституции РФ. И, конечно, тут нет никакого противопоставления национального законодательства международному, так как в совокупности они решают задачи, нацеленные на то, чтобы обеспечить высокие стандарты защиты прав и свобод.

Но, что очень интересно, правовые позиции Конституционного Суда РФ также могут меняться во времени, в том числе и касательно решений Европейского Суда по правам человека, ведь толкование им Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод субъективно, а порой может быть и политизировано, ведь мы все живем в мире, где на людей могут влиять прямо или косвенно, в том числе и меняя у судей сами понятия ценностей.

И это подтверждает развитие и взаимодействие европейского и российского правовых полей; оно не стоит на месте, Конституционный Суд РФ 6 декабря 2013 г. признал верховенство именно российского законодательства над европейским, а именно Европейской Конвенции по правам человека и основных свобод, а также решений Европейского Суда по правам человека. Конституционный Суд РФ решил, что он будет сам определять каким образом он будет реализовывать решения Европейского Суда по правам человека, так же будет самостоятельно определять, соответствуют ли решения Европейского Суда по правам человека Конституции РФ.

В своем интервью заместитель председателя Конституционного Суда РФ Сергей Маврин пояснил по позиции Конституционного Суда РФ, что Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в своих положениях находится под эгидой Конституции РФ, где в нашей правовой системе Конституция РФ обладает высшей юридической силой. И если имеются коллизии в правовых позициях между Европейским Судом по правам человека и основных свобод и Конституционным Судом РФ, то важно понимать, что именно Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод вошла в правовую систему России, а не наоборот. А поводом для рассмотрения в Конституционном Суде РФ стал запрос военнослужащего К.А. Маркина, отца троих детей, когда он обращался к командованию войсковой части с просьбой предоставить ему отпуск по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста.



По этому делу военные суды, так же, как впоследствии и Конституционный Суд РФ, отказали в удовлетворении требований, объяснив, что такое право имеют только женщины-военнослужащие. В данной ситуации Конституционный Суд РФ не усмотрел каких-либо нарушений конституционных прав гражданина, потому как ст. 55 Конституции РФ допускает ограничения прав и свобод в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Служба в Вооруженных Силах РФ прямо подпадает по это определение.


Хотя в Европейском Суде по правам человека пришли к совершенно иному выводу и усмотрели в деле Маркина нарушение Россией Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это позволило жалобщику обратиться с заявлением об отмене прежних решений, поскольку постановления ЕСПЧ являются основанием для пересмотра гражданского дела по новым обстоятельствам. И тут Ленинградский окружной военный суд оказался в следующей ситуации: правоприменители не смогли самостоятельно определить, чья позиция должна считаться главнее и обратились за разъяснениями в Конституционный суд РФ. Позиция Конституционного Суда РФ в дальнейшем подтвердила правильность такого решения. Более того, судам общей юрисдикции теперь прямо предписано обращаться в Конституционный суд РФ для проверки соответствия данной нормы Основному закону страны в том случае, если постановление ЕСПЧ невозможно исполнить в рамках действующего российского законодательства. Подобный вопрос может быть разрешен исключительно Конституционным судом; его решение и будет окончательным.

Но судьи Конституционного Суда РФ не сразу стали разделять эту точку зрения. Право развивается; необходимо учитывать и права, и свободы, и здравый смысл. В каждый период нужно поступать адекватно

времени, в котором мы находимся. И как бы Российская Федерация не уважала международное право, и как бы не поступала в интересах международного права, порой против интересов самой себя, но в какой-то момент времени необходимо понять, что дальше мы не можем не считаться с суверенитетом Российской Федерации.

Литература

1. Конституция РФ // Консультант плюс.
2. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Консультант плюс.
3. Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1963 г. // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.
4. ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Консультант плюс.
5. ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. // Консультант плюс.
6. ФЗ от 30 марта 1998 г. «О ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р.
9. Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000.
10. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 г. // Российская газета. № 6044.
11. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998.
12. Российская газета. 2013. 7 дек.



ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ КОММУНИКАЦИИ УЧАСТНИКОВ ОНП-СЕТИ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ КОМПЕТЕНЦИЙ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В РАМКАХ РАСПРЕДЕЛЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННО-ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор
E-mail: nodari@unity-dana.ru;

ЕВГЕНИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ЛОГИНОВ,

доктор экономических наук, Заместитель генерального директора Института экономических стратегий
E-mail: evgenloginov@gmail.com;

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ РАЙКОВ,

доктор технических наук, профессор, Ведущий научный сотрудник Института проблем управления РАН
E-mail: anraikov@mail.ru;

ДИОНИСИЙ НИКОЛАЕВИЧ ЕФРЕМОВ,

эксперт Министерства образования и науки Российской Федерации
E-mail: instityteb@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования интеллектуальной модели оптимизации процессов коммуникации участников ОНП-сети на основе организационной модели управления для поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в рамках распределенной информационно-вычислительной среды с использованием различных форм ГЧП.

Ключевые слова: интеграция, наука, образование, производство, организационная модель.

INTELLIGENT OPTIMIZATION MODEL OF COMMUNICATION PROCESSES PARTICIPANTS SNPS NETWORKS TO SUPPORT FUNCTIONAL COMPETENCIES AND MANAGERIAL SKILLS WITHIN A DISTRIBUTED COMPUTING ENVIRONMENT INFORMATION

NODARI DARCHOEVICH ERIASHVILI,

doctor of economics, candidate of jurisprudence, candidate of historical sciences, professor;
EVGENIY LEONIDOVICH LOGINOV,

doctor of economics deputy director general of Institute of economic strategy;

ALEKSANDR NIKOLAEVICH RAYKOV,

doctor of Engineering, professor, leading researcher of Institute of problems of management of the Russian Academy of sciences;

DIONISIY NIKOLAEVICH EFREMOV,

expert, Ministry of Education and Science of the Russian Federation

Annotation. This article discusses the formation of the intellectual model of optimization processes of communication participants SNP-based network management organizational model to support functional competencies and managerial skills within a distributed data-processing environment using various forms of PPP.

Keywords: integration, science, education, manufacturing, organizational model.



Модель ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой ориентирована на интеграцию в рамках единой информационной среды различных проблемно-ориентированных информационных систем, сервисов и информационных ресурсов (баз данных, баз знаний и т.д.) с организацией консолидированной точки доступа к ним пользователей различных категорий с учетом их полномочий для решения задач обработки знаний и принятия решений [4, с. 22—26].

Функциональная структура ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой включает, как правило, следующие подсистемы:

- ◆ базовые подсистемы (авторизации и аутентификации; каталогов; настройки пользовательского интерфейса) и средства взаимодействия;
- ◆ средства организации и доступа к данным и знаниям (хранение данных и работа с информационной базой ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой, работа с метаинформацией);
- ◆ средства управления (управление производительностью и администрирование, средства обеспечения интероперабельности ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой; управление кластерами, трассировка и моделирование web-сред и сетей, средства кэширования контента и др.);
- ◆ средства интеграции (обеспечение межсистемной интеграции баз данных, метаданных, поисковых процедур, систем интероперабельности, приложений, событийных и справочных систем; формирование кооперативной системы «зеркал» и виртуальных серверов, CDN-сети доставки контента, grid-структуры);
- ◆ средства коммуникации (почта, различные Web-браузеры, клиенты, мобильные устройства и др.), средства системных приложений и профильных сервисов, проблемные информационные системы и т.п.

Интеллектуальная система в составе образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой реализуется на основе технологий обнаружения, приобретения, хранения и обработки знаний с помощью инструментальных средств и опирается на технологию «Internet/intranet/extranet».

Интеллектуальная компонента ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой должна быть реализована с использованием технологии интеллектуальных агентов и других современных достижений искусственного интеллекта [11].

Данный комплекс ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой, являющийся ядром инновационно-технологической инфраструктуры сферы высшего образования и науки Российской Федерации, за счет сочетания централизованного и распределенного интеллектуального управления всей образовательной, научной и производственной деятельностью в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России, обеспечивает адаптивную реакцию на различные виды проблем и потребностей знаний и компетенций [8, с. 3—12]. Управляющие воздействия осуществляются в виде передаваемых сигналов в рамках информационно-вычислительных услуг и сервисов при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности на основе 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 с использованием средств автоматизированной системы интеллектуального управления [13, с. 17—22]. Основой для такого управления является различная информация о состоянии объектов интегрированной системы 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 и внешней среды, которая обрабатывается в темпе процесса с заданными временными интервалами [9, с. 25—29].

Отличия ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой от обычных информационных систем образовательных, научных и производственных структур:

- ◆ насыщенность сети активными элементами (как в ее узлах, так и распределенных по территории), позволяющими изменять функционально-информационные параметры сети с распределенной информационно-вычислительной средой;
- ◆ наличие большого (достаточного) количества потребителей новых знаний и компетенций в обычных, высокотехнологичных и качественно новых (НБИК и



пр.) производства, требующих поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров;

◆ наличие системы сбора, передачи и обработки информации (включая программное обеспечение), а также программных и технических средств интеллектуального управления с возможностью воздействия в близком к реальному масштабу времени на участников образовательной, научной и/или производственной деятельности сети с распределенной информационно-вычислительной средой;

◆ наличие необходимых исполнительных органов и механизмов, позволяющих в близком к реальному масштабу времени воздействовать на участников образовательной, научной и/или производственной деятельности, изменять ее параметры (конфигурацию и организационные взаимодействия), а также воздействовать на смежные инновационные объекты (генерацию и потребление новых знаний и компетенций);

◆ наличие системы управления в близком к реальному масштабу времени, обеспечивающей взаимодействие участников ОНП-сети, позволяющей адекватно реагировать на изменения оперативной ситуации в сфере высшего образования и науки во взаимосвязи с наукоемкими производствами;

◆ возможность автоматической (программными средствами) оценки в режиме близком к реальному масштабу времени текущей ситуации в сфере высшего образования и науки и ее отдельных сегментах с воздействием на инновационные объекты с целью оптимизации процессов 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,



Право интеллектуальной собственности: учебное пособие / Под ред. Н.М. Коршунова, Н.Д. Эриашвили. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. — 327 с.

В краткой и доступной форме дается представление о праве интеллектуальной собственности, его основных понятиях и категориях. Раскрываются основы и особенности правового регулирования правоотношений в сфере интеллектуальной собственности. Дается подробная характеристика основных объектов интеллектуальной собственности, обязательств по передаче исключительного права, форм и способов защиты интеллектуальной собственности и др. Отдельно рассматриваются такие специфические вопросы, как аудит и оценка интеллектуальной собственности, а также интеллектуальная собственность в сети интернет.

Для студентов, аспирантов (адъюнктов) и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков, а также всех интересующихся вопросами права интеллектуальной собственности.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru



внедрения новых технологий и организации индивидуальных и массовых производств в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России;

♦ высокое быстродействие управляющей системы и информационного обмена с целью управления, организация циклического контроля состояния участников ОНП-сети, ее частей и элементов с разными временными циклами на разных уровнях управления.

Оптимизация коммуникации всех участников организационной сети на сетевых принципах осуществляется путем внедрения 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 и качества поставляемых производственным предприятиям новых знаний.

В основу 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 закладывается приоритетность системных факторов и условий: эффективность и экономичность построения ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой. Признаком собственности (принадлежность) информационных систем и вычислительных мощностей не может быть определяющим фактором при выборе собственником средств управления сетью с распределенной информационно-вычислительной средой. Различия в подходах к проблеме управления со стороны собственников не дадут возможность сформировать эффективно функционирующую и развивающуюся активно систему через реализацию основных функциональных блоков управления, включая блок реинжиниринга управленческих процессов, блок формирования научно-технологических результатов, блок привлечения инвес-

тиций и бюджетного финансирования. Средства и принципы управления являются общими для всей образовательной, научной, производственной деятельности с распределенной информационно-вычислительной средой.

Управление сетью осуществляется с целью обеспечения в близком к реальному масштабу времени оптимального функционирования единой образовательной, научной, производственной деятельности в обычных, высокотехнологичных и качественно новых (НБИК и пр.) производствах, оптимизации коммуникации всех участников организационной сети на сетевых принципах, обеспечения эффективности совокупности управленческих и функциональных компетенций как системно структурированной групповой матрицы компетенций (методов, процессов, процедур и пр.) при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности интегрированной системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах государственного управления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России, а также поддержания заданных условий образовательной, научной, производственной деятельности и показателей качества у производственных предприятий. Данное управление направлено также на реализацию стратегии развития, обеспечивающую достижение указанных качеств самой образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой.

Сфера высшего образования и науки Российской Федерации с использованием ОНП-сети с распределенной информационно-вычислительной средой как объект управления, представляет сложную организационно-технологическую структуру, в которой, при построении системы управления, кроме организационно-технологических проблем, необходимо учитывать различие бизнес интересов и идеологий многих заинтересованных сторон [1, с. 2—10].

Средства управления представляют составную часть системы управления ОНП-сети, которая строится в виде распределенной иерархической многоуровневой структуры на базе современных программно-технических средств, сетевых и информационных технологий, отвечающих общепринятым международным стандартам [2, с. 2—7].

Система управления ОНП-сети должна базироваться на эффективном использовании системой опе-



ративно-интеллектуального управления на основе использования всех доступных средств управления: технических, информационно-аппаратных и программных [11]. Средства управления ОНП-сети обеспечивают постоянный сбор с объектов образовательной, научной, производственной деятельности информации об их функциональном состоянии, показателях интероперабельности, а также о внешних факторах и условиях [3, с. 105—107]. Данная информация проходит интеллектуальную обработку в распределенной сети информационно-вычислительных систем, которые вырабатывают оптимальные управляющие решения и воздействия на адаптивные технологические объекты образовательной, научной, производственной деятельности и компоненты самой сети с целью:

- ◆ эффективного ведения функциональной деятельности научными и образовательными организациями и производственными предприятиями, генерации, распределения и использования новых знаний и компетенций;

- ◆ выполнения заданных требований по загрузке телекоммуникационно-вычислительных мощностей сети интеллектуальными средствами сети в любых видах работы;

- ◆ обеспечения необходимых требований по качеству новых знаний и компетенций;

- ◆ снижению потерь и обеспечению требований экономической эффективности деятельности научных и образовательных организаций;

- ◆ обеспечения надлежащего контроля и мониторинга процессов организации обучения, переподготовки, повышения квалификации функциональных и управленческих кадров на уровне мировых стандартов в рамках образовательно-научно-производственной цепочки;

- ◆ обеспечения контроля и учета новых знаний и компетенций для государственных и бизнес-потребностей знаний и компетенций;

- ◆ обеспечения комплекса мер поддержания и повышения организационно-технологической интероперабельности самой ОНП-сети.

Непосредственное управление процессами поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах госуправления, наукоемких отраслях и территориальных секторах социально-экономической экосистемы России осуществляется путем четкого взаимодействия органов госуправления и хозяйствующих субъектов для объединения организа-

ционных ресурсов и функциональных возможностей образовательных, научных, производственных структур, а также центров управления распределенной информационно-вычислительной средой самой при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности сетей в зоне их ответственности.

Единственным способом определения степени необходимости, полезности информации является получение мнения эксперта. При этом необходимо учитывать как степень доверия пользователя к эксперту, так и его способности давать оценку в данной конкретной прикладной области. Правильно также опираться на мнения сразу нескольких экспертов.

Таким образом, возникает необходимость создания экспертных сетей для инноваций, авторов, рецензентов, каждый из которых может оценить инновации. Имея достаточно представительный набор оценок, можно построить достоверную оценку полезности инноваций, приемлемую для каждого участника ОНП-сети. Такие оценки должны быть построены на основе нейросетевых подходов. С их помощью удастся значительно повысить точность оценок ценности инноваций.

Для создания методов оценки инноваций на основе экспертных сетей необходимо разработать следующие технологии:

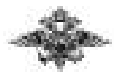
- ◆ технологию многопараметрического описания свойств инноваций и их авторов, характеризующих возможности применения инноваций в различных направлениях;

- ◆ технологию прогнозирования оценок полезности инноваций для использования в заданных прикладных направлениях;

- ◆ технологию организации Интернет взаимодействия пользователей с использованием прикладных мета-описаний инноваций и прогнозных оценок их прикладной ценности [12, с. 1—6].

Внедрение технологий в ОНП-сети предполагается осуществить с помощью системы интернет сервисов, обеспечивающих ранжирование инноваций на основе прогнозных оценок целесообразности их применения в заданных приложениях [7, с. 28—32].

Связи внутри мультидисциплинарной образовательной системы поддержки компетенций функциональных и управленческих кадров в органах госуправления и наукоемких отраслях на основе образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой проек-



тируются и рассчитываются исходя из конкретного функционала данного элемента сети [6, с. 19—23].

С целью оптимизации коммуникации всех участников организационной сети на сетевых принципах этих связей и улучшения характеристик образовательно-научно-производственной сети с распределенной информационно-вычислительной средой осуществляется выработка унифицированных требований к интерфейсам, модулям, средствам представления и хранения знаний и создание на этой основе интеллектуальных систем и баз знаний, обеспечивающих эффективную работу с различными информационными ресурсами, комплексное решение задач инженерии знаний (поиска, накопления и анализа знаний) и создание интеллектуальных обучающих систем при осуществлении образовательной, научной, производственной деятельности.

При этом разрабатываемая система мониторинга образовательных процессов и ее информационная модель ОНП-сети базируется на преобразовании информации к обобщенному виду. Так, оперативное состояние компетентности персонала предприятия представляется в виде оперативных характеристик одного эквивалентного пакета базовых навыков и компетенций специалистов в научно-образовательной и научно-производственной сфере, т.е. в виде целого, даже если в составе компетентности персонала предприятия имеются разнотипные кластеры базовых навыков и компетенций. Точно также каждый участник ОНП-сети информационно представляется в виде целого обобщенными характеристиками, по аналогии с тем, как это делается в системах распознавания образов с использованием искусственных нейронных сетей.

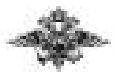
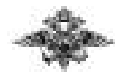
Движение каждого пакета базовых навыков и компетенций для каждой подсистемы ОНП-сети, рассматриваемой информационно как целое относительно системы более высокого иерархического уровня — всей ОНП-сети, также рассматриваемой информационно как целое, тоже отображается обобщенными параметрами, которые и используются в алгоритмах управления подсистемами (эквивалентными пакетам базовых навыков и компетенций специалистов в научно-образовательной и научно-производственной сфере). Это позволяет создавать «центры концентрации» пакетов базовых навыков и компетенций специалистов в научно-образовательной и научно-производственной сфере в каждой из подсистем

ОНП-сети на всех иерархических уровнях системы управления в реальных условиях [5, с. 120—128].

Интенсивность такой концентрации определяется интегральными выражениями; численно или в виде кривой представляется на соответствующем иерархическом уровне системы управления ОНП-сети для использования их в алгоритмах управления и для контроля за развитием образовательного процесса, а при необходимости, для использования при принятии оперативных решений участниками ОНП-сети или органами госуправления.

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.
2. Байтов А.В. Обеспечение энергоэкономической устойчивости атомного энергопромышленного комплекса России в системе глобальных факторов конкурентоспособности // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 29.
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.
4. Ефремов Д.Н. Проблемы развития новой технологической базы в индустриальном секторе российской экономики с опорой на ГЧП // Вестник экономической интеграции. 2013. № 8.
5. Ефремов Д.Н. Типология форм государственно-частного партнерства в сфере образования России // Экономический журнал. 2012. № 25.
6. Логинов Е.Л. Информационная платформа, объединяющая телематические, вычислительные и информационные сервисы в ЕЭС России // Научно-техническая информация. Сер. 2: Информационные процессы и системы. 2013. № 6.
7. Логинов Е.Л., Логинов А.Е. Интеллектуальная электроэнергетика: новый формат интегрированного управления в ЕЭС России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 29.



8. *Логинов Е.Л.* Российский атомный энергопромышленный комплекс: императивы глобальной конкурентоспособности // Экономика: теория и практика. 2012. № 3.

9. *Лукин В.К.* Проблемы сетевого управления финансовой деятельностью в трансграничном финансовом пространстве // Финансовая аналитика: Проблемы и решения. 2013. № 29.

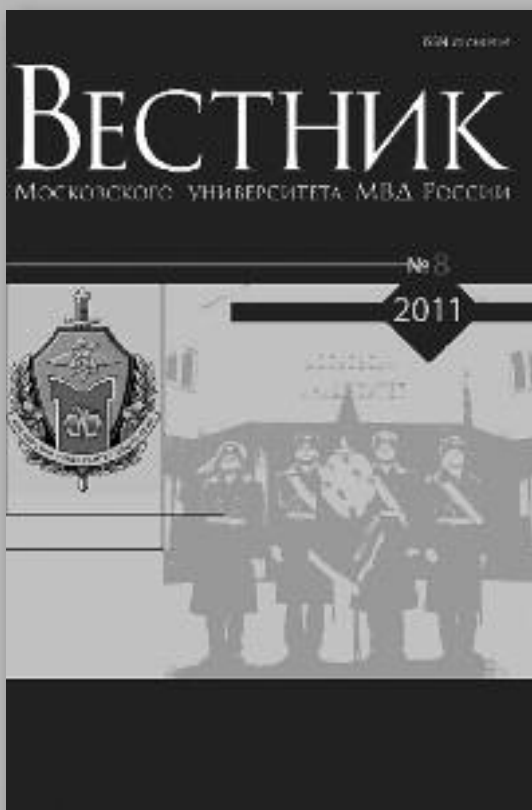
10. *Мищенко А.В.* Методы анализа электронных транзакций в глобальных информационных сетях // Инженерная физика. 2005. № 4.

11. Проблемы мониторинга функционирования распределенных информационных систем. М., 2005.

12. *Райков А.Н.* К основам устойчивости и целенаправленности функционирования систем поддержки решений. Ч. 1. Устойчивость // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. 1998. № 7.

13. *Шевченко И.В.* Финансовое регулирование российской экономики как макрокогерентной системы в условиях нелинейной экономической динамики // Финансы и кредит. 2013. № 22.

«ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ»



Каждый номер журнала содержит научные публикации членов профессорско-преподавательского состава Университета, адъюнктов, аспирантов, авторов из других образовательных учреждений. Для публикации в журнале представляют свои научные статьи также сотрудники различных подразделений органов внутренних дел, иных правоохранительных органов, судьи, прокурорские работники, нотариусы, члены государственных и муниципальных органов власти. Данные статьи отличаются большим объемом эмпирического материала, который может быть эффективно использован в ходе дальнейших научных исследований, в учебном процессе, а также в ходе правоприменительной практики, что придает журналу прикладной характер.

В журнале рассматриваются актуальные научные проблемы в области юридических, экономических, технических, педагогических, психологических наук, а также вопросы правоприменительной практики.

Основные разделы: педагогические и психологические науки; экономические и технические науки; юридические науки.

Журнал является рецензируемым. К рецензированию материалов привлекаются ученые ведущих научных и образовательных центров Москвы и других городов России.

Подписной индекс Агентства «Роспечать» 84629,
или на сайте: [URL://http://www.elibrary.ru/title_about.asp?id=9318](http://www.elibrary.ru/title_about.asp?id=9318)