



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

В.Л. Кубышко,

кандидат педагогических наук

И.А. Калининко,

кандидат педагогических наук

Н.В. Румянцев,

доктор юридических наук

С.С. Жевлакович,

кандидат социологических наук,

доцент,

Заслуженный работник

Высшей школы РФ

К.К. Гасанов,

доктор юридических наук,

профессор

А.В. Ендольцева,

доктор юридических наук,

профессор

В.О. Лучин,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

Заслуженный юрист РФ

С.С. Маилян,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный юрист РФ

А.Л. Миронов,

кандидат юридических наук,

доцент

Ю.А. Цыпкин,

доктор экономических наук,

профессор

Н.Д. Эриашвили,

кандидат исторических наук,

кандидат юридических наук,

доктор экономических наук,

профессор,

лауреат премии Правительства РФ

в области науки и техники

V.L. Kubyshko,

candidate of pedagogical sciences

I.A. Kalinichenko,

candidate of pedagogical sciences

N.V. Rumyantsev,

doctor of legal sciences

S.S. Zhevlakovich,

candidate of sociological sciences,

associate professor,

Honored worker

of higher school of Russia

K.K. Gasanov,

doctor of legal sciences,

professor

A.V. Endoltseva,

doctor of legal sciences,

professor

V.O. Luchin,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored worker of science of Russia,

Honored lawyer of Russia

S.S. Mailyan,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored lawyer of Russia

A.L. Mironov,

candidate of legal sciences,

associate professor

Yu.A. Tsyppin,

doctor of economic sciences,

professor

N.D. Eriashvili,

candidate of historical sciences,

candidate of legal sciences,

doctor of economic sciences,

professor,

winner of an Award of the Government of

Russia in the field of science and technology



РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

EDITORIAL COUNCIL

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

С.В. Алексеев,

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

Ю.М. Антонян,

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

А.В. Барков,

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

А.Р. Белкин,

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

Е.В. Богданов,

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

Л.Д. Гаухман,

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

О.Д. Жук,

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

О.Ю. Ильина,

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

Н.Г. Кадников,

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

Р.А. Каламкарян,

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

В.П. Камышанский,

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

И.Б. Кардашова,

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

Н.А. Колоколов,

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

LEGAL SCIENCES

S.V. Alekseev,

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

Yu.M. Antonyan,

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

A.V. Barkov,

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

A.R. Belkin,

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

E.V. Bogdanov,

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

L.D. Gaukhan,

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

O.D. Zhuk,

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

O.Yu. Ilyina,

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

N.G. Kadnikov,

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

R.A. Kalamkaryan,

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

V.P. Kamyshanskiy,

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

I.B. Kardashova,

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

N.A. Kolokolov,

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

**И.И. Котляров,**

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

С.Я. Лебедев,

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

А.Н. Левушкин,

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

Н.П. Майлис,

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

В.П. Малахов,

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

Г.Б. Мирзоев,

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

Н.В. Михайлова,

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

Р.С. Мулукаев,

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

А.М. Осавельюк,

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

А.С. Прудников,

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

А.В. Симоненко,

доктор юридических наук, профессор, начальник
Краснодарского университета МВД России

Л.В. Туманова,

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

Е.Н. Хазов,

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

О.В. Химичева,

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

I.I. Kotlyarov,

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

S.Ya. Lebedev,

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

A.N. Levushkin,

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

N.P. Maylis,

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

V.P. Malakhov,

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

G.B. Mirzoev,

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

N.V. Mikhaylova,

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

R.S. Mulukaev,

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

A.M. Osavelyuk,

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

A.S. Prudnikov,

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

A.V. Simonenko,

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

L.V. Tumanova,

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

E.N. Khazov,

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

O.V. Khimicheva,

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

**Н.М. Чепурнова,**

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

А.П. Шергин,

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

N.M. Chepurnova,

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

A.P. Shergin,

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

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

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

Р.П. Булыга,

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

Л.П. Дашков,

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

Р.В. Илюхина,

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

Г.М. Казиахмедов,

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

В.Г. Когденко,

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

М.А. Комаров,

доктор экономических наук, профессор

А.А. Крылов,

доктор экономических наук, профессор, ВНИИ МВД России

Е.И. Кузнецова,

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

Н.П. Купрешенко,

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

И.А. Майбуров,

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

М.М. Максимцов,

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

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

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

R.P. Bulyga,

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

L.P. Dashkov,

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

R.V. Ilyuhina,

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

G.M. Kaziahmedov,

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

V.G. Kogdenko,

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

M.A. Komarov,

doctor of economic sciences, professor

A.A. Krylov,

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

E.I. Kuznetsova,

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

N.P. Kupreshchenko,

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

I.A. Mayburov,

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

M.M. Maksimtov,

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

В.Б. Мантусов,

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

В.С. Осипов,

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

Г.Б. Поляк,

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

С.Г. Симагина,

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

V.B. Mantusov,

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

V.S. Osipov,

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

G.B. Polyak,

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

S.G. Simagina,

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

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

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

Л.А. Казанцева,

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

А.Л. Ласкин,

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

Ю.Ф. Подлипняк,

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

А.А. Реан,

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

В.Ф. Родин,

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

А.М. Столяренко,

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

С.Н. Федотов,

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

В.Л. Цветков,

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

**PEDAGOGICAL SCIENCES
PSYCHOLOGICAL SCIENCES****I.V. Groshev,**

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

L.A. Kazantseva,

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

A.L. Laskin,

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

Yu.F. Podlipnyak,

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

A.A. Rean,

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

V.F. Rodin,

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

A.M. Stolyarenko,

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

S.N. Fedotov,

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

V.L. Tsvetkov,

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

УЧРЕДИТЕЛЬ:

**Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации**

*Начальник Московского
университета МВД России
генерал-майор полиции,
кандидат педагогических наук,
доцент*

И.А. Калининченко

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

Н.Д. Эриашвили

E-mail: nodari@unity-dana.ru

Тел. 8 (499) 740-68-30

РЕДАКЦИЯ:

Главный редактор

А.Л. Миронов

*кандидат юридических наук,
доцент*

Редактор

И.И. Кубарь

кандидат юридических наук

Ответственный секретарь

Д.Е. Барикаева

*В подготовке номера
участвовали:*

Л.С. Антоненко,

М.И. Никитин,

А.И. Антошина

Верстка номера

М.Е. Киселева

*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 ❖ № 2 • 2015

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ИВАНОВ А.А. О противоречивых тенденциях развития российского законодательства в сфере борьбы с преступностью во второй половине XVIII в.	10
ИВАНЧЕНКО Ю.А. Особенности сочетания правового и неправового содержания в понимании современной государственной власти в рамках правовой теории	15
ОРЛОВ К.А. Отдельные аспекты формирования объективного общественного мнения о деятельности полиции	18
ПЫШЬЕВА Е.А. Потенциал самоорганизации основных типов права.....	24
АКИМОВА С.А. Деятельность уполномоченных органов в сфере миграции в Республике Ирландия	29
БЕЗРУКОВ А.В. Реализация Конституции Российской Федерации в условиях обеспечения правопорядка органами публичной власти	32
ВОРОНОВ Д.В. Обеспечение социально-экономических прав сотрудников органов внутренних дел как одна из детерминант реформирования МВД России.....	38
ГРИГОРЬЕВ И.Б. К вопросу об актуальности исследования содержания юридической категории «безопасность» в конституционно-правовой доктрине	44
ДЕМИДОВ В.Н. Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: общее и особенное	54
КАСАТКИН М.Н. Право на образование, его место и роль в общей системе прав человека.....	62
БЕСПАЛОВ Ю.Ф. К вопросу о понятии, субъектном составе и особенностях корпоративного договора	66
ВОЙТЮЛЬ А.В. Об ответственности за просрочку исполнения обязательств по автомобильной перевозке груза.....	71
НЕЧУХАЕВА О.В. Источники правового регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации	75
СМЕРДИНА Ю.С. Оперативное управление и хозяйственное ведение в системе МВД России	81
ОСОКИН Р.Б. Состояние уголовно-правового противодействия преступлениям против общественной нравственности в некодифицированный период развития российского уголовного законодательства	86
САЧЕК А.Г. Обеспечение экономической безопасности, как сложная система	90
ТАРУБАРОВ В.В. Некоторые криминологические признаки преступлений, совершаемых в общественных местах.....	95
ФАДЕЕВ В.Н. Общенациональные интересы и деидеологизация общества	99
ЖУДРО И.С. Значение международных обычаев в формировании правового режима Арктики.....	107
ЛЕВИН А.О. Обеспечение прав и свобод человека в условиях введения чрезвычайного законодательства.....	116
КАЗАНЦЕВ С.Я., ЛЕЙНОВА О.С. К вопросу о производстве обыска в современных условиях	123
КАРДАШЕВСКАЯ М.В. Источники развития криминологической методологии как раздела криминологии; связь с другими отраслями научного знания	127
МАЛЬЦЕВ Д.И. Криминологическая характеристика незаконной охоты (по материалам Республики Беларусь)	129
ПИЧУГИН С.А. Система методов комплексного криминологического исследования внешнего облика человека, ориентированная на оперативно-разыскную и следственную деятельность	135
БОГДАНОВ А.В., ТУРБИНА О.В., ХАЗОВ Е.Н. Оперативно-разыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России	140
БЫКАДОРОВ В.А., ВАСИЛЬЕВ Ф.П. Значимость технических регламентов в деятельности органов МВД России	145
ВИШНЕВСКИЙ А.А. О формах взаимодействия правоохранительных органов при обеспечении экономической безопасности государства.....	152

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 редакции, 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 вправе обязать редакцию опубликовать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом.

Формат 60x84 1/8.
Печать офсетная. Тираж 1500 экз.
(1-й завод — 300).

Отпечатано в типографии «Буки Веди» ООО «Ваш полиграфический партнер» Москва, Ильменский пр-д., д. 1, корп. 6
Тел. 8 (495) 926-63-96



ИШМУРАТОВ П.Н. Контроль участковых уполномоченных полиции за субъектами частной охранной деятельности: правовая основа и пути повышения эффективности.....	155
КАРДАШЕВСКИЙ В.В. Административно-правовое регулирование реализации управленческих решений в органах внутренних дел.....	160
КУЧЕНИН Е.С. Комплексный подход к развитию навыков проведения отчета участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе.....	165
МЕЛЬНИКОВ А.В. Современные особенности научно-теоретического толкования о территориальных органах внутренних дел как о субъектах исполнения государственных функций.....	168
ПРУДНИКОВА Т.А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционных процессов в Австрийской Республике.....	173
СОКОЛОВ Ю.В. О некоторых проблемах квалификации мелкого хулиганства.....	177
ФЕДОРОВ А.Э. Правовые основы взаимодействия общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах с подразделениями МВД-УВД.....	180
ФЕДОРОВА И.В. Формы и методы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.....	185
ЧУРСИН О.А. Профессиональная подготовка сотрудников органов внутренних дел по месту службы: перспективы и тенденции.....	193
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., САЛАМОВ С.-Э.А. Банковская система или система кредитных организаций в Российской Федерации: проблемы выбора.....	197

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

БЫКОВСКАЯ Ю.В. Жилищное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей: современное состояние и направления развития.....	200
ГИОЕВ Г.В., ТИТОВ В.А., ВОРОТНЕВ А.С. Оценка эффективности и качества деятельности тыла ОВД.....	208
ДОМБРОВСКИЙ Р.Р. Особенности оценки процессов, происходящих в рамках современной системы международной конкуренции и конкурентоспособности.....	218
КОСОВ М.Е., АХМАДЕЕВ Р.Г. Расходы на научные исследования: налоговые послабления.....	224
МАГОМЕДОВ А.А. Влияние криминализации экономики на развитие агропромышленного комплекса региона.....	230
МАРГИЕВ З.В. Контроль, финансовый контроль и аудит как неотъемлемые элементы обеспечения экономической безопасности Страны.....	236
НАГАПЕТЬЯНЦ Р.Н. Маркетинг в сфере транспортных услуг.....	241
НИКУЛИНА Н.Н., ШАШКИНА М.Е., ЭРИАШВИЛИ Н.Д. Правовые и экономические основы факультативного перестрахования.....	246
СИМАГИНА С.Г., НИКУЛИН Л.Ф. Исследование и моделирование влияния гендерного аспекта на эффективность менеджмента и самоорганизацию при переходе к шестому технологическому укладу экономики Российской Федерации.....	254
ХАДИСОВ М.-Р.Б. Анализ и оценка экономической безопасности Чеченской Республики.....	259

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

МАЛЬЦЕВА Е.В. Компетентностный подход и его использование в социально-культурном развитии личности старшеклассников.....	268
ПАШКОВ В.И. Зачение духовных ценностей для современных военнослужащих.....	272
БЕЛЬСКИЙ В.Ю., ЖУРАВЛЕВ Д.А. Принципы и приоритеты формирования государственной кадровой политики России.....	276
КУРСКОВ Д.Ю. Ф.А. Степун: мысли о России.....	279
ЛАЩЕНОВ М.С. Построение партнерской модели как условие эффективного взаимодействия в правоохранительной сфере.....	281
ОСОКИН Д.Б. Самореализация как звено в механизме преодоления кризиса профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста.....	286
СТУКАНОВ В.Г. К проблеме изучения психологических механизмов формирования правосознания.....	292

FOUNDER:

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

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

I.A. Kalinichenko

*Scientific editor, responsible
for the publication, the winner
of the award of the Government
of the Russian Federation
in the field of a science and technics,
doctor of economics, candidate
of law sciences, candidate of
historical sciences, professor*

N.D. Eriashvili

E-mail: nodari@unity-dana.ru
Tel. 8 (499)740-68-30

EDITORIAL STAFF:

Editor-in-Chief

A.L. Mironov

*candidate of law sciences,
associate professor*

Editor

I.I. Kubar

candidate of law sciences

Executive secretary

D.E. Barikaeva

*In edition preparation
participated:*

L.S. Antonenko,

M.I. Nikitin,

A.I. Antoshina

Imposition

M.E. Kiseleva

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 address:

109028, Moscow,

Malyj Ivanovskij per., d. 2.

Tel. 628-57-16

E-mail:

vestnik.mosu.mvd@mail.ru

VESTNIK**MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII****Contents** ❖ **№ 2 • 2015****JURISPRUDENCE**

IVANOV A.A. About contradictory trends in the development of Russian legislation in the fight against crime in the second half of the XVIII century	10
IVANCHENKO Y.A. Features combination of legal and another content in the understanding of modern state authority within the legal theory.....	15
ORLOV K.A. The role of community councils in the internal affairs	18
PYSHYEVA E.A. The potential of self-organization of the basic types of law	24
AKIMOVA S.A. The activity of authorized bodies in the sphere of migration in the Republic of Ireland	29
BEZRUKOV A.V. The implementation of the Constitution of the Russian Federation in the conditions of law enforcement by public authorities.....	32
VORONOV D.V. Provision of socio-economic rights of employees of internal Affairs bodies as one of the determinants of the reform of the interior Ministry of Russia.....	38
GRIGORYEV I.B. To a question of relevance of research of the content of the legal category «safety» in the constitutional and legal doctrine.....	44
DEMIDOV V.N. Competence of constitutional (charter) courts of subjects of the Russian Federation: general and special.....	54
KASATKIN M.N. The right to education, its place and role in the overall human rights system	62
BESPALOV YU.F. To the question about the concept, the subject composition and features of the corporate contract.....	66
VOITUL A.V. The liability for a delay in performance of obligations under the carriage of cargo.....	71
NECHUKHAEVA O.V. Legal regulation sources of audit in the Russian Federation.....	75
SMERDINA YU.S. Operative administration and economic management in the system of the Ministry of the Internal Affairs of the Russian Federation	81
OSOKIN R.B. The state of criminal and legal combating to crimes against public morality in non-codified period of development of the russian criminal law	86
SACHEK A.G. Economic security as a complex system	90
TARUBAROV V.V. Some criminological characteristics of the crimes are committed in public places	95
FADEEV V.N. All-national interests and deideologizing of the society	99
JOUDRO I.S. Importance international customs in formation territorial claims in the Arctic.....	107
LEVIN A.O. Ensuring the rights and freedoms in terms of the introduction of emergency legislation.....	116
KAZANTSEV S.Y., LEINOVA O.S. To a question of production of a search in modern conditions.....	123
KARDASHEVSKAYA M.V. The sources of the development of forensic techniques as a division of criminology, communication with other branches of scientific knowledge.....	127
MALTSEV D.I. Criminological characteristics of illegal hunting (based on the Republic of Belarus).....	129
PICHUGIN S.A. The system of methods of complex criminalistic research of appearance of the person focused on quick and investigation and investigative activity	135
BOGDANOV A.V., TURBINE O.V., KHAZOV E.N. The role and importance of operative-search activities to counter organized crime in the sphere of illegal migration in Russia	140
BIKADOROV V.A., VASILEV F.P. The significance of technical regulations in the work of the Ministry of Internal Affairs of Russia.....	145
VISHNEVSKI A.A. About the form of cooperation between law enforcement authorities when ensuring economic security states	152

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
«Buki Vedi» LLC «Your Publishing
Partner»
Moscow, IImensky pr-d, d. 1, bldg. 6
Ph. 8 (495) 926-63-96



ISHMURATOV P.N. Control precinct police for the subjects of private security activities: legal basis and ways to improve efficiency	155
KARDASHEVSKIY V.V. Administrative and legal regulation implementing management decisions in the internal affairs bodies	160
KUCHENIN E.S. An integrated approach to the development of district policeman skills of public speech on the work done.....	165
MELNIKOV A.V. Modern features of scientific-theoretical interpretation of the local internal affairs as of the performance of government functions	168
PRUDNIKOVA T.A. Legal bases of activity of authorized bodies in the sphere of migration on the regulation of migration processes in the Republic of Austria	173
SOKOLOV YU.V. About some problems of qualification disorderly conduct.....	177
FEDOROV A.E. Legal basis for the interaction of Public Council under the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies with the Interior Ministry, police department	180
FEDOROVA I.V. Forms and methods of cooperation between police forces and institutions of civil society	185
CHURSIN O.A. Professional training employees of internal affairs on-site service: Perspectives and tendencies.....	193
ERIASHVILI N.D., SALAMOV S.-E.A. The banking system or the system of credit institutions in the Russian Federation: the problem of choice	197

ECONOMIC SCIENCE

BYKOVSKAYA YU.V. Housing police officers and their families: current state and development trends.....	200
GIOEV G.V., TITOV V.A., VOROTNEV A.S. Assessment of efficiency and quality of activity of the logistics of DIA.....	208
DOMBROVSKIY R.R. The analysis of processes in the modern system of international competition and competitiveness	218
KOSOV M.E., AKHMADEEV R.G. Expenditures on scientific research: tax exemptions	224
MAGOMEDOV A.A. The impact of the criminalization of the economy on the development of agriculture in the region	230
MARGIEV Z.V. Control, financial control and audit as essential elements of ensuring economic security of the Country	236
NAGAPETYANCE R.N. Marketing in the field of freight services.....	241
NIKULINA N.N., SHASHKINA M.E., ERIASHVILI N.D. Legal and economic basis for facultative reinsurance.....	246
SIMAGINA S.G., NIKYLIN L.F. Research and simulation of gender aspect impact on management efficiency and self-organization when passing to Russian Federation economy sixth technology mode	254
KHADISOV M.-R.B. Evaluation and analysis of economic security Chechen Republic: retrospective and reality	259

PEDAGOGICAL SCIENCE

MALTSEVA E.V. Competence-based approach and cultural development of the personality of the pupil	268
PASHKOV V.I. The value of spiritual values for modern military personnel.....	272
BELSKIY V.YU., ZHURAVLEV D.A. The principles and priorities of the formation of the personnel policy of Russia.....	276
KURSKOV D.YU. F.A. Stepun: thoughts about Russia	279
LASHCHENOV M.S. Creation of partner model as a condition of effective interaction in the law-enforcement sphere.....	281
OSOKIN D.B. Self-realization as a link in the mechanism of overcoming of crisis of professional development of the state employee in conditions of career growth	286
STUKANOV V.G. The problem of study psychological mechanisms of formation of legal consciousness.....	292

О ПРОТИВОРЕЧИВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII В.

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ИВАНОВ,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

E-mail: alex.iv25@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются особенности карательной политики российского государства во второй половине XVIII в. Делается вывод о стремлении законодателя уловить гуманистические тенденции европейской правовой доктрины, учесть протекающие сложные социальные процессы, сохранив при этом консервативность существующих крепостнических отношений.

Ключевые слова: идеи западных гуманистов; российские просветители; Уложенная комиссия; демократизация законодательства; персонализации ответственности; трансформация понятия вины; сословная принадлежность правонарушителя; особый статус несовершеннолетних и женщин; гуманизация наказания.

Annotation. The author considers features of the penal policy of the Russian state in the second half of the XVIII century and makes conclusion about efforts of lawmakers to catch humanistic tendencies of European legal doctrine, to take into account the complex social processes but to keep the conservatism of the existing feudal relations.

Keywords: western ideas of the humanists; Russian educators; Legislative Commission; democratization of lawmaking; personification of responsibility; transformation of the notion of guilt; class accessory offender; the special status of women and minors; humanization of punishment.

Петровские реформы привели к тому, что Россия больше не была изолирована от влияния западных идей. Поэтому все европейские изменения в достаточной мере коснулись и ее. К концу XVIII — началу XIX вв. общественные и политические противоречия и противостояния резко обострились. В немалой степени этому способствовало включение России в бурную международную жизнь, проникновение идей западных гуманистов и появление своих просветителей, влияние французской революции и др.

Дворянство постепенно стало более закрытой, консолидирующейся корпорацией и единственным господствующим сословием. В отличие от петровских времен, с практически бесправным положением перед лицом монарха любого подданного, при

его преемниках дворянство получило максимально возможные привилегии. В числе их право на создание органов дворянского самоуправления, что позволяло, пусть и ограниченно, но вкупе с купеческими, городскими и иными корпорациями говорить об участии общественности в решении наиболее важных для общества и государства вопросов. Особенно ярко общественное участие проявилось в работе Уложенной комиссии. И несмотря на то что от ее деятельности в финале осталось лишь несколько планов, т.е. простых оглавлений и несколько сочиненных по этим планам отрывков, ее работа основывалась все-таки на полутора тысячах наказов дворян, горожан, казаков, разных категорий государственных крестьян, материалах обсуждения этих наказов и проектах прав сословий¹.

Екатерина II в Наказе отмечала, что равенство граждан состоит в том, чтобы все подчинены были одинаковым законам (ст. 209 Наказа). При этом, естественно, под категорию «все» явно не входила большая часть населения России — крестьяне и иные податные сословия. Для различных сословий были разные уровни законности и равенства. Но тем не менее на общем фоне Просвещенного абсолютизма, упования на силу писаного закона² и иные сословия (естественно, кроме помещичьих крестьян), и прежде всего зарождающаяся буржуазия (выходцы и купечества и зажиточных крестьян), получали определенные правовые гарантии. Например, неприкосновенности личности в виде освобождения из-под стражи совестным судом и право бить челом на виноватого в незаконном задержании (ст. 395, 401 Учреждения о губерниях 1775 г.).

В этот период терялись когда-то резко очерченные границы архаичных родов и сословий, общество все более дробилось на множество разнородных слоев. В то же время, резко обострились противоречия между ними, борьба между старыми феодально-крепостническими порядками и новыми капиталистическими формами хозяйствования. Над всем этим стояла абсолютная императорская власть, всячески старающаяся сгладить напряженность различными маневрами: от заигрывания с либерализмом до репрессий и террора.

В середине XVIII в. по феодальному праву был нанесен сокрушительный удар. В Европе вышла книга Ч. Беккариа «О преступлениях и наказаниях», в которой автор, подвергнув беспощадной критике всю современную ему практику осуществления правосудия, выдвинул идеи о необходимости соизмерения выносимого наказания тяжести преступления, о равенстве перед судом и наказанием, об ограничении смертной казни, о запрещении жестоких наказаний и применения пыток и т.д.³. Многие положения труда Ч. Беккариа, а также сочинений ряда других мыслителей были включены Екатериной II в Наказ Уложенной комиссии (учреждения по систематизации законодательства) в 1767 г. И хотя многие из этих положений не нашли своего реального воплощения в действующем законодательстве, они послужили базой для последующего глубокого исследования сущности основ-

ных институтов права и их дальнейшего совершенствования⁴.

В первую очередь нужно отметить стремление к последовательной и истинной персонификации ответственности. Именно о ней говорилось в именном сенатском Указе от 22 августа 1765 г. «Об отмене вытей, налагаемых по татиным и разбойным делам на целые селения, и о штрафовании только тех крестьян, которые о ворах и разбойниках знали»: «недостающее же число (похищенных вещей. — А.И.) взыскивать с тех только одних, кои воров и разбойников заведомо держали и об их воровствах знали... и с тех, кто воровские пожитки заведомо ж покупал; а больше того... с других, ни с кого виною и ведением не обличившихся, не взыскивать»⁵.

Долгое время вина была не психологическим, а собственно юридическим (если не сказать, механическим) критерием. Ее наличие и вид определялись, исходя из опасности совершенного правонарушения. «Которые тати и разбойники в средних винах, запятнав и бив кнутом, давати на чистые руки з записми. А иных в средних винах, запятнав, ссылати в Сибирь». При этом различие между «средними» и «малыми винами» проводилось достаточно просто: «А малая вина: разбой один или татьба одна или татьбы две небольшие, а убивства и пожегу не было. А средняя вина: разбои два или татьбы три небольшие, а пожегу и убивства не было»⁶. Для определения приговора учитывать внутренние переживания субъекта ответственности не было никакой необходимости, достаточно было только факта деликтного деяния и собственного признания субъекта, которое легко добывалось под пыткой. Судья же, руководствуясь подобными конкретными указаниями закона и определенными, выработанными практикой признаками, выносил приговор «по силе дела» и «по рассмотрению своему правому». Именно в этом и заключалась индивидуализация юридической ответственности по признакам субъективной стороны правонарушения.

Однако, со временем положение стало существенно меняться. Вина постепенно стала занимать свое надлежащее место в числе обстоятельств, учитываемых при наказуемости деяний, привлечении к ответственности и определении ее меры. Например, в преамбуле Манифеста «О поединках» от

21 апреля 1787 г. было закреплено положение, включающее ответственность за «голый умысел»: «Слова не составляют вещи, подлежащей преступлению»; п. 9 указывал на необходимость выяснения виновности преступника: «...надлежит знать: было ли намерение обидеть, или оскорбить, или вредить»⁷.

Особое значение имела сословная принадлежность правонарушителя. Так, за неосторожное убийство «знатных тюремным арестом на две недели, а прочих состоящих в классах и дворян и знатное купечество сажать в тюрьму же на месяц, учинить им церковное покаяние... а подлых сечь плетью дабы смотря на то впредь с пушей осторожностью поступали» (ст. 15 проектов Уголовного Уложения 1754 и 1766 гг.).

Традиционной для рассматриваемого времени была и множественность наказаний за одно правонарушение. Судья мог, особенно при неопределенности санкции, выбирать из имеющегося арсенала в широких границах: от смертной казни (простой или мучительной) до небольшого денежного штрафа. Но зачастую назначалась совокупность наказаний: калечащих (вырывание ноздрей, отрезание языка, отсечение руки, ноги); болезненных (битье кнутом, батогами, плетью); лишение свободы в различных его проявлениях (тюрьма, ссылка, каторга) и продолжительности (срочное, бессрочное, неопределенное). Допускался и некий символизм: после позорящего наказания — шельмования преступника клеймили, вырывали ноздри, а затем отрубали голову. Однако, такое многовариантное комбинирование наказаний применялось, как правило, в отношении политических и иных особо тяжких преступников. В большинстве случаев все было предельно ясно: деяние налицо, виновный найден и сознался (часто в пытке), кнут или батоги рядом, а бескрайние сибирские просторы примут и бесследно растворят сколько угодно татей⁸.

Общая карательная направленность правовой политики государства время от времени существенно смягчалась различного рода амнистиями, приуроченными к различным государственно- и общественно значимым событиям.

С конца XVIII в. в Европе быстро растет протест против жестоких наказаний и находит своих

последователей призыв к гуманности в борьбе с преступниками. Эти идеи распространяются и в России, ибо Беккариа, Монтескье, Бентам, Радищев и многие другие просветители видели в преступнике личность⁹. И. Бентам (в 1786—1787 гг. находился в России), как и Беккариа, также выступал против чрезмерного ужесточения наказания: «Политика законодателя, все наказывающего смертной казнью, похожа на трусливое отвращение ребенка — он раздавливает насекомое, на которое боится взглянуть»¹⁰. Он разработал модель идеального преступника и, выявив факторы, влияющие на «чувствительность личности», составил таблицу «удовольствий и страданий» человека. Основной целью наказания он видел возмещение ущерба, исправление преступника и предупреждение преступлений. Возмездие же — в то время единственно доминирующую цель, И. Бентам предлагал рассматривать не более чем побочную. В целях индивидуализации наказания он предлагал учитывать комплекс определенных психофизиологических и социальных факторов («обстоятельств, оказывающих влияние на чувствительность»), по его мнению, лежащих в основе конкретных причин и особенностей совершенного деяния конкретным лицом (его пол, возраст, общественное положение и имущественное состояние, воспитание, вероисповедание и др.). Достичь поставленных перед наказанием целей позволит только тщательный учет таких индивидуальных свойств¹¹. Некоторыми важнейшими выводами мыслителя были следующие: «должно, чтобы зло наказания превосходило выгоду преступления»; «чем меньше неминуемость наказания, тем больше должна быть строгость его»; «чем важнее преступление, тем более можно решиться на наказание жестокое для вящей надежды предупредить его»; «одинаковые наказания за одинаковые преступления не должны быть налагаемыми на всех преступников без изъятия. Надлежит принимать в уважение обстоятельства, имеющие влияние на чувствительность» и др.¹².

Здесь нужно заметить, что и Екатерина II в своем Наказе, в стремлении поставить особенности наказания в зависимость от объекта преступного посягательства, отметила, что, например, за совершение преступления против нравственности

следовало наказывать лишением всех благ, «которые связываются обществом с чистотою нравов, денежными пенями, пристыжением..., публичным обезславлением, изгнанием из города или из общества» (ст. 77); преступления против общественного порядка («против спокойствия и тишины») должны влечь «лишение спокойствия, ссылку, исправительные наказания» (ст. 78); преступления же против общественной безопасности должны наказываться не иначе как смертной казнью и телесными наказаниями (ст. 79).

Постепенно устрашение как цель наказания подвергается осуждению¹³ и в результате многолетних дискуссий формируется качественно новое направление целей наказания — исправление и предупреждение. Личность виновного как критерий индивидуализации наказания все больше начинает определять порядок применения телесных наказаний, но лишь по формальным признакам. Например, исходя из возраста привлечения к юридической ответственности. Этот вопрос становился предметом рассмотрения в Сенате в 1742 г. Было признано малолетними считать до 17 лет, эти лица освобождались от пытки и казни. В проекте Уложения 1754 г. говорилось, что безумных и малолетних обвиняемых, которым меньше 10 лет, «с пристрастием не опрашивать и к распросу не принуждать, и не истязывать понеже, не имея разума, ни в чем умышленного преступления учинить и наказаны быть не могут»¹⁴. Тем не менее никакие противоправные деяния субъектов без наказания власть старалась не оставлять, поэтому в практике встречалось немало случаев, когда за совершенное преступление взрослый бывал наказан кнутом, а его несовершеннолетние соучастники («дети малые») — плетью. В 1765 г. была сделана попытка установления твердых правил привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних и применения наказания в отношении них. Наказывать плетью несовершеннолетних от 15 до 17 лет, розгами (вместо батога) — от 10 до 15 лет, десятилетние отдавались для наказания родителям, опекунам или помещикам. Причем преступления, совершенные «в малолетстве» предписывалось не учитывать при совершении последующих преступлений. В процессе индивидуализации юридической ответственности предписывалось

не полагаться на слова обвиняемых несовершеннолетних, а заниматься сбором соответствующих данных, подтверждающих возраст виновного. Любопытно, что, установив особый статус несовершеннолетних преступников, правительство из соображений предупреждения соблазна злоупотребления им со стороны соответствующих лиц запретило его публиковать, разослав секретным порядком в необходимые присутственные места¹⁵. Начиная с 1775 г. дела о преступлениях несовершеннолетних стали рассматривать совестные суды.

Особый уголовно-правовой статус в соответствии с Указом 1798 г. приобрели преступницы-беременные женщины и женщины с малолетними детьми. В качестве индивидуализации наказания телесные наказания в отношении них откладывались до истечения 40 дней после родов и на полтора года кормящим грудью.

К 80-м годам XVIII столетия в сфере уголовного наказания была проведена четкая дифференциация всего населения страны на две группы: изъятых и неизъятых от телесных наказаний («телесное наказание не коснется благородного», «никто из неблагородных да не избежит наказания»). При этом телесная неприкосновенность лиц благородного происхождения — дворян представлялась естественным и неотъемлемым ни при каких условиях свойством, даже в случае снятия по суду дворянского титула. Впоследствии, в правлении Павла I на некоторое время пытка и телесные наказания вновь были возвращены для дворянского сословия. Причем сам император мотивировал это достаточно логичным с точки зрения юриспруденции суждением: «Как скоро снято дворянство (приговором суда), то уже и привилегия до него не коснется». В 1802 г. вышло запрещение наложения оков на осужденных дворян. В самом начале XIX в. как процессуальное действие наконец-то была запрещена пытка. При этом Александр I на соответствующем указе было высказано пожелание: «чтобы само название пытки, стыд и укоризну человечеству наносящее, изглажено было навсегда из памяти народной»¹⁶.

Таким образом, для законотворческой деятельности второй половины XIX в. был характерен интуитивный поиск магистральных направлений

процесса гуманизации карательного законодательства. Особенно это касалось попыток более подробной разработки элементов субъективной стороны преступления, являющихся важнейшими критериями индивидуализации юридической ответственности и наказания. Прежде всего института вины, побудительных мотивов совершения правонарушений, а также целей наказания в свете складывающихся новых основ правовой политики государства в сфере борьбы с преступностью, все более и более ощущающей влияние социальных факторов на совершение преступлений и необходимость их учета при наказании их субъектов.

¹ См.: *Ружницкая И.В.* Судебное законодательство Николая I (работа над Уголовным и Гражданским уложениями) // Отечественная история. 2001. № 4. С. 54.

² Рассуждая о рамках личной свободы людей в обществе, Екатерина II в своем «Наказе» отметила: «Надобно уже себе точно и ясно представлять, что есть вольность? Вольность есть право все то делать, что законы дозволяют; и если бы где какой гражданин мог делать законами запрещаемое, там бы уже больше вольности не было; ибо и другие имели бы равным образом сию власть» (ст. 38 Наказа). Императрица прямо связывала проблему личной свободы — «вольности» с правом, приобретающим форму закона: «Государственная вольность во гражданине есть спокойствие духа, происходящее от мнения, что всяк из них собственно наслаждается безопасностью; и чтобы люди имели сию вольность, надлежит быть закону таковому, чтоб один гражданин не мог бояться другого, а боялись бы все одних законов» (ст. 39 Наказа). См.: *Ковлер А.И.* Антропология права. М., 2002. С. 228—230.

³ *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1939.

⁴ Вместе с тем, российское общество еще не было готово принимать новые гуманистические идеи, вошедшие в «Наказ». Не случайно сам текст, переведенный на многие европейские языки и разосланный в иностранные представительства, в России для общественности остался практически неизвестным. Однако, свою роль фактора, указывающего на определенную имеющуюся неблагополучность ситуации в деле выбора целей и мер борьбы с преступностью, он сыграл.

Книга Ч. Беккариа в России переводилась шесть раз и пять из них в XIX в. См.: *Юмашев Ю.М.* Беккариа и Россия // Государство и право. 1995. № 7. С. 136—137, а также: *Зарудный С.* Беккариа «О преступлениях и наказаниях» в сравнении с главой X «Наказа» Екатерины II и с современными русскими законами. СПб., 1879.

⁵ См.: Законодательство Екатерины II. В 2-х т. Т. 2 / Отв. ред. О.И. Чистяков, Т.Е. Новицкая. М., 2001. С. 842.

⁶ См.: *Анисимов Е.В.* Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII в. М., 1999. С. 488.

⁷ См.: Законодательство Екатерины II. В 2-х т. Т. 2. С. 853—863.

⁸ В этой связи можно привести любопытные выдержки из приговора того времени, позволяющие на конкретном примере увидеть многие яркие особенности карательной уголовной

и пенитенциарной политики второй половины XVIII в. И так, в приговоре 1788 г. об осуждении Василия Брагина 32 лет от роду на вечную каторгу сказано: «штрафован был в 1774 г. за воровство бергниера (горного чиновника) пожитков — плетми; у крестьянина овчинного тулупа — батожьем; из торговой лавки сапогов — плетми и содержанием под караулом одну неделю.

В 1776 году: за кражу разных пожитков — плетми; у крестьянина саней и войлока — батожьем. В 1778 году за воровство лошади — плетми. В 1780 году за воровство из лавки денег и товаров — гонением шпирутенем через тысячу человек восемь раз. В 1781 и 1782 годах за побеги из службы, чинимые у разных людей воровства, по заключительной воинским судом сентенции, приговорен к наказанию кнутом, вырезыванию ноздрей и посылке в Томский завод на каторжные работы вечно, а по молодости лет наказание кнутом заменено полугодным его содержанием под караулом скованного с употреблением в работу.

За покражу у бергниеров Степанова и Завьялова денег и пожитков на 30 рублей 21,5 копеек ассигнациями и за побег из-под караула по указу кабинета ее величества от 17 марта 1785 года наказан прогнанием через тысячу человек восемь раз и в рассуждении, что он уже прежде находился в побеге и разных воровствах и за то наказан, отослать в каторжную работу вечно в Нерчинские рудники». См.: *Гернет М.И.* История царской тюрьмы. М., 1941. Т. 1. С. 68—69.

⁹ В числе работ зарубежных и отечественных мыслителей, затрагивающих проблемы общественного устройства, взаимоотношений государства и человека и другие вопросы и опубликованных в рассматриваемый период, можно отметить следующие: *Беккариа Ч.* «О преступлениях и наказаниях» (1764); *Монтескье Ш.* «О духе законов» (1748); *Бентам И.* «Принципы законодательства», «Деонтология или наука о морали»; *Щербатов М.М.* «Размышления о законодательстве вообще», «Путешествие в землю Офирскую шведского дворянина С.», «О повреждении нравов» (80-е годы XVIII в.); *Посошков И.Т.* «Книга о скудности и богатстве» (1724); *Радищев А.Н.* «Путешествие из Петербурга в Москву» и др.

¹⁰ *Бентам И.* Основные начала уголовного кодекса // Соч. СПб., 1857. Т. 1. С. 677; Цит. по: *Иниаков С.М.* Зарубежная криминология. М., 1997. С. 27.

¹¹ См.: *Остроух А.Н.* Учение Бентама о праве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9, 22.

¹² См.: *Иниаков С.М.* Зарубежная криминология. М., 1997. С. 26—27.

¹³ Например, Г. Горденков писал: «Нельзя мучить преступника — человека единственно для того, чтобы другим не вздумалось подражать ему». См.: *Горденков Г.* Разбор основных начал уголовного права. Харьков, 1832. С. 15.

¹⁴ См.: *Анисимов Е.В.* Дыба и кнут... С. 400, 518.

¹⁵ См.: Указы Правительствующего Сената от 26 июня 1765 г. «О производстве дел уголовных, учиненных несовершеннолетними, и о различии наказания по степени возраста преступников» и от 31 августа 1765 г. «О собирании справок о летах преступников, выдающих себя за малолетних» // Законодательство Екатерины II. В 2-х т. Т. 2. С. 840—841, 844—845.

¹⁶ См.: *Чельцов-Бебутов М.А.* Курс советского уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовно-процессуального процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М., 1957. С. 721—722.

ОСОБЕННОСТИ СОЧЕТАНИЯ ПРАВОВОГО И НЕПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ В ПОНИМАНИИ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РАМКАХ ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ИВАНЧЕНКО,

инспектор Ученого совета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

E-mail: hedgivan@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается государственная власть с точки зрения различных подходов, раскрывающих политический и правовой смысл существования и деятельности государственной власти; дается характеристика современной государственной власти как предмета правовой теории.

Ключевые слова: государственная власть, право, политика, сущность, содержание.

Annotation. In the article the state authority is considered from the point of view of different approaches, revealing the political and legal meaning of existence and the activities of public authorities and based on the characteristics of modern state power of a subject of legal theory.

Keywords: state authority, law, politics, nature, content.

Власть — это способность и возможность осуществлять волю властвующих, воздействовать на деятельность и поведение других людей. Публичная власть — это власть, выделенная из общества, являющаяся одним из признаков, отличающих государство от догосударственного общества. Власть как способность к действию государственных органов не только сосредоточена в них, но и исходит от них в виде их деятельности. Инвариантной характеристикой государственно-властных отношений является определенная зависимость между социальными субъектами, заключающаяся в том, что один субъект свою волю навязывает, а другой, в свою очередь, ему подчиняется.

На основе изучения доктринальных источников и существующих в юриспруденции подходов к пониманию государственной власти мы выделяем несколько методологических подходов исследования данного вопроса в рамках правовой теории.

Первый методологический подход связан с принципиальным различием государственной власти в правовом и политическом смысле. Обозначая

такой подход можно определить, что государственная власть как объект правовой теории представляет собой организацию самой политической власти, где право играет определяющую роль ограничения полномочий государственной власти. Именно право обладает особыми возможностями ограничения государственной власти, что отличает его от других социально-культурных систем.

Раскрывая содержание данного подхода можно условно говорить о широком и узком смыслах в этом вопросе. Узкий смысл различения государственной власти ориентируется на состояние государственной власти в обществе. Подразумевается, что политика предполагает организующее начало власти, когда право предполагает ограничение власти. По мнению И.А. Исаева, политическое как особая форма может существовать только при наличии выбора, тогда как управление пытается его упразднить, сводя политические и социальные проблемы к сугубо техническим. В этой ситуации норма стремится замкнуть закон, выступая в качестве простого предписания, продиктованного техническими аргументами¹.

Управлять означает не грубо властвовать, утверждая собственное могущество, а признавать, что «истина располагается никак не в центре государства, а где-то рядом. Людям внушаются правила, которые, будучи однажды ими усвоены, уже не нуждаются в дополнительном физическом контроле: складывается режим добровольного подчинения»². Ограничение власти возможно за счет признания права другой стороны.

Как считает В.П. Малахов, государственную власть в правовом смысле с точки зрения широкого подхода следует отличать от политического используя понятие внутренней сферы деятельности. Внешняя сфера государственной власти содержит проявления права или политики; внутренняя сфера — организация политического или правового содержания государственной власти, воплощающая сущностные черты права или политики³.

Все процессы государственной власти носят, в первую очередь, политическую направленность, но это касается в основном публичной сферы общества. Есть неполитические формы реализации государственной власти, для объяснения существования которых используются правовые формы. Коммуникативная система государственной власти и общества выражается в характере действующего права.

Второй методологический подход к пониманию государственной власти в рамках правовой теории связан с реализацией правовых и неправовых функций государственной власти. Анализ государственной власти в современном политико-правовом процессе предполагает рассмотрение различных форм ее функционирования, которые далеко не исчерпываются институционально-правовыми и структурно-функциональными аспектами.

Необходимость реагирования современной государственной власти на процессы глобализации создают нестандартные формы деятельности и функции государственной власти. Прежде всего к ним мы относим неправовые функции. Это, безусловно, не означает, что данные функции государственной власти являются негативными факторами; напротив, довольно часто неправовые функции ведут к позитивным эффектам. Иными словами, неправовые функции государственной власти выражены в различных, деятельности государственного аппарата, которые не опосредованы правом.

Неправовые функции государственной власти исследовались с различных сторон и в разных аспектах. Например, для К. Шмитта внеправовая деятельность вообще выступает критерием «подтверждения» верховенства (суверенности) власти в государстве, а способность к внеправовым формам осуществления власти является атрибутивным свойством всякой государственной воли, ее отличительным признаком от иных форм политической власти. Юридические нормы, обеспечивающие режим законности и правопорядка, нуждаются в однородной (типизированной) ситуации, поскольку норма регламентирует, как известно, уже сложившиеся, типичные общественные отношения. Сущность государственной власти, по мысли К. Шмитта, «правильно было бы определить не как монополию санкции или власти, а как монополию решения... Исключительный случай делает очевидной и более ясной сущность государственной власти. Здесь решения отличаются от правовой нормы, и власть демонстрирует, что не нуждается в праве, чтобы создать право»⁴.

Следует подчеркнуть, что и правовым и неправовым функциям государственной власти, реализуемым в рамках различных направлений, всегда можно найти правовые механизмы. В этом смысле представляют интерес правовые механизмы реализации неправовых функций государственной власти: неправовые функции, такие как управленческая и посредническая, сами по себе правовые механизмы обеспечить не могут. Поскольку право в их реализации оказывается несущественным, оно может быть любым. Правовые механизмы в неправовой сфере представляют собой упорядочивание, в отличие от политических, которые направлены на постоянное изменение. Поэтому правовые механизмы реализации государственной власти — это определение ее пределов⁵.

Третий методологический подход к пониманию государственной власти в рамках правовой теории связан с разделением понятий государственной власти и власти государства. А.И. Хорошильцев у понятия «власть государства» выделяет широкий и узкий смысл. Так, к власти современного демократического государства в широком смысле следует относить власть, присущую конституции, текущую власть общества и власть, осуществляемую аппа-

ратом государства. При этом и общество как учредитель, и его учредительная власть, и конституция оказываются вне государства.

В узком смысле власть государства рассматривается как целостность власти, осуществляемой аппаратом государства, т.е. целостность государственной власти в ее традиционном понимании. Ее суть в том, что применение данного термина позволяет разграничить два качества государственной власти в традиционном ее понимании: качество ее целостности и качество ее разделенности, каждое из которых в равной мере важно для государства и общества.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: как понимать слово «организация» применительно к государственной власти? Полагаем, что для верного понимания организация должна быть представлена, с одной стороны, в функциональном (динамическом) аспекте как определенное действие, направленное на общество, с другой, — как структура, а именно как государственный аппарат. Таким образом, в организационном аспекте государственная власть — это сфера организации воздействия органов государства в пределах их полномочий. Соответственно, власть государства — это сфера организации воздействия всего государства как исторически сложившегося целостного явления⁶.

Организация государственной власти осуществляется как политическими, так и правовыми способами, правовые способы — это способы содержания политической власти, где право играет важную определяющую роль ограничения вседозволенности государственной власти.

Если исходить из предположения, что государственная власть представляет собой необоснованную власть, то право государства является оформлением этой необоснованности, т.е. определенную его организацию. Юридическое право является инструментом политической власти. Поэтому правовые способы организации государственной власти — это правовая самоорганизация юридических средств воздействия.

В целом в настоящее время в стабильных демократических государствах формируется тенденция к снижению роли политических методов регулирования социальных конфликтов и преобладанию правовых способов стабилизации общественных

отношений, усилению методов самоуправления и самоорганизации жизни. Усиливается процесс юридикализации с помощью правового регулирования.

Опыт многих стран показывает, что лишь в правовых государствах, где существуют действенные механизмы предотвращения необоснованной деятельности органов государственной власти, исключена монополизация власти, в них существуют традиции гражданской активности и индивидуальной правовой жизни. Право выступает основным ориентиром для государственной власти, оптимизирующим полномочия органов государственной власти и распределяющим их ответственность, придающим сдерживанию в их деятельности законной формы.

В целом сложившийся политический уклон в вопросе о государственной власти в современной науке теории государства и права объясняется второстепенной ролью права в условиях формирования и развития государственной власти. Политический смысл для государственной власти является естественным, а правовой — синтетическим. Содержание деятельности органов государственной власти находится за пределами правового смысла государственной власти.

Современная государственная власть не может существовать и функционировать вне права. Без объективно необходимого правопорядка современная организация деятельности государственной власти не может быть осуществлена. Право является средством ограничения государственной власти в интересах общества, не допуская необоснованности в деятельности с ее стороны. При этом наблюдается следующая закономерность: чем больше объективные потребности общественного развития получают правовое отражение, тем в большей мере право ограничивает государственную власть.

¹ *Исаев И.А.* Нормативность и авторитарность: пересечения идей. М.: НОРМА, 2014. С. 205.

² *Бенуа А.* Против либерализма. М., 2010. С. 256.

³ *Малахов В.П.* Формы существования права / В кн.: Малахов В.П. Концепция философии права. М., 2007. С. 375.

⁴ *Шмитт К.* Политическая теология. М., 2000. С. 240.

⁵ Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 102.

⁶ См.: *Хорошильцев А.И.* О понятии власти государства // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. 2013. № 3. С. 38—41.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕКТИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

КИРИЛЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ ОРЛОВ,

преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Уральского юридического института МВД России,

кандидат юридических наук

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

E-mail: orlov.82@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится характеристика объективности как основного свойства принципа открытости и публичности деятельности полиции. Предлагается ряд мероприятий по объективному информированию о деятельности органов внутренних дел в рамках дальнейшего реформирования действующей системы МВД.

Ключевые слова: полиция, средства массовой информации, объективное мнение, объективное информирование.

Annotation. The article describes the basic properties of objectivity as a principle of openness and transparency of the activities of the police. Proposes a number of measures for transparent reporting of activities of internal affairs under the further reform of the current system of the Ministry of Interior.

Keywords: police, media, objective opinion, objective information.

Принятый в феврале 2011 г. закон «О Полиции» заложил концепцию функционирования полиции как органа профессионально осуществляющего возложенные на него функции государства. В развитие данного направления была создана новая парадигма взаимоотношений общества и полиции. Содержащийся в ст. 8 гл. 2 вышеуказанного закона принцип «открытости и публичности» олицетворяет новый подход к статусу органов полиции в российском обществе. Позиционируя себя как открытый в определенных пределах элемент механизма государства, полиция провозгласила себя открытым и публичным органом, который призван регулярно информировать государственные и муниципальные учреждения, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Кроме того, полиция в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляет сведения о своей деятельности средствами массовой информации по официальным запросам их редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылок

справочных и статистических материалов и в иных формах¹.

Все изменения, которые были запланированы в рамках начавшегося и продолжающегося реформирования содержания деятельности полиции, необходимо доводить до общества. Общественное мнение — это критерий эффективности деятельности органов внутренних дел, а также индикатор для последующих изменений. Вместе с тем, необходимо получать и ответ в виде конкретных оценок, формирующихся в обществе, о произведенных изменениях в деятельности полиции, поскольку общественное мнение — это своего рода «зеркальное отражение», которое видят представители полиции о своей деятельности. Зачастую общественное мнение не всегда является подлинным, отражающим истинное положение дел в системе МВД.

Органы внутренних дел — самая многочисленная, многофункциональная и наиболее осязаемая часть правоохранительной системы. В глазах граждан ОВД являются не только инструментом власти, но и ее олицетворением, а власть должна быть по-

нятна всему населению. Доверие граждан должно стать одним из главных показателей эффективности работы правоохранительных органов России. Вот почему стратегически приоритетным направлением МВД России стало придание его деятельности предельно открытого и социально ориентированного характера.

Достижение доверия и формирование уважения к сотрудникам органов внутренних дел может быть достигнуто посредством достоверного и объективного информирования граждан о их деятельности. Изложение в средствах массовой информации подлинных фактов, произошедших при осуществлении органами внутренних дел своей деятельности, отсутствие умалчивания и желания выставить сотрудников в более выгодном свете — это основа, на которой граждане как осознанно, так и неосознанно формируют общественное мнение об органах полиции.

Основными институтами, способными оказывать как спонтанное, так и целенаправленное воздействие на представление граждан о функционировании органов внутренних дел, являются средства массовой информации и Интернет. В связи с этим организация конструктивного взаимодействия в области объективного освещения работы органов внутренних дел должна стать фактором, во многом определяющим деятельность подразделений информации и общественных связей органов внутренних дел.

К основным методам работы по достижению объективности в функционировании органов внутренних дел целесообразно отнести следующие.

Необходимо изменить подход к подаче материала о деятельности полиции в средствах массовой информации.

Ситуация связана с тем, что большинство публикаций о полиции являются маленькими заметками; как правило, это короткие сообщения о происшествиях, очерки и статистические отчеты деятельности, либо комментарии, сообщения, в различных форматах сети Интернет. Крайне мало объемных и содержательных рубрик, которые бы увлекали, описывали реальную, сложную работу в ОВД.

Назрела необходимость создавать более эмоциональные, «живые» по своей подаче сообщения. Зачастую сообщения о том или ином поступке сотруд-

ника органов внутренних дел описываются только лишь как повседневное, «обычное» выполнение своих должностных обязанностей. И это действительно так; сотрудники выполняют свои должностные обязанности в соответствии с нормативными актами, должностными инструкциями, распоряжениями руководства. Но, вместе с тем, они действуют исходя из оперативной обстановки, которая не всегда является спокойной, более того — рискуют собственной жизнью при выполнении долга. Зачастую описанию этих фактов не хватает эмоциональной составляющей, которая передавала бы всю сложность, трудность и героизм выполнения должностных обязанностей.

Организация взаимодействия органов внутренних дел с представителями средств массовой информации.

Данное взаимодействие может осуществляться в следующих формах.

Административное воздействие. Эффективность объективного информирования общества со стороны СМИ в значительной степени повысится в случае конструктивного взаимодействия руководства подразделений МВД России, должностных лиц органов власти и управления региона с руководителями средств массовой информации.

Личный контакт. Добиться значительных положительных результатов по объективному освещению деятельности органов внутренних дел можно за счет личного контакта руководителей подразделений пресс-служб МВД России и представителей СМИ.

Координация совместных действий. Это положение во многом является продолжением предыдущих пунктов и основано на налаживании конструктивного взаимодействия руководства СМИ и органов внутренних дел. Выразаться оно может в проведении совместных консультаций с представителями СМИ в форме индивидуальных встреч и в расширенных группах. Эта работа может выступать как дополнительный информационный повод и, соответственно, способствовать качественному и всестороннему информированию общества о деятельности полиции.

Активизация деятельности общественных советов.

Деятельность полиции должна стать открытой и прозрачной, в связи с чем важен взгляд со

стороны общественности. Необходимость работы данного органа была сформулирована в рамках принятого закона «О полиции». Организационно общественный совет представляет собой совокупность наиболее авторитетных, известных представителей нашего общества, а основное предназначение данной структуры — выступать связующим звеном между обществом и полицией. Члены общественного совета независимо и объективно должны воспринимать деятельность органов внутренних дел, обозначать проблемные места, корректировать и направлять советами деятельность полиции.

Вместе с тем, роль общественных советов не должна сводиться только лишь к работе в одном направлении — к доведению пожеланий и интересов общества до сотрудников полиции. Представители общественного органа непосредственно сталкиваются с работой должностных лиц в полиции, они видят реальную, сложнейшую деятельность профессионалов, и на них должна быть возложена задача по объективному информированию общества о фактах и процессе осуществления своих функций полицейскими. Поскольку членами общественных советов являются не только известные личности, но и представители ведущих средств массовой информации, постольку их объективное мнение и оценка должны найти реальное закрепление в сознании общества.

Кроме того, к основным направлениям функционирования общественных советов в рамках формирования объективного общественного мнения о работе полиции можно отнести следующие: общественный контроль над деятельностью МВД, профилактика правонарушений и правовое воспитание подрастающего поколения, а также принятие мер по повышению служебной дисциплины полицейских.

Активное использование событийной коммуникации.

Традиционно считается, что полиция — это закрытая организация. Такое мнение, в свою очередь, порождает значительные имиджевые потери и негативное отношение к сотрудникам полиции со стороны значительной части населения. Для разрушения этих стереотипных установок необходимо активнее использовать инструменты событийной

коммуникации («эвент менеджмент»). Например, демонстрация торжественных и праздничных мероприятий, которые проходят в органах внутренних дел: принятие присяги, выпуск слушателей из учебного заведения системы МВД России, мероприятия в рамках праздника «дня сотрудника органов внутренних дел».

Одним из направлений работы по формированию объективного мнения о деятельности полиции является присутствие журналистов при осуществлении полицейскими своих должностных обязанностей.

Своего рода «смена профессии журналистом» позволит показать жизнь стражей правопорядка изнутри. Журналисты на время могут стать участниками, принимать участие в несении службы в составе экипажей ДПС, совершать рейды с сотрудниками инспекции по делам несовершеннолетних. Целесообразно пригласить для такого рода перевоплощения тех представителей средств массовой информации, которые предвзято и критично настроены в отношении полиции. Ощувив на себе все тяготы служебной деятельности, журналисты с присутствием им умением и талантом отразят это в своих сообщениях. Что же касается наиболее одиозно настроенных субъектов, у них должно пропасть всякое желание писать негативные и необъективные сообщения о функционировании органов внутренних дел.

Регулярное, систематическое взаимодействие с Фондами изучения общественного мнения, доведение этих данных до общества.

В связи с заявленной концепцией открытости и публичности системы министерства внутренних дел, общественное мнение становится весьма актуальным для оценки деятельности полиции. Полученные в результате исследования данные составляют важную и нужную для последующей работы информацию. В зависимости от характера полученной информации, руководство органов внутренних дел может корректировать свою политику в целях реализации стратегически важных задач. Еще более перспективным является использование результатов узкоцелевых опросов граждан, которые проводятся непосредственно на местах и охватывают конкретные, обслуживаемые органами внутренних дел группы населения. Изучение общественного

мнения в данном случае должно быть нацелено на выявление:

- ❖ возникающих проблемных ситуаций в работе конкретных служб и подразделений органов внутренних дел;
- ❖ степени удовлетворенности, оценки населением результатов и форм работы органов внутренних дел;
- ❖ ожиданий населения относительно направлений совершенствования деятельности данных служб органов внутренних дел;
- ❖ потребностей в правовом информировании населения, связанных с данным направлением деятельности органов внутренних дел;
- ❖ степени компетентности общественного мнения о работе отдельных подразделений и служб органов внутренних дел;
- ❖ наличия негативных установок, предубеждений и источников их происхождения; динамики общественного мнения о работе служб и подразделений органов внутренних дел.

Кроме опросов населения, целесообразно анализировать также данные, полученные в рамках специализированных опросов сотрудников различных подразделений органов внутренних дел, проводить контент-анализы обращений, жалоб граждан, анализ прокурорской и судебной практики отмены решений должностных лиц органов внутренних дел, опросы лиц, уволившихся со службы и по иному взглянувших на ее сущность и т.д. Это позволит отличить действительные проблемы от мнимых, возникающих под действием некорректной информации, распространяемой субъектами массовой коммуникации, слухов, предубеждений в отношении полиции, а также оценить ситуацию более глубоко и объективно².

Организация работы ведомственных средств массовой информации.

На сегодняшний день в регионах выпускается порядка 70 печатных изданий органов внутренних дел. Пресс-службами территориальных органов МВД производится около 100 телевизионных программ и порядка 40 радиопередач.

Информация о проведенных мероприятиях может подаваться в виде полностью готовых к публикации материалов для СМИ, подготовленных PR-специалистами органов внутренних дел, либо

журналистами по их заданию. Применительно к рассматриваемой проблеме важно, чтобы материалы различались по объему, жанрам и стилистике, исходя из специфики конкретных СМИ, но были направлены на объективное информирование о деятельности органов полиции.

Пропагандистская работа по объективному освещению деятельности органов внутренних дел во всемирной сети в эпоху глобализации должна стать одним из приоритетов в работе пресс-служб ОВД.

Оперативному распространению информации о работе российской полиции способствуют ведомственные Интернет-ресурсы: официальный сайт Министерства и ведомственные сайты территориальных органов МВД России, которые с началом реформы претерпели определенные изменения, вызванные формированием нового образа сотрудников органов внутренних дел. В настоящее время Интернет-сайты выступают важным коммуникативным каналом, с помощью которого организовано взаимодействие правоохранительного ведомства и российского гражданского общества.

С учетом актуальности звучания в последние несколько лет социальных сетей, зарегистрирована Интернет-страница МВД России, созданная на ресурсе vkontakte.ru. Как показывает статистика обращений, страница достаточно популярна среди пользователей. На ней в открытом доступе рассматриваются самые разные вопросы правоохранительной деятельности, благодаря чему аудитория сети Интернет получила возможность высказывать свое мнение о результатах деятельности полиции, а также предлагать темы для обсуждения.

Вместе с тем, подробный анализ распространяемой в сети информации позволяет сделать вывод о наличии дифференцированного мнения граждан о деятельности органов внутренних дел. Условно подразделяя мнение граждан на два вида, возможно говорить о мнении, которое формируется в результате деятельности традиционных средств информации, и мнение, которое формирует всемирная сеть.

Если традиционные средства информации, в основном, предоставляют односторонний поток сведений, от автора к слушателю, то информация в сети формируется посредством участия наиболее

активных ее членов, которые представляют слияние в одном субъекте автора и реципиента.

Влияние сформировавшихся Интернет-ресурсов — блогов, форумов, социальных сетей, поисковых систем, новостных лент — в последнее время существенно возрастает. В самом общем виде Интернет-ресурсы становятся альтернативой действующих официальных СМИ: они компенсируют недостаток информации от профессиональной журналистики, обеспечивают участие в общественной дискуссии, предоставляют возможность субъекту почувствовать себя не только реципиентом, но и со-автором той или иной информации, почувствовать свою собственную значимость.

Кроме того, наблюдается тенденция использования популярных блогов для выведения и дальнейшего распространения нужной темы в СМИ.

Общественное мнение о деятельности полиции, формируемое в результате функционирования Интернет-ресурсов отличается субъективизмом, причем в негативную сторону. Тема деятельности органов внутренних дел относится к числу активно обсуждаемых в Интернет-пространстве, так как она затрагивает многих пользователей сети. Обсуждение этой темы в Интернете преимущественно в негативном ключе, помимо объективных причин, обусловлено корпоративной спецификой негативного к ней отношения со стороны пользователей.

Корректировке данной ситуации поспособствует реализация следующих направлений:

- ❖ постоянный анализ материалов, размещаемых в блогах, форумах и социальных сетях;
- ❖ привлечение к активному участию в ведении блогов представителей органов внутренних дел: профессионалов различных направлений системы МВД России (научные работники, профессорско-преподавательский состав, сотрудники с большим практическим опытом работы, специалисты в области PR) с целью изложения или же противопоставления профессиональных знаний в области профилактики правонарушений и преступлений мнению отдельных граждан, не всегда компетентных в вопросах деятельности органов внутренних дел, но активно высказывающих свою позицию и формирующих тем самым общественное мнение³.

- ❖ подготовка специалистов на профессиональной основе осуществляющих функции продвижения министерства внутренних дел в Интернет-пространстве, противодействия негативу, существующему в сети (на форумах, в поисковых и новостных лентах, социальных сетях);
- ❖ расширение информационной открытости, предоставление (в соответствии со сложившейся оперативной обстановкой) объективной информации о процессах, происходящих в органах внутренних дел.

Осуществление разъяснительной, воспитательной работы руководства подразделений ОВД, представителей инспекции по личному составу, отделов морально психологических служб с личным составом.

Формирование объективного мнения в СМИ и в сети Интернет должно восприниматься не только как цель, но и как средство, способ, с помощью которого не только подразделения по связям с общественностью, но и сами сотрудники осуществляют свои профессиональные функции.

Тотальная информатизация, развитие глобализационных процессов общества наложили отпечаток на выполнение своих обязанностей сотрудниками органов внутренних дел. Сегодня без особых проблем в сети можно найти кадры, на которых изображены сотрудники полиции в негативном свете: начиная от непрезентабельного вида сотрудника полиции, езды на автомобиле по полосе, предназначенной для встречного движения, езды на автомобиле, не пристегнув ремень безопасности, заканчивая кадрами халатного и противозаконного выполнения своих профессиональных обязанностей. В данных условиях каждый сотрудник должен осознать факт пристального к нему внимания со стороны бесчисленного количества видеокамер, работающих в автоматическом режиме, а также еще большего количества граждан, обладающих таким же количеством камер в мобильных устройствах. Особо это проявилось после начала реформирования правоохранительного органа, поскольку равнодушные граждане, осознавая стоимость проведенной реформы и источники ее финансирования, с особым пристальным вниманием стали относиться к каждому сообщению, сюжету и личному контакту с сотрудником полиции.

Данные обстоятельства должны стать предметом для обсуждения и рассмотрения на занятиях по воспитательной работе в рамках служебной подготовки в органах внутренних дел. Осознание факта получения денежного довольствия из средств федерального бюджета, понимание открытого и публичного характера осуществления своей деятельности, профессиональный и добросовестный подход к выполнению своих профессиональных обязанностей должны стать определяющими принципами каждого сотрудника.

СМИ являются главным инструментом формирования общественного мнения об органах внутренних дел. Известно, что СМИ могут внести как элемент активизации в процесс формирования мнения об органах полиции, так и элемент дискредитации. Однако, нельзя говорить об одностороннем характере влияния. Необходимо сформировать и поддерживать конструктивное взаимодействие

между представителями органов внутренних дел и представителями средств массовой информации, направленное на максимально объективное и достоверное информирование общества о функционировании органов полиции. Объективность как свойство должно заложить основу для претворения в жизнь такого принципа функционирования полиции, как «публичность и открытость», и, как следствие, вызвать ответную реакцию у общества в виде доверительного отношения к ее деятельности.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Российская газета. 2011 г. № 28.

² Полежаева С.А. Организация взаимодействия со СМИ в ходе сопровождения деятельности органов внутренних дел. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 11.

³ Дрючина И.Н. Коммуникации органов внутренних дел в блогосфере Рунета [Текст] / И.Н. Дрючина // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 4. С. 115.



Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Учебно-метод. пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Под ред. В.В. Волченкова, Б.П. Михайлова. Изд-во ЮНИТИ, 2013. 431 с.

Дается ретроспективный анализ истории возникновения терроризма как социально-политического и криминального явления, рассматриваются правовые основы противодействия преступлениям террористической направленности, задачи подразделений уголовного розыска полиции ОВД, статистические и организационно-тактические положения, а также направления по противодействию этим преступлениям. На основе изучения и обобщения практики оперативно-розыскной деятельности в борьбе с преступлениями террористической направленности излагаются мероприятия и практические рекомендации по организации и тактике противодействия данным преступлениям.

Рассматриваются правовые и организационные вопросы противодействия экстремизму в России, а также опыт оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов зарубежных стран в борьбе с экстремизмом.

Для преподавателей юридических высших образовательных учреждений, студентов, курсантов, слушателей, адъюнктов, докторантов и практических работников органов внутренних дел по противодействию терроризму и экстремизму.

ПОТЕНЦИАЛ САМООРГАНИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ТИПОВ ПРАВА

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА ПЫШЬЕВА,

адъюнкт кафедры теории государства и права Московского Университета МВД России

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

Научный руководитель: Кулакова Ю.Ю., кандидат юридических наук, доцент

Рецензент: Мамонтов А.Г., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: pysh@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обосновывается выделение типов права как относительно самостоятельных сфер его самоорганизации с присущими природе соответствующих общественных отношений особенностями.

Ключевые слова: система права, самоорганизация, правовое регулирование, отрасль права, тип права.

Annotation. The article select the types of law as a relatively independent spheres of its self-organization with the inherent nature of the respective social relations features.

Keywords: the system of law, self-organization, legal regulation, the branch of law, the type of law.

Право в своей реальности — чрезвычайно сложное и многогранное явление, по-разному проявляющее себя в отдельных сферах общественной жизни. Особенности отношений, формирующих качественно однородные сферы общественной жизни, не могут не сказаться на процессах самоорганизации права в данных сферах.

Для получения наиболее полного представления об особенностях самоорганизации права как системы, обеспечивающей упорядоченность самых разных областей общественных отношений, необходимо обратиться к анализу особенностей самоорганизации права в отдельных сферах правовых отношений как элементах этой системы.

В юридической науке круг сфер общественных отношений, которые составляют предмет правового регулирования, охватывается различными отраслями права, объединяющими наиболее крупные, качественно однородные области общественных отношений.

Основы государственного и общественного строя, уголовное преследование, гражданские имущественные и связанные с ними личные неимуще-

ственные отношения, государственное управление становятся предметом исследования при изучении соответственно таких отраслей права, как конституционное, уголовное, гражданское и административное право.

Однако, изучение названных, а также иных отраслей права в большей или меньшей степени сводится к изучению юридической формы, в которой преимущественно существуют данные отрасли права в современном «развитом» праве. Это обстоятельство оставляет за рамками исследования регулирование составляющих предмет той или иной отрасли права общественных отношений, осуществляющееся посредством различных форм социального права.

В свою очередь, исследование права как самоорганизующейся системы предполагает анализ самоорганизующего потенциала права не только как системы установленных, формально определенных и санкционированных государством правил поведения, т.е. системы юридического права, но и как системы правил поведения, выработанных и поддерживаемых различными формами социального права.

В рамках существующих в современной юридической науке взглядов на соотношение отрасли права и отрасли законодательства¹, в соответствии с которыми отрасль права признается не тождественной отрасли законодательства, на наш взгляд, задается верное направление для дальнейших исследований в данной области.

Однако, в своей характеристике отдельные отрасли права во многом совпадают с соответствующими отраслями законодательства. В результате, разграничение между собой отдельных отраслей права мало чем отличается от разграничения между собой соответствующих отраслей законодательства.

Причиной этого, по нашему мнению, является то обстоятельство, что выделяющиеся на сегодняшний день юридической наукой отраслевые характеристики² не всегда позволяют провести сущностное различие отдельных отраслей права, поскольку не отражают в полной мере присущей конституционному, уголовному, гражданскому, административному праву природы и логики.

В итоге, очень часто говоря о какой-либо отрасли права ее специфический предмет расширяется до предмета регулирования соответствующей отрасли законодательства. В связи с этим в содержание предмета правового регулирования отрасли права допускаются отношения, которые по своей природе следовало бы отнести к предмету регулирования других отраслей права. Возникает проблема признания комплексных отраслей права, связанная, в первую очередь, с возрастающей качественной неоднородностью³ предмета правового регулирования современных отраслей права.

В связи с этим, при исследовании отдельных сфер правовых отношений, в которых право реализует свой потенциал самоорганизации, целесообразно рассмотреть в качестве таковых не отрасли права, а соответствующие типы права, в которых отражена сущность (природа и логика) правового регулирования в отдельных, относительно самостоятельных и качественно однородных сферах общественных отношений.

В данном случае под типом права мы понимаем качественное состояние права в отдельных институционализированных сферах общественных отношений, определяющееся проявлением в данных

сферах своеобразия природы (первоначального состояния) и логики правового регулирования (соответствующего типа мышления).

Природа права определенного типа отражает «определенный тип права в его первоначальной, так сказать, элементарной ... форме, далеко (а иногда и не очень) отстоящей от современного его состояния и по развитости, и по времени»⁴.

В свою очередь, логика права определенного типа отражает «механизм, посредством которого природа права определенного типа проявляет себя непосредственным, закономерным и наиболее естественным образом»⁵.

Рассмотрим процесс самоорганизации права в отдельных, качественно однородных сферах правоотношений, т.е. собственно самоорганизующий потенциал отдельных типов права на примере исторически первых самоорганизовавшихся типов права — гражданском, уголовном и административном праве.

Прежде всего, следует отметить, что *формирование гражданского, уголовного и административного типов права необходимо рассматривать как непосредственный итог процессов самоорганизации права, определивших разумные основания для регулирования общественных отношений в наиболее социально значимых сферах общественных отношений.*

С точки зрения своей социальной природы, самоорганизация названных типов права выстраивается на основе одних и тех же процессов самоорганизации: формирования отдельных моделей правового поведения; формирования правовых практик, средств, способов, механизмов реализации права; институционализации формирующихся в обществе практик правомерного поведения в отдельных видах деятельности; развития отдельных форм негосударственного (социального) права и т.п.

Однако, справедливо полагать, что самоорганизация каждого из рассматриваемых типов права имеет свои особенности, обусловленные, в первую очередь, спецификой тех правовых отношений, которые выступают предметом регулирования соответствующих типов права, т.е. особенностями объекта (предмета) правового регулирования.

Кроме того, следует признать, что на самоорганизацию рассматриваемых типов права влияют сле-

дующие обстоятельства, обуславливающие особенности проявления самоорганизующего потенциала разных типов права:

- ❖ разный субъектный состав правовых отношений в области разных типов права;
- ❖ разная динамика (особенности возникновения, развития, изменения, прекращения) правовых отношений в области разных типов права;
- ❖ разная направленность правового регулирования в области разных типов права;
- ❖ особенности источников права, характерных для отдельных типов права и некоторые другие.

Итогом самоорганизации права в сфере вещных, обязательственных, личных, наследственных, семейных и т.п. правоотношений стало формирование гражданского права как самостоятельного типа права с присущими ему особенностями. При этом процессы самоорганизации права в сфере гражданского оборота исторически выстраивались на основе принципа координации, что объясняется равным в правовом (а с развитием юридической формы права — и в юридическом) отношении положением участников гражданских правоотношений, а также преимущественно регулятивной направленностью правового воздействия в сфере данного типа права.

При этом, «идеи самоорганизации особенно имманентны гражданско-правовым явлениям действительности. В отличие от общественных отношений, регулируемых публично-правовыми отраслями, где организатором является один из участников, нормы гражданского права воздействуют на отношения, участники которого являются равноправными организаторами»⁶.

Вместе с тем, внутренний источник процессов самоорганизации в гражданском праве кроется в выражении субъектами гражданских правоотношений своей воли, свобода которой может выступить как организующим, так и дезорганизующим фактором по отношению к выстраиванию гражданских правоотношений.

В связи с этим, необходимо уточнить, что формирование и последующее развитие гражданских правоотношений как итог самоорганизации гражданского типа права основывается на свободном выражении воли равными по отношению друг к

другу субъектами права *при условии их взаимной заинтересованности в эффективной реализации соответствующего правоотношения, убежденности в его полезности, разумности, целесообразности.*

Однако, свободное выражение воли частными лицами само по себе не исключает возникновения правовых конфликтов, в связи с чем, в сфере гражданских правоотношений становится необходимым участие третьей стороны, выполняющей роль своеобразного арбитра в частном споре.

В данном случае, привлечение к участию в рассматриваемых правоотношениях такой стороны — арбитра, следует рассматривать не как негативный эффект самоорганизации в сфере гражданских правоотношений, а скорее как неизбежный элемент правоотношений в сфере гражданского оборота, в который оказывается вовлечен чрезвычайно широкий круг субъектов права, в связи с чем проблема согласования частных интересов становится особенно острой. Но поскольку возникновение конфликтных ситуаций в сфере гражданских правоотношений носит совершенно естественный характер, постольку право как самоорганизующаяся система таким же естественным образом вырабатывает и гражданско-правовые механизмы преодоления этих конфликтов, в том числе различного рода примирительные процедуры.

Обычно самоорганизация в любой сфере определяется как процесс, действующий «снизу», что может привести к ошибочному пониманию самоорганизации как процесса, выстраивающегося исключительно на основе координационных (горизонтальных) зависимостей.

Такой взгляд в принципе исключает возможность самоорганизации для тех типов права, в которых участники правовых отношений занимают по отношению друг к другу неравное положение, а правовые отношения выстраиваются преимущественно на основе императивного метода правового регулирования.

В действительности же, *самоорганизация представляет собой процесс формирования наиболее рационального (и потому самовоспроизводящегося) для природы соответствующих общественных отношений порядка*, принципы выстраивания зависимостей внутри которого могут носить не только горизонтальный, но и вертикальный характер.

В сфере права самоорганизация также может выстраиваться не только на основе горизонтальных зависимостей (как в области гражданского типа права), но и на основе вертикальных зависимостей, поскольку горизонтальные связи характеризуют природу не всех правовых отношений.

Такое понимание принципов самоорганизации права позволяет раскрыть самоорганизующий потенциал уголовного и административного типов права, в своей характеристике качественно отличных от гражданского права, прежде всего, по признаку преобладания в них вертикальных зависимостей между субъектами права.

Процессы самоорганизации в сфере уголовного права выстраиваются на основе асимметричных зависимостей, что требует пояснения. В данном случае асимметрию правовых отношений следует объяснять не столько противопоставлением правового положения, с одной стороны, лица, виновного в совершении преступления, а с другой стороны, государства, сколько центральной для всего уголовного процесса составляющей — правосудием, как самоорганизующимся в обществе правовым механизмом восстановления нарушенной преступлением «симметрии» связывающих членов общества правовых отношений.

Возникающая в связи с совершением преступления ситуация требует привлечения к ответственности виновных, их изоляции от общества, защиты потерпевшей стороны, восстановления социальной справедливости. Потребность в этом общественной системы объясняется тем, что все вышеназванное выступает залогом самосохранения общества, составляя его публичный интерес. *Объективная потребность общества в удовлетворении интереса в самосохранении общественной системы становится основой процессов самоорганизации в сфере уголовного права.*

Преступность, неизменно сопровождая общественную жизнь, вносит в последнюю деструктивные тенденции, и, несмотря на организуемую борьбу с преступностью, продолжает самовоспроизводиться обществом. В рамках общественной самоорганизации, самоорганизация уголовного типа права выступает в качестве процесса, призванного противостоять эскалации, взять под контроль самоорганизующиеся процессы кри-

минализации общественных отношений. Таким образом, *самоорганизация уголовного права выступает своего рода «защитной реакцией» общества на разрушающе действующие на него, деструктивные по своей природе криминальные отношения.*

Административное право как самостоятельный тип права сформировалось несколько позже гражданского и уголовного права, так как его самоорганизация была непосредственно связана с политической самоорганизацией общества, итогом которой стало формирование институтов государственной власти.

Задача обеспечения общественного порядка и иные организационные и управленческие проблемы решались в обществе и до появления специализированных государственных органов, несущих за это ответственность, но только с формированием государственного аппарата появилась потребность в детальном правовом регулировании компетенций, полномочий и других внутриорганизационных вопросов специализированного механизма (аппарата) управления обществом. Именно эти вопросы государственного управления и составили специфический круг общественных отношений, по поводу которых стали формироваться процессы самоорганизации права, приведшие к появлению административного типа права с присущими ему особенностями.

Самоорганизации административного права присуща *тесная связь процессов самоорганизации права с процессами политической самоорганизации общества*, что обнаруживает сходство административного права с характеристикой юридической формы права. Это обстоятельство является неслучайным, так как именно административное право самым тесным образом связано с вопросами государственного строительства, и соответственно, наиболее естественной формой внешнего выражения административного типа права является юридическое право.

Несмотря на то, что характерный для сферы административного права принцип субординации не принято связывать со сферой самоорганизации; в рамках самоорганизации в сфере государственного управления требования субординации носят естественный для внутриорганизационных отношений

характер. Поэтому самоорганизация права, построенная на основе принципа субординации, в данном случае является наиболее рациональным и целесообразным способом упорядочения общественных отношений.

Установленные выше некоторые особенности самоорганизации разных типов права являются неслучайными и зависят, в первую очередь, от природы общественных отношений в соответствующей сфере, требующей своего упорядочения на основе тех или иных принципов.

Самоорганизация права в каждом из рассмотренных типов права предстает как процесс естественного отбора наиболее рационального, разумного и целесообразного для природы соответствующих общественных отношений правового порядка. При этом самоорганизация права не исключает вертикальных, ассиметричных и субординационных зависимостей в правовом регулировании, если соответствующие зависимости по отношению к данной сфере в праве носят естественный характер.

Неоднородные в своей характеристике процессы самоорганизации в различных типах права формируют сложную систему правового регулирования,

в которой процессы самоорганизации права в качественно однородных сферах общественных отношений взаимно дополняют друг друга, выступая элементами единого механизма правового регулирования.

¹ См., напр.: *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Соотношение отрасли права и отрасли законодательства // *Правоведение*. № 4. С. 29—40; *Керимов Д.А.* Система права и систематизация законодательства // *Право и образование*. 2003. № 1. С. 7—28; *Паулов П.А.* Соотношение системы законодательства и системы права // *Вопросы экономики и права*. 2012. № 3. С. 30—34; *Шминке А.Д.* Проблема соотношения системы права и системы законодательства: исторический опыт // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2013. № 2. С. 27—31.

² См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. М., 1972; *Разуваев Н.В.* Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // *Правоведение*. 2002. № 3 (242). С. 31—55; *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976 и др.

³ См. подробнее: *Лановая Г.М.* Качественная характеристика современного административного права // *Административное и муниципальное право*. 2012. №8. С. 9—13; *Лановая Г.М.* Проблема соответствия отраслей права его типам // *История государства и права*. 2012. № 21. С. 26—28.

⁴ *Малахов В.П.* Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 344.

⁵ Там же.

⁶ *Юренкова О.С.* Самоорганизационные начала в гражданском праве // *Гражданское право*. 2012. № 4. С. 22.



Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 759 с. (Серия «*Dura lex, sed lex*»).

В учебнике предложено оригинальное видение предмета административного права, механизма административно-правового регулирования общественных отношений, во многом отличающееся от стереотипов, сложившихся в административно-правовой науке в течение многих десятилетий. Особое внимание уделено таким малоизученным вопросам административного права, как особенности административно-правового статуса организаций (в том числе государственных учреждений, должностных лиц), основы правоохранительной службы, административно-правовые действия, методы осуществления административной деятельности, основы теории административно-публичного обеспечения безопасности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.

УДК 342.9
ББК 67.300

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ИРЛАНДИЯ

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКИМОВА,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: 203.019@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится характеристика основных направлений деятельности уполномоченных органов в сфере миграции в Ирландии; раскрываются современные проблемы в этой сфере.

Ключевые слова: миграционная сфера, уполномоченные органы, направления деятельности, Ирландия.

Annotation. The article provides a description of the key activities of the authorized bodies in the sphere of migration in Ireland and seem modern problems in this area.

Keywords: migration scope, authorities, directions, Ireland.

Изучение юридической литературы и миграционной статистики показало, что исторически Ирландия не являлась важным центром миграции из-за общего недостатка внутреннего спроса на рабочую силу и отсутствия колониального прошлого. Данное положение дел изменилось в связи с улучшением трудовых возможностей в середине 1990-х гг. и в настоящее время миграционная политика Ирландии носит либеральный характер, очевидно, благодаря принятию новой государственной политики «управляемой миграции» — открытости для миграции квалифицированных трудящихся, вкуче с контролирующими мерами против нерегулярной миграции.

Следует отметить, что в настоящее время нет законодательства, устанавливающего категории лиц, которым разрешено въезжать и пребывать в Ирландии, либо применяемые к ним требования. На практике обращения по поводу виз и проживания рассматриваются иммиграционными офицерами в соответствии с административными нормами, разработанными Ирландской службой натурализации и иммиграции (ИСНИ), исполнительным органом департамента юстиции, равенства и правовой реформы.

Кроме того, в Ирландии отсутствуют законодательные положения, регулирующие иммиграционные заявления. Вместо этого Актом об иммиграции предусмотрены полномочия иммиграционных офицеров по выдаче или отказу в выдаче гражданам третьих стран разрешения на приземление в пункте въезда, а также полномочия для Министра по предоставлению разрешения оставаться в стране. Законодательством в настоящее время не описана процедура и не ограничено право усмотрения Министра в области рассмотрения заявлений на проживание. Обычно он принимает решение по заявлениям на индивидуальной основе¹.

На практике некоторые функции в процессе рассмотрения заявлений, касающихся иммиграции в Ирландию, возложены на ряд правительственных агентств. Департамент юстиции, равенства и правовой реформы отвечает за политику по предоставлению убежища, иммиграции и гражданству, включая визовую политику и процесс рассмотрения. На практике эти вопросы регулируются в рамках департамента ИСНИ. Департамент предпринимательства, торговли и занятости отвечает за политику в области экономической миграции и в настоящее

время рассматривает все заявления на разрешения на работу². Национальное иммиграционное бюро Ирландии (НИБИ) отвечает за все полицейские операции, имеющие отношение к иммиграции, в том числе, пограничный контроль, регистрацию не граждан, расследование иммиграционных нарушений и исполнение ордеров о депортации.

Ирландская система иммиграционного контроля различает граждан третьих стран, которым необходимо получение визы и тех, кому она не нужна. На практике граждане, в отношении которых не действует требование наличия визы, не могут обращаться за разрешением на проживание из-за рубежа, а должны обращаться за ним после прибытия, т.е. находясь в Ирландии. Граждане, которым нужна виза, также могут обращаться за разрешением на проживание после прибытия путем продления первоначального разрешения или изменения статуса.

Граждане третьих стран могут обращаться в ИСНИ за разрешением на проживание в Ирландии на основании особых обстоятельств, решение по ним принимается на усмотрение Министра и для каждого случая отдельно. Подобные заявления обычно подаются в письменном виде в ИСНИ, сопровождаются обоснованием того, почему право проживания должно быть обновлено или в него должны быть внесены изменения в зависимости от индивидуальных особенностей случая.

Заявители, получившие разрешение на долгосрочное, действительное в течение пяти лет, проживание, должны зарегистрироваться и получить сертификат о регистрации. Что касается постоянного проживания или «неопределенного разрешения на пребывание», принципиальным требованием является то, что гражданин третьей страны должен прожить законно в Ирландии в течение восьми лет.

Разрешение на трудоустройство является разрешением только на работу; т.е. в целях соблюдения иммиграционного законодательства, помимо разрешения на трудоустройство, от гражданина третьей страны требуется получение визы или разрешения на проживание. При получении такого разрешения, предполагается, что сотрудник будет работать на первоначального работодателя в течение двенадцати месяцев, после чего получит возможность обратиться за разрешением на работу в отношении

другого работодателя. Однако, четкого положения по поводу получения разрешения на проживание лицом, имеющим разрешение на работу, нет³.

Согласно положениям Департамента предпринимательства, торговли и занятости лица, получившие учебную степень — первую, магистра или доктора — в учебном заведении Ирландии третьего уровня после 1 января 2007 г., могут быть квалифицированы по так называемой схеме выпускников. Целью данной схемы является возможность поиска занятости и получения грин-карты либо разрешения на работу. Квалифицированные по данной схеме лица имеют право на однократное необновляемое продление студенческого разрешения на шестимесячный период, начиная с даты получения результатов экзаменов⁴. В течение шести месяцев лицо имеет право на занятость до 40 часов в неделю, но не имеет права на самозанятость или ведения бизнеса.

Граждане третьих стран, освобожденные от требования получения разрешения на трудоустройство, также освобождаются от требования получения разрешения на ведение бизнеса, если они желают быть самозанятыми на территории государства. В ином случае заявители должны доказать, что предлагаемый бизнес повлечет за собой получение государственным бюджетом суммы в размере 300 000 евро. Если предполагаемый бизнес является новым проектом, то в результате его реализации должны быть созданы рабочие места.

Граждане третьих стран, желающие учиться в Ирландии, должны представить доказательство следующего: прием на учебу на курс, оплачиваемый частным образом, включающий по крайней мере 15 часов организованного дневного обучения в неделю; оплату необходимого сбора учебному заведению; академические возможности для прохождения соответствующего курса; достаточное знание английского языка для того, чтобы понимать содержание курса, за исключением курсов английского языка; наличие достаточных финансовых средств; частная медицинская страховка; адекватное объяснение наличию пробелов в образовательном опыте; намерение вернуться в страну постоянного проживания по окончании обучения в Ирландии.

Разрешение студента выдается на срок годового учебного периода и обновляется каждый год на срок

учебы, при условии, что студент может продемонстрировать обоснование данного права, т.е. свидетельство регулярного посещения или прохождения экзаменов в предыдущие годы, а также наличие финансовых средств.

Студенты имеют право заниматься тем, что называется «случайной работой», при условии, что они посещают полный курс в течение по крайней мере одного года, который должен привести к приобретению квалификаций, признаваемых министром образования и науки, и при условии, что рабочая нагрузка не превышает 20 часов в неделю либо полный рабочий день во время каникул.

В целом Ирландия не связана стандартами Европейского Союза (ЕС) относительно правовой миграции граждан третьих стран в связи с правом, полученным на основании Амстердамского договора, выбирать, участвовать или нет в мерах, принятых согласно ст. 62 и 63 Договора ЕС. Ирландия, как правило, объясняла свой отказ от обязательств тесными связями с Великобританией, поскольку между двумя государствами действует «общая зона передвижения». Как и в ситуации с Великобританией, неучастие в соглашениях ЕС отражает желание не допускать регулирования правил адмиссии на уровне ЕС.

Поскольку Ирландия в настоящее время не ведет систематичной политики в отношении Директивы о воссоединении семьи и Директивы Совета 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семьи и Директивы Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. относительно статуса граждан третьих стран, являющихся долговременными жителями, затруднительно в общих терминах определить соответствие иммиграционной политики Ирландии данным стандартам. Однако, следует отметить, что одним очевидным преимуществом возможного ирландского участия в данных Директивах было бы требование разъяснения данных политик, по крайней мере, в отношении категорий граждан третьих стран, защищаемых данными Директивами.

На основании того, что Ирландия является участницей Европейской конвенции по правам человека и, вместе с тем, проводит ограничительную политику в области адмиссии членов семьи, заяви-

тели зачастую пытаются оспаривать решения иммиграционных органов, ссылаясь на соответствующие положения Конвенции. Однако, ирландские суды следуют ограничительной позиции, принятой Английским судом апелляции. Отличительной чертой данного подхода является значение, придаваемое праву государства на использование иммиграционного контроля в качестве аргумента публичной политики, игнорирование выбора семейной парой места проживания и использование того факта, что семейная пара осведомлена об отсутствии иммиграционных прав у одного из супругов на момент заключения брака. Поскольку подобная юридическая практика пренебрегает фактом возможных объективных трудностей, с которыми столкнется ирландский супруг при поселении в стране другого супруга, она может рассматриваться как несоответствующая подходу, принятому Европейским судом по правам человека⁵.

В заключении необходимо отметить, что многочисленные пробелы в иммиграционном законодательстве Ирландии, сосредоточенность системы на праве усмотрения Министра, а также отсутствие четко сформулированного политического курса в миграционной сфере затрудняют понимание и практическое использование действующих норм. Следует также отметить, что в Ирландии фактически не ведутся исследования, т.е. отсутствует экспертная оценка в сфере влияния миграционных процессов на общество. Кроме того, Ирландия не заключала соглашения и не вступала в другие формы сотрудничества с третьими странами в отношении иммиграции и ее последствий.

¹ См.: *MacÉinrí P. u Walley P.* Трудовая миграция в Ирландию: исследование и рекомендации по разрешениям на трудоустройство, условиям труда, воссоединению семьи и интеграции трудовых мигрантов в Ирландии (2003) Дублин, Совет иммигрантов Ирландии.

² Департамент предпринимательства, торговли и занятости, Руководство по разрешениям на работу для супругов и членов семьи, находящихся на иждивении у лиц, имеющих разрешение на трудоустройство (2007). Доступно онлайн: <http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf>

³ См.: *Мельничук Ю.В.* Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах Европейского Союза. М., 2014.

⁴ Подробнее см.: Ирландская комиссия по правам человека. Доступно онлайн: http://www.ihrc.ie/_fileupload/banners/FamilyReunification.doc

⁵ *Cosgrave C.* Семейные вопросы: опыт воссоединения семьи в Ирландии (2006) Дублин, Совет иммигрантов Ирландии.

УДК 343.24

ББК 67.400

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ БЕЗРУКОВ,*докторант Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент**Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**E-mail: abezrukov@bk.ru**Научный консультант, рецензент: Гончаров И.В., доктор юридических наук, профессор**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматриваются основные направления реализации Конституции Российской Федерации в условиях обеспечения правопорядка органами публичной власти. Раскрывается конституционно-правовая природа правопорядка; определяется круг субъектов, его обеспечивающих; доказывается необходимость расширения практики непосредственного применения Конституции РФ органами публичной власти как фактора, способствующего укреплению правопорядка в России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, правопорядок, органы публичной власти, обеспечение правопорядка, правоприменительная практика.

Annotation. Examines the key trends in implementation of the Constitution of the Russian Federation in the conditions of law enforcement by public authorities. Disclosed constitutional law nature of law enforcement determined the range of subjects, it provides proved the necessity of expanding the practice of direct application of the Constitution by public authorities as a factor of strengthening the rule of law in Russia.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, law enforcement, public authorities, law enforcement, law enforcement practice.

Важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка является надлежащим образом сформированная правовая основа, в первую очередь, в виде качественного и эффективно работающего основного документа государства — Конституции, консолидирующей все силы общества и формирующей основу для продуктивного функционирования правовой системы и правоприменительной практики. Поэтому правовая система современного демократически развитого и правового государства немыслима без основного документа — Конституции, которая регламентирует важнейшие общественные отношения, задает ориентиры развития национального права и формирует режим обеспечения правопорядка.

Именно Конституция, подчеркивает Б.С. Эбзеев, должна выступать основой правопорядка государственной и общественной организации взаимодействия людей и их объединений, а также способом интеграции социальной активности субъектов

общественного действия в русло определяемых всем обществом и закрепляемых в самой Конституции целей¹.

Между тем Конституция должна развиваться в реализации своих положений, тем самым способствуя эффективному функционированию правовой системы и укреплению правопорядка. Реализация положений Конституции РФ в современных условиях осуществляется посредством принятия качественного и консолидированного законодательства, официальной интерпретации ее положений Конституционным Судом РФ, проводимыми конституционными преобразованиями, совершенствованием правоприменительной практики. Задача конституционной науки состоит в выработке практических рекомендаций для эффективной реализации Конституции РФ в условиях укрепления правопорядка.

Среди указанных форм реализации положений Конституции РФ особое значение имеют конститу-

ционные преобразования, которые продолжают осуществляться с различной периодичностью, охватывая различные политико-правовые сферы. Возникает вопрос — насколько целесообразно активное проведение конституционных преобразований? Всегда ли проведение таких преобразований имеет позитивное значение для совершенствования правоприменительной практики и укрепления правопорядка?

Представляется, что проводимые конституционные реформы могут осуществляться лишь в рамках конституционного поля и не должны нарушать стабильность Конституции РФ. 20-летний юбилей Конституции РФ должен восприниматься как промежуточный этап ее функционирования, основные положения которой должны внедряться в общественное сознание и восприниматься обществом как важнейший элемент стабильного развития Российского государства². И такой ориентир главы государства на конституционную стабильность достоин поддержки.

Тем не менее, в 2008 и 2014 гг. внесены поправки к Конституции РФ, связанные с увеличением сроков полномочий Президента РФ и Государственной Думы, объединением Верховного Суда РФ и корректировкой порядка формирования Совета Федерации.

Остается надеяться на то, что такие точечные поправки будут исключением из общего формирующегося правила — установления конституционной стабильности. Обоснованно отмечает В.Д. Зорькин, что *устойчивый Основной закон постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации*³. Поэтому справедливо отмечается в литературе, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым⁴. И действительно, Конституция РФ и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа будет снижаться степень доверия населения к публичной власти.

Вместе с тем, полный отказ от конституционных преобразований вряд ли возможен, поскольку динамика общественно-правового развития влечет трансформацию правовой системы, что, в свою очередь, предопределяет степень эффектив-

ности обеспечения правопорядка. Поэтому, при проведении таких преобразований, важное значение приобретает вопрос роли и непосредственного применения Конституции РФ в механизме обеспечения правопорядка как органами публичной власти, так и институтами гражданского общества, участвующими в его обеспечении (Общественная палата РФ, общественные объединения, политические партии и др.), для чего следует обратить внимание на конституционно-правовую сущность правопорядка и определить круг субъектов, его обеспечивающих.

Раскрывая круг субъектов обеспечения правопорядка, и не снижая роли институтов гражданского общества, участвующих в обеспечении правопорядка, представляется, что все же первостепенное место среди субъектов обеспечения правопорядка занимают органы публичной власти. Обозначенные органы можно сгруппировать на два блока: 1) органы государственной власти; 2) органы местного самоуправления.

В первом блоке находятся федеральные и региональные органы государственной власти как общей компетенции (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, главы субъектов РФ и др.) так и органы специальной компетенции, в первую очередь это правоохранительные органы (прокуратура, СК России, МВД России, ФСБ России, ФСКН России и иные ведомства).

Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, возглавляет Совет Безопасности РФ, занимает ключевое место в государственном механизме, определяет основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, включая правоохранительные структуры, в том числе в направлении обеспечения правопорядка и безопасности.

Федеральное Собрание РФ как федеральный парламент принимает законодательные установления, обязательные для всех участников общественных отношений в разных сферах общественной жизни, включая обеспечение правопорядка.

Правительство России и федеральные органы исполнительной власти посредством качественной и своевременной организационно-распорядитель-

ной деятельности по исполнению законодательных положений непосредственно участвуют в системе обеспечения правопорядка.

Судебные органы, объективно, независимо и компетентно разрешая правовые споры, непосредственно влияют на степень эффективности укрепления правопорядка и конституционной законности.

При этом, правоохранительные органы занимают значимое место в деятельности по обеспечению правопорядка, их особая роль (МВД, ФСБ, ФСИН и др.) проявляется в обеспечении правопорядка и безопасности в ситуациях чрезвычайного характера (террористические акты, аварии, катастрофы, массовые беспорядки), когда прямой угрозе подвергаются жизнь, здоровье, права и свободы граждан, что влечет необходимость правоохранительным органам компетентно и своевременно принять меры по защите конституционных прав граждан и обеспечению правопорядка. Именно профессионально и качественно выполненный комплекс мероприятий правоохранительными органами в различно складывающихся ситуациях позволит обеспечить реализацию положений Конституции РФ, гарантирующих соответствующие права и свободы личности, обеспечение законности и правопорядка в Российской Федерации.

Что касается второго блока — органов местного самоуправления, то необходимость его выделения очевидна, поскольку функция охраны правопорядка закреплена в ст. 132 Конституции РФ именно за органами местного самоуправления, что свидетельствует о реализации такого полномочия не только государственными, но и местными органами муниципальной власти.

В.И. Фадеев справедливо обращает внимание на необходимость реализации нормы ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, что на практике реализуются полицией⁵. Хотя законодателем и в прежнем и действующем ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления... закреплена возможность создания муниципальной милиции, но для этого до сих пор не принимаются соответствующие законодательные акты. С учетом возрастания ответственности местной власти за состояние правопорядка и законности на территории муниципалитетов, представляется не-

обходимым принятие ФЗ о муниципальной милиции, также следует определить формы участия органов местного самоуправления в охране правопорядка.

Следовательно, реализация положений федеральной Конституции и обеспечение конституционной законности предполагает наличие определенной стабильности и надлежащего правового порядка в ключевых сферах общественной жизни. Только при таких условиях действуют конституционные механизмы, обеспечивающие правопорядок и эффективную реализацию конституционных норм. Правопорядок как составная часть общественного порядка является первоосновой для качественной реализации положений Конституции РФ и эффективного функционирования государственных и негосударственных структур, выполняющих правоохранительные функции.

В Конституции РФ категория «правопорядок» встречается лишь в п. «б» ч. 1 ст. 72, где закреплено положение, что защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Представляется, что такой подход конституционного законодателя вовсе не исключает конституционно-правовую природу категории «правопорядок» и не отводит ее на второстепенное место. Напротив, анализ конституционных норм и действующего законодательства позволяет утверждать, что вопросам правопорядка в современном конституционном законодательстве и российском обществе уделяется достаточно значительное внимание⁶. По сути, практически любое теоретическое исследование прямо или косвенно затрагивает вопросы совершенствования правопорядка в Российской Федерации.

Исторически термин «правопорядок» появляется в литературе в первой половине XX в., а затем находит дальнейшее развитие во второй половине XX в. Так, в 1949 г. известный философ И.А. Ильин, оценивая роль русского народа в возрождении России, отмечал: «Мы верим в русский народ не только потому, что он доказал свою способность к государственной организации... и, что он создал правопорядок для 160 различных племен, — разноязычных и разноверных меньшинств, столетиями проявляя ту благодушную гибкость и миролюбивую уживчи-

вость, перед которой с таким радостным чувством преклонился однажды Лермонтов («Герой нашего времени», гл. 1)⁷.

Действительно, основной задел по изучению категории «правопорядок» во многом разработан в теории государства и права, хотя и в отраслевых дисциплинах (конституционное, административное право); периодически это понятие исследуется с разных углов зрения. В общем виде учеными правопорядок изначально определялся как состояние упорядоченности, урегулированности общественных отношений⁸; как система общественных отношений, урегулированных правом⁹; как реализация норм права, право в действии¹⁰. Правопорядок рассматривается и как завершающий этап всех юридических форм и процессов¹¹.

Иногда правопорядок трактуется в относительно узком значении — в плане соотношения его с законностью¹². Выступая составной частью общественного порядка, правопорядок возникает в результате действия правовых норм и представляет собой определенное состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений; в этом смысле он тяготеет к понятию «режим законности»¹³. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения субъективных прав и выполнения юридических обязанностей всеми субъектами правоотношений. Вместе с тем, законность есть качественная составляющая правовой деятельности субъектов права, а правопорядок представляет собой состояние правовой жизни, упорядоченную систему правоотношений, регламентированных правом. Следовательно, можно выстроить логический ряд категорий: право — законность — правопорядок, которые взаимосвязаны, последовательно перетекают из одной в другую. Верно отмечает И.А. Краснов: законность переходит в правопорядок, она является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок статичной характеристикой правоприменения¹⁴.

Таким образом, применительно к современным конституционно-правовым условиям России можно заключить, что эффективная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность и создает условия для обеспечения право-

порядка как должного. Гарантиями должного, как подчеркивает Б.С. Эбзеев, выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в конституционных формах и пределах, и суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка¹⁵.

Именно правоприменительная практика, и прежде всего, судебная практика и судебные решения, во многом определяют основные направления реализации Конституции, способствуя обеспечению конституционного правопорядка. При этом суды в основном (в ¾ случаев) ссылаются на нормы Конституции РФ одновременно с применением действующего законодательства в подтверждение необходимости применения соответствующих законодательных положений¹⁶. В остальных случаях суды принимают решения на основе норм Конституции РФ и, как правило, не обосновывают невозможность применения акта, исходя из обстоятельств конкретного дела, но аргументируют его применение общей, абстрактной неконституционностью¹⁷.

Одной из причин, препятствующих непосредственному применению судами Конституции РФ, явилось известное расхождение в правовых позициях Верховного Суда РФ, разъяснившего судам необходимость в каждом деле оценивать конституционность применяемого ими нормативного акта, а в случае выявления противоречия непосредственно применять Конституцию РФ, и Конституционного Суда РФ, обосновавшего исключительность собственных полномочий проверять конституционность правовых актов и фактически установившего запрет судам не применять закон, ссылаясь на его неконституционность, предписав судам обращаться с соответствующими запросами в Конституционный Суд РФ¹⁸.

Однако, в апреле 2013 г. Пленум Верховного Суда РФ изменил свою позицию и внес изменения в Постановление от 31 октября 1995 г., исключив из него положения, где судам разъяснялось право отказать от применения закона, который они сочтут неконституционным¹⁹. При этом, Суд подчеркнул, что в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой

запрос может быть сделан судом любой инстанции и в любой стадии рассмотрения дела.

Исключив указанные положения и сняв основное расхождение в позициях судов, Верховный Суд России, тем не менее, не восполнил правовой пробел и не дал четкий ориентир нижестоящим судам о том, в каком порядке и при каких условиях они могут применять непосредственно Конституцию РФ²⁰.

Поэтому очевидно назрела необходимость законодательного регулирования обозначенных вопросов. Остаются в юридической науке и на практике открытыми и другие вопросы: может ли суд применять Конституцию РФ в отсутствие законодательного регулирования; вправе ли суд осуществлять толкование законоположений исходя из духа и смысла Конституции РФ? Возможно, необходима разработка согласованного решения или корректировка уже принятых решений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ в поисках ответов на обозначенные вопросы.

Создание эффективной и консолидированной правовой системы в России предполагает не только безупречную Конституцию, но и наличие ряда конституционных механизмов, восполняющих пробелы в конституционном регулировании и позволяющих своевременно и качественно устранять возникающие конституционные коллизии легитимными способами, в том числе посредством официального толкования Конституции Российской Федерации. Именно Конституционный Суд России должен пропагандировать ценность и приоритетность положений Конституции Российской Федерации в целях укрепления конституционного правопорядка, способствуя ее прямому действию.

Таким образом, для качественного укрепления правопорядка органами публичной власти необходимо не только стимулировать такие органы на компетентное применение норм права, но и обеспечить эффективную и непосредственную реализацию ими положений Конституции РФ. Поэтому, важной задачей для конституционной доктрины и правоприменительной практики остается обеспечение непосредственной реализации Конституции РФ органами публичной власти, в первую очередь судебными и правоохранительными органами, что способствует укреплению правопорядка и конституционной законности в Российской Федерации.

Литература

1. *Алексеев Н.Н.* Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М., 2008.
2. *Белов С.А.* Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 1.
3. *Борисов В.В.* Общая теория государства и права. Академический курс. 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2010.
4. *Гончаров И.В.* О совершенствовании деятельности правоохранительных органов Российской Федерации в свете решений Европейского Суда по правам человека // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2012. № 2.
5. *Зорькин В.Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1.
6. *Ильин И.А.* О русском национализме. Сборник статей. М., 2007.
7. *Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В.* Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: монография. Челябинск, 2013.
8. Конституционное право России. / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2011.
9. *Короткова О.И.* Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6.
10. *Краснов И.А.* Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук Казань, 2007.
11. *Латухина К.* Закон стабильности. В. Путин обсудил с правоведами Конституцию // Российская газета. 2013. 8 ноября.
12. *Матузов Н.И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10.
13. *Рабинович П.М.* Упрочение законности — закономерность социализма. Львов, 1975.
14. *Фадеев В.И.* Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1.

15. *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 дек. С. 2—3.

References

1. *Alekseev N.N.* Sketches according to the general theory of the state. Main prerequisites and hypotheses of the state science. М, 2008.

2. *Belov S.A.* Direct application of the Constitution by courts in the Russian Federation//the State and the right. 2014. No. 1.

3. *Borisov V.V.* General theory of the state and right. Academic course. 3t. / Отв. edition of M.N. Marchenko. М., 2010.

4. *Goncharov I.V.* About improvement of activity of law enforcement agencies of the Russian Federation in the light of decisions of the European Court of Human Rights // Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Kaliningrad legal institute of Russia. 2012. No. 2.

5. *Zorkin V.D.* Problems of constitutional and legal development of Russia (to the 20 anniversary of the Constitution of the Russian Federation) // the Bulletin of the Moscow university. Series 11. Right. 2014. No. 1.

6. *Ilyin I.A.* About the Russian nationalism. Collection of articles. М, 2007.

7. *Karasyov A.T., Litvinova A.V., Pivovarov A.S., Savoskin A.V.* Providing a law and order with deputies of representative (legislative) public authorities in the Russian Federation: monograph. Chelyabinsk, 2013.

8. Constitutional right of Russia. / Отв. edition A.N. Kokotov, M.I. Kukushkin. М, 2011.

9. *Korotkova O.I.* Pravoporyadok as basis of the social constitutional state//Russian justice. 2009. No. 6.

10. *Krasnov I.A.* Spetsifik of legality in a federal state: on the example of the Russian Federation the Thesis on competition of an academic degree the edging. law. sciences Kazan, 2007.

11. *Latukhina K.* Law of stability. V. Putin discussed with jurists the Constitution//the Russian newspaper. 2013. November 8.

12. *Matuzov N.I.* Legal idealism as back of legal nihilism // State and right. 2013. No. 10.

13. *Rabinovich P.M.* Legality consolidation — regularity of socialism. Lviv, 1975.

14. *Fadeyev V.I.* Stabilnost and development of the Constitution of the Russian Federation//Bulletin of the Moscow university. Series 11. Right. 2014. No. 1.

15. *Ebzeev B.S.* The constitution, the power and freedom in Russia: experience of synthetic research. М., 2014.

16. Message of the Russian President to Federal Assembly of Russia on December 12, 2013 // Russian newspaper. 2013. 13 Dec. P. 2—3.

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 139.

² Это подчеркнул Президент РФ В. Путин на встрече с ведущими кафедрами конституционно-правовых дисциплин ведущих вузов страны 7 ноября 2013 г. // сайт kremlin.ru (дата обращения 8 декабря 2013 г.). Также см.: *Латухина К.* Закон стабильности. В. Путин обсудил с правоведами Конституцию // Российская газета. 2013. 08 ноября. С. 2—3.

³ *Зорькин В.Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 4—5.

⁴ См.: *Матузев Н.И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 8—9.

⁵ *Фадеев В.И.* Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 52—53.

⁶ См., напр.: *Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоскин А.В.* Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: монография. Челябинск, 2013. С. 6—7.

⁷ *Ильин И.А.* О русском национализме. Сборник статей. М., 2007. С. 18.

⁸ *Алексеев С.С.* Теория государства и права. М., 1986. С. 307.

⁹ *Рабинович П.М.* Упрочение законности — закономерность социализма. Львов, 1975. С. 67—68.

¹⁰ *Явич Л.С.* Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 8, 16—23.

¹¹ *Борисов В.В.* Общая теория государства и права. Академический курс. 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко М., 2010. С. 217.

¹² *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 180.

¹³ См.: *Короткова О.И.* Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 6—7.

¹⁴ *Краснов И.А.* Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук Казань, 2007. С. 7—8.

¹⁵ *Эбзеев Б.С.* Указ. соч. С. 139.

¹⁶ См.: *Белов С.А.* Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 1. С. 45—46.

¹⁷ Там же. С. 50—51.

¹⁸ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ // СПС Консультант плюс.

¹⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9 // Российская газета. 2013. 24 апреля.

²⁰ См. подр.: *Белов С.А.* Указ. соч. С. 48—51.

УДК 342.734

ББК 67.400

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ОДНА ИЗ ДЕТЕРМИНАНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ МВД РОССИИ

ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ВОРОНОВ,

соискатель кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России,

помощник начальника Управления МВД России по Ивановской области (по организационно-штатной работе)

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

E-mail: polinom@ngs.ru

Научный руководитель: Смольяков А.А., кандидат юридических наук

Рецензент: Исаева Н.В., кандидат исторических наук, кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются проблемы реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации во взаимосвязи с обеспечением конституционных социально-экономических прав сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: реформирование органов внутренних дел, обеспечение конституционных социально-экономических прав и свобод сотрудники органов внутренних дел.

Annotation. The article analyzes the problems of reforming the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation in connection with the enforcement of constitutional socio-economic rights of employees of internal Affairs bodies.

Keywords: the reform of the internal Affairs bodies, ensuring the constitutional socio-economic rights and freedoms, employees of bodies of internal Affairs.

В современном российском обществе сформировалось глубокое понимание того, что быстро изменяющиеся экономические, политические и социальные условия требуют такого же динамичного и адекватного ситуации развития Министерства внутренних дел Российской Федерации как органа государства, обеспечивающего, наряду с другими правоохранительными и силовыми ведомствами, национальную безопасность, общественный порядок и конституционную целостность страны. Это приобретает еще большую актуальность в условиях глобальных процессов в мировой экономике и политике, связанных с завершением очередного «кондратьевского» цикла, формированием VI технологического уклада, что может сопровождаться как экономическими потрясениями, так и существенными социальными и политическими изменениями.

Новые глобальные вызовы современности, связанные с переходом цивилизации к иному состоянию, неизбежно вызовут трансформацию со-

циальных ценностей. В контексте этого процесса необходимо переосмысление содержания, методов и результатов правоохранительной деятельности, в том числе органов внутренних дел, их соответствия тенденциям мирового развития, поскольку в целом вхождение России в VI технологический цикл — вопрос выживания, развития экономики, обеспечения безопасности и международного статуса страны, достижения высокого уровня благосостояния людей [3].

Такое развитие может обеспечить только высокопрофессиональный, физически подготовленный и обладающий необходимыми компетенциями кадровый состав органов внутренних дел. Привлечение на службу отвечающих квалификационным требованиям и обладающих высокими морально-нравственными качествами кандидатов возможно при достаточно высоком уровне обеспечения социально-экономических прав и свобод сотрудников органов внутренних дел. Для повышения престижа

службы в органах внутренних дел это является необходимым условием; обеспечение уровня жизни сотрудников органов внутренних дел выступает одним из основных ресурсов в реформировании Министерства внутренних дел Российской Федерации, что нашло отражение и в так называемой «Дорожной карте», призванной сделать российскую полицию государственным институтом, пользующимся высоким доверием граждан, способным дать адекватный ответ угрозам и вызовам XXI в.

Согласно указанному документу, главным звеном дальнейшего реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации предлагается определить работу с кадрами, рассматриваемую, прежде всего, с позиции закрепления профессионального кадрового ядра полиции, очищенного от коррупционеров, нарушителей дисциплины и людей, случайных для полиции. Достижение этой цели основывается на формировании в системе МВД России условий, обеспечивающих высокую личную заинтересованность каждого сотрудника в добросовестном исполнении служебных обязанностей: гарантии сохранения высокооплачиваемой и престижной работы; получения во время прохождения службы и после выхода в отставку достойного пакета социальных льгот [9].

Безусловно, стратегические направления определены верно, однако уровень их обеспечения в настоящее время не достиг той критической высоты, которая могла бы привести к существенным качественным сдвигам. Об этом можно судить по последним независимым исследованиям общественного мнения, согласно которым уровень доверия населения к органам внутренних дел, по некоторым оценкам, не превышает 4—5% в 2012—2013 гг.; скорее склонны не доверять органам внутренних дел 43% опрошенных респондентов в 2012 г. и 40% в 2013 г.; однозначно выразили недоверие к органам внутренних дел 13% опрошенных респондентов в 2012 г. и 11% в 2013 г. [6]. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения в 2013 г. определенно доверяли органам внутренних дел 7% респондентов, скорее склонны доверять 39%, скорее не доверяют 34%, определенно не доверяют 11% [7], что не позволяет говорить о выходе из того системного кризиса органов внутренних дел, кото-

рый собственно и послужил поводом к проводимым реформам.

Наряду с этим динамика некоторых показателей, отражающих движение личного состава органов внутренних дел, так же свидетельствует о том, что обеспечение социально-экономических прав сотрудников органов внутренних дел не вышло на уровень, позволяющий привлекать на службу высокопрофессиональные, отвечающие современным требованиям кадры в условиях конкуренции за их привлечение с другими правоохранительными и юридическими структурами. В период с 1995 по 2009 годы доля лиц, принятых на службу в органы внутренних дел, по отношению к уволенным была существенно выше либо сопоставима по значению (в 1995 г. доля принятых на службу лиц составляла 16,4% от штатной численности, уволенных — 9,1%; в 2009 г. — 9,4% и 6,4% соответственно) [14, с. 14; 13, с. 16]. В 2010—2011 гг. доля уволенных значительно превышает долю принятых (в 2010 г. 2,6% и 9,8%; в 2011 г. — 3,2% и 15,1%, соответственно) [11, с. 18], что свидетельствует о существенном оттоке кадров, обосновать который только лишь сокращением штатной численности вряд ли возможно, поскольку эти показатели, являясь относительными, во все годы рассчитывались в процентах от имевшейся на тот период штатной численности. В 2012—2013 гг. ситуация несколько стабилизировалась (в 2012 г. доля принятых на службу лиц составляла 6,5% от штатной численности, уволенных — 4,8%; в 2013 г. — 5,6% и 5,4% соответственно) [11, с. 18]. Указанное подтверждается и динамикой некомплекта личного состава, который, хотя и остановился в 2013 г. на отметке 4,9%, но имеет тенденцию к увеличению [14, с. 2; 13, с. 4; 11, с. 7].

Однако, наиболее тревожным показателем, отражающим наряду с другими признаками, качественное состояние личного состава органов внутренних дел, является динамика числа сотрудников, совершивших дисциплинарные правонарушения, количество таких сотрудников выросло почти в 1,5 раза в период с 2002 г., а именно на 42,3% и имеет практически неуклонную тенденцию к увеличению [14, с. 45; 13, с. 44; 12, с. 40, 11, с. 45]. Очевидно, что такое положение вызвано недостаточно высоким престижем службы в органах внутренних

дел, комплектованием в течение продолжительного периода времени кадрами, не в полной мере отвечающими предъявляемым требованиям вследствие недостаточного обеспечения социально-экономических прав сотрудников органов внутренних дел.

Несмотря на то, что законодательство, регулирующее правовые отношения по обеспечению сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации социально-экономическими благами, в последние годы активно совершенствовалось, определенных проблем избежать, тем не менее, не удалось, во многом из-за отсутствия в основополагающих нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение службы в органах внутренних дел, в качестве одного из принципов приоритета прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, что было бы вполне уместно, поскольку «закон должен быть ориентирован прежде всего на человека, на удовлетворение его материальных и духовных потребностей, на гуманизацию всего стиля жизни» [10, с. 724].

В ряде случаев происходит обратное даже несмотря на имеющиеся в том или ином законе правовые предписания, потому как приоритеты в правосознании лиц, от которых зависит обеспечение социально-экономических прав сотрудников органов внутренних дел, предполагают принятие решений, ориентированных не на человека, а на корпоративные интересы. К сожалению, это выступает частью определенных глобальных процессов. Е.Н. Хазов, размышляя о сущности экономических гарантий конституционных прав и свобод, отмечает: «Если еще сохраняется осознание права как системы ценностных установок, превалирующих в сознании большинства, то постепенно утрачивается восприятие его как средства защиты прав и свобод человека и гражданина от неправомерных посягательств. Все это свидетельствует о кризисных явлениях в общественном и индивидуальном правосознании. Среди его признаков, таким образом, можно выделить искажение внутреннего правового чувства человека, беспочвенность правосознания, подчинение его духу скептицизма и нигилизма» [15].

Действия должностных лиц вне правового поля в целях воспрепятствования обеспечению того или иного права констатируют и другие ученые, по-

лагая, что «последние события свидетельствуют о том, что вместо дальнейшего воплощения в жизнь принципов свободы человека наблюдается отход назад, к периоду бесправия личности, когда она превращалась в простой винтик государственного механизма» [10, с. 725].

Применительно к сотрудникам органов внутренних дел указанная негативная тенденция просматривается, несмотря на установление ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обязанности руководителя Министерства внутренних дел или уполномоченного им руководителя обеспечить сотруднику органов внутренних дел прохождение службы, своевременно и в полном объеме выплачивать сотруднику денежное довольствие и предоставлять ему социальные гарантии, предусмотренные законом.

В этой связи необходимо формирование более конкретных механизмов обеспечения того или иного конституционного социально-экономического права, предполагающих соответствующие формы реализации, характерные для определенных субъектов со специальным правовым статусом, что создавало бы возможность субъектам правоотношений, обладающих соответствующими правопритязаниями, требовать от государства надлежащего исполнения взятых на себя обязательств, в том числе посредством обращения в судебные органы. Указанное в полной мере соответствует некоторым тезисам о путях развития современного российского конституционализма, имеющих место в современной научной доктрине, согласно которым «закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 г. социальные права человека и гражданина нельзя рассматривать как рекомендации для государственной социальной политики. Соответствующие конституционные нормы имеют ту же юридическую силу, что и остальные конституционные нормы. Социальные права человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации 1993 г., следует рассматривать как ограничения экономической политики государства» [1, с. 10], при этом нормативно-правовая фиксация обязанностей государства зачастую приводит к большей защищенности лично-

сти, нежели декларирование того или иного права [2, с. 59].

По нашему мнению, такая фиксация на практике реализуется достаточно редко, поэтому, несмотря на то, что реализация и защита экономических, социальных и культурных прав позволяют человеку отстоять свое право на достойную жизнь, защищать себя от экономического произвола и социальной несправедливости «в условиях рыночной экономики, которая формируется в России, прямое действие экономических, социальных и культурных прав оказывается относительным, в отличие от действия личных (гражданских) и политических прав. Это обусловлено тем, что в условиях рыночного хозяйства распределение экономических, социальных и культурных благ не находится в руках государства, поэтому отсутствует конкретный ответчик в том случае, если гражданин посчитает свои экономические, социальные или культурные права нарушенными и подаст иск в суд. Поскольку реализация этих прав напрямую зависит от материальных возможностей государства, то на практике они чаще выступают пожеланиями, чем его обязательствами перед гражданами» [8, с. 349].

Связывая развитие законодательства, регулирующего стимулирование деятельности сотрудников органов внутренних дел, с выработкой концептуальных положений, отражающих согласованные позиции законодательной и исполнительной ветвей власти, учитывающих интересы и потребности различных категорий сотрудников, пенсионеров и ветеранов МВД России и членов их семей, некоторые авторы полагают, что осуществление мер по стимулированию деятельности сотрудников органов исполнительной власти должно быть при этом адекватным состоянию экономики, социальной сферы и финансовым возможностям государства [5, с. 24]. Представленная концепция также приводит к обеспечению социально-экономических прав и свобод сотрудников органов внутренних дел не в качестве четко зафиксированных обязательств, а в качестве возможностей, которые при стечении определенных социально-экономических и политических условий не могут быть реализованы.

Принятые в Российской Федерации в последние годы меры по усовершенствованию механизма обеспечения социально-экономических прав и свобод

сотрудников органов внутренних дел выступили поводом к совершенствованию нормативного правового регулирования в отношении государственных служащих других категорий, что воплотилось в принятии Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Таким образом, указанный правовой институт находится в постоянном движении, основная цель которого должна состоять не только лишь в предоставлении социальных гарантий для государственных служащих, а в формировании на этой основе кадровой и корпоративной политики государственных органов, рассматривающей обеспечение социально-экономических прав государственных служащих в качестве одной из основных детерминант существования и функционирования государственных органов как социальных систем, отвечающих требованиям нового технологического уклада, экономического и геополитического порядка, в условиях трансформации массового правосознания и правовых систем.

Наметившееся смещение акцента в пользу нормативного регулирования федеральным законодательством большей части правовых отношений, непосредственно обеспечивающих реализацию социально-экономических прав и свобод, является обоснованным и в большой степени способствует воплощению конституционных принципов социального, правового государства, так как подзаконное регулирование представляется менее универсальным регулятором, поскольку в большей степени подвержено влияниям сложившейся правоприменительной практики, состояния экономики и ресурсов, других дискретных факторов. На представленном выше примере наглядно видно, что коренное изменение федеральных законов дало мощный толчок к совершенствованию правоотношений по обеспечению непосредственной реализации социально-экономических прав и свобод отдельных категорий граждан, в то время как подзаконная база лишь обслуживает эти изменения; следовательно, прогресс вызывает именно совершенствование федерального законодательства, основанного на конституционно-правовой базе.

Это особенно значимо, поскольку, как было отмечено, обеспечение социально-экономических прав и свобод сотрудников органов внутренних дел выступает в качестве одной из основных детерминант реформирования МВД России, поэтому в совершенствовании механизма обеспечения указанных прав необходима постоянная системная работа по устранению недостатков ведомственных нормативных правовых актов, которые при стечении определенных обстоятельств создают угрозу нарушения основных прав и свобод, принадлежащих сотрудникам органов внутренних дел в силу конституционно-правовых предписаний. К примеру, в некоторых ситуациях складываются условия, которые могут привести к нарушениям права сотрудников органов внутренних дел на равную оплату за равный труд, равенства при продвижении по службе, права на здоровье, права на образование, свободы труда. Безусловно, указанные нарушения не носят широкомасштабного характера, однако с точки зрения обеспечения основных прав и свобод это не имеет никакого значения, поскольку стандарты в области прав человека носят всеобщий и универсальный характер. Указанное подтверждается мнением о том, что «гипертрофированное значение ведомственного приказа — питательная почва для падения престижа закона, юридическая ширма своеволия ведомств. Главное, чтобы ведомственные акты принимались не на пустом месте, а на основании и во исполнение закона, служили средством его развития и конкретизации. Очевидно, что установление и охрана прав и свобод личности, их объединений не должна быть предметом ведомственного регулирования» [10, с. 741].

При этом необходимо учесть, соглашаясь с размышлениями некоторых авторов о принятии Федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» как о деятельности, имеющей целью повысить престиж правоохранительной службы, что дальнейшее совершенствова-

ние нормативно-правового регулирования в этой области способно вывести сотрудников органов внутренних дел на качественно новый уровень материальной обеспеченности, соответствующий возлагаемым на них обязанностям [4]. В представленном аспекте даже единичные случаи несоблюдения основных прав и свобод наносят урон правовой системе в целом и противоречат задаче реформирования органов внутренних дел как института государства, ответственного в современных сложных геополитических и социально-экономических условиях за национальную безопасность, общественный порядок и конституционную целостность страны.

Литература

1. *Аристов А.Е.* Трансформация концепции социальных прав в Российской Федерации: обеспечение экономической реформы и соблюдение конституционно закрепленных социальных прав / Аристов А.Е., Елисеев Б.П. // Юрист. 2004. № 2.
2. *Аристов Е.В.* Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации. Конституционное исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 186 с.
3. *Каблов Е.Н.* Наука и жизнь. [Электронный ресурс] / Е.Н. Каблов — Режим доступа: www.nkj.ru/archive/artikles/17800.
4. *Корнеева О.В.* Совершенствование системы обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников полиции: вопросы теории и практики. [Электронный ресурс] / Информационно-правовая система «КосультантПлюс». 2012. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_CJI_69572/.
5. *Матвеев С.П.* Социальная защита государственных служащих: основные направления модернизации и развития: монография. Воронеж, Воронежский институт МВД России. 2011. 172 с.
6. Материалы сайта Аналитического центра Юрия Левады. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2013>.
7. Материалы сайта Всероссийского центра изучения общественного мнения. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.wciom.ru/index.php?id=459&uid=114595>.

8. *Мухаев Р.Т.* Теория государства и права: учебник для бакалавров / Р.Т. Мухаев // М.: Издательство Юрайт, 2014. 585 с.

9. Официальный сайт Российской газеты. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>.

10. *Пиголкин А.С.* Теория государства и права: учебник для бакалавров / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев // М.: Издательство Юрайт, 2013. 761 с.

11. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел за 2013 год. М.: ДГСК МВД России. 2014. 75 с.

12. Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел за 2012 год. М.: ДГСК МВД России. 2013. 65 с.

13. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2009 год. М.: ДКО МВД России. 2010. 87 с.

14. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2002 год. М.: ГУК МВД России. 2003. 79 с.

15. *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина. [Электронный ресурс] / Е.Н. Хазов // Право и жизнь. 2010. № 140 (2). — Режим доступа: <http://www.law-n-life.ru/arch/140/140-9.doc>.

References

1. *Aristov A.E.* Transformation of the concept of the social rights in the Russian Federation: providing an economic reform and observance constitutionally the affirmed social rights / Aristov A.E., Yeliseyev B. of the Item // Lawyer. 2004. No. 2.

2. *Aristov E.V.* Social human rights and the citizen in the Russian Federation. Constitutional research: Diss. ... edging. law. sciences. M, 2005. 186 pages.

3. *Kablov E.N.* Nauka and life. [An electronic resource] / E.N. Kablov — the access Mode: www.nkj.ru/archive/artikles/17800.

4. *Korneeva O.V.* Improvement of system of obligatory state life insurance and health of police officers: questions of the theory and practice. [Electronic resource] / Information and legal Kosultantplus system.

2012. — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_CJI_69572/.

5. *Matveev S.P.* Social protection of public servants: main directions of modernization and development: monograph. Voronezh, Ministry of Internal Affairs Voronezh institute of Russia. 2011. 172 pages.

6. Materials of the site of the Analytical center of Yury Levada. [An electronic resource] — the access Mode: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2013>.

7. Materials of the site of the All-Russian center of studying of public opinion. [An electronic resource] — the access Mode: <http://www.wciom.ru/index.php?id=459&uid=114595>.

8. *Mukhayev R.T.* Theory of the state and right: the textbook for bachelors / R.T. Mukhayev // М.: Publishing house of Yurayt, 2014. 585 pages.

9. Official site of the Russian newspaper. A road map of further reforming of law-enforcement bodies of the Russian Federation [An electronic resource] — the access Mode: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>.

10. *Pigolkin A.S.* Theory of the state and right: the textbook for bachelors / A.S. Pigolkin, A.N. Golovistikova, Yu.A. Dmitriyev // М.: Publishing house of Yurayt, 2013. 761 pages.

11. Data on a condition of work with shots of law-enforcement bodies for 2013. М.: DGSK Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. 75 pages.

12. Data on a condition of work with shots of law-enforcement bodies for 2012. М.: DGSK Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. 65 pages.

13. A condition of work with shots of law-enforcement bodies of the Russian Federation for 2009. М.: DKO Ministry of Internal Affairs of Russia. 2010. 87 pages.

14. A condition of work with shots of law-enforcement bodies of the Russian Federation for 2002. М.: GUK Ministry of Internal Affairs of Russia. 2003. 79 pages.

15. *Hazov E.N.* Ponyatiye, contents and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of the person and citizen. [Electronic resource] / E.N. Hazov // Right and life. 2010. No. 140 (2). — Access mode: <http://www.law-n-life.ru/arch/140/140-9.doc>.

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ «БЕЗОПАСНОСТЬ» В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

ИЛЬЯ БОРИСОВИЧ ГРИГОРЬЕВ,

*оперуполномоченный по особо важным делам отдела анализа,
оценки и прогнозирования состояния собственной безопасности*

*и противодействия коррупции Управления стратегического развития в сфере обеспечения собственной безопасности
и противодействия коррупции ГУСБ МВД России, кандидат юридических наук*

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводятся аргументы, свидетельствующие об актуальности и значимости исследования как уже сложившихся в отечественной конституционно-правовой науке подходов к определению сущности и содержания тех или иных аспектов юридической категории «безопасность», так и проведения современного комплексного исследования содержания указанного понятия с учетом положений действующего законодательства; указывается на то, что практически все институты конституционного права оказывают прямое влияние на обеспечение системы национальной безопасности; отмечается, что нормативному закреплению дефиниции «безопасность» должна предшествовать его доктринальная разработка.

Автор разделяет мнение о том, что не разработка учений, взглядов, научных позиций на первых порах обуславливали формирование доктрины, а, напротив, «поточное» законодательство вынуждало создавать так называемые доктрины его применения.

Поскольку базовым термином в рассматриваемой сфере общественных отношений является понятие «национальная безопасность», включающая в себя, согласно положениям Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, а также иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, автор поднимает вопрос о легальности данного определения, так как в отечественной науке существует позиция, согласно которой государственная (политическая) доктрина не содержит нормативных предписаний, хотя, безусловно, является основой программного действия, которого должны придерживаться все участники государственно-правовых отношений.

С учетом положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» также отмечается, что в настоящее время достаточно важно предвидеть не только ближайшие, но и отдаленные результаты преобразовательной деятельности, в связи с чем в работе подчеркивается актуальность осуществления комплексной и всесторонней разработки вопросов конституционного прогнозирования, в том числе связанных с анализом существующих в законодательстве Российской Федерации и конституционно-правовой доктрине подходов к определению содержания термина «безопасность».

Ключевые слова: правовая доктрина, государственная доктрина, конституционно-правовая доктрина, безопасность, национальная безопасность, стратегическое планирование, конституционное прогнозирование.

Annotation. In article the arguments testifying to relevance and the importance of research as the approaches to definition of essence and the content of these or those aspects of the legal category «safety», and carrying out modern complex research of the content of the specified concept which already developed in domestic constitutional and legal science taking into account provisions of the current legislation are adduced.

Thus the author taking into account that the concepts getting justification in science of a constitutional right and category have universal interindustry value, it is specified that fact that practically all institutes of a constitutional right have direct impact on

providing system of national security, and also it is noted that «safety» has to precede standard fixing of a definition its doctrinal development.

At the same time, the author shares a position what not development of doctrines, views, scientific positions caused formation of the doctrine at the beginning, and, on the contrary, the «line» legislation compelled to create so-called doctrines of its application.

Besides, specifying that the basic term in the considered sphere of the public relations is the concept «national security», the safety of the state including according to provisions of Strategy of national security of the Russian Federation till 2020, public safety, ecological safety, safety of the personality, and also other types of safety provided by the legislation of the Russian Federation, is brought up by the author a question of legality of this definition as in domestic science there is a position that the state (political) doctrine doesn't contain standard instructions though, certainly, is a basis of program action to which all participants of state legal relations have to adhere.

In article taking into account provisions of the Federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ «About strategic planning in the Russian Federation» is also noted that now it is rather important to expect not only the closest, but also remote results of converting activity in this connection in work relevance of implementation of complex and comprehensive development of the questions of the constitutional forecasting including connected with the analysis existing in the legislation of the Russian Federation and the constitutional and legal doctrine of approaches to definition of the contents of the term «safety» is emphasized.

Keywords: legal doctrine, state doctrine, constitutional and legal doctrine, safety, national security, strategic planning, constitutional forecasting.

В настоящее время, говоря о функциях современного государства в меняющемся мире, учитывая развитие как международного сотрудничества, так и межгосударственных противоречий, уровень современных вызовов и угроз интересам личности, общества и национальной безопасности отдельно взятой страны, появляются все новые подходы к исследованию как сущности государства, так и его функций, в частности, по обеспечению безопасности экономической, социальной, политической и духовной сфер общественной жизни.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, отмечается, что «развитие современного мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий, возникновением новых вызовов и современных угроз» [3].

Между государствами обострились противоречия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития (в том числе конституционного) стали предметом глобальной конкуренции. В результате укрепления новых центров

экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация [3].

По сути, в мировом сообществе сегодня речь идет как минимум о двух принципиальных вещах: «о сохранении государственного суверенитета (проблема, вставшая особенно отчетливо на фоне американских вторжений в различные страны) и о возрастании конкуренции между государствами, включая степень эффективности систем государственного администрирования как одного из ключевых факторов обеспечения национальной конкурентоспособности в современном мире» [25, С. 6].

Словом, в наши дни обеспечение безопасности становится главной проблемой мирового сообщества, основой его выживания. «Нации, не создавшие надежной системы безопасности, рискуют потерять свою самоидентичность, раствориться в бурном потоке истории, а то и вообще сойти с исторической сцены» [10, С. 23]. Государство должно, прежде всего, обеспечить безопасность своего собственного народа. Задача же ученых — «дать в руки политиков строго обоснованные, методологически выверенные рекомендации по решению этой архисложной и архиважной задачи» [10, С. 24].

Временем активного развития правовой основы обеспечения безопасности российского государства

стали 90-е гг. XX в. В 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О безопасности» – своего рода основа формирования правовой базы системы обеспечения национальной безопасности того времени, создан Совет Безопасности Российской Федерации с четко обозначенными функциями, была разработана и утверждена Концепция национальной безопасности.

Именно в этот период в отечественной юридической науке появляется все больше трудов, направленных на исследование сущности и содержания категории «безопасность»; в работах современных ученых-конституционалистов рассматриваются различные виды безопасности, формируются научно обоснованные подходы к определению соответствующих мер противодействия существовавшим и существующим вызовам и угрозам стабильности развития российской государственности.

«Безопасность — понятие очень сложное. Его надо осмысливать с позиций комплексного подхода, с учетом междисциплинарного предназначения. Здесь в одинаковой степени важны и экономические, и политические, и правовые, и экологические, и информационные, и военные, и другие аспекты» [24, С. 186].

Существующий плюрализм определений безопасности связан с фундаментальностью самого явления безопасности, его многогранностью и всеобъемлемой сущностью, множественностью содержательных связей и форм внешних проявлений и взаимодействий с иными явлениями объективной действительности. Такой сложный характер проблемы обеспечения безопасности проявляется в различных по содержанию понятийных категориях, разработка которых предполагает как дифференцированный, так и интеграционный подходы на основе использования комплексных данных философии, права, истории, социологии и иных отраслей научного знания как теоретико-методологической основы познания [8, С. 3].

В этой связи следует согласиться с позицией о том, что нормативному закреплению дефиниции «безопасность» должна предшествовать его доктринальная разработка.

В последние годы российское законодательство, в том числе в сфере регулирования вопросов безопасности, охраны наиболее важных интересов личности, общества и государства, развивается до-

статочно динамично. 20 ноября 2013 г. Президентом Российской Федерации утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, приняты такие основополагающие нормативные акты, как федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [1], от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2], утверждены Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) [3], Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [4], Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) [5], а также целый ряд других нормативных правовых актов, посвященных регулированию общественных отношений в сфере обеспечения того или иного аспекта безопасности [6].

Также следует учитывать, что в настоящее время юридическая наука переживает новый этап своего развития, «требующий переосмысления ряда научно-правовых концепций, их адаптации к современным условиям» [21, С. 4]. Вместе с тем, «право не может развиваться, не опираясь на знания, научные разработки прошлого; преемственность — одна из важнейших черт правовой науки, которая позволяет формулировать новые научные концепции, а также создавать новые научные школы» [27, С. 4—5]. В связи с этим на базе существовавших научных подходов появляются и новые методики исследования тех или иных аспектов значения термина «безопасность».

На наш взгляд, именно отечественная юридическая наука должна стать своего рода генератором новых идей, в том числе новых и необходимых направлений развития российского законодательства; раскрытия тех или иных законодательных положений в конкретной юридической отрасли научного знания, их доктринального толкования, по сути — одним из базовых путей как совершенствования нормативной правовой базы, отечественного законодательства в целом, устранения правовых пробелов и разрешения юридических коллизий, так и одним из главных путей систематизации нормативных правовых актов; это путь выработки единства

терминологии и методологии в определении содержания базовых понятий юриспруденции.

«Результативность правового регулирования общественных отношений определяется тремя факторами: глубиной научного исследования, качеством законодательного продукта и эффективным правоприменением» [23, С. 5], а «накопленные знания в области юриспруденции позволяют решать задачи, возникающие на современном этапе развития государства» [18, С. 5].

Сказанное приобретает еще большую актуальность и значимость, когда речь заходит о науке конституционного права, изучающей источники, теорию конституционализма, раскрывающей закономерности и выявляющей тенденции развития российской отрасли конституционного права, анализирующей содержание ее правовых институтов и методов конституционно-правового регулирования, создающей правовые концепции и предлагающей формулировки конституционно-правовых норм для совершенствования действующего законодательства, формулирующей основные понятия и категории, а также изучающей эффективность действующего законодательства и правоприменительной практики [28, С. 30].

Ценность конституционного права как науки заключается, прежде всего в том, что «данная отрасль юридических знаний, теснейшим образом соприкасаясь с общей теорией права и философией права, выступает методологической основой для современной юриспруденции». При этом получающие обоснование в науке конституционного права понятия и категории имеют универсальное межотраслевое значение [12, С. 6].

Особую роль конституционно-правовая доктрина играет и при анализе практики деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, председатель Конституционного суда Российской Федерации по поводу использования конституционно-правовой доктрины, в том числе трудов выдающихся юристов, в качестве источника права, отмечает, что такая практика, действительно, имеет место в отдельных странах романо-германской семьи права, но в целом явление нетипичное. «В России суды сориентированы прежде всего на нормативно-правовые (формально-определенные, общеобязательные) источники права, что пред-

упреждает волонтаризм и вседозволенность при принятии судебных решений. Вместе с тем, в современной судебной практике наблюдается тенденция расширения круга правовых источников, в качестве которых, например, Конституционный Суд Российской Федерации использует не только нормативные правовые акты, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, собственные правовые позиции и правовые позиции Европейского суда по правам человека. Естественно, Конституционный Суд опирается также на *конституционно-правовую доктрину*, но только в качестве вспомогательного материала при интерпретации и применении соответствующих норм права» [16].

Вместе с тем, ряд исследователей считает, что конституционно-правовая доктрина не только база для принятия судебных решений, но и результат судебного воздействия на ее содержание. Так, по мнению А.А. Малюшина, конституционные суды своими актами изменяют пространство конституционно-властных отношений, непосредственно расширяя, сужая или дополняя его. Тем самым они оказывают влияние на конституционно-правовую доктрину в целом [17, С. 187].

Тем не менее, в самом общем виде доктрину характеризуют как авторитетное мнение ученых, выраженное в форме принципов, теорий, концепций; это в полной мере относится и к конституционной доктрине [26, С. 23], а для осмысления сущности конституционной доктрины... следует учитывать ее понятие только как совокупности научных взглядов, но не «нормативных формул» и не судебных позиций, поскольку «ценность доктрины состоит, в том числе в ее максимальной независимости от власти» [20, С. 4].

В этой связи хотелось бы обратить внимание на тот факт, что вопрос о соотношении правовой доктрины и юридической науки до сих пор является дискуссионным.

Зачастую, учитывая этимологию данных понятий и практику их использования в юридической литературе, действительно, можно прийти к выводу, что названные термины используются как тождественные. Вместе с тем, соглашаясь с точкой зрения С.В. Бошно, отметим, что доктринальными следует считать только те научные взгляды, которые

пользуются авторитетом среди юристов и в обществе, являются общепринятыми и применяются на практике в правотворчестве и правореализации.

«Правовая доктрина как понятие пересекается с правовой наукой, но не является тождественной ей, поскольку юридическая наука включает в себя помимо общепринятых, авторитетных и практически востребованных представлений, и другие взгляды, не имеющие признания и уважения юридического корпуса, а потому лишённые практического значения» [13, С. 73].

Интерес современных исследователей к конституционно-правовым аспектам обеспечения национальной безопасности, в том числе различных ее сторон, далеко не случаен, поскольку именно Конституция имеет решающее значение в системе правовых средств сбалансированного обеспечения безопасности личности, общества и государства, а сама безопасность как определенный режим статусного состояния соответствующих субъектов приобретает конституционные характеристики, становится конституционной безопасностью [11, С. 42—43].

Скажем более — практически все институты конституционного права оказывают прямое влияние на обеспечение системы национальной безопасности. Это находит свое подтверждение практически во всех функциях Конституции — учредительной, организаторской, внешнеполитической, идеологической и, конечно, юридической [9, С. 139].

Наконец, сама «Конституция России выдвигает перед юриспруденцией задачу глубокого исследования новых явлений конституционного строительства, свойственных данному этапу российской государственности»; по существу, «надо говорить о формировании конституционной доктрины России» [29, С. 5].

Вместе с тем, по мнению ряда авторов, непоследовательность и в целом недостатки развития законодательства Российской Федерации связаны с тем, что не разработка учений, взглядов, научных позиций обуславливает формирование доктрины, а, напротив, «поточное» законодательство вынуждает создавать так называемые доктрины его применения [20, С. 9—11].

Развивая указанный тезис, отметим, что Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1

«О безопасности» установил: «*безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз*» [7].

Это определение основывалось на лингвистическом представлении о безопасности как «отсутствии опасности, сохранности, надежности» [14, С. 67] или «положении, при котором не угрожает опасность кому-чему-нибудь» [19, С. 38].

По мнению ряда исследователей, тем самым законодатель подчеркивает, что «безопасность выступает в качестве определенного социального явления со всеми присущими ему свойствами, важного социального блага, к сохранению и поддержанию которого государство и общество предпринимают всесторонние меры» [15, С. 12].

Конкретизируя определение безопасности, законодатель отдельно уточнил два момента: определил термин «жизненно важные интересы», а также указал основной круг объектов безопасности.

«*Жизненно важные интересы — совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства*» [7].

«*К основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность*» [7].

Именно с точки зрения анализа содержания жизненно важных интересов в сфере обеспечения безопасности и объектов безопасности, по нашему мнению, до последнего времени и происходило рассмотрение значения интересующего нас термина в отечественной конституционно-правовой науке.

С 29 декабря 2010 г. вступил в силу федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [1], признавший утратившим силу Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» [7] (и отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации). В «новом» Федеральном законе отмечается, что он определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению *безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, без-*

опасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее — безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

В связи с этим отметим, что в настоящее время единственным нормативным актом, определяющим содержание термина «национальная безопасность» является Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в соответствии с которым «национальная безопасность — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [3].

По нашему мнению, определение содержания термина «национальная безопасность» через очень схожее понятие «безопасность государства» представляется не совсем удачным.

Кроме того, возникает вопрос о легальности данного определения, поскольку в отечественной науке существует позиция о том, что государственная (политическая) доктрина — совокупность официальных взглядов по важнейшим проблемам государственной деятельности, систематизированных и сконцентрированных в едином документе — в принципе не содержит нормативных предписаний, хотя, безусловно, является основой программного действия, которого должны придерживаться все участники государственно-правовых отношений. Так, по мнению ряда исследователей, доктрины не являются нормативными правовыми актами, обязательными к непосредственному исполнению государством, гражданами, организациями, так как не содержат нормативных предписаний [31, С. 45]. При этом в подтверждение данного тезиса приводится позиция Конституционного Суда Российской Федерации, отраженная в п. 7 его Постановления от

31 июля 1995 г. № 10-П, где отмечается, что основные положения действовавшей в то время Военной доктрины не содержат нормативных предписаний, а значит этот документ не относится к числу актов, которые могут проверяться Конституционным Судом на его соответствие Конституции Российской Федерации [30, С. 45].

Вместе с тем, несмотря на отсутствие легального определения термина безопасность, применяя грамматическое и логическое толкование названных выше положений, отметим, что в Стратегии используется подход по сути, аналогичный используемому в федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [1], согласно которому базовым термином в рассматриваемой нами сфере является понятие «национальная безопасность», включающая в себя безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, а также иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

По всей видимости, учитывая стремительную динамику возникновения современных вызовов и угроз тем или иным сферам общественной жизни, законодателем предпринят подход отказа от выделения исчерпывающего перечня видов, тех или иных аспектов обеспечения национальной безопасности, что, по нашему мнению, вполне практично и обеспечивает стабильность относительно нового законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

Вместе с тем, выделяя экологическую, общественную безопасность, безопасность личности, употребляя словосочетание «безопасность государства», не упоминая при этом об экономической, военной, конституционной, информационной и целом ряде других выделяемых в отечественной конституционно-правовой науке и даже законодательстве видов национальной безопасности, возможно предположить, что, по мнению законодателя, они являются составными элементами термина «государственная безопасность». При этом считаем, что данная позиция является весьма дискуссионной, а разрешение указанного вопроса в настоящее время представляется весьма актуальным.

Соглашаясь с позицией профессора Т.М. Пряхиной, отметим, что процессы конституционного

реформирования российской государственности по существу представляют социальный эксперимент, последствия которого сказываются на судьбах нынешних и будущих поколений, в связи с чем так важно предвидеть не только ближайшие, но и отдаленные результаты преобразовательной деятельности, а «комплексная, всесторонняя разработка вопросов конституционного прогнозирования сегодня актуальна как никогда» [22, С. 240].

В подтверждение вышеуказанного тезиса также подчеркнем, что обеспечение безопасности — это не просто «защита» от возникших (существующих) угроз, но и *прогнозирование*, предупреждение и профилактика внутренних и внешних угроз с целью обеспечения стабильного развития общества [25, С. 38].

Согласно вышеуказанной позиции, такая постановка проблемы безопасности требует качественного изменения уровня интеллектуально-научного обеспечения принятия управленческих решений (как оперативных, так, в особенности, и стратегических), формирования в стране совокупности научных и экспертно-аналитических структур, сопоставимых по масштабам и эффективности с аналогичными структурами развитых стран, т.е. десятков и сотен федеральных, региональных и отраслевых научных и экспертно-аналитических структур, десятков тысяч специалистов, которые должны стать органической частью системы управления развитием страны и обеспечения ее безопасности [25, С. 40].

Учитывая изложенное, весьма актуальным и значимым для целей настоящей статьи представляется тот факт, что относительно недавно, после формирования указанной позиции, в отечественной правовой науке соответствующие положения нашли свое отражение в конституционно-правовых нормах, регламентирующих вопросы, связанные с обеспечением безопасности.

Так, согласно п.п. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» деятельность по обеспечению безопасности включает в себя *прогнозирование*, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности [1], а в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отмечается, что

«... в Российской Федерации» отмечается, что прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом государственное управление — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и *обеспечения национальной безопасности* Российской Федерации, а к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках прогнозирования, относятся: прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; стратегический прогноз Российской Федерации; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период; бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (п. 3 ч. 3 ст. 11) [2].

Таким образом, полагаем, что рассмотрение в конституционно-правовой доктрине вопросов, направленных на определение содержания термина «безопасность», достаточно актуально как для дальнейшего развития отечественной науки конституционного права, так и для практической деятельности законодателя, связанной с совершенствованием обеспечения безопасности личности, общества и государства в зависимости от различного рода современных и (или) прогнозируемых вызовов и угроз.

Литература

1. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011 г., № 1, ст. 2.
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014 г., № 26 (ч. I), ст. 3378.
3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации 12 мая

2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.05.2009, № 20. Ст. 2444.

4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г. // www.kremlin.ru.

5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 г. № 1662-р) // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

6. Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»¹ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011 г., № 19, ст. 2721.

7. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 15, ст. 769.

8. *Абрамов В.В., Белых В.С.* Теоретико-правовые проблемы понятия «безопасность» в гражданском праве // *Гражданское право*. 2012. № 2. С. 3—9.

9. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 1. Второе издание: Учебный курс. М., 2007. С. 138—144.

10. *Атаманов Г.А.* Диалектика безопасности // Межвузовский научный сборник «Национальная безопасность России в перспективах современного развития». Саратов, 2005. С. 115.

11. *Бондарь Н.С.* Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия // *Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: Сборник статей*. М., 2004. С. 42—43.

12. *Бондарь Н.С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 11. С. 6.

13. *Бошно С.В.* Доктрина как форма и источник права // *Журнал российского права*. 2003. № 12. С. 73.

14. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1978. С. 67.

15. *Есаян А.К.* «Национальная безопасность» как правовая категория // *Государственная власть и местное самоуправление*, 2009, № 8. С. 12.

16. Интервью с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным, 15 июня 2009 г. Тема интервью: «Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Решения, проблемы и перспективы». // *Справочно-правовая система КонсультантПлюс: Версия Проф*.

17. *Малюшин А.А.* Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрист, 2013. С. 187.

18. *Нарышкин С.Е.* Выступление на открытии V Международной школы молодых ученых-юристов «Наследие юридической науки и современность» // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*, 2010, № 3 (22). С. 5.

19. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 38.

20. *Павликов С.Г.* Конституционная доктрина правового государства // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 7. С. 4.

21. *Плюгина И.В., Мещерякова М.А., Нанба С.Б., Золотова О.А.* Наследие юридической науки и современность (V Международная школа молодых ученых-юристов) // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2010. № 3 (22). С. 4.

22. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: научное издание. М., 2006. С. 239.

23. *Серков П.П.* Выступление на открытии V Международной школы молодых ученых-юристов «Наследие юридической науки и современность» // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2010. № 3 (22). С. 5.

24. *Теория государства и права*. Учебник / Под ред. проф. А.Г. Хабибулина, проф. В.В. Лазарева. 3-е, перераб. и доп. изд-е. М., 2009. 580 с.

25. *Хабибулин А.Г., Селиванов А.И.* Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование. М., 2008. 380 с.

26. *Хабриева Т.Я.* Доктринальное значение российской Конституции // *Журнал российского права*. 2009. № 2. С. 23.

27. *Хабриева Т.Я.* Выступление на открытии V Международной школы молодых ученых-юристов «Наследие юридической науки и современность» // *Журнал зарубежного законодательства*

и сравнительного правоведения. 2010. № 3 (22). С. 4—5.

28. *Чиркин В.Е.* Конституционное право России: Учебник. М., 2008. С. 30.

29. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 5.

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 33, ст. 3424.

31. *Машина Е.В.* Правовая доктрина в процессе законотворчества // Наследие юридической науки и современность: Материалы заседаний V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26—28 мая, 2010 г.) Отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2011. С. 45.

References

1. The federal law of December 28, 2010 No. 390-FZ «About safety» // the Russian Federation Code, 2011, No. 1, Art. 2.

2. The federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ «About strategic planning in the Russian Federation» // the Russian Federation Code, 2014, No. 26 (part I), Art. 3378.

3. The strategy of national security of the Russian Federation till 2020 approved by the Decree of the

President of the Russian Federation of May 12, 2009 No. 537 // the Russian Federation Code. 18.05.2009, No. 20, Art. 2444.

4. The concept of public safety in the Russian Federation approved by the President of the Russian Federation on November 20, 2013 // www.kremlin.ru.

5. The concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period till 2020 approved by the Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 No. 1662-r // the Russian Federation Code, 24.11.2008, No. 47, Art. 5489.

6. Decree of the President of the Russian Federation of May 6, 2011 No. 590 «Questions of Security Council of the Russian Federation» // Russian Federation Code, 09.05.2011, No. 19, Art. 2721.

7. The law of the Russian Federation of March 5, 1992 No. 2446-1 «About safety» // Sheets of Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation, 1992, No. 15, Art. 769.

8. *Abramov V. V., White V. S.* Teoretiko-pravovye of a problem of the concept «safety» of civil law // Civil law, 2012, No. 2. Page 3 – 9.

9. *Avakyan S.A.* Constitutional right of Russia. Volume 1. Second edition: Training course. М., 2007. Page 138—144.

10. *Atamanov G.A.* Dialektik's atamans of safety // Interuniversity scientific collection «National Security of Russia in Prospects of Modern Development». Saratov, 2005. P. 115.

11. *Bondar N.S.* Constitutional safety of the personality, society, state: statement of a problem in the light of the constitutional justice // Legal reform, judicial reform and the constitutional economy: Collection of articles. М., 2004. P. 42—43.

12. *Bondar N.S.* The Russian constitutional right in valuable measurement: as legal branch, jurisprudence, subject matter // Constitutional and municipal right, 2013, No. 11. P. 6.

13. *Boshno S.V.* Doktrina as form and source of the right // Magazine of Russian law, 2003, No. 12. P. 73.

14. *Dal B.* Explanatory dictionary of living great Russian language. T. 1. М., 1978. P. 67.

15. *Esayan A.K.* «National security» as legal category // Government and local government, 2009, No. 8. P. 12.

16. Interview to the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation V.D. Zorkin, on June 15, 2009. Interview subject: «Activity of the Constitutional Court of the Russian Federation. Decisions, problems and prospects». // Legal-reference system ConsultantPlus: Version of the Prof.

17. *Malyushin A.A.* Constitutional and judicial law-making in the Russian Federation: problems of the theory and practice: monograph. M.: Lawyer, 2013. P. 187.

18. *Naryshkin S.E.* Performance at opening of the V International school of young scientists-lawyers «Heritage of jurisprudence and the present»//the Magazine of the foreign legislation and comparative jurisprudence, 2010, No. 3 (22). P. 5.

19. *Ojegov S.I.* Dictionary of Russian. M, 1986. P. 38.

20. *Pavlikov S.G.* Constitutional doctrine of the constitutional state//Constitutional and municipal right. 2014. No. 7. P. 4.

21. *Plyugina I.V., Meshcheryakova M.A., Nanba S.B., Zolotov O.A.* Naslediye of jurisprudence and present (V International school of young scientists-lawyers) // Magazine of the foreign legislation and comparative jurisprudence, 2010, No. 3 (22). P. 4.

22. *Pryakhina T.M.* Constitutional doctrine of the Russian Federation: scientific publication. M., 2006. P. 239.

23. *Serkov P.P.* Performance at opening of the V International school of young scientists-lawyers «Heritage of jurisprudence and the present» // the Magazine of the foreign legislation and comparative jurisprudence, 2010, No. 3 (22). P. 5.

24. Theory of the state and right. The textbook / Under the editorship of the prof. A.G. Khabibulin, the prof. V.V. Lazarev. the 3rd, reslave. and additional prod.-e. M., 2009. 580 pages.

25. *Khabibulin A.G., Selivanov A.I.* Strategicheskaya safety of the Russian state: political and legal research. M., 2008. 380 p.

26. *Habriyeva T.Ya.* Doctrinal value of the Russian Constitution // Magazine of Russian law. 2009. No. 2. P. 23.

27. *Habriyeva T.Ya.* Performance at opening of the V International school of young scientists-lawyers «Heritage of jurisprudence and the present»//the Magazine of the foreign legislation and comparative jurisprudence, 2010, No. 3 (22). P. 4—5.

28. *Chirkin V.E.* Constitutional right of Russia: Textbook. M, 2008. P. 30.

29. *Ebzeev B.S.* Constitution. Constitutional state. Constitutional court: Manual for higher education institutions. M, 1997. P. 5.

30. The resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 31, 1995 No. 10-P «On the case of check of constitutionality of the Decree of the President of the Russian Federation of November 30, 1994 No. 2137 «About actions for restoration of the constitutional legality and a law and order in the territory of the Chechen Republic», the Decree of the President of the Russian Federation of December 9, 1994 No. 2166 «About measures for suppression of activity of illegal armed groups in the territory of the Chechen Republic and in the Ossetian's zone — the Ingush conflict», Resolutions of the government of the Russian Federation of December 9, 1994. No. 1360 «About ensuring state security and territorial integrity of the Russian Federation, legality, the rights and freedoms of citizens, disarmament of illegal armed groups in the territory of the Chechen Republic and regions of the North Caucasus adjoining to it», the Decree of the President of the Russian Federation of November 2, 1993 No. 1833 «About Basic provisions of the military doctrine of the Russian Federation»// the Russian Federation Code, 14.08.1995, No. 33, Art. 3424.

31. *Mashina E.V.* The legal doctrine in the course of lawmaking // Heritage of jurisprudence and the present: Materials of meetings of the V International school practical work of young scientists-lawyers (Moscow, on May 26—28, 2010) Otv. edition V.I. Lafitsky. M., 2011. P. 45.

¹ Вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности», «Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации».

КОМПЕТЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ДЕМИДОВ,

Председатель Конституционного суда Республики Татарстан, заместитель Председателя Консультативного Совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, член Совета судей Российской Федерации

E-mail: ksrt@ksrt.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Конституционные (уставные) суды, как и все остальные судебные органы, разрешают споры в пределах своих полномочий, определенных законодательством. Специфика региональных органов конституционного правосудия состоит в том, что их компетенция в общих чертах определяется федеральным законом, а конкретный набор полномочий прописан в законодательстве каждого субъекта Федерации отдельно. В статье определяются общие полномочия таких судов и их специфическое воплощение в различных регионах.

Ключевые слова: конституционный (уставный) суд, судебная компетенция, полномочия судебного органа, проверка нормативного акта, толкование конституции, конституционность нормативного акта, субъекты права на обращение.

Annotation. Constitutional (charter) courts, like the rest of the judiciary, settle disputes within its defined by law competence. Specificity of regional bodies of constitutional justice is that their competence is broadly defined by federal law, and a specific set of powers established in the legislation of each subject of the Federation separately. The article defines the general powers of such courts and their specific expression in different regions.

Keywords: constitutional (charter) courts, the judicial competence, powers of a judicial body, verification of a normative act, the interpretation of the Constitution, the constitutionality of a normative act, the subjects of the right to appeal.

Региональные конституционные (уставные) суды в единой судебной системе Российской Федерации обладают собственной компетенцией по разрешению дел конституционно-правового характера и обеспечению принципа конституционной законности. Она является важнейшей характеристикой их деятельности, имеющей определяющее значение для их функционирования и места в системе органов государственной власти российских регионов. Учитывая особенности правового статуса региональных органов конституционной юстиции как, с одной стороны, составной части единой судебной системы Российской Федерации, а с другой, как органа государственной власти регионального уровня, самостоятельно учреждаемого каждым из субъектов Российской Федерации, их компетенция определяется одновременно на федеральном и региональ-

ном уровнях власти. В правовых исследованиях обращается внимание на отсутствие единого подхода к предметам ведения конституционных (уставных) судов и высказывается мнение о необходимости расширить их юрисдикцию как в федеральном, так и региональном законодательстве¹.

На федеральном уровне компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации определена в ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». В ней устанавливается, что конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Федерации, нормативных правовых актов его органов государственной власти, органов мест-

ного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Данное правовое регулирование предельно ясно решает основной вопрос компетенции региональных конституционных (уставных) судов, возлагая на них осуществление одного из четырех видов судопроизводства, предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, а именно конституционного судопроизводства. В целом перечисленные полномочия аналогичны компетенции Конституционного Суда Российской Федерации как она определена ст. 125 Конституции России. По сути, компетенция федерального органа конституционного судебного контроля стала ориентиром для установления полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, что обуславливается общей государственно-правовой природой данных судебных органов, относящихся к единой судебной системе Российской Федерации и осуществляющих правосудие посредством конституционного судопроизводства. Тем самым законодатель создал ориентир для дальнейшего развития и уточнения полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Федерации на уровне законодательных актов самих учреждающих их субъектов.

Вместе с тем, указанный Закон не содержит четкого ответа на вопрос о том, являются ли перечисленные полномочия исчерпывающими и возможно ли (и если да, то на каких условиях) расширение их перечня самими субъектами Федерации, от воли которых зависит и учреждение этих судов. На определенном этапе развития региональной конституционной (уставной) юстиции это породило правовые споры о правомерности расширения компетенции последних в конституциях и уставах субъектов Федерации по сравнению с указанными нормами Федерального конституционного закона. Фактически данный спор стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который и поставил в нем точку своим определением от 6 марта 2003 г. № 103-О по запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной систе-

ме Российской Федерации». В этом определении Конституционный Суд России отметил, что дела, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации как судам, входящим в судебную систему Российской Федерации, неподведомственны. Предоставление же им полномочий вне указанных пределов не противоречит Конституции Российской Федерации, если эти полномочия соответствуют юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации в силу ст. 73 Конституции Российской Федерации. Следовательно, содержащийся в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Данная норма, оставляя на усмотрение субъекта Российской Федерации решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда, носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания.

Существенное значение в указанной правовой позиции Конституционного Суда России имеет оговорка о том, что компетенция конституционных (уставных) судов не должна быть единой и одинаковой во всех субъектах Федерации. В соответствии с данным толкованием полный перечень полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается в каждом конкретном случае нормами конституции (устава) соответствующего субъекта Федерации и принимаемыми в соответствии с ними региональными законодательными актами. При этом каждый из субъектов Федерации, формулируя детальный перечень полномочий регионального органа конституционной (уставной) юстиции, вправе руководствоваться особенностями своего государственно-правового устройства, практическими потребностями в раз-

решении тех или иных правовых вопросов. Вместе с тем, полномочия, представленные в ст. 27 указанного Федерального конституционного закона, обязательно должны присутствовать в компетенции конституционного (уставного) суда регионального уровня, поскольку они определяют его государственно-правовую природу как органа, осуществляющего конституционное (уставное) правосудие.

Ряд полномочий конституционных (уставных) судов носит уникальный характер — они присущи исключительно данному виду судопроизводства. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, осуществление функции по признанию нормативных актов субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам), влекущее лишение нормативных актов субъектов Российской Федерации юридической силы, по смыслу ст. 5 (ч. 2), 73 и 118 Конституции Российской Федерации возможно лишь органами конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации².

Характеризуя соотношение федерального и регионального правового регулирования компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, можно отметить, что первое из них направлено на установление гарантий создания данных органов власти и формирование их в качестве органа конституционного (уставного) правосудия, а второе содержит исчерпывающий перечень полномочий, входящий в компетенцию соответствующего суда.

В частности, компетенция Конституционного суда Республики Татарстан определена ст. 109 Конституции Республики Татарстан и ст. 3 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан». В соответствии с данными нормами Конституционный суд Татарстана по запросам Президента Республики Татарстан, Государственного Совета, его Президиума и комитетов, одной пятой от установленного числа его депутатов, Уполномоченного по правам человека, Кабинета Министров Республики Татарстан и органов местного самоуправления рассматривает дела о конституционности законов, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров, иных органов государственной власти,

нормативных правовых актов органов местного самоуправления, не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях Республики Татарстан; по запросам Президента Республики Татарстан, Государственного Совета, его комитетов, одной пятой от установленного числа его депутатов, Кабинета Министров Республики Татарстан дает толкование Конституции Татарстана; рассматривает споры о компетенции между органами государственной власти Татарстана, между ними и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления; по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность республиканского закона или его отдельных положений, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров, а также органов местного самоуправления.

Первое из указанных полномочий — о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации — основано на положении Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и поэтому является универсальным для всех действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Однако, при всей его универсальности оно может различаться для органов конституционного (уставного) правосудия различных субъектов Федерации как по характеру нормативных правовых актов, которые могут быть объектами рассмотрения, так и по количеству и перечню субъектов, которые могут инициировать рассмотрение вопроса об их конституционности.

Степень подвижности названного полномочия в разных субъектах Федерации в зависимости от их потребностей наглядно проявляется в рамках сравнительного анализа соответствующих норм. Так, в Республике Татарстан, наряду с нормативными правовыми актами, перечисленными в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», предметом рассмотрения на соответствие республиканской Конституции могут быть также не вступившие в силу соглашения

о международных и внешнеэкономических связях Республики Татарстан. Аналогичные особенности есть и в других субъектах Федерации: в Республике Саха (Якутия) Конституционный суд может рассмотреть конституционность назначения и проведения республиканского референдума, договоров высших органов государственной власти Республики Саха (Якутия); в Кабардино-Балкарской Республике — не вступивших в силу международных соглашений и межрегиональных договоров (соглашений) Кабардино-Балкарской Республики; в Республике Дагестан — не вступивших в силу договоров Республики Дагестан; в Республике Северная Осетия—Алания — актов министерств, государственных комитетов, других органов государственной власти и общественных организаций; в Республике Тыва — договоров и соглашений между органами государственной власти Республики Тыва и органами местного самоуправления, не вступивших в силу договоров Республики Тыва с субъектами Российской Федерации, а также с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств; в Республике Ингушетия — не вступивших в силу договоров и соглашений Республики Ингушетия; в Республике Адыгея — не вступивших в силу договоров и соглашений, заключаемых между органами государственной власти Республики Адыгея и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; между органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления, а также проекта нормативного правового акта или проекта иного решения, предлагаемого для вынесения на референдум Республики Адыгея или местный референдум.

Указанные отличия в компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации полностью согласуются с приведенной выше правовой позицией Конституционного Суда России, отражают их правовую природу как региональных органов власти и отвечают фундаментальному принципу государственного устройства России — принципу федерализма.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об инициаторах рассмотрения судебного дела о соответствии указанных правовых актов конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. На федеральном законодательном уровне применительно к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации этот вопрос не урегулирован, но в качестве ориентира здесь выступают нормативные положения о компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, предоставляющие такое право Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, Государственной Думе, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, а также органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Как показывает анализ норм конституций и уставов субъектов Российской Федерации, региональные законодатели при определении круга субъектов права на обращение в конституционные (уставные) суды в порядке абстрактного нормоконтроля в целом ориентируются на федеральную модель, корректируя ее с учетом особенностей системы органов государственной власти на региональном уровне.

В частности, практически во всех субъектах Федерации безусловным правом на обращение в конституционный (уставный) суд с запросом о проверке конституционности нормативных актов пользуются законодательный орган власти — региональный парламент, а также высшее должностное лицо региона (глава, губернатор и т.д.). Кроме того, в подавляющем большинстве российских регионов таким полномочием обладает и коллегиальный исполнительный орган — Правительство или Кабинет Министров (в республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Татарстан, Тыва, Чеченская Республика, Свердловская область). Отсутствует такое право только у правительств Республики Карелия, Республики Марий Эл, Калининградской области и Санкт-Петербурга.

Кроме того, правом на обращение в конституционный суд с запросом о соответствии конституции (уставу) законов, иных нормативных правовых ак-

тов, включая акты органов местного самоуправления, обладают:

- ❖ Президиум законодательного органа и его комитеты — в Республике Татарстан;
- ❖ группа депутатов законодательного органа власти — в Республике Ингушетия и Республике Тыва (не менее одной трети), Республике Татарстан (не менее одной пятой от установленного числа депутатов), Республике Коми (одна десятая от числа избранных депутатов), Санкт-Петербурга (не менее пяти человек). Во всех остальных субъектах Федерации, в которых действуют конституционные (уставные) суды, правом на обращение в них обладает каждый отдельно взятый депутат законодательного органа власти;
- ❖ глава коллегиального исполнительного органа субъекта Российской Федерации (Председатель Правительства) — в Республике Саха (Якутия);
- ❖ Верховный (областной) Суд — в Республике Адыгея, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Северная Осетия—Алания, Калининградской области;
- ❖ Арбитражный суд — в Республике Адыгея, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Северная Осетия—Алания, Калининградской области;
- ❖ Прокурор субъекта Российской Федерации — в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Калининградской области, Свердловской области;
- ❖ Уполномоченный по правам человека — в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Чеченской Республике, Калининградской области, Свердловской области;
- ❖ Уполномоченный по правам ребенка — в Свердловской области;
- ❖ муниципальные образования — во всех субъектах Федерации, в том числе представительные

органы муниципальных образований — в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Санкт-Петербурге; главы муниципальных образований — в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Республике Марий Эл, исполнительные органы местной власти — в Республике Саха (Якутия), группа депутатов представительного органа местного самоуправления численностью не менее пяти человек — в Калининградской области, в остальных субъектах Федерации — органы местного самоуправления без конкретизации;

- ❖ главный федеральный инспектор — в Республике Саха (Якутия);
- ❖ избирательная комиссия — в Калининградской области;
- ❖ Нотариальная палата — в Республике Саха (Якутия);
- ❖ ассоциация муниципальных образований — в Калининградской области;
- ❖ объединения малочисленных народов Севера — в Республике Саха (Якутия);
- ❖ общественные объединения — в Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Северная Осетия—Алания, Чеченской Республике, Калининградской области;
- ❖ юридические лица — в Республике Карелия, Чеченской Республике;
- ❖ граждане — в Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Северная Осетия—Алания, Чеченской Республике, Калининградской области.

Другим обязательным полномочием конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, закрепленным за ними Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», является толкование основного закона (конституции или устава) своего региона. Субъектами права на обращение выступают, как правило, те же органы и должностные лица, что и при запросах на проверку конституционности нормативного правового акта, но круг их более ограничен. В него входят:

- ❖ глава региона (во всех субъектах Федерации);

- ❖ региональный парламент (во всех субъектах Федерации);
 - ❖ парламентские комитеты (в Республике Татарстан);
 - ❖ часть депутатов парламента (в Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Республике Карелия — одна третья часть, в Республике Татарстан — одна пятая часть, в Санкт-Петербурге — пять человек) или отдельные депутаты (в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Калининградской области);
 - ❖ высший исполнительный орган власти субъекта Федерации (во всех субъектах Федерации, кроме Республики Карелия, Республики Коми и Санкт-Петербурга);
 - ❖ руководитель высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации (в Республике Саха (Якутия));
 - ❖ федеральные суды в связи с рассматриваемыми ими делами (в Республике Саха (Якутия), Калининградской области, Свердловской области);
 - ❖ Верховный суд (в Республике Северная Осетия—Алания);
 - ❖ Арбитражный суд (в Республике Северная Осетия—Алания);
 - ❖ мировые судьи в связи с рассматриваемыми ими делами (в Калининградской области, Свердловской области);
 - ❖ Прокурор субъекта Федерации (в Республике Башкортостан, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Калининградской области);
 - ❖ Уполномоченный по правам человека (в Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Республике Тыва, Калининградской области, Свердловской области);
 - ❖ Уполномоченный по правам ребенка (в Свердловской области);
 - ❖ региональная избирательная комиссия (в Калининградской области);
 - ❖ органы местного самоуправления (без их уточнения — в Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Чеченской Республике, Калининградской области, Свердловской области);
 - ❖ представительные органы муниципальных образований (в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Карелия, Республике Тыва);
 - ❖ группа депутатов представительного органа местного самоуправления численностью не менее пяти человек (в Калининградской области);
 - ❖ главы муниципальных образований (в Республике Адыгея);
 - ❖ Нотариальная палата в связи с возникшим юридическим делом в нотариальной деятельности (в Калининградской области);
 - ❖ общественные объединения в лице их региональных органов (в Республике Северная Осетия—Алания);
 - ❖ ассоциация муниципальных образований (в Калининградской области);
 - ❖ объединения малочисленных народов Севера (в Республике Саха (Якутия));
 - ❖ граждане (в Республике Северная Осетия—Алания).
- Одним из полномочий, не прописанных в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», но являющимся широко используемым для органов конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации, является разрешение споров о компетенции. Данное полномочие предоставлено конституционным (уставным) судам в Республике Адыгея, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия—Алания, Республике Татарстан, Чеченской Республике, Калининградской области. Компетенционные споры могут возникать между органами государственной власти субъекта Федерации, между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления и между органами местного самоуправления. Все три категории споров по своей природе могут быть предметом рассмотрения в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации и являются таковыми во всех вышеперечисленных субъектах Федерации, кроме Республики Адыгея и Калининградской области, где конституционному (уставному) суду подведомственны только споры о компетенции первых двух категорий.

Конституционные (уставные) суды, как правило, наделены полномочием рассматривать вопрос о соответствии конституции (уставу) субъекта Федерации не вступивших в силу договоров, заключаемых органами государственной власти данного субъекта. Таким полномочием наделены Конституционные суды Республики Адыгея, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия—Алания, Республики Татарстан, Республики Тыва, Чеченской Республики. При этом в одних субъектах Федерации (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия—Алания, Республика Тыва) объектом рассмотрения в конституционном суде может стать любой не вступивший в силу договор, в других (Кабардино-Балкарская Республика) — только международные и межрегиональные договоры, в третьих (Республика Татарстан) — только международные и внешнеэкономические договоры. В Республике Адыгея и Чеченской Республике объектом рассмотрения могут стать не вступившие в силу договоры и соглашения, заключаемые между органами государственной власти данного субъекта Федерации и органами государственной власти других субъектов Российской Федерации по предметам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления.

Отдельный блок полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации посвящен их участию в процедуре назначения регионального референдума. В Республике Адыгея и Чеченской Республике Конституционные Суды могут рассмотреть на предмет соответствия республиканской Конституции проект нормативного правового акта или проект иного решения, предлагаемого для вынесения на республиканский или местный референдум. Аналогичное полномочие имеется и у Уставного Суда Калининградской области, но только применительно к областному референдуму. Также в Республике Саха (Якутия) Конституционный суд вправе рассмотреть вопрос о соответствии на-

значения и проведения республиканского референдума Конституции республики.

Важнейшим полномочием конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является осуществление ими конкретного нормоконтроля, т.е. проверка нормативных правовых актов регионального и местного уровней, примененных в конкретном деле, на предмет соответствия закрепленным в конституции или уставе региона гарантий прав и свобод человека и гражданина. Основными субъектами обращения здесь являются сами граждане, права и свободы которых предположительно нарушаются, а также суды, рассматривающие конкретное дело, при возникновении вопроса о соответствии конституции (уставу) подлежащего применению в данном деле нормативного правового акта. Полномочия, связанные с конкретным нормоконтролем, присущи всем конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, кроме Конституционного суда Республики Карелия и Уставного Суда Калининградской области, где у граждан имеются более широкие возможности оспаривать нормативные правовые акты (в порядке абстрактного нормоконтроля, т.е. без привязки к конкретному делу заявителя). Вместе с тем, в одном из субъектов — в Республике Тыва — гражданам не предоставлено право на проверку конституционности нормативных правовых актов в порядке конкретного нормоконтроля.

Следовательно, субъектами права на обращение в орган конституционного (уставного) правосудия являются в первую очередь граждане, оспаривающие неконституционные, по их мнению, нормативные правовые акты. Аналогичное право, как правило, принадлежит и судам в большинстве субъектов Российской Федерации, где имеются органы конституционного правосудия (кроме указанных выше трех субъектов Российской Федерации, прав на рассмотрение конституционности нормативного правового акта в порядке конкретного нормоконтроля нет в Республике Башкортостан и Санкт-Петербурге). Кроме того, в Республике Северная Осетия—Алания правом на обращение в Конституционный Суд в порядке конкретного нормоконтроля пользуется еще и Уполномоченный по правам человека.

Круг нормативных правовых актов, подлежащих проверке в порядке конкретного нормоконтроля,

как правило, достаточно широк — это обычно все нормативные правовые акты регионального уровня. Исключение составляют Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия—Алания и Санкт-Петербург, где предметом рассмотрения может стать только региональный закон или его отдельные положения. Кроме того, в Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Коми, Республике Татарстан предметом рассмотрения может быть и нормативный правовой акт органа местного самоуправления. Уставный суд Санкт-Петербурга по обращениям граждан может рассматривать дела о соответствии Уставу Санкт-Петербурга только законов, рассмотрение которых по существу начато или завершено в суде, и за исключением законов Санкт-Петербурга, устанавливающих порядок формирования, деятельности, полномочия Уставного суда Санкт-Петербурга, судей Уставного суда.

Указанные выше полномочия входят в компетенцию, как отмечалось, подавляющего большинства конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Однако, у некоторых из них есть и такие полномочия, которые являются уникальными для небольшой группы конституционных судов или одного из них. Так, Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики по запросу Главы республики дает заключение о фактах нарушения республиканской Конституции Парламентом Кабардино-Балкарской Республики при возбуждении процедур о роспуске последнего. Аналогичным образом и Конституционный суд Республики Саха (Якутия) дает заключение о нарушении Конституции Республики Саха (Якутия) при принятии решения о досрочном прекращении полномочий Государственного Собрания (Ил Тумэн) и при выражении недоверия высшему должностному лицу и руководителям органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия).

Кроме того, Конституционный суд Республики Саха (Якутия):

- 1) проверяет конституционность актов правоприменительной практики органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия);
- 2) дает заключение о наличии или отсутствии правовых препятствий для проведения выборов высшего должностного лица Республики Саха (Якутия), народных депутатов Республики Саха (Якутия);

3) осуществляет предварительный контроль за соблюдением законодательной процедуры принятия конституционных законов Республики Саха (Якутия) о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Саха (Якутия);

4) участвует в разрешении конституционно-правовых споров между Республикой Саха (Якутия) и Российской Федерацией.

У Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания имеется полномочие по даче заключения:

- 1) по запросам Парламента Республики Северная Осетия—Алания — о соответствии нормативных правовых актов Главы республики при постановке вопроса о выражении ему недоверия;
- 2) по запросам Главы республики — о соответствии нормативных правовых актов Парламента республики Конституции при постановке вопроса о досрочном прекращении его полномочий.

Уставный Суд Калининградской области дает заключения по проектам уставных законов Калининградской области о внесении изменений в Устав области о наличии или отсутствии противоречия предлагаемых к принятию норм иным положениям Устава Калининградской области.

Подводя итог рассмотрению вопроса о полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, можно отметить, что за два десятилетия своего развития данный институт судебной власти успешно преодолел ряд проблем, возникших в подведомственной ему сфере правового регулирования, в значительной степени определил круг обязательных и факультативных вопросов, входящих в его компетенцию, и занял собственную нишу в единой судебной системе Российской Федерации. Накопленный опыт и конкретные образцы правового регулирования, практикуемые в отдельных субъектах Федерации, являются весомым аргументом в пользу создания таких судов во всех субъектах Российской Федерации.

¹ Морозова А.С. Вопросы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.С. Морозова, Е.В. Плахтий // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 49—52.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст.ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации.

УДК 342.042
ББК 67.300

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ, ЕГО МЕСТО И РОЛЬ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ КАСАТКИН,

адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

E-mail: 55-vector-77@mail.ru

Научный руководитель: Нурадинов Ш.М., доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

Рецензент: Егоров С.А., кандидат юридических наук, доцент,

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с отнесением права на образование к различной группе прав человека. В этой связи анализируются различные точки зрения по данной проблематике.

Ключевые слова: право, образование, естественные права, право на образование, законодательство, Конституция.

Annotation. This article discusses issues related to the allocation of the right to education to the various human rights groups. In this context, analyzes the various points of view on this issue.

Keywords: law, education, natural rights, the right to education, the law, the Constitution.

Право на образование стоит в ряду наиболее значимых прав и свобод человека и гражданина, однако его признание в качестве естественного права вызывает определенные трудности.

В ст. 43 Конституции Российской Федерации¹ закреплено право каждого на образование. При этом гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Относительно высшего образования закреплен тот факт, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² в п. 1 ст. 2 определяет образование как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных

установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

С одной стороны, образование самоценно для получающего его человека. С другой стороны, цель получения образования также носит публичный характер (процесс воспитания и обучения осуществляется в интересах не только человека, но и семьи, общества и государства) и не может быть достигнута без участия государства, без создания публичной властью необходимых условий. Процесс воспитания, выступающий неотъемлемой частью образования, преследует цель социализации личности, полноценного включения ее в социум.

Аналогичная ст. 43 Конституции Российской Федерации норма содержится в подп. 1—2 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: «в Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образова-

ние. Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»³.

Под понятием «каждый» принято подразумевать любого человека вне зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, а также наличия судимости.

Гарантия равного права на образование независимо от перечисленных обстоятельств уравновешена указанием законодателя на то, что лицам, нуждающимся в повышенной социальной и правовой защите, создаются специальные условия для получения образования, а также отдаются предпочтения и преимущества (подп. 1 и 3 п. 5 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Тем самым подчеркивается и тот факт, что в целом ряде случаев реализация права на образование невозможна без участия государства.

Так, Конституционным Судом Российской Федерации высказана справедливая позиция, согласно которой, провозглашая право на образование в числе основных и неотъемлемых конституционных прав, «государство обязуется принимать все зависящие от него меры для наиболее полного его осуществления»⁴.

Необходимо подчеркнуть, что право на образование закреплено в конституционных актах стран мира относительно недавно. При этом, в отечественном законодательстве право на образование было закреплено на конституционном уровне значительно ранее, чем в конституциях подавляющего большинства зарубежных стран (за исключением Конституции Мексики 1917 г.), а также чем оно было признано международным сообществом. Впервые в Конституции РСФСР 1918 г. было закреплено, что в целях обеспечения трудящимся действительного доступа к образованию РСФСР ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам

полное, всестороннее и бесплатное образование⁵. Далее указанное право последовательно закреплялось во всех действующих в России нормативных правовых актах, имеющих высшую юридическую силу, постепенно расширяя содержание и гарантии реализации указанного права с учетом развития потенциала общества.

Вопрос отнесения права на образование к естественным правам человека, т.е. тем правам, которые изначально присущи каждому человеку и закрепление которых в позитивном праве является вторичным, остается дискуссионным. Так, Е.Д. Волохова⁶, Л.Ю. Грудцына⁷, Е.И. Козлова⁸, и В.И. Шкатулла⁹ признают конституционное право на образование естественным правом человека.

Противоположная точка зрения основывается на том, что естественными могут быть только личные права человека, к числу которых право на образование не относится. Так, по мнению Е.И. Колюшина, концепция естественных прав человека убедительно обосновывает природу только личных прав и свобод, которые исторически породили институт прав и свобод как таковой, так называемые права первого поколения, или «старые, основные права»¹⁰. Аналогичной позиции придерживаются также А.Н. Кокотова и М.И. Кукушкина, с точки зрения которых Конституция РФ относит к естественным правам человека личные, а к правам позитивного характера — политические, социально-экономические, культурные и иные¹¹.

Право на образование нередко признают позитивным правом, исходя из его характеристики как социального права. По основным сферам жизнедеятельности человека право на образование относят к социально-культурным правам и свободам, иногда к социально-экономическим, чаще — к выделяемой в самостоятельную структуру группе культурных (духовных) прав и свобод. Так, Т.Н. Матюшева относит право на образование к социально-культурным правам на основе того, что при их реализации от государства требуется обеспечить индивиду достойное человеческое существование: работу, образование, социальную защищенность; право на образование удовлетворяет потребность личности в социализации и развитии, является видом творчества человека. По мнению Т.Н. Матюшевой, государство обязано предпринимать активные действия, в част-

ности, по обеспечению условий реализации права на образование детям со специальным социальным статусом в РФ¹².

Л.Ф. Хазиева указывает, что «конституционное право на образование — это социально-культурное и экономическое право человека, реализация которого является неременным условием для развития личности, общества и государства, формирования у граждан грамотного восприятия окружающего мира, способности к защите как собственных прав и интересов, так и интересов государства»¹³.

П.А. Борноволоков также пишет, что «конституционное право на образование относится к социально-культурным и экономическим правам и свободам человека. Социальный аспект права на образование заключается в вопросе о платности или бесплатности его получения, в предоставлении государством социальных гарантий его получения. Культурный аспект права на образование выражается в том, что образование является необходимой предпосылкой духовного развития каждого человека, его благополучия и культуры. Экономический аспект права на образование заключается в том, что его реализация является важнейшим фактором научно-технического и экономического роста государства, который может быть обеспечен только высокообразованными гражданами»¹⁴.

С.М. Шахрай считает, что основное свойство социальных прав человека вытекает из их принадлежности к группе прав второго поколения — прав человека, возникших в середине XX в. под влиянием социалистических идей, движений, систем, получивших отражение в документах ООН о правах человека¹⁵.

Личные и политические права как права первого поколения имеют безусловную форму, априорно порождают соответствующие права и обязанности государства. Права первого поколения — негативны, т.е. подразумевают защиту от вмешательства, в том числе со стороны государства, в осуществление личных (гражданских) и политических прав¹⁶.

Реализация социальных прав человека предполагает не пассивное невмешательство государства в данную сферу, воздержание от их какого-либо ограничения, а необходимость совершения активных действий, создание социальных про-

грамм, осуществление всесторонней организационной и хозяйственной деятельности, которая бы позволила реализовать данные права. Права второго поколения, как правило, выражаются в условной форме (программных положениях, пожеланиях, целях и идеалах для деятельности государства), ставящей их осуществление в зависимость от реальных возможностей экономики, условий развития социальной и духовной сферы жизни общества.

Вместе с тем, представляется, что сама по себе обусловленность действиями государства по обеспечению права на образование не исключает то, что данное право относится к числу естественных. Безусловно, законодательно закрепленный и обеспеченный государством уровень обязательного образования — достижение социально-экономического развития общества, однако право на личностное развитие и тягу к знаниям изначально присуще человеку. И в этом смысле, право на образование необходимо признать естественным правом человека. Так, С.Л. Серегина абсолютно справедливо пишет, что «право на образование по своему содержанию является составной частью более общего права — права на развитие человека»¹⁷.

Естественный характер права человека на образование также следует из самой его сущности. Очевидно, что люди занимались воспитанием и образованием своих детей задолго до появления институтов государства и позитивного права.

Естественное право на образование подразумевает и право на защиту от любого вмешательства (в том числе и со стороны государства) в процесс его реализации. Так, исторически известны случаи создания препятствий для получения образования женщинами, а также клерикализации образования.

Таким образом, право на образование, несомненно, на наш взгляд, относится к числу естественных прав и свобод человека. Вместе с тем, государство должно не только воздерживаться от действий, препятствующих всеобщему воспитанию и обучению, но и создавать условия для максимально полной реализации права на образование.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодатель-

ства Российской Федерации. 3 марта 2014 г. № 9. Ст. 851.

² См.: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 31 декабря 2012 г. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 31 декабря 2012 г. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав п. 4 ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», п. 3 ст. 5 Закона Российской Федерации «Об образовании» и Указом Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

⁶ См.: Волохова Е.Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации. М.: Готика, 2004. С. 9.

⁷ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеевкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013.

⁸ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 255. Автор главы Е.И. Козлова.

⁹ См.: Шкатула В.И. Образовательное право. М.: Норма, 2001. С. 200.

¹⁰ См.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное)

право России: Курс лекций. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 123.

¹¹ См.: Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. С. 145.

¹² См.: Матюшева Т.Н. Конституционное право на образование и гарантии и его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. М., 2012. С. 15.

¹³ Хазиева Л.Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 4. С. 1.

¹⁴ Борноволоков П.А. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Правовое регулирование экономических отношений. Альманах / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Центр публично-правовых исследований, 2008. Вып. 1. С. 107. Нельзя не отметить, что точно такой же текст приведен в работе: Тяпкина И.В. Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2009. С. 8. И еще ранее, в работе: Григонис В.П. Конституционное право на образование и его реализация в образовательных учреждениях МВД России: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Санкт-Петербургский университет. СПб., 2005. С. 6. При этом, и в статье П.А. Борноволокова, и в диссертации И.В. Тяпкиной ссылки на автореферат В.П. Григонис отсутствуют.

¹⁵ См.: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М.: Б.И.С., 2003. С. 159.

¹⁶ См.: Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2001. С. 139.

¹⁷ Серегина С.Л. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Саратов, 2006. С. 5.



Арбитражный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Эриашвили. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 535 с.

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

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

рушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

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

УДК 347.2/3

ББК 67.304

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ, СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ И ОСОБЕННОСТЯХ КОРПОРАТИВНОГО ДОГОВОРА

ЮРИЙ ФЕДОРОВИЧ БЕСПАЛОВ,

*ученый секретарь Научно-консультативного совета при Московском городском суде,
профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции РФ»,*

доктор юридических наук, профессор, судья в отставке

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

E-mail: Nksmgs@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается понятие корпоративного договора, его предмет, субъектный состав и особенности. Корпоративный договор представляет собой соглашение между участниками хозяйственного общества и иными лицами, которые в соответствии с корпоративным законодательством вправе быть стороной корпоративного договора по вопросам, связанным с осуществлением их корпоративных прав. Сторонами корпоративного договора могут быть как его участники, так и иные лица в случае, если это предусмотрено соответствующим законодательством РФ. При этом по общему правилу граждане, юридические лица и публично-правовые образования равны в корпоративных правах, если иное не следует из законов и иных правовых актов. В качестве особенностей корпоративного договора названы следующие: предмет, состоящий в осуществлении корпоративных (членских) прав; форма договора, представляемая единым документом; стороны корпоративного договора; договор не является учредительным документом хозяйственного общества. К возникновению и прекращению прав и обязанностей по корпоративному договору применимы общие положения ГК РФ об обязательствах и договорах с учетом особенностей, установленных ст. 67.2 ГК РФ.

Ключевые слова: корпоративный договор; предмет корпоративного договора; субъекты корпоративного договора; особенности корпоративного договора.

Annotation. The article explores the term of corporate contract, its subject matter, subject structure and features. Corporate contract is an agreement between the participants of the business entity and other persons, who in accordance with the corporate legislation has the right to be a party to a corporate contract, on issues related to the implementation of their corporate rights. Parties to the corporate contract can be both its members and other persons if it is provided by the appropriate legislation of the Russian Federation. Thus, as a general rule, the citizens, legal entity and public legal entity equal in the corporate rights, unless otherwise follows from the laws and other legal acts. As a corporate contract features mentioned: the subject matter, consisting in the implementation of corporate (membership) rights; form of contract, issued as a single document; the parties of corporate contract; the contract is not a constituent document of the business entity. To the initiation and termination of rights and obligations by the corporate contract are applicable general provisions of the Civil code of Russian Federation on obligations and contracts with the specifications, established by the art. 67.2 of Civil Code.

Keywords: corporate contract; subject matter of corporate contract; subjects of corporate contract; features of corporate contract.

В настоящее время особый научный и практический интерес представляет такое средство регулирования корпоративных отношений внутри хозяйственных обществ, как корпоративный договор. Это обусловлено разными причинами: недавнее вве-

дение в законодательство РФ норм, регулирующих корпоративные соглашения; неурегулированность многих отношений, связанных с ним.

Нормы, посвященные корпоративному договору, впервые появились с введением в ст. 8 феде-

рального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее — Федеральный закон об обществах с ограниченной ответственностью) п. 3¹. Названный пункт введен федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и устанавливает право учредителей (участников) общества заключить договор об осуществлении прав участников общества².

В федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Федеральный закон об акционерных обществах)³ ст. 32.1, посвященная акционерным соглашениям, была введена федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и ст. 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»⁴.

Однако, на практике корпоративные договоры заключались и до включения в закон правовых конструкций корпоративного договора, и были предметом судебного рассмотрения; при определении правового регулирования отношений обращались к иностранному праву⁵. Обращение к иностранному правопорядку было вызвано не только неурегулированностью отношений, связанных с корпоративным договором в РФ, но и их широкой развитостью, урегулированностью во многих иностранных государствах.

В силу указанных обстоятельств при изучении корпоративного договора, его правового регулирования, следует обратиться к зарубежному опыту.

Как отмечает В.Г. Бородкин, «проблемы, возникающие при применении корпоративного договора, характерны для любой правовой новеллы, внедренной в экономико-правовую действительность без глубокой подготовки и проработки. С аналогичными трудностями столкнулся институт акционерных соглашений в праве США в первые десятилетия после начала применения его норм в американских корпорациях в конце XIX — начале XX в. Прошли годы, прежде чем позиция судов сменилась с крайне негативной на признание за акционерными соглашениями серьезной роли в регулировании корпо-

ративных отношений на основе общих принципов контрактного права»⁶.

В.К. Андреев полагает, что «корпоративное соглашение — натуральное обязательство, направленное на осуществление прав, возникших от участия в корпоративных организациях. В отличие от договора соглашение не имеет развернутого обязательственного отношения в составе заключения, исполнения и прекращения прав и обязанностей сторон, заканчивающегося позитивной ответственностью за нарушение принятых сторонами на себя обязанностей по осуществлению корпоративных прав»⁷.

По мнению М.С. Варюшина, «корпоративный договор есть корпоративный акт договорной формы»⁸.

Легальное определение корпоративного договора содержится в п. 1 ст. 67.2 ГК РФ, согласно которому участники хозяйственного общества или некоторые из них вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор), в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств.

Исходя из положений указанной статьи следует отметить, что в действующем законодательстве под корпоративным договором понимается договор, заключаемый участниками хозяйственного общества или некоторыми из них, об осуществлении своих корпоративных (членских) прав, в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении

определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств.

Представляется, что указанное определение, а также иные положения ст. 67.2 ГК РФ являются общими по отношению к правилам, закрепленным в Федеральных законах об обществах с ограниченной ответственностью и об акционерных обществах.

В соответствии с п. 3 ст. 8 Федерального закона об обществах с ограниченной ответственностью учредители (участники) общества вправе заключить договор об осуществлении прав участников общества, по которому они обязуются осуществлять определенным образом свои права и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласовывать вариант голосования с другими участниками, продавать долю или часть доли по определенной данным договором цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения доли или части доли до наступления определенных обстоятельств, а также осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества. Такой договор заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами.

Согласно п. 1 ст. 32.1 Федерального закона об акционерных обществах акционерным соглашением признается договор об осуществлении прав, удостоверенных акциями, и (или) об особенностях осуществления прав на акции. По акционерному соглашению его стороны обязуются осуществлять определенным образом права, удостоверенные акциями, и (или) права на акции и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав. Акционерным соглашением может быть предусмотрена обязанность его сторон голосовать определенным образом на общем собрании акционеров, согласовывать вариант голосования с другими акционерами, приобретать или отчуждать акции по заранее определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств, воздерживаться от отчуждения акций до наступления определенных обстоятельств,

а также осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества.

Надо полагать, что корпоративный договор представляет собой соглашение между участниками хозяйственного общества и иными лицами, которые в соответствии с корпоративным законодательством вправе быть стороной корпоративного договора, по вопросам, связанным с осуществлением их корпоративных прав.

Вопрос о том, что может быть предметом корпоративного договора является дискуссионным. Одни ученые полагают, что в предмет корпоративного договора могут входить вопросы как прямо отнесенные к регулированию корпоративного договора, так и не поименованные⁹, а другие — только те, в отношении которых прямо предусмотрена возможность заключения корпоративного договора¹⁰.

Обратим внимание на то, что в ряде случаев в законе установлен императивный запрет на включение определенных условий в корпоративный договор. Так, корпоративный договор не может обязывать его участников голосовать в соответствии с указаниями органов общества, определять структуру органов общества и их компетенцию (п. 1 ст. 67.2 ГК РФ).

В ст. 67.2 ГК РФ устанавливаются разные правила в отношении корпоративных договоров в зависимости от вида юридического лица, в рамках которого оно заключается.

Например, в соответствии с п. 4 ст. 67.2 ГК РФ информация о корпоративном договоре, заключенном акционерами публичного акционерного общества, должна быть раскрыта в пределах, в порядке и на условиях, которые предусмотрены законом об акционерных обществах, однако если иное не установлено законом; информация о содержании корпоративного договора, заключенного участниками непубличного общества, не подлежит раскрытию и является конфиденциальной.

Корпоративный договор заключается участниками хозяйственных обществ или некоторыми из них. Соответственно, в рамках одного хозяйственного общества может быть заключено несколько корпоративных договоров.

Корпоративный договор обладает следующими особенностями:

- ❖ его предметом является осуществление корпоративных (членских) прав;
- ❖ форма договора письменная в виде одного документа;
- ❖ стороны корпоративного договора не вправе ссылаться на его недействительность в связи с его противоречием положениям устава хозяйственного общества;
- ❖ не является учредительным документом хозяйственного общества.

Остановимся подробнее на субъектном составе корпоративного договора.

Из п. 1 ст. 67.2 ГК РФ следует, что заключить корпоративный договор могут только его участники. Однако, указанная позиция является спорной, так как в научной литературе высказывается мнение о возможности участия в указанном договоре и других участников гражданского оборота¹¹. Укажем некоторых из участников корпоративного соглашения.

В соответствии с п. 5 ст. 66 ГК РФ, участниками хозяйственных обществ могут быть граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования. К последним относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования, от имени которых согласно ст. 125 ГК РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Представляется справедливым суждение М.С. Варюшина, который рассматривая вопрос о том, будет ли являться корпоративным договор с будущим участником общества, связывает возможность выступать стороной корпоративного договора с наличием корпоративной правоспособности¹². Участником корпоративного договора может быть только действительный, а не будущий участник хозяйственного общества.

В.К. Андреев полагает, что «в акционерных обществах с государственным участием, созданных в процессе приватизации, право собственности на акции осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или иные лица, которые действуют строго в соответствии с предоставленными полномочиями. По этим соображениям уполномоченные органы и лица не могут быть сто-

ронами корпоративного соглашения»¹³. Представляется, что с указанной позицией нельзя согласиться. Если акции принадлежат государству, то уполномоченные федеральные органы исполнительной власти могут быть стороной корпоративного соглашения, если иное не следует из федеральных законов и иных правовых актов, устанавливающих их полномочия, а также регулирующих деятельность юридических лиц.

Как следует из Федеральных законов об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью сами организации могут владеть акциями (долями). Однако, могут ли они быть участникам корпоративного соглашения? Представляется, что следует согласиться с тем, что «акционеры публичной корпорации вольны заключать корпоративные договоры между собой, однако по действующему праву сама такая корпорация ни при каких условиях не может являться его стороной, даже если (1) она получает лишь права по такому договору, а (2) сам договор не носит конфиденциального характера, т.е. был раскрыт всем прочим участникам и потенциальным инвесторам (ср. п.п. 1, 4—6 ст. 32.1 ФЗ об АО). Однако *de lege ferenda* <...>, ничего, в общем, не мешает ставить вопрос о дозволении публичному АО участвовать в качестве стороны акционерного соглашения, по которому оно получает лишь права»¹⁴.

М.С. Варюшин правильно отмечает, что «несмотря на то, что согласно российскому корпоративному законодательству общество не наделено корпоративной правоспособностью, в силу ст. 105 ГК РФ общество и его участник, тоже хозяйственное общество, могут заключить соглашение, по которому участник приобретает возможность определять решения, принимаемые таким обществом»¹⁵.

А. Куделин справедливо полагает, что «согласно п. 2 ст. 1012 ГК РФ, осуществляя доверительное управление имуществом, доверительный управляющий вправе совершать в отношении этого имущества в соответствии с договором доверительного управления любые юридические и фактические действия в интересах выгодоприобретателя. Также согласно п. 2.12 Порядка об осуществлении деятельности по управлению ценными бумагами, утвержденного Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 3 апреля 2007 г. № 07-37/пз-н,

права, удостоверенные ценными бумагами, находящиеся в доверительном управлении, осуществляются управляющим по своему усмотрению в пределах, установленных законодательством РФ и договором доверительного управления. Полагаем, что данные положения позволяют доверительному управляющему заключать соглашения акционеров при условии, что договор доверительного управления не содержит иного»¹⁶.

Имеет практический и теоретический интерес и вопрос о возможности участия в корпоративном договоре третьих лиц.

В соответствии с п. 9 ст. 67.2 ГК РФ кредиторы общества и иные третьи лица могут заключить договор с участниками хозяйственного общества, по которому последние в целях обеспечения охраняемого законом интереса таких третьих лиц обязуются осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздержаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств. К этому договору, соответственно, применяются правила о корпоративном договоре. Д.И. Степанов относительно данной нормы полагает, что «для лиц, не являющихся участниками корпоративного образования, т.е. не имеющих акций или долей в уставном капитале, предлагается предоставить возможность участвовать в корпоративном договоре, но при условии, что у таких лиц имеется охраняемый законом интерес, для защиты которого лицо присоединяется к договору, например, это может быть кредитор, который таким образом пытается усилить свою позицию»¹⁷. Представляется, что применение к указанному договору правил о корпоративном договоре не означает, что он является корпоративным. Третьи лица участниками корпоративного соглашения быть не могут.

Таким образом, корпоративный договор представляет собой соглашение между участниками хозяйственного общества по вопросам, связанным

с осуществлением корпоративных прав. Сторонами корпоративного договора могут быть как его участники, так и иные лица в случае, если это предусмотрено соответствующим законодательством РФ. При этом по общему правилу граждане, юридические лица и публично-правовые образования равны в корпоративных правах, если иное не следует из законов и иных правовых актов. Представляется, что к возникновению и прекращению прав и обязанностей по корпоративному договору применимы общие положения ГК РФ об обязательствах и договорах с учетом особенностей, установленных ст. 67.2 ГК РФ.

¹ Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. ст. 785.

² Российская газета. № 267. 31.12.2008.

³ Российская газета. № 248. 29.12.1995.

⁴ Собрание законодательства РФ. 08.06.2009, № 23, ст. 2770.

⁵ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.03.2006 № Ф04-2109/2005(14105-А75-11), Ф04-2109/2005(15210-А75-11), Ф04-2109/2005(15015-А75-11), Ф04-2109/2005(14744-А75-11), Ф04-2109/2005(14785-А75-11). Дело № А75-3725-Г/04-860/2005.

⁶ Бородин В.Г. Корпоративный договор в период реформирования Гражданского кодекса РФ // Закон. 2014. № 3. С. 160—174.

⁷ Андреев В.К. Природа корпоративного соглашения // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2014. № 2. С. 2—6.

⁸ Варюшин М.С. Проблематика предмета и сторон корпоративных договоров в современной науке и практике: системный подход // Адвокат. 2013. № 11.

⁹ Балыкова Е.В. Акционерное соглашение // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2010. № 1. С. 71.

¹⁰ Ломакин Д.В. Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства // Вестник ВАС. 2009. № 8.

¹¹ Распутин М. Договор об осуществлении прав участников ООО как инструмент защиты интересов миноритариев // Корпоративный юрист. 2009. № 8. С. 34—38; Куделин А. Акционерное соглашение по российскому праву // Корпоративный юрист. 2009. № 10. С. 23—29, и др.

¹² Варюшин М.С. Проблематика предмета и сторон корпоративных договоров в современной науке и практике: системный подход // Адвокат. 2013. № 11.

¹³ Андреев В.К. Природа корпоративного соглашения // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2014. № 2. С. 2—6.

¹⁴ Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев, Б.А. Булаевский и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Статут, 2013.

¹⁵ Варюшин М.С. Проблематика предмета и сторон корпоративных договоров в современной науке и практике: системный подход // Адвокат. 2013. № 11.

¹⁶ Куделин А. Акционерное соглашение по российскому праву // Корпоративный юрист. 2009. № 10. С. 23—29.

¹⁷ Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев, Б.А. Булаевский и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Статут, 2013.

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОСРОЧКУ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО АВТОМОБИЛЬНОЙ ПЕРЕВОЗКЕ ГРУЗА

АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ ВОЙТЮЛЬ,

*преподаватель кафедры гражданского и трудового права Академии МВД Республики Беларусь,
адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь*

E-mail: a.voitul@tut.by

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

Научный руководитель: Полещук Л.А., кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются особенности гражданско-правовой ответственности за просрочку исполнения обязательств по автомобильной перевозке груза. Акцентировано внимание на неустойке как наиболее распространенной форме данной ответственности. На основе анализа положений законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации и других государств, норм международного частного права, различных подходов ученых-правоведов и судебной практики автором вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, договор перевозки груза, обязательства, просрочка, гражданско-правовая ответственность.

Annotation. We investigate the features of the civil liability for a delay in performance of obligations under the carriage of cargo. The attention is focused on the penalty as a form of this liability. Based on an analysis of legislation of the Republic of Belarus, the Russian Federation, the rules of private international law, different approaches jurists and jurisprudence The author makes suggestions for improving the legal regulation of social relations.

Keywords: road transport, contract of carriage, obligations, delay, civil liability.

Нарушение обязательств по автомобильной перевозке груза может выражаться не только в неисполнении данных обязательств (срыв перевозки, утрата груза), но и в ненадлежащем их исполнении. Наиболее распространенным случаем ненадлежащего исполнения рассматриваемых обязательств является несоблюдение сроков в процессе перевозки как со стороны перевозчика (просрочка в подаче транспортного средства в пункт погрузки, просрочка в доставке груза), так и со стороны заказчика автомобильной перевозки (простои транспортного средства). Нарушение установленных сроков, как правило, влечет применение довольно жестких санкций в отношении неисправной стороны. Связано это с тем, что в современных усло-

виях существенное значение имеет не только сам факт состоявшейся перевозки, но и время, затраченное на ее осуществление. Следует согласиться с М.И. Савченко, по мнению которого одно из ключевых требований, предъявляемых к автомобильному транспорту, заключается в «высокой скорости доставки продукции из пунктов производства в пункты потребления в строго обусловленные сроки»¹. Причем заинтересованность в соблюдении названных требований носит обоюдный характер. Не только грузовладелец нуждается в скорейшей доставке груза в пункт назначения, но и перевозчик стремится выполнить заказ в кратчайшие сроки, чтобы приступить к выполнению следующего заказа, повышая тем самым рентабельность своей

деятельности. Как отмечает В.А. Егиазаров, «от количества времени, затраченного на транспортировку груза, зависят эффективность работы транспорта, ускорение оборачиваемости транспортных средств»².

Ответственность за нарушение сроков исполнения обязательств по автомобильной перевозке груза, повлекшее срыв перевозки или ненадлежащее ее исполнение, как правило, устанавливается в форме неустойки, что не случайно. Хотя утрата груза также может рассматриваться в качестве последствия нарушения предельных сроков доставки, однако в данном случае убытки грузовладельца выражены в утрате имущества, т.е. реальном ущербе (п. 2 ст. 14 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-З, далее — ГК Республики Беларусь). Поэтому и ответственность за утрату груза наступает в форме возмещения убытков, при определении размера которых за основу принимается стоимость утраченного груза. Однако, при нарушении сроков исполнения обязательства, влекущем срыв перевозки или ненадлежащее ее исполнение, негативные последствия для сторон в большинстве своем выражены в потере времени, что затрудняет процесс определения размера понесенных убытков. В результате становятся востребованными такие характерные черты неустойки, как «предопределенность размера ответственности за нарушение обязательства...», «возможность взыскания неустойки за сам факт нарушения обязательства...», «возможность для сторон по своему усмотрению формулировать условие договора о неустойке...»³. К тому же следует учитывать то обстоятельство, что неустойка носит «двойственный характер», выступая одновременно способом обеспечения исполнения обязательств и формой ответственности за их нарушение⁴.

В юридической литературе традиционно отмечается ключевое значение неустойки для случаев просрочки исполнения обязательств⁵. Даже формулируя дефиницию неустойки, законодатель подчеркнул, что она применяется «в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения» (п. 1 ст. 311 ГК Республики Беларусь). Не являются исключением и обязательства по автомобильной перевозке груза, при просрочке исполнения которых

также довольно широко применяется взыскание неустойки.

В отличие от ответственности в форме возмещения убытков, которая является универсальной, обязанность уплатить неустойку возникает «только в случаях, предусмотренных законодательством или договором»⁶. Тот факт, что неустойка подлежит взысканию при условии, если она установлена законом или договором, подчеркивался еще в дореволюционной цивилистике⁷. Однако, до сегодняшнего дня не решен вопрос эффективного соотношения договорной и законной (нормативной) неустойки для отдельных видов гражданско-правовых обязательств. Указанное замечание самым непосредственным образом относится, в том числе, и к обязательствам по автомобильной перевозке груза. Например, в Российской Федерации и Республике Казахстан в области регулирования автомобильных перевозок грузов применяется широкий перечень законных неустоек для случаев нарушения перевозчиком и грузоотправителем (грузополучателем) установленных сроков (ст. 34, 35 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; гл. 6 Закона Республики Казахстан от 4 июля 2003 г. № 476-III «Об автомобильном транспорте»). Законодательство же Республики Беларусь пошло несколько по иному пути. Так, п. 366 Правил автомобильных перевозок грузов, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 июня 2008 г. № 970 (далее — Правила) гласит, что штраф за несвоевременную подачу транспортного средства определяется условиями соответствующего договора. Размер неустойки за просрочку в доставке груза автомобильным перевозчиком в законодательстве Республики Беларусь также не определен. Отсюда следует вывод, что в области автомобильных перевозок грузов и применительно к ответственности перевозчика отечественный законодатель отдает предпочтение договорной неустойке. На наш взгляд, подобная позиция является обоснованной по ряду причин:

• во-первых, как подчеркивается в специальных исследованиях рассматриваемого гражданско-правового института, законная неустойка является «механизмом, который не способен учиты-

вать все особенности каждого конкретного правоотношения и в силу этого зачастую не может быть адекватным средством защиты прав кредитора»⁸. Действительно, соблюдение сроков автомобильной перевозки напрямую зависит от характеристик используемого транспортного средства, условий перевозки и многочисленных внешних факторов, которые, как правило, имеют существенные различия, поэтому закрепление для данных правоотношений законной «усредненной» неустойки представляется нецелесообразным. Как противоположный пример можно привести железнодорожные перевозки грузов, в которых единственным перевозчиком на территории Республики Беларусь выступает Белорусская железная дорога, и которые не столь сильно подвержены внешнему воздействию. В связи с этим в п. 118 Устава железнодорожного транспорта общего пользования, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 августа 1999 г. № 1196, закреплена законная неустойка за просрочку в доставке груза в размере «6 процентов провозной платы за каждые сутки просрочки»;

во-вторых, при осуществлении международной автомобильной перевозки груза стороны несут ответственность в соответствии с положениями Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ) 1956 г., которая не устанавливает конкретных размеров неустойки за просрочку. В таком случае закрепление в национальном законодательстве широкого перечня законных неустоек только увеличит количество расхождений в правовом регулировании внутриреспубликанских и международных автомобильных перевозок грузов.

Сторонники расширения сферы применения законной неустойки в области автомобильных перевозок возражают, что ее отсутствие может привести к различного рода злоупотреблениям со стороны участников договорных отношений: возможности избежать ответственности за просрочку в случае отсутствия соглашения о неустойке или, наоборот, закреплении договорной неустойки в чрезмерно крупном размере. Например, В.В. Витрянский, комментируя положения Устава автомобильного

транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 8 января 1969 г. № 12, выдвинул тезис, что «в современных условиях отсутствие в законодательстве мер ответственности автоперевозчика за просрочку доставки грузов при городских и пригородных перевозках представляется недоразумением»⁹. Мы, однако, не разделяем столь категоричных выводов о беспспорной необходимости применения законной (нормативной) неустойки в обязательствах по автомобильной перевозке груза. В данном случае представляется целесообразным прислушаться к мнению, высказанному Д.А. Гришиным, о том, что законная неустойка «должна иметь место там, где оправдана значением отношений для имущественного оборота в целом и тяжестью последствий возможного нарушения». В качестве примера автор называет отношения по удовлетворению государственных нужд, передаче энергии, перевозке опасных веществ (отходов), обслуживанию населения, т.е. отношения, «которые отличались бы важностью для нормального функционирования как отдельных отраслей хозяйства, так и общества в целом»¹⁰. Следует согласиться с тем, что в абсолютном своем большинстве отношения по автомобильной перевозке груза не могут быть отнесены к перечисленным группам. Нарушение автомобильным перевозчиком установленных сроков в большей степени отражается не на общественных интересах, а лишь на коммерческих интересах сторон. В таком случае вполне логичным выглядит передача вопроса о закреплении неустойки и ее размере на усмотрение сторон договорных отношений.

Что касается возможной «чрезмерности» договорной неустойки, то в данной ситуации на выручку приходит механизм, закрепленный в ст. 314 ГК Республики Беларусь, в соответствии с которой, «если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства, суд вправе уменьшить неустойку». Как показывает анализ судебной практики, суды применяют указанную норму, уменьшая в отдельных случаях размер договорной неустойки за просрочку в доставке груза автомобильным транспортом в два и более раза¹¹.

Таким образом, выбор законодателя в пользу договорной неустойки в отношении обязательств

по автомобильной перевозке груза представляется полностью оправданным.

В тоже время, по нашему мнению, требуют уточнения отдельные нормы о неустойке за простой транспортного средства. Так, в п. 374 Правил указано, что за простои транспортного средства грузоотправитель (грузополучатель) «должен выплатить автомобильному перевозчику неустойку исходя из повременного тарифа, если иное не предусмотрено в соответствующем договоре». В данном случае диспозитивной нормой установлена законная неустойка, а именно, закреплена обязанность грузоотправителя (грузополучателя) заплатить неустойку, если иное не определено соглашением сторон. Тем не менее, возможность реализации данной нормы на практике весьма затруднительна. Проблема в том, что определить размер неустойки исходя из повременного тарифа возможно лишь в том случае, если работа транспортных средств оплачивается согласно повременному тарифу, как, например, в случаях, указанных в п. 367 Правил. Однако, услуги по перевозке груза автомобильным транспортом зачастую оплачиваются по факту их осуществления. В этом случае требования п. 374 Правил становятся невыполнимыми, так как при таком порядке оплаты перевозки определить размер законной неустойки за простой транспортного средства не представляется возможным.

Таким образом, если установлено, что грузоотправитель (грузополучатель) *должен* заплатить неустойку, то следовало бы закрепить и размер такой неустойки или механизм его определения. Ведь, как подчеркивается в специальных исследованиях института неустойки, одним из признаков законной неустойки является ее «определенность»¹². Как исключение, в советский период в отношениях между социалистическими организациями выделялась так называемая «обязательная договорная неустойка», т.е. законодательство устанавливало обязательность включения в договор условия о неустойке (иначе договор признавался «порочным»), а ее размер определялся сторонами¹³. Однако, при таком подходе соглашение о неустойке рассматривается в качестве существенного усло-

вия договора автомобильной перевозки груза, что на сегодняшний день не соответствует действительности. Представляется, что для разрешения данного противоречия следует внести изменения в п. 374 Правил, изложив его в следующей редакции: «За простои грузового транспортного средства на погрузке или разгрузке сверх установленных в соответствующем договоре норм времени, а также за простои в месте стоянки или пути следования, возникшие по вине грузоотправителя (грузополучателя), он выплачивает автомобильному перевозчику неустойку согласно условиям соответствующего договора. За простои грузового транспортного средства, работа которого оплачивается по повременному тарифу, грузоотправитель (грузополучатель) должен выплатить автомобильному перевозчику неустойку исходя из повременного тарифа, если иное не предусмотрено в соответствующем договоре».

¹ Савченко М.И. Международное транспортное право / М.И. Савченко. Минск: Право и экономика, 2011. С. 28.

² Егиазаров В.А. Транспортное право / В.А. Егиазаров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2004. С. 121.

³ Брагинский, М.И. Договорное право / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. М.: Статут, 1998. С. 387.

⁴ Вятчин В.А. Значение неустойки в современном гражданском обороте / В.А. Вятчин. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 113; Карапетов А.Г. Неустойка как средство защиты прав кредитора в российском и зарубежном праве / А.Г. Карапетов. М.: Статут, 2005. С. 61.

⁵ Мейер Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. М.: Статут, 2003. С. 530; Иоффе О.С. Обязательственное право / О.С. Иоффе. М.: Юридическая литература, 1975. С. 158.

⁶ Гражданское право: учебник: в 3 т. / Т.В. Авдеева [и др.]; под ред. В.Ф. Чигира. Минск: Амалфея, 2010. Т. 2. С. 183.

⁷ Шершеневич, Г.Ф. Учебник гражданского права / вступ. ст. Е.А. Суханова. М.: Фирма «СПАРК», 1995. С. 294.

⁸ Гришин Д.А. Неустойка: теория, практика, законодательство / Д.А. Гришин. М.: Статут, 2005. С. 34.

⁹ Витрянский, В.В. Договор перевозки / В.В. Витрянский. М.: Статут, 2001. С. 457.

¹⁰ Гришин Д.А. Указ. Соч. С. 36—37.

¹¹ Архив хозяйственного суда г. Минска за 2013 г. Дело № 13—18/2013; Архив хозяйственного суда г. Минска за 2013 г. Дело № 52—18/2013.

¹² Гришин Д.А. Указ. Соч. С. 34.

¹³ Новицкий И.Б. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1950. С. 235.

ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОЛЕСЯ ВЛАДИМИРОВНА НЕЧУХАЕВА,

аспирант кафедры предпринимательского и корпоративного права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

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

E-mail: nechukhaeva.olesya@gmail.com

Научный руководитель: *Ершова И.В.*, доктор юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные источники правового регулирования аудиторской деятельности; проводится анализ и выделяются уровни их системы, дается оценка их значимости и роли в регулировании аудиторской деятельности.

Ключевые слова: источник правового регулирования, аудиторская деятельность, аудит, аудитор, аудиторская организация, международный стандарт аудита.

Annotation. This article deals with the main legal regulation sources of audit, analysis of audit legal regulation sources, allocation of their system levels, assessment of their importance and their role in auditor activity regulation.

Key words: source of legal regulation, audit, auditor, auditors organisation, international standard on auditing.

Федеральный Закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» представляет собой концептуальный документ, в котором сосредоточены фундаментальные положения, регулирующие аудиторскую деятельность в Российской Федерации¹.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — «Закон об аудиторской деятельности») аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с Законом об аудиторской деятельности, Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее — «Закон о СРО»), другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами².

Из содержания вышеуказанной статьи вытекает, что в Российской Федерации законодательство в области аудита возглавляет Закон об аудиторской деятельности; следовательно, если применять уровневую систему главенствования нормативных

правовых актов в рассматриваемой области, то данный закон будет в том числе составлять первый уровень.

Принятие Закона об аудиторской деятельности повлекло существенные изменения в правовом регулировании аудита и в правовом статусе субъектов аудиторской деятельности, что, по мнению специалистов, «положило начало формированию новой модели рынка аудиторских услуг»³.

Напомним, что Законом об аудиторской деятельности предусмотрено, что аудиторская деятельность осуществляется также в соответствии с Законом о СРО⁴, который также составляет первый уровень.

Закон о СРО регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров

(работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления⁵.

К иным нормативным правовым актам, составляющим первый уровень можно отнести Гражданский кодекс Российской Федерации (правила гл. 39 «Возмездное оказание услуг» применяются в том числе к аудиторским услугам⁶), Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»⁷.

Второй уровень нормативно-правового регулирования аудиторской деятельности составляют подзаконные нормативные правовые акты.

Можно выделить следующие.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», которым утверждено Положение о Министерстве финансов Российской Федерации⁸. Данным Положением в функции Министерства финансов входит внедрение порядков ведения реестров, положений: аудиторов и аудиторских организаций и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций, а также перечень включаемых в них сведений; государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов; положения о совете по аудиторской деятельности и положения о рабочем органе совета по аудиторской деятельности; порядка назначения и осуществления проверки саморегулируемой организации аудиторов, программы проверки, а также порядка оформления ее результатов; порядка проведения квалификационного экзамена лица, претендующего на получение квалификационного аттестата аудитора⁹.

Министерство финансов Российской Федерации в силу возложенных на него полномочий по нормативно-правовому регулированию в сфере аудиторской деятельности, принимает нормативные правовые акты в сфере аудита.

Так, Положение о порядке ведения государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов утверждено Приказом Минфина Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 41н (в ред. от 16 сентября 2010 г.)¹⁰.

Приказом Минфина Российской Федерации от 16 августа 2011 г. № 99н утверждены федеральные

стандарты аудиторской деятельности и внесены изменения в федеральный стандарт аудиторской деятельности (ФСАД 5/2010) «Обязанности аудитора по рассмотрению недобросовестных действий в ходе аудита»¹¹.

Некоторые авторы в данный раздел включают Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»¹², в соответствии с которым к подобным сведениям отнесена, в частности, информация, связанная с профессиональной деятельностью, доступ к которой ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами¹³.

Третий, специальный уровень регулирования аудита составляют стандарты аудиторской деятельности.

Выполнение требований, установленных в правилах (стандартах) аудиторской деятельности, является гарантией качества аудита. Действие аудиторских стандартов необходимо для обеспечения всех аудиторов и пользователей аудиторских услуг единообразным пониманием основных принципов и целей аудита, обязанностей и ответственности аудитора, методов и приемов формирования и выражения независимого аудиторского мнения¹⁴.

Законодатель определил два вида стандартов аудиторской деятельности: федеральные стандарты; стандарты саморегулируемой организации аудиторов¹⁵.

Федеральные стандарты являются нормативными правовыми актами императивного регулирования, они определяют требования к порядку осуществления аудиторской деятельности, а также регулируют иные вопросы, предусмотренные законом, разрабатываются в соответствии с международными стандартами аудита, являются обязательными для аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, а также саморегулируемых организаций аудиторов и их работников¹⁶.

Тридцать четыре федеральных стандарта аудиторской деятельности утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 г. № 696¹⁷: Правило (стандарт) № 1 «Цель и основные принципы аудита финансовой (бухгалтерской) отчетности», Правило (стандарт) № 2 «Документирование аудита», Правило (стан-

дарт) № 3 «Планирование аудита» и др. По состоянию на сегодняшний день пять из них утратили силу.

Законом об аудиторской деятельности функция утверждения федеральных стандартов аудиторской деятельности закреплена за уполномоченным федеральным органом, которым является Министерство финансов Российской Федерации¹⁸. Так, Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 мая 2010 г. № 46н «Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности» введены федеральные стандарты аудиторской деятельности (ФСАД 1/2010, ФСАД 2/2010, ФСАД 3/2010), регулирующие аудиторское заключение о бухгалтерской (финансовой) отчетности и формирование мнения о ее достоверности, модифицированное мнение в аудиторском заключении, дополнительную информацию в аудиторском заключении¹⁹.

Федеральные стандарты аудиторской деятельности разрабатываются в соответствии с международными стандартами аудита²⁰.

Советом по аудиторской деятельности были приостановлены до 1 января 2014 г. работы по программе разработки федеральных стандартов аудиторской деятельности на 2012—2014 гг.²¹(срок был продлен до 2015 г.)²², что обусловлено определением в качестве основного направления совершенствования системы стандартов аудиторской деятельности применение международных стандартов аудита, принимаемых Международной федерацией бухгалтеров²³, и разработкой проекта федерального закона, предусматривающего применение на территории Российской Федерации международных стандартов аудита.

17 июля 2013 г. был зарегистрирован Законопроект № 316841-6 «О внесении изменений в ст. 9 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» в части введения международных стандартов аудита²⁴.

Законопроект предусматривает переход к осуществлению аудиторской деятельности в Российской Федерации непосредственно в соответствии с международными стандартами аудита и установление порядка признания данных стандартов для применения на территории Российской Федерации —

механизма введения международных стандартов аудита в правовое поле Российской Федерации. Однако, указанным нормативным актом не устанавливается автоматическое принятие международных стандартов аудита: отдельно подчеркивается, что на Правительство Российской Федерации будет возложена обязанность по установлению порядка признания этих стандартов для применения на территории Российской Федерации.

Советом по аудиторской деятельности 17 декабря 2013 г.²⁵ был одобрен проект Положения о признании документов международных стандартов аудита для применения на территории Российской Федерации (далее — «Положение»)²⁶.

Положение устанавливает порядок признания для применения на территории Российской Федерации документов международных стандартов аудита, принимаемых Международной федерацией бухгалтеров — процесс принятия решения о введении каждого документа международных стандартов аудита в действие на территории Российской Федерации, заключающийся в последовательном осуществлении следующих действий: официальное получение от Международной федерации бухгалтеров документа международных стандартов аудита; экспертиза применимости документа международных стандартов аудита на территории Российской Федерации; принятие решения о введении документа международных стандартов аудита в действие на территории Российской Федерации; опубликование документа международных стандартов аудита. В состав документов международных стандартов аудита, подлежащих признанию, входят принимаемые Международной федерацией бухгалтеров: международные стандарты аудита финансовой информации за прошлые периоды; международные отчеты о практике аудита финансовой информации за прошлые периоды; международные стандарты заданий по проведению обзорных проверок финансовой информации за прошлые периоды; международные стандарты заданий по подтверждению информации, отличных от аудита и обзорных проверок финансовой информации за прошлые периоды; международные стандарты сопутствующих аудиту услуг; международные стандарты контроля качества; изменения, которые вносятся в документы, указанные выше; иные документы, определенные Междуна-

родной федерацией бухгалтеров в качестве неотъемлемой части международных стандартов аудита.

По состоянию на сегодняшний день аудиторские стандарты Комитета по международным стандартам и подтверждения достоверности информации включают в себя тридцать шесть Международных стандартов аудита²⁷.

Тенденция ориентирования на Международные стандарты аудита наблюдается не только в Российской Федерации. Так, при анализе источников, регулирующих аудиторскую деятельность в таких странах, как США и Великобритания, была выявлена общая черта: применение Международных аудиторских стандартов, разработанных Комитетом по международным стандартам аудита и подтверждения достоверности информации²⁸.

Таким образом, внедрение единых источников правового регулирования аудиторской деятельности позволит унифицировать аудиторскую деятельность на национальных уровнях государств, что неизменно приведет к признанию результатов проведенного аудита в отдельно взятой стране на мировом уровне (на территории стран, признающих и использующих данные источники).

К четвертому уровню правового регулирования аудита относят локальные акты — стандарты, принимаемые аудиторскими организациями, а также правила независимости аудиторов и аудиторских организаций.

В качестве примера такого вида источников можно привести разрабатываемые саморегулируемой организацией аудиторов стандарты. Рассмотрение правил и стандартов саморегулируемых организаций как локальных нормативных актов позволяет ученым выделить следующие присущие им черты: регулируют не отдельный случай, а повторяющиеся, типичные ситуации в сфере деятельности членов саморегулируемой организации, и состоят из правил поведения общего характера; обязательность для членов саморегулируемой организации, органов управления саморегулируемой организации и третьих лиц²⁹.

В соответствии с Законом об аудиторской деятельности стандарты аудиторской деятельности саморегулируемой организации аудиторов: определяют требования к аудиторским процедурам, дополнительные к требованиям, установленным феде-

ральными стандартами аудиторской деятельности, если это обуславливается особенностями проведения аудита или особенностями оказания сопутствующих аудиту услуг; не могут противоречить федеральным стандартам аудиторской деятельности; не должны создавать препятствия осуществлению аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами аудиторской деятельности; являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, являющихся членами указанной саморегулируемой организации аудиторов³⁰.

Также в отношении каждой саморегулируемой организации аудиторов установлено требование принять одобренные советом по аудиторской деятельности правила независимости аудиторов и аудиторских организаций. Но в то же время законодательно предусмотрено право саморегулируемой организации аудиторов включить в принимаемые ею правила независимости аудиторов и аудиторских организаций дополнительные требования³¹.

По состоянию на сегодняшний день действуют Правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, принятые Протоколом Совета по аудиторской деятельности от 27 июня 2013 г. № 9 и вступившие в силу с 20 сентября 2012 г.³²

Особое место в системе источников правового регулирования аудиторской деятельности занимает Кодекс профессиональной этики аудиторов³³, вступивший в силу с 22 марта 2012 г. и представляющий собой свод правил поведения, обязательных для соблюдения аудиторским и организациями, аудиторами при осуществлении ими аудиторской деятельности.

По мнению И.В. Ершовой и А.А. Ершова, Кодекс этики аудиторов России от 31 мая 2007 г. является нормативным актом, поскольку содержит нормы права — общие правила поведения, адресованные аудиторам и обязательные для исполнения. Однако, авторы не относят его к числу правовых актов так как приведенная в нем дефиниция Кодекса этики аудиторов России как свода норм профессиональной этики аудитора, т.е. сложившихся и широко применяемых при ведении аудиторской деятельности правил поведения аудитора и аудиторской организации, не предусмотренных законодательством, дает основание классифицировать данный документ в качестве обычая делового оборота в понимании ст. 5 Гражданского кодекса Российской Фе-

дерации (термин приведен по состоянию на 2011 г., с 1 марта 2013 г. используется термин «обычай»³⁴), применяемого в рассматриваемой сфере предпринимательской деятельности — сфере аудита³⁵.

В научной литературе обращается внимание на тот факт, что некоторые писанные локальные обычаи, в частности корпоративные кодексы, близки по своей сути к локальным нормативным актам, однако, в отличие от локальных нормативных актов, которые распространяются на отношения в пределах хозяйствующего субъекта (отсюда они именуется «локальными»), локальные обычаи могут регулировать поведение участников за рамками деятельности конкретного субъекта (в отношениях с третьими лицами)³⁶.

Полагаем, что несмотря на различие дефиниций Кодекса профессиональной этики аудиторов от 22 марта 2012 г. и Кодекса этики аудиторов России от 31 мая 2007 г., содержащихся в самих нормативных актах, Кодекс профессиональной этики аудиторов от 22 марта 2012 г. также может быть отнесен к обычаям, так как обычаем признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе³⁷.

Таким образом, правовое регулирование аудиторской деятельности осуществляется в соответствии источниками, которые условно можно поделить на четыре уровня, а совокупность правовых норм включает в себя нормы не только различных отраслей российского права, но и международные.

Литература

1. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307 «Об аудиторской деятельности» (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Российская газета. 2008. № 267.
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.
3. *Ершова И.В., Ершов А.А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации. М., 2011. 280 с.
4. *Нечухаева О.В.* Источники правового регулирования аудиторской деятельности США // ЗАКОН и ПРАВО. 2014. № 9.

5. *Нечухаева О.В.* Источники правового регулирования аудиторской деятельности Великобритании // Образование, наука, научные кадры. 2013. № 8.

6. *Нечухаева О.В.* Правовые тенденции сближения национальных и международных стандартов аудиторской деятельности // Предпринимательское право. Приложение к журналу. 2014. № 2.

7. Современное предпринимательское право: монография / Ершова И.В., Андреева Л.В., Апрецова Н.Г. [и др.]; отв. ред. Ершова И.В. М., 2014. 352 с.

References

1. The federal law of 30.12.2008 No. 307 «About auditor activity» (in an edition of 04.03.2014) // the Russian newspaper. 2008. No. 267.
2. The federal law of 01.12.2007 No. 315-FZ «About the self-regulating organizations» (in an edition of 07.06.2013) // the Russian Federation Code. 2007. No. 49. Art. 6076.
3. *Yershov I.V., Yershov A.A.* Legal regulation of auditor activity in the Russian Federation. M, 2011. 280 p.
4. *Nechukhayeva O.V.* Sources of legal regulation of auditor activity of the USA//LAW and RIGHT. 2014. No. 9.
5. *Nechukhayeva O.V.* Sources of legal regulation of auditor activity of Great Britain // Education, science, scientific shots. 2013 No. 8.
6. *Nechukhayeva O.V.* Legal tendencies of rapprochement of national and international standards of auditor activity // Enterprise right. Annex to the magazine. 2014. No. 2.
7. Modern enterprise right: monograph / Yershov I.V., Andreyeva L.V., Apresova N.G. [etc.]; отв. edition of Yershov I.V. M., 2014. 352 p.

¹ *Ершова И.В., Ершов А.А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации, М., 2011. С. 55.

² Ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307 «Об аудиторской деятельности» (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Российская газета. 2008. № 267.

³ *Массарьгина В.Ф.* Закон об аудиторской деятельности: новая модель регулирования // Аудиторские ведомости. 2009. № 4.

⁴ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁵ Ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁶ Ч. 2 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 22 августа 2014 г.) //

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

⁷ Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7344.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 3 сентября 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

⁹ Пп. 5.2.28.8.-5.2.28.12. Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 3 сентября 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁰ Приказ Минфина Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 41н «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов» (Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 31.08.2009 № 14664) (в ред. от 16 июня 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 38.

¹¹ Приказ Минфина Российской Федерации от 16 августа 2011 г. № 99н «Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности и внесении изменения в федеральный стандарт аудиторской деятельности (ФСАД 5/2010) «Обязанности аудитора по рассмотрению недобросовестных действий в ходе аудита», утвержденный Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 17 августа 2010 г. № 90н» (вместе с «ФСАД 7/2011. Федеральный стандарт аудиторской деятельности. Аудиторские доказательства», «ФСАД 8/2011. Федеральный стандарт аудиторской деятельности. Особенности аудита отдельной части отчетности, составленной по специальным правилам», «ФСАД 9/2011. Федеральный стандарт аудиторской деятельности. Особенности аудита отдельной части отчетности») (Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 6 октября 2011 г. № 21986) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 42.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» (в ред. от 23 сентября 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.

¹³ *Ершова И.В., Ершов А.А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации. М., 2011. С. 59.

¹⁴ *Булгакова Л.И.* Аудит в России: механизм правового регулирования. М., 2005. С. 256.

¹⁵ Ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

¹⁶ П. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 г. № 696 «Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности» (ред. от 22 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 39. Ст. 3797.

¹⁸ Ст. 15 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

¹⁹ Приказ Минфина Российской Федерации от 20 мая 2010 г. № 46н «Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности» (вместе с «Федеральным стандартом аудиторской деятельности (ФСАД 1/2010). Аудиторское заключение о бухгалтерской (финансовой) отчетности и формирование мнения о ее достоверности», «Федеральным стандартом аудиторской деятельности (ФСАД 2/2010). Модифицированное мнение в аудиторском заключении», «Федеральным стандартом аудиторской деятельности (ФСАД 3/2010). Дополнительная инфор-

мация в аудиторском заключении») (Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 7 июля 2010 г. № 17736) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 30.

²⁰ Ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

²¹ Протокол заседания Совета по аудиторской деятельности от 20 декабря 2012 г. № 7 // <http://www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/protocols/> (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²² Протокол заседания Совета по аудиторской деятельности от 17 декабря 2013 г. № 11 // http://www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/protocols/2013/index.php?id_4=20663 (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²³ Протокол заседания Совета по аудиторской деятельности от 22 марта 2012 г. № 4 // <http://www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/protocols/> (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²⁴ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=316841-6&02> (дата обращения 30 сентября 2014).

²⁵ Протокол заседания Совета по аудиторской деятельности от 17 декабря 2013 г. № 11 // http://www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/protocols/2013/index.php?id_4=20663 (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²⁶ Проект Положения о признании документов международных стандартов аудита для применения на территории Российской Федерации // <http://minfin.ru> (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²⁷ Международные стандарты аудита // <http://www.ifac.org/auditing-assurance/clarity-center/clarified-standards> (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

²⁸ Подробнее см.: *Нечухаева О.В.* Источники правового регулирования аудиторской деятельности США // ЗАКОН И ПРАВО. 2014. №9. С. 87—90; *Нечухаева О.В.* Источники правового регулирования аудиторской деятельности Великобритании // Образование, наука, научные кадры. 2013 № 8. С. 47—49; *Нечухаева О.В.* Правовые тенденции сближения национальных и международных стандартов аудиторской деятельности // Предпринимательское право. Приложение к журналу. 2014. № 2. С. 44—47.

²⁹ *Лескова Ю.Г.* Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013. С. 299.

³⁰ Ч. 2. ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

³¹ Ч. 2.1. ст. 8 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

³² Протокол заседания Совета по аудиторской деятельности от 27 июня 2013 г. № 9 // http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/07/protokol_9.pdf (дата обращения 30 сентября 2014 г.).

³³ Кодекс профессиональной этики аудиторов (одобрен Советом по аудиторской деятельности 22.03.2012, протокол № 4, в ред. от 27.06.2013) // http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/07/Kodeks_etiki-deystvuet_s_1-01-2014.pdf (дата обращения 1 сентября 2014 г.).

³⁴ Ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в гл. 1, 2, 3 и 4 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 4 марта 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

³⁵ *Ершова И.В., Ершов А.А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации. М., 2011. С. 86.

³⁶ Современное предпринимательское право: монография / Ершова И.В., Андреева Л.В., Апрецова Н.Г. [и др.]; отв. ред. Ершова И.В. М., 2014. С. 185.

³⁷ Ч. 1 ст. 5 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

ОПЕРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ВЕДЕНИЕ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

ЮЛИЯ СЕРГЕЕВНА СМЕРДИНА,

адъюнкт кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

E-mail: foxyom@mail.ru

Научный руководитель: Муратова С.А., доцент кафедры гражданского и семейного права

Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы осуществления права оперативного управления и хозяйственного ведения органами внутренних дел. Анализируются возможности подразделений органов внутренних дел по распоряжению имуществом, закрепленным за ними, а также по осуществлению деятельности, приносящей доход, исходя из нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность.

Ключевые слова: подразделения органов внутренних дел, право оперативного управления, право хозяйственного ведения, казенное учреждение, унитарное предприятие.

Annotation. The article deals with the issues of exercising the right of by the organs of internal affairs. The article considers the opportunities of the divisions of the internal affairs organs to dispose of property in their possession and the opportunity to undertake income producing activities on the basis of regulatory legal acts controlling their activity.

Keywords: divisions of the internal affairs organs, the right of operative administration, the right of economic management, public institution, unitary enterprise.

Органы внутренних дел, являясь органами государственной власти и составной частью правоохранительной системы, прежде всего, выполняют первостепенные для них задачи — защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьба с преступностью. Вместе с тем, специфические функции, возложенные на органы внутренних дел, не исключают их участия в гражданском обороте. Данный факт обуславливает закрепление за органами внутренних дел имущества на праве оперативного управления и хозяйственного ведения.

Министерство внутренних дел Российской Федерации возглавляет систему органов внутренних дел и действует от имени и по поручению государства, в связи чем, оно обладает властно-распорядительными функциями, обусловленными целями и задачами, стоящими перед ним. Положение о МВД 2011 г. в п. 10 устанавливает, что МВД России яв-

ляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом органов внутренних дел и внутренних войск¹. Согласно подп. «г» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям². Важно отметить, что в отдельных случаях МВД России может обладать полномочиями учредителя от имени Российской Федерации по отношению к юридическому лицу. Так, согласно п. 3 Устава Академии Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее по тексту — Академия) Министерству вну-

тренних дел принадлежат полномочия учредителя Академии от имени Российской Федерации³.

Вместе с тем, действующее ранее Положение о МВД России 1996 г. раскрывало функции МВД России в сфере управления и распоряжения имуществом путем перечисления правомочий, принадлежащих министерству. Так, согласно подп. 39 п. 8 указанного положения МВД России осуществляло право владения, пользования, распоряжения (оперативного управления) недвижимым и движимым имуществом, которое находилось в федеральной собственности. Оно арендовало недвижимое и движимое имущество, осуществляло в установленном порядке отчуждение объектов, находящихся на праве оперативного управления и подведомственных МВД России, созданных или приобретенных за счет средств федерального бюджета, осуществляло сдачу в аренду закрепленного имущества, а также обеспечивало эксплуатационно-техническое обслуживание и охрану закрепленного имущества в пределах выделенных средств⁴. Вместе с тем, можно сделать вывод, что названные правомочия и в настоящее время принадлежат МВД России как составные элементы управления и распоряжения имуществом органов внутренних дел (п. 10 действующего Положения о МВД России).

В соответствии с п. 16 положения о МВД России 2011 г. территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медико-санитарные, санитарно-курортные организации системы МВД России, а также иные организации и подразделения, созданные в целях выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, имеют в оперативном управлении объекты административного, социально-бытового и хозяйственного назначения. МВД России вправе осуществлять управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за министерством в соответствии с его назначением⁵. Таким образом, МВД России может участвовать в гражданских правоотношениях от имени публичного образования, а также в качестве самостоятельного юридического лица.

Исследователи выделяют следующие группы субъектов в системе МВД России, которые участвуют в гражданских правоотношениях. Во-первых, подразделения, осуществляющие государственно-

властные полномочия и непосредственно выполняющие задачи, возложенные ФЗ «О полиции», иными законодательными и нормативно-правовыми актами на органы внутренних дел. Во-вторых, подразделения ОВД, для которых хозяйственная деятельность названа в качестве основной цели функционирования⁶.

В литературе отмечается, что, несмотря на то, что в системе МВД России сферы функционирования юридических лиц различаются, как различаются и стоящие перед ними задачи, их объединяет одна цель — обеспечение стабильной деятельности и эффективного функционирования системы МВД России в целом. Однако, специфические функции, выполняемые МВД России, обуславливают преимущественное участие подразделений в административных и уголовно-процессуальных правоотношениях. Вместе с тем, необходимость обеспечения функционирования МВД России обуславливает участие подразделений ОВД в гражданско-правовых отношениях. Таким образом, участие МВД России в гражданско-правовых отношениях прямо или косвенно обусловлено необходимостью выполнения профессиональных задач, стоящих перед подразделениями МВД России⁷.

В настоящее время подразделения системы МВД России действуют в организационно-правовых формах казенного учреждения и унитарного предприятия. Федеральные казенные учреждения в системе МВД России представляют: Главный информационно-аналитический центр МВД России, Главный центр специальных перевозок МВД России, Главный центр связи и защиты информации МВД России⁸, Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения МВД России⁹, Центральная медико-санитарная часть МВД России¹⁰ и т.д.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» создано федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана», осуществляющее функции по проектированию, монтажу, обслуживанию, ремонту технических средств охраны¹¹. Устав ФГУП «Охрана» устанавливает, что данное юридическое лицо является коммерческой организацией¹². Предприятие на-

ходится в ведомственном подчинении МВД России. Полномочия собственника в отношении имущества, принадлежащего предприятию, осуществляет МВД России и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Устав также содержит нормы, характеризующие предприятие в качестве юридического лица и дублирует порядок привлечения к ответственности предприятий по гражданско-правовым обязательствам, установленный п. 6 ст. 113 ГК РФ (пп. 1.6 п. I Устава).

Учредительные документы казенных учреждений системы МВД России содержат ограничения, предусмотренные п. 4 ст. 298 ГК РФ. Согласно уставу Академии управления МВД России (далее Устав Академии) она является казенным учреждением, за которым имущество закрепляется на праве оперативного управления. Академия без согласия собственника не вправе совершать сделки, возможным последствием которых будет являться отчуждение или обременение имущества, принадлежащего образовательному учреждению на праве оперативного управления, либо приобретенного на средства, выделенные собственником. Для образовательного учреждения существует запрет на долевое участие в деятельности других учреждений, организаций, приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним, получение займов и кредитов. Заключение и оплата государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации в пределах доведенных Академии лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств (пп. 211, 223, 224 п. VIII Устава Академии)¹³.

В соответствии с абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ казенное учреждение вправе заниматься деятельностью, приносящей доход. Так, Академия управления при наличии лицензии вправе осуществлять платную образовательную деятельность, оказывать дополнительные образовательные услуги, осуществлять иную приносящую доход деятельность на договорной основе с физическими или юридическими лицами. Средства, полученные от приносящей доход деятельности, поступают в федеральный бюджет.

Деятельностью, связанной с извлечением доходов, занимаются и иные казенные учреждения

системы МВД России. Так, подразделения вневедомственной охраны созданы в целях выполнения задач по охране и защите собственности. В соответствии с п. 2 Приказа МВД России № 609 от 4 августа 2006 г. охрана имущества физических и юридических лиц на основе договоров в системе МВД России является исключительной компетенцией подразделений полиции (ранее милиции) вневедомственной охраны¹⁴. Вместе с тем, важно отметить, что правовой статус вневедомственной охраны был значительно изменен. Исследователи, занимавшиеся проблемой правового положения вневедомственной охраны в период действия Закона «О милиции», отмечали, что важная особенность правового положения вневедомственной охраны состояла в том, что она осуществляла свою деятельность на принципах самоокупаемости, самофинансирования и содержались за счет средств, поступавших по договорам о предоставлении услуг (ч. 4 ст. 35 Закона «О милиции» в ред. от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ)¹⁵.

В настоящее время в соответствии с п. 3 ст. 47 ФЗ «О полиции» средства, полученные полицией по договорам об охране имущества и объектов граждан и организаций и о предоставлении иных услуг, связанных с обеспечением охраны имущества, являются доходами федерального бюджета¹⁶. Учредительные документы подразделений вневедомственной охраны дублируют положение ст. 47 ФЗ «О полиции». Так, например, согласно п. 30 Устава ФГКУ «УВО УМВД России по Ямало-Ненецкому автономному округу» доходы, полученные от предоставления услуг, связанных с обеспечением охраны имущества по договорам, поступают в федеральный бюджет.

Подводя итог, необходимо отметить, что учреждения системы МВД России вступают в гражданские правоотношения в целях обеспечения материально-технической базы для выполнения задач, поставленных перед подразделениями МВД России. Правовая возможность совершать сделки учреждениями системы МВД России по своей сути аналогична правам иных казенных учреждений. Так, они могут совершать сделки, направленные на выполнение хозяйственных операций, которые необходимы для достижения основных целей, стоящих перед учреждением, либо сделки непосредственно свя-

занные с осуществлением текущей хозяйственной деятельности.

Важно отметить, что исследователи, анализирующие Закон РСФСР «О милиции» и иные законодательные акты, регулирующие участие подразделений МВД в гражданских правоотношениях, пришли к выводу, что законодатель, с одной стороны, не препятствовал подразделениям ОВД получать внебюджетные средства, а с другой стороны, прямо не указывал на возможность осуществления ими предпринимательской деятельности как на один из источников доходов. Так, по мнению В.В. Ковязина, действовавшее законодательство позволяло признавать некоммерческие организации системы МВД России субъектами предпринимательской деятельности. Вместе с тем, предпринимательская деятельность подразделений МВД России являлась подчиненной по отношению к их основной деятельности, и способствовала финансовому обеспечению ОВД¹⁷.

В настоящее время в соответствии со ст. 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ все федеральные государственные учреждения, и в том числе учреждения системы МВД России, преобразованы в федеральные казенные учреждения¹⁸. В соответствии со ст. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации под казенным учреждением понимается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющие оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ, и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях реализации полномочий, предоставленных органам власти. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Органы внутренних дел в целях реализации ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ осуществляют предоставление государственных услуг¹⁹. В соответствии с абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ казенные учреждения могут осуществлять приносящую доход деятельность только в соответствии с учредительными документами. Полученный доход, соответственно, поступает в федеральный или муниципальный бюджет. Таким образом, финансирование казенных учреждений полностью осуществляется за счет

средств соответствующего бюджета; государство при этом, оставляет за собой право на обращение дохода от их деятельности в соответствующий бюджет.

Подводя итог, необходимо отметить, что за органами внутренних дел имущество закрепляется на праве оперативного управления (за казенными учреждениями) или хозяйственного ведения (за унитарными предприятиями), земельные участки — на праве постоянного бессрочного пользования. Вышеназванные права являются видами ограниченных вещных прав. При этом правовое положение субъектов права оперативного управления и права хозяйственного ведения определяется комплексом нормативных правовых актов (ГК РФ, Бюджетный кодекс РФ и др.), на них также распространяются нормы об ограничении правомочия распоряжения и возможности осуществления деятельности приносящей доход, все это закрепляется в учредительных документах юридических лиц системы МВД России.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014 г.) // РГ. 1994. № 238—239.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. (ред. от 21 июля 2014 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2014 г.) // РГ. 1998. № 153—154.

References

1. Civil code of the Russian Federation (part one) from 30.11.1994, No. 51-FZ (as amended on 05.05.2014, with var. and additional, takes. in force from 01.09.2014,) // WG. 1994. No. 238—239.
2. Budget code of the Russian Federation dated 31.07.1998, (as amended from 21.07.2014, with var. and additional, takes. in force from 01.09.2014) // WG. 1998. No. 153—154.

¹ Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 6 августа 2014 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // РГ. 2011. № 43.

² Указ президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполни-

тельной власти» // РГ. 2004. № 50.

³ Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказов МВД России от 31 мая 2011 г. № 575, от 1 ноября 2012 г. № 993) // <http://www.amvd.ru/D/node/1197>.

⁴ Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» (утратил силу) // РГ. 1996. № 143.

⁵ Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 6 августа 2014 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»)» // РГ. 2011. № 43.

⁶ Горелик А.П. Гражданско-правовой режим имущества учреждений МВД России: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.03. М., 2004. С. 32.

⁷ Максимов В.А. Принцип специальной правоспособности государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, входящих в систему МВД России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. № 29. Т. 9. С. 85.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1475-р «О создании федерального казенного учреждения «Главный центр связи и защиты информации МВД России» // СЗ РФ. 2011. № 34. Ст. 5056.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 22 августа 2011 г. № 1475-р «О создании федерального казенного учреждения «Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 2011. № 34. № 5057.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 26 октября 2011 г. № 1870-р «О создании федерального казенного учреждения здравоохранения «Центральная медико-санитарная часть МВД России» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6302.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 (ред. от 16 февраля 2013 г.) «Вопросы реформирования

вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» // РГ. 2005. № 32.

¹² Приказ МВД России от 13 мая 2011 г. № 367 (ред. от 23 мая 2013 г.) «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Уставом федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации») // РГ. 2011. № 144.

¹³ Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказов МВД России от 31 мая 2011 г. № 575, от 1 ноября 2012 г. № 993) // <http://www.amvd.ru/D/node/1197>.

¹⁴ Приказ МВД РФ от 4 августа 2006 г. № 609 (ред. от 1 апреля 2008 г., с изм. от 22 июля 2011 г.) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» // Консультант плюс.

¹⁵ Жданов В.Ю. Проблемы реализации гражданской правосубъектности юридических лиц МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ обязательственных правах // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности ОВД. Ч. 1. М., 2004.

¹⁶ Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. ФЗ от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁷ Ковязин В.В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций системы МВД России: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.13, 12.00.03. М., 2000. С. 110, 162.

¹⁸ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // РГ. 2010. № 100.

¹⁹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // РГ. 2010. № 168.



Юридическая этика: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [И.И. Аминов и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

В соответствии со структурой курса и основными категориями этики в пособии раскрываются содержание и социальная ценность профессиональной этики юриста, выделяются виды этики, нравственные аспекты назначения российского уголовного процесса и его принципов, институтов уголовно-процессуального доказывания и мер уголовно-процессуального принуждения, нравственные основы деятельности в досудебных и судебных стадиях уголовного процесса, а также вопросы культуры уголовно-процессуальной деятельности. Значительное внимание уделено истории развития нравственно-правовых идей в России, этическим требованиям, предъявляемым к следователям, прокурорам, адвокатам и судьям.

Для студентов юридических факультетов и институтов, будущих работников правоохранительных органов, судов, прокуратуры и т.д., а также юристов-практиков.

СОСТОЯНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ ПРОТИВ ОБЩЕСТВЕННОЙ НАВРСТВЕННОСТИ В НЕКОДИФИЦИРОВАННЫЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

РОМАН БОРИСОВИЧ ОСОКИН,

начальник управления организации научной и редакционно-издательской деятельности

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

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

E-mail: osokinr@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется состояние уголовно-правового противодействия преступлениям против общественной нравственности в неcodифицированный период развития российского уголовного законодательства. На основе изучения нормативных правовых актов в сфере противодействия преступлениям против общественной нравственности формулируется вывод об отсутствии до 1845 г. отдельных разделов или глав о преступлениях против нравственности, в связи с чем нормы об ответственности за различные посягательства на нравственность не отличались стройностью. В процессе анализа была выявлена специфика криминализации общественно опасных деяний против нравственности, которая заключалась в том, что в этот период эти уголовно наказуемые деяния запрещались различного рода указами, воинскими уставами и иными нормативными правовыми актами, содержащими одновременно нормы различных отраслей законодательства. Кроме того, отмечается, что криминализации были подвергнуты исключительно деяния, посягающие на общественную нравственность в сфере сексуальных отношений.

Ключевые слова: общественная нравственность, преступления против общественной нравственности, блуд, проституция, прелюбодеяние, благопристойность.

Annotation. Analyzed the state of criminal and legal combating to crimes against public morality in non-codified period of development of the Russian criminal legislation. On the basis of study of normative legal acts in the sphere of combating crimes against public morality it is formulated a conclusion about the absence until 1845 of separate sections or chapters on crimes against morality, and therefore the rules on responsibility for various attacks on the morality was not slender. In the process of analysis identified the specific criminalization of socially dangerous acts against morality, which was the fact that during this period these criminal acts were forbidden by various decrees, military statutes and other normative legal acts containing both norms of various branches of law. In addition, it is noted that criminalization was applied only to acts against public morality in the sphere of sexual relations.

Keywords: public morality, crimes against public morality, immorality, prostitution, fornication, decency.

В уголовно-правовой науке распространено мнение о том, что «историю развития российского уголовного законодательства с некоторой условностью можно разделить на три основных отражающих важнейшие этапы развития государства периода: 1) уголовное законодательство досоветского периода (до октября 1917 г.); 2) советское социалистическое уголовное

право; 3) постсоциалистическое уголовное право...» [13, с. 60].

Вместе с тем в юридической литературе встречаются и иные мнения об основаниях систематизации отечественного уголовного законодательства [11, с. 17—19].

Согласно этим научным подходам в истории уголовного законодательства об ответственности за

преступления против общественной нравственности целесообразно выделить четыре исторических периода: до 1845 г. (некодифицированный период), с 1845 по 1917 г. («уложенческий» период), с 1917 г. по 1991 г. (советский период) и с 1991 г. по настоящее время (постсоветский период).

Некодифицированный период развития уголовного законодательства об ответственности за преступления против общественной нравственности представляет собой начальный период генезиса этого процесса.

Несмотря на то, что основным древнерусским источником светского писаного права являлась Русская Правда [17], общественные отношения, обеспечивающие нравственное поведение людей в сексуальной сфере, нашли полноценную уголовно-правовую защиту в Уставе святого князя Владимира [16].

Согласно Уставу святого князя Владимира уголовно-наказуемыми признавались добровольные половые сношения (блуд) как между кровными родственниками (кровосмешение, или инцест): «аже кто с сестрой согрешит...» (п. 14), так и с не кровными: «аже свекор с снохою сблудит...» (п. 19), «аже кум с кумой створить блуд...» (п. 12), «аже кто с мачехой сблудить...» (п. 22), а также с младшими служительницами православной церкви: «аже кто сблудить с черницей...» (п. 18) [9, с. 169]. Уголовному преследованию подвергалось фактическое многоженство, как в отношении мужчин: «аще кто с двумя сестрами падется» (п. 20), так и женщин: «аже два брата блудить со одною женой» (п. 23) [9, с. 169].

Таким образом, прообразом проституции в Древней Руси считался блуд, за который предусматривалось наказание в виде денежного штрафа.

В период царствования Ивана IV Грозного, как показывают проведенные исследования [12, с. 13; 14, с. 38; 15, с. 30—31] и анализ нормативных правовых актов [8, с. 124], широко были распространены факты проституции, подстрекательства к занятию проституцией и содержания притонов для занятия проституцией. Однако законодатель того периода, несмотря на распространенность подобных фактов, не криминализирует эти явления.

Одним из первых уголовно-правовой запрет подстрекательства к проституции был предусмотрен п. 25 главы XXII «Указ за какие вины кому чинити смертная казнь, и за какие вины смертию не

казнити, а чинити наказание» Соборного уложения 1649 г.: «А будет кто мужского пола или женского, забыв страх Божий и христианский закон, начнут делать воды женщин и девок на блудное дело, им за такое беззаконное и скверное дело учинить наказание, бить кнутом» [6, с. 250].

Небезынтересным представляется исследование законодательства петровской эпохи.

В Артикуле воинском от 30 марта 1716 г., применявшемся согласно Указу от 10 апреля 1716 г. [1, с. 367] также и в отношении гражданских лиц, содержалась глава XX «О содомском грехе, о насилии и блуде» [7, с. 403].

В этом законодательном памятнике были собраны различные по содержанию уголовно-правовые нормы, охраняющие общественные отношения, обеспечивающие нравственное поведение людей в сексуальной сфере.

В соответствии с артикулом 175 проституток изгоняли из полков: «Никакие блудницы при полках терпимы не будут, но ежели оные найдутся, имеют оные без рассмотрения особ через профоса (палача) раздеты и явно выгнаны быть» [10, с. 267]. Согласно артикулу 177 «От позорных речей и блядских песней достойно и надобно всякому под наказанием удержаться» [2, с. 374]. Как следует из артикула 177, к формам распространения порнографических материалов относились песнопения и словесные выражения.

По Артикулу воинскому по-разному наказывалось прелюбодеяние женатого мужчины с замужней женщиной («оба наказаны да будут, по делу и вине смотря») и прелюбодеяние, когда одна из сторон не состояла в браке («одинакое прелюбодеяние, когда едина особа в супружестве обретается, а другая холостая есть, она, по состоянию особ и обстоятельству, имеет жестоким заключением, шпицрутеном и отставлением от полку, или посылкою на каторгу на время наказана быть») (артикулы 169 и 170) [2, с. 374].

В главе XI «О квартирах и лагерях» артикул 90 запрещал жестокое обращение с лошадьми и другими животными в форме избияния. Артикул 90 гласил: «буде же кто... вне учрежденного места скотину бить: оный имеет... жестоко наказан быть» [2, с. 344].

Анализ Артикула свидетельствует об отсутствии четкого критерия дифференциации преступлений по объекту посягательства, т.к. наряду с уголовно-правовыми нормами о преступлениях против обществен-

ной нравственности, в главе XX-ой содержались нормы об ответственности за преступления против неприкосновенности личности, половой свободы.

Следующим нормативным правовым актом, содержащим уголовно-правовые нормы об ответственности за преступления против общественной нравственности, стал утвержденный Указом Екатерины II 8 апреля 1782 г. «Устав благочиния или полицейского», согласно ст. 219, ч. 2 ст. 261 которого запрещались общенародные игры, забавы, театральные представления, песни, слова «противные благопристойности» [3, с. 479—480]. Статья 263 «Устава благочиния или полицейского» гласила: «1. Буде кто дом свой или нанятой откроет днем и ночью всяким людям ради непотребства, с того взыскать пеню 12-дневное содержание в смиренном доме и сажать его в тот дом, пока не заплатит. 3. Буде кто непотребством своим или инаго делает ремесло, от того имеет пропитание, то за такое постыдное ремесло отослать его в смиренный дом на полгода» [3, с. 484].

Запрет на занятие проституцией сохранялся до конца XVIII — начала XIX столетия. Так, Павел I в 1796 г., 29 ноября, издал указ, который в п. 2 гл. 31 ч. 12 предписывал: «блядок и непотребных не терпеть в лагере» [4, с. 126]; в указе 1800 г. повелено: «развратныхъ женщинъ, кои есть и впредь оказываться будутъ въ обоихъ столицахъ, отсылать прямо въ Иркутскіе фабрики» [5, с. 131].

Подводя итог исследованию становления норм об ответственности за преступления против нравственности в «некодифицированный» период, необходимо отметить, что до 1845 г. в уголовном законодательстве России отсутствовали кодифицированные нормативные правовые акты. В этот период уголовно наказуемые деяния, посягающие на нравственность, запрещались различного рода указами, воинскими уставами и иными нормативными правовыми актами, содержащими одновременно нормы различных отраслей законодательства. В основном криминализации были подвергнуты деяния, посягающие на общественную нравственность в сфере сексуальных отношений. Скрупулезный анализ нормативных правовых актов в сфере противодействия преступлениям против общественной нравственности свидетельствует об отсутствии до 1845 г. отдельных разделов или глав о преступлениях против нравственности, в связи с чем нормы

об ответственности за различные посягательства на нравственность не отличались стройностью. Как видно, в послепетровскую эпоху уголовные законы практически не принимались.

Литература

1. Законодательные акты Петра I: Акты о высших государственных установлениях. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1 / Воскресенский Н.А.; под ред. Сыромятникова Б.И. (предисловие). М.: Л.: Изд-во АН СССР, 1945. 602 с.
2. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Т. V. 1715—1719 гг. / под ред. М.М. Сперанского. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 782 с.
3. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Т. XXI. 1781—1783 гг. / под ред. М.М. Сперанского. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 1070 с.
4. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Т. XXIV. 6 ноября 1796—1798 гг. / под ред. М.М. Сперанского. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 872 с.
5. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Т. XXVI. 1800—1801 гг. / под ред. М.М. Сперанского. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 880 с.
6. Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов / под общ. ред. О.И. Чистякова; отв. ред. тома А.Г. Маньков. М.: Юрид. лит., 1986. 512 с.
7. Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1986. 512 с.
8. Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. 520 с.
9. Устав святого князя Владимира, крестившего Русскую землю, о церковных судах // Российское

законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1984. 432 с.

10. *Елистратов А.И.* Борьба с проституцией в Европе. Казань: Типо-литография Император. Унта, 1909. 494 с.

11. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. 624 с.

12. *Миллеров Е.В.* Уголовно-правовая охрана нравственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Ростов-н/Д., 2006. 26 с.

13. *Наумов А.В.* Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. М.: БЕК, 1996. 560 с.

14. *Смирнов Ю.П.* Уголовная ответственность за сексуальную эксплуатацию других лиц в форме занятия ими проституцией: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2010. 190 с.

15. *Шлык С.В.* Криминологическая характеристика и профилактика организованного посредничества в занятии проституцией: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 1997. 199 с.

16. *Юшков С.В.* Исследование по истории русского права. Устав князя Владимира (Историко-юридическое исследование). Новоузенск: тип. Комбината, 1925. 151 с.

17. *Юшков С.В.* Русская Правда: происхождение, источники, ее значение. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. 378 с.

References

1. Legislative acts of Peter I: Acts of the highest state institutions. Editorial and bills, notes, reports, donosheniya, celebrity and foreign sources. T. 1 / Voskresensky N.A.; edited by Syromyatnikov B.I. (Foreword). M.: Leningrad: Izd-vo AN SSSR, 1945. 602 p.

2. Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting. T. V. 1715—1719 / Ed. by M.M. Speranskii. SPb.: Type. II Department of His Imperial Majesty's Chancellery, 1830. 782 p.

3. Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting. T. XXI. 1781—1783 / Ed. by M.M. Speransky. SPb.: Type. II Department of His Imperial Majesty's Chancellery, 1830. 1070 p.

4. Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting. T. XXIV. November 6, 1796—1798 / Ed. by M.M. Speranskii. SPb.: Type.

II Department of His Imperial Majesty's Chancellery, 1830. 872 p.

5. Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting. T. XXVI. 1800—1801 / Ed. by M.M. Speranskii. SPb.: Type. II Department of His Imperial Majesty's Chancellery, 1830. 880 p.

6. Russian law X—XX centuries: in 9 t. T. 3. Acts of County councils / under the general editorship of O.I. Chistyakov; resp. editor of Tom A.G. Mankov. M.: Jorid. lit., 1986. 512 p.

7. Russian law X—XX centuries: in 9 t. T. 4. Legislation formative period of absolutism / under the general editorship of O.I. Chistyakov. M.: Jorid. lit., 1986. 512 p.

8. Russian law X—XX centuries: in 9 t. T. 2. The laws of formation and strengthening of the Russian centralized state / under the general editorship of O.I. Chistyakov. M.: Jorid. lit., 1985. 520 p.

9. The Charter of St. Prince Vladimir, the enlightener of the Russian land, on the ecclesiastical courts // Russian law X—XX centuries: in 9 t. T. 1. The laws of Ancient Rus / under the general editorship of O.I. Chistyakov. M.: Legal literature, 1984. 432 p.

10. *Elistratov A.I.* Combating prostitution in Europe. Kazan: Tipo-lithography Emperor. University, 1909. 494 p.

11. The course of criminal law. The General part. T. 1: the doctrine of the crime / Ed. by N.F. Kuznetsova, I.M. Tyazhkova. M.: IKD «Zertsalo-M», 2002. 624 p.

12. *Millerov E.V.* Criminal-legal protection of morality: author. dis. ... cand. leg. ssciences: 12.00.08. Rostov-on/D., 2006. 26 p.

13. *Naumov A.V.* Russian criminal law. General part: the course of lectures. M.: BECK, 1996. 560 p.

14. *Smirnov Yu.P.* Criminal responsibility for the sexual exploitation of others in the form of their prostitution: dis. ... cand. leg. sciences: 12.00.08. M., 2010. 190 p.

15. *Shlyk S.V.* Criminological characteristics and prevention of organized mediation in prostitution: dis. ... cand. leg. sciences: 12.00.08. M., 1997. 199 p.

16. *Yushkov S.V.* A study on the history of Russian law. The Charter of Prince Vladimir (Historical and legal research). Novouzensk: type. Plant, 1925. 151 p.

17. *Yushkov S.V.* Russkaya Pravda: the origins, sources, its value. M.: State publishing house of the legal literature, 1950. 378 p.

УДК 343.9
ББК 67.308

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, КАК СЛОЖНАЯ СИСТЕМА

АЛЕКСАНДР ГРИГОРЬЕВИЧ САЧЕК,

докторант факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

E-mail: sachek_a@tut.by

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Современные вызовы требуют создания эффективной системы обеспечения и защиты национальных интересов. В Российской Федерации и Республике Беларусь создана и функционирует система национальной безопасности. Ключевым элементом национальной безопасности является экономика и экономическая безопасность. Именно анализ элементов системы экономической безопасности как подсистемы национальной безопасности позволит определить их место и роль в противодействии угрозам.

Ключевые слова: экономическая безопасность, система экономической безопасности, субъект, силы и средства, объект экономической безопасности, объект обеспечения экономической безопасности.

Annotation. Today's challenges require the creation of an effective system of security and protection of national interests. In the Russian Federation and the Republic of Belarus has created and operates the national security system. A key element of national security is the economy and economic security. It is the analysis of the elements of the system of economic security, as a subsystem of national security, will determine their place and role in countering threats.

Keywords: economic security, the system of economic security, the subject of forces and means, the object of economic security.

Избранный Республикой Беларусь путь построения правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, открытой для иностранных инвесторов, а также вхождение в различные интеграционные образования неизбежно влечет за собой необходимость создания эффективной системы обеспечения и защиты национальных интересов. Защищенность национальных интересов, как правило, рассматривается в контексте понятия «национальная безопасность». При этом «национальную безопасность» можно рассматривать как некую сложную систему, состоящую из комплекса взаимосвязанных подсистем.

Существует значительное число критериев, по которым выделяются те или иные виды подсистем безопасности. Исходя из воздействия природных, технических и социальных деструктивных сил, выделяют: геобифизическую безопасность,

которая призвана обеспечить защищенность как человеческого общества, так и производства, техники от вредного воздействия природных факторов; техническую или техногенную безопасность, призванную обеспечить защиту людей и природы от опасностей, исходящих от современных технических систем (атомных электростанций, вредных химических производств и т.д.) общественную или социальную безопасность, обеспечивающую защиту от угроз и опасностей, возникающих в самом обществе и порожденных присущими ему социальными противоречиями [1, С. 5]. В современных условиях развития белорусского общества значительное внимание органов государственной власти и научных кругов уделяется вопросам экономической безопасности государства. Ведется активная работа по совершенствованию законодательства в сфере обеспе-

чения противодействия угрозам экономической безопасности.

Масштабность проблемы разработки эффективной системы противодействия угрозам экономической безопасности, многообразие процессов и явлений, влияющих на экономику, определяют необходимость определения единых концептуальных подходов к экономической безопасности межгосударственных образований, государства, субъекта хозяйствования и личности. Назрела необходимость создания системы обеспечения экономической безопасности на всех уровнях. Определение актуальных подходов к системе обеспечения экономической безопасности представляется невозможным, без четкого определения понятия «система обеспечения экономической безопасности» и ее структурных элементов.

Представляется, что всякая система представляет собой определенное количество элементов, объединенных взаимными связями в целях обеспечения определенной функции. Основные элементы системы обеспечения национальной (в том числе и экономической) безопасности закреплены в программных стратегических документах как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь. Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента № 537 от 12 мая 2009 г. (далее Стратегия), закреплено понятие системы обеспечения национальной безопасности, которую составляют силы и средства обеспечения национальной безопасности, определено содержание обеспечения национальной безопасности, которое состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. А также отмечена прямая зависимость национальной безопасности Российской Федерации от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности [2]. В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента № 575 от 9 ноября 2010 г. (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 621) (далее Концепции), понятие «системы обеспечения безопасности» определяется как — совокупность

взаимодействующих субъектов обеспечения национальной безопасности и средств, используемых ими для осуществления деятельности по защите и реализации национальных интересов Республики Беларусь и обеспечению безопасности личности, общества и государства [3]. Обращает на себя внимание, что подходы к определению понятия системы обеспечения национальной (экономической) безопасности как в Российской Федерации, так и Республике Беларусь схожи, в то же время элементы системы рассматриваются в разном контексте. Концепция содержит достаточно четко выстроенную вертикальную систему субъектов обеспечения национальной (экономической безопасности), которая включает в себя государство, осуществляющее свои полномочия в данной сфере через органы законодательной, исполнительной и судебной власти; общественные и иные организации; граждан. При этом правовой статус и полномочия субъектов системы обеспечения достаточно четко определены. Важное место отводится общественным организациям и гражданам.

Основным субъектом обеспечения экономической безопасности в Республике Беларусь, в соответствии с Концепцией, является государство. Высшие государственные органы определяют основные направления деятельности всех органов государственной власти и управления в рассматриваемой области, формируют или преобразуют органы обеспечения экономической безопасности и механизмы контроля и надзора за их деятельностью, выделяют соответствующие силы и средства. Так, общее руководство всей системой обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь осуществляет Президент путем реализации своих полномочий в этой сфере через Совет Безопасности Республики Беларусь. В свою очередь, Совет Безопасности Республики Беларусь рассматривает вопросы внутренней и внешней политики Республики Беларусь, затрагивающие интересы экономической безопасности, принимает по ним решения, в том числе определяет государственные органы, ответственные за обеспечение экономической безопасности в основных сферах жизнедеятельности личности, общества и государства, и пороговые значения индикаторов (показателей) состояния экономической безопасности, организует эффективное

функционирование системы обеспечения экономической безопасности. Разработка конкретных мер по обеспечению экономической безопасности, организация и контроль за реализацией возлагается, в пределах установленных законом полномочий, на Совет Министров Республики Беларусь. Реализация мер, направленных на решение задач обеспечения экономической безопасности, поддержание в состоянии готовности к применению имеющихся сил и средств возлагается на иные государственные органы, а также органы местного управления и самоуправления. Принятие законов в сфере обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь, входит в компетенцию Национального собрания, а правом осуществления правосудия в сфере экономической безопасности наделены суды.

Особое место среди субъектов обеспечения экономической безопасности занимают граждане. Анализ действующего в Республике Беларусь законодательства позволяет говорить о различных формах участия граждан в обеспечении экономической безопасности. Первой формой является реализация прав и обязанностей, проявляющаяся в исполнении долга по защите Республики Беларусь путем участия в выборах, референдумах и других формах непосредственной демократии, а также через государственные органы и органы местного самоуправления. Вторая форма — деятельное, непосредственное участие в обеспечении экономической безопасности осуществляется путем: информирования государственных органов о наличии (возникновении) источников и факторов, создающих угрозы экономической безопасности; непосредственной защиты законными способами и средствами прав и свобод граждан, интересов общества; разработки и внесения в государственные органы предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах обеспечения экономической безопасности; участия в формировании общественного мнения по вопросам обеспечения экономической безопасности; повышения политической культуры и ответственности граждан, гражданского самосознания, воспитания патриотизма; содействия законными способами и средствами государственным органам в обеспе-

чении национальной безопасности, в достижении общественного согласия и стабильности. Возможность активного участия значительного количества субъектов в обеспечении безопасности влечет за собой вопросы, связанные с внутренним взаимодействием субъектов. Так, деятельность субъектов хозяйствования, направлена на получение прибыли, и ограничения, вводимые государственными органами направленные на защиту национальных интересов, не всегда находят понимание и одобрение. Именно наличие эффективного механизма взаимодействия, обратной связи, между субъектами обеспечения экономической безопасности позволит достигнуть сформулированных в Концепции целей.

Обращает на себя внимание, что в Стратегии не определено понятие субъектов обеспечения национальной (экономической) безопасности, однако отмечается, что реализация обеспечивается за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание национальных интересов Российской Федерации путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации. Особое место в сфере обеспечения национальной безопасности отводится Президенту и Совету Безопасности. Тем самым в Российской Федерации органы государственной власти основные функции по обеспечению экономической безопасности возлагают на аппарат управления, однако мы считаем, что делегирование ряда полномочий непосредственным субъектам защиты позволит повысить эффективность деятельности всей системы.

Субъекты обеспечения безопасности в целях реализации возложенных на них функций должны располагать специально предусмотренными силами. И в Республике Беларусь и в Российской Федерации «силы» выступают в качестве самостоятельных элементов системы обеспечения национальной (экономической) безопасности. Говоря о Республике Беларусь, представляется необходимым отметить, что Концепция содержит расширенный состав сил обеспечения национальной (экономи-

ческой) безопасности: Вооруженные Силы, органы государственной безопасности, органы пограничной службы, внутренние войска Министерства внутренних дел, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования Республики Беларусь, органы внутренних дел, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы финансовых расследований, таможенные органы, орган финансового мониторинга, подразделения (службы) иных государственных органов, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте, безопасность связи и информации, а также охрану окружающей среды, и другие. Несмотря на то, что в Российской Федерации к силам обеспечения экономической безопасности относятся только организации, осуществляющей военную и правоохранительную деятельность, в компетенции Президента и федеральных органов государственной власти расширять указанный список.

Наряду с силами обеспечения национальной безопасности, Стратегия закрепляет понятие «средств» обеспечения национальной безопасности, к которым относит: технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению. Думается, что отсутствие законодательного закрепления понятия «средства обеспечения национальной безопасности» в Республике Беларусь вызвано тем, что субъекты и силы обеспечения национальной безопасности имеют установленный законом перечень средств, которые могут использовать в целях обеспечения национальной безопасности.

Говоря о системе обеспечения экономической безопасности, представляется необходимым обратить внимание на объект этой деятельности. Объекты и субъекты взаимно определяют друг друга, а различия между ними возникают в процессе правоотношений, связанных с обеспечением экономической безопасности. По мнению И.Б. Кардашовой,

между объектами и субъектами существует принципиальная разница по: характеру и виду общественных отношений; характеру, видам и технологиям деятельности, так как для каждого вида деятельности необходимы определенные знания, профессиональная подготовка; социальным ролям, которые представляют собой сочетание индивидуального и общественного. Также она обращает внимание на то, что с точки зрения государственного управления объекты пользуются приоритетом перед субъектами, так как воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей [4; С. 49]. Концепция четко определяет объекты национальной безопасности: личность — ее конституционные права, свободы и законные интересы; общество — его материальные и духовные ценности, система общественных отношений, охраняемых нормами права; государство — его независимость, территориальная целостность, суверенитет, конституционный строй. Применительно к экономической безопасности представляется необходимым разграничивать два связанных между собой понятия: объект экономической безопасности и объект обеспечения экономической безопасности. В качестве объекта экономической безопасности следует рассматривать общественные отношения, формирующиеся в процессе реализации интересов личности, общества и государства в рамках экономических отношений. Таким образом, обращает на себя внимание, что в качестве объекта экономической безопасности не рассматривается экономическая система государства. Это обусловлено тем, что не все отношения по реализации интересов субъектов регулируются и учитываются государством. Хотя не учтенные и неурегулированные отношения экономисты традиционно, наряду с противоправными проявлениями, относят к «теневой экономике», однако оказание взаимных услуг в бытовой сфере, ведение личного подсобного хозяйства и другие правомерные действия положительно сказываются на реализации жизненно важных интересов граждан. В то же время, в качестве объекта обеспечения экономической безопасности будут выступать участники экономических отношений и непосредственно элементы экономической системы.

Таким образом, можно констатировать, что в Российской Федерации и в Республике Беларусь сформировалась достаточно четкая система обеспечения экономической безопасности, основные элементы которой, цели и задачи деятельности закреплены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. Эффективная деятельность элементов системы обеспечения национальной безопасности призвана стать мобилизующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Союзного государства.

Литература

1. Грунин О.А. Основы теории и практики экономической безопасности: Учеб. пособие / О.А. Грунин, С.О. Грунин; М-во образования Рос. Федерации, СПб. гос. инженер.-экон. ун-т. СПб.: СПбГИЭУ, 2002. 90,[2] с. 20.
2. «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2019 г. № 537.

3. «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 (ред. от 30.12.2011).

4. Кардашова И.Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: монография / И.Б. Кардашова. Москва: ВНИИ МВД России, 2007. 258 с.

References

1. Grunin O.A. Bases of the theory and practice of economic security: Studies. grant / O.A. Grunin, S.O. Grunin; M-in formations of Dews. Federations, SPb. the state. inzhener.-econ. un-t. SPb.: SPbGIEU, 2002. 90,[2] p. 20.
2. «About the adoption of Strategy of national security of the Russian Federation till 2020» the Decree of the President of the Russian Federation of May 12 2019. № 537.
3. «About the approval of the Concept of national security of Republic of Belarus» the Decree of the President of Republic of Belarus of 09.11.2010. № 575 (an edition of 30.12.2011).
4. Kardashova, I. B. Ensuring national security of the Ministry of Internal Affairs of Russia: monograph / I.B. Kardashova. Moscow: All-union scientific research institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2007. 258 p.



Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. Изд-во ЮНИТИ-ДАНА.

Новое, шестое, издание учебника актуализировано с учетом последних изменений в российском законодательстве. Рассмотрены вопросы, традиционно относящиеся к предмету науки конституционного права: конституционные основы гражданского общества, юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, федеративное устройство, система органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и др. Большое внимание уделено избирательной системе в России.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), преподавателей, практических работников, а также для всех интересующихся проблемами отечественного конституционного права.

НЕКОТОРЫЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИЗНАКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ

ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ ТАРУБАРОВ,

кандидат юридических наук, заместитель директора по учебной работе филиала ФГБОУ ВПО

«Кубанский государственный университет» в г. Армавире

E-mail: v.tarubarov@gmail.com

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Высокий уровень криминогенности общественных мест и вопросы обеспечения безопасности граждан, реализующих свое право на отдых, удовлетворение культурных, духовных и иных потребностей предопределяют необходимость повышения эффективности предупреждения рассматриваемой разновидности преступлений и выступают в качестве основной задачи правоохранительных органов. В статье анализируется место и время совершения преступлений, рассматривается виктимное поведение личности, формулируются выводы, нацеленные на снижение насилия в общественных местах.

Ключевые слова: преступления, совершаемые в общественных местах, место и время совершения преступлений, предупреждение преступлений, структура преступлений, виктимологический аспект, общественная опасность.

Annotation. The high level of criminality of public places and issues of security of citizens, who are realizing their right to rest, to meet the cultural, spiritual and other needs, determine the need to increase the effectiveness of the warnings of the considered types of crimes and act as the main task of law enforcement agencies.

In this article, the author analyzes the place and time of the crimes are committed in public places, examines the victim behavior of the person, formulate conclusions in order to reduce violence in public places.

Keywords: the crimes are committed in public places, the time and place of committing crimes, the prevention of the crime, structure of the crimes, victimological aspect, the public danger.

Как известно, предметное исследование преступности в целом и отдельных ее видов и групп, а также анализ их типовых криминологических характеристик позволяет на основе выделения достаточно устойчивых корреляционных связей и взаимозависимостей определить с известной степенью достоверности прогностические тенденции неизвестных пока элементов конкретных видов преступной деятельности. Следовательно, важным направлением проблемы предупреждения преступлений, совершаемых в общественных местах, является освещение ее криминологических аспектов, позволяющих правильно определить криминогенные и антикриминогенные детерминанты, выстроить приоритеты в предупреждении, выявлении и пресечении рассматри-

ваемых посягательств. При этом анализ рассматриваемой разновидности преступлений должен, прежде всего, базироваться на анализе ее криминологических параметров и статистических показателей.

Интерес представляет и изучение места совершения посягательств, что является весьма значимым криминологическим и криминалистическим признаком. Ознакомление с конкретными криминальными проявлениями рассматриваемой категории преступлений показало, что «география» мест совершения посягательств весьма разнообразна. Тем не менее, зная «географию» преступлений, можно целенаправленно ориентировать личный состав органов внутренних дел для проведения профилактической работы.

Таблица 1.

Характеристика места совершения преступления, %

	По материалам уголовных дел	По результатам опроса осужденных
Кафе, ресторан, центры досуга	19,2	5,0
Образовательные и иные государственные и общественные учреждения	13,7	2,6
Улица	18,7	40,1
Магазин и прилегающая к нему территория	16,2	15,0
Площадь	5,6	4,3
Парк, сквер	4,8	15,0
Пляж	3,5	2,5
Рынок и иные места торговли	2,0	5,0
Общественный транспорт	1,5	1,9
Остановка общественного транспорта	6,1	3,6
Иные	8,7	5,0

Данные таблицы 1 наглядно демонстрируют территориальные особенности данной группы посягательств. Традиционно низким уровнем безопасности обладают центры досуга и отдыха (кафе, рестораны и иные места общественного питания). Согласно результатам изучения уголовных дел в этих местах было совершено почти каждое пятое преступление (19,2%). Связано это в большей части с употреблением спиртных напитков и последующими ссорами, заканчивающимися причинением вреда здоровью различной степени тяжести, хулиганскими проявлениями и т.п.

Как справедливо замечают криминологи, «наметившиеся положительные тенденции снижения числа лиц, совершивших насильственные преступления в состоянии алкогольного опьянения, в большинстве своем не оказали существенного влияния в тех федеральных округах, где традиционно высокий уровень потребления алкоголя и совершения насильственных преступлений»¹.

Вполне закономерным является их высокий удельный вес на улице. Данное место совершения преступления указали 40% осужденных. Несколько ниже это место было выявлено при анализе материалов уголовных дел (18,7%). При этом при определении уличного пространства мы исходили только из границы проезжей части улицы и прилегающих к ней тротуаров, перекрестков,

наземных и подземных переходов и т.п. Близки к уличному пространству такие места, как площади, парки, скверы, набережные и т.п. На таких открытых территориях совершается в целом каждое 5—10-е преступление рассматриваемой группы (10,4% — по материалам изученных уголовных дел и 19,3% — по результатам опроса осужденных).

Следующим по распространенности общественным местом, где велика вероятность совершения преступления — это места торговли (магазины, бутики, супермаркеты) и прилегающая к ним территория. Нами было выявлено, что большая опасность стать жертвой преступления в таких местах не внутри них, а на прилегающей к ним территории. Этому способствуют многие факторы. Если в торговых павильонах собственники стали все чаще устанавливать средства видеонаблюдения, то снаружи этого практически никто не делает. В вечернее и ночное время такие территории зачастую не освещаются, парковка автотранспорта осуществляется бессистемно. У выходящих из магазина покупателей руки обычно заняты покупками, следовательно, оказать нападавшим грабителям сопротивление многие не могут, в том числе боясь оставить купленные вещи в тележке и т.п. Достаточно близко по своим характеристикам с указанными местами рынки и иные места торговли. Несмотря

Таблица 2.

Время совершения преступлений, %

с 9 до 17 часов	с 17 до 21 часа	с 21 до 24 часов	с 0 до 9 часов
30,3	21,2	26,8	21,7

на сравнительно небольшой удельный вес преступлений в таких местах, который был зафиксирован нами при анализе уголовных дел, полагаем, что он во много раз выше. Так, опрошенные нами сотрудники органов внутренних дел указали, что на рынках и иных торговых площадках происходит до 40% всех преступлений, совершаемых в общественных местах.

На территории образовательных, спортивных, лечебных и иных государственных и общественных учреждений совершается также значительное число преступлений (13,2% — по материалам изученных уголовных дел). В основном это кражи, мошенничества, реже насильственные преступления и хулиганство.

Еще одним криминогенным местом являются места остановок общественного транспорта. На их долю приходится более 6% (по материалам изученных уголовных дел) преступлений. Наибольшее количество совершаемых здесь преступлений относится к корыстно-насильственным и насильственным, совершаемым, как правило, в вечернее и ночное время суток.

В этой связи интерес представляет и такой криминологический параметр, как время совершения преступлений, которое выступает в качестве условия совершения преступлений. Проведенным нами исследованием установлено наиболее характерное время посягательств, совершенных в общественных местах.

Как видно из таблицы, для рассматриваемых посягательств характерно совершение их в вечернее и ночное время (почти 70%), что в целом-то вполне закономерно. Данные показатели, в принципе, соответствуют общим статистическим данным, касающимся времени совершения тяжких и особо тяжких преступлений против личности². Безусловно, вечернее и ночное время суток объективно способствует преступникам совершить преступление и остаться незамеченным. Ненадлежащее освещение уличного пространства, отсутствие стационарных и подвижных постов милиции, высокая плотность на-

селения, порождающая скученность людей в часы «пик», загруженность транспорта, развитая система транспортных связей и другие обстоятельства дают возможность преступникам быстро скрываться с места происшествия³.

Примерно половина всех преступлений в общественных местах совершается в вечернее время — с пяти вечера до 12 часов ночи на неосвещенных участках улиц, скверов и парков; 21% — в ночное время; оставшиеся преступления приходятся на дневное время суток.

Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых в общественных местах, была бы не полной без изучения виктимологического аспекта таких посягательств. И это понятно, ведь определенный вклад в содержание и динамику развития преступления нередко вносит и потерпевший. Как отмечают исследователи, его действие или бездействие, физический и социальный статус, психические особенности наряду с направленностью личности преступника нередко выступают в качестве одного из элементов, конструирующих саму криминальную ситуацию⁴. Для криминологии имеет значение не только выявление количественных параметров потерпевших и размера причиненного ущерба, но и реальные формы поведения потерпевших. Так, согласно проведенному нами анализу материалов уголовных дел в абсолютном большинстве случаев (82,2%) потерпевшими от таких преступлений были граждане. В 8,5% случаев преступление было совершено в отношении юридического лица (в основном это кражи, завладение путем грабежа и разбоя выручкой торговых точек и т.п.). Еще 9% случаев приходится на преступления, где нет ярко выраженной потерпевшей стороны (незаконный оборот наркотиков и оружия). Так, сотрудниками ОВД примерно в 21 час возле остановки общественного транспорта была задержана 51-летняя уроженка Узбекистана, в сумочке которой находился изготовленный самодельным способом, путем переделки промышленного экземпляра, газобаллонный пистолет модели «MP-654K» с ПБС

(с приспособлением для бесшумной стрельбы) и 16 патронов⁵.

Почти 15% потерпевших были женщины, из них 48,1% стали жертвами половых преступлений (чаще изнасилований), 34% — грабежей, 10% — краж, почти 4% — убийств. Больше половины изнасилований (53,8%) были совершены группой лиц. Примерно в каждом третьем случае (31%) потерпевшие ранее были знакомы с преступником, проводили с ними время на природе (база отдыха, городской пляж и т.п.). Все совершенные изнасилования и иные половые преступления были совершены в ночное время.

Более 38% пострадавших являются несовершеннолетними, которые подвергаются нападению сверстников либо лиц молодежного возраста. Столь высокий процент потерпевших-несовершеннолетних объясняется их неспособностью оказать сопротивление преступникам, беспечность и неосмотрительность, которые они нередко проявляют по отношению к своему имуществу, особенно сотовым телефонам, охотно передавая их преступникам либо под угрозой, либо под надуманным предлогом (послушать мелодию звонка, позвонить куда-либо и т.п.). В ряде случаев (6,3%) потерпевшие подвергались нападению со стороны преступников с учетом их принадлежности к той или иной национальности. Действительно, в криминологическом плане в миграционных процессах определяющим фактором является не только преступность самих мигрантов. На наш взгляд, одной из важных и неотъемлемых составляющих данной проблемы является ее виктимологический аспект. Дело в том, что в процессе своих перемещений мигранты легко становятся жертвами различного рода преступных посягательств, начиная от нарушения их основных прав вплоть до физического уничтожения, зачастую в результате виктимного поведения.

Около 8% потерпевших в момент совершения преступления находились в состоянии сильного алкогольного опьянения (спали в автобусе, на остановке общественного транспорта, в парке).

Исследованный материал, базирующийся на изучении материалов уголовной статистики, конкретных уголовных дел, опросе экспертов позволяет сделать следующие выводы:

- преступления, совершаемые в общественных местах, определяемые на основе территориальных различий преступности, занимают устойчивое место в структуре общей преступности, определяют ее тенденции и закономерности и представляют собой особую разновидность умышленных преступлений, совершаемых в местах массового пребывания граждан и удовлетворения своих потребностей в отдыхе и восстановлении сил, поддержании здоровья, проведении досуга, освоении культурных и духовных благ и выполнении общественных функций;
- обладая определенной спецификой по месту совершения, такие посягательства представляют большую опасность как своими масштабами, последствиями, так и тем, что формируют у граждан чувство страха, тревоги, опасения стать жертвой преступления, находясь даже в там, где уровень виктимности был всегда низок. В этой связи за преступление, совершенное в общественном месте виновный должен нести более суровую ответственность. Несмотря на то, что в УК РФ предусмотрен исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих наказание, на наш взгляд, он должен быть дополнен еще одним — «совершение преступления в общественном месте». Существует и другой путь решения этой дилеммы — дополнить некоторые составы преступлений (например, против личности, против собственности и против общественной безопасности и общественного порядка) таким же квалифицирующим признаком — «совершение преступления в общественном месте»;
- существенным образом поменялась структура преступлений, совершаемых в общественных местах. В преступной деятельности наблюдается смещение демонстративной окраски посягательств (хулиганские проявления, преступления против личности) в сторону корыстной и корыстно-насильственной, которая дает больше реальной финансовой выгоды в продолжающейся иметь место экономической нестабильности и финансового кризиса в стране;
- радикально-либеральный подход уголовной политики, продолжающиеся процессы гуманизации законодательства, выхолащивание адек-

ватных средств и способов противодействия преступности, изменение и т.п. привели к существенному росту преступлений, совершаемых в общественных местах;

■ значительную часть всех преступлений, совершаемых в общественных местах и на улицах, по данным уголовной статистики, составляют корыстно-насильственные посягательства — грабежи, разбои и вымогательства; на их долю приходится от 23% до 40%; существенно возросла доля мошенничеств, совершенных в общественных местах (более 12%);

■ несмотря на то, что усилиями правоохранительных органов в целом удалось в определенной мере снизить уровень насилия в общественных местах, нарастает волна резонансных преступлений, среди которых значительную долю занимают заказные убийства, террористические акты, похищения людей, массовые беспорядки и групповые хулиганства.

Вышеприведенные обстоятельства свидетельствуют о том, что в современных условиях, задача

предупреждения преступлений, совершаемых в общественных местах, приобретает особую значимость, имеет комплексный характер и требует к себе повседневного внимания со стороны не только правоохранительной системы, но и других субъектов профилактики.

¹ Антонян Ю.М., Верецагин В.А., Винокуров С.И., Коимшиди Г.Ф. Преступность в федеральных округах России: Монография / Под ред. Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, докт. юрид. наук, профессора Ю. М. Антоняна. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 98.

² См.: Корецкий Д.А., Мясникова К.А. Бытовые преступления: прошлое и настоящее: Монография. Ростов н/Д: Омега-Принт, 2004. С. 63, 77; Абельцев С.Н. Тяжкие преступления против личности. Смоленск, 1998. С. 42.

³ Гладких В.И. Преступность в сверхкрупном городе и ее предупреждение органами внутренних дел (на материалах города Москвы): Монография. М.: ВНИИ МВД России, 1996. С. 23.

⁴ См.: Кобышева Л.П. Личность и ситуация как детерминанты агрессивно-насильственных преступлений. // Насилие, агрессия, жестокость. Криминально-психологическое исследование. М.: ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. С. 115.

⁵ Уголовное дело № 2007519263 Пролетарского района г. Ростова-на-Дону.

УДК 343.2/7

ББК 67.308

ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ДЕИДЕОЛОГИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ФАДЕЕВ,

доктор юридических наук, профессор кафедры криминологии

Московского Университета МВД РФ имени В.Я. Кикотя

E-mail:fadei87@mail.ru

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

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Общенациональные интересы — это наиболее существенные потребности многонационального общества и государства. Наиболее полное удовлетворение их, включая обеспечение развития, должно стать главной целью внутренней и внешней политики правительства. Среди этих интересов в соответствии с русской идеей для русских всегда доминировало следующее, а именно: обеспечение безопасности государства как основы выживания всех народов России, без чего невозможно достижение любых других целей.

Ключевые слова: общенациональные, социальные и экономические интересы; демократизация общественных и государственных институтов; международные экономические структуры; великодержавный шовинизм и антисемитизм; национализм.

Annotation. All-national interests are the most essential needs of multinational society and state. The most complete satisfaction of such needs, including the providence of development, should become the major aim of internal and external policy of the government. Among these interests in accordance with the Russian idea for Russians the following has always been the dominant: providence of the state security as the basis for survival of all the peoples of Russia, without which any other aims are impossible to reach.

Keywords: all-national, social and economic interests, democratization of social and state institutes, international economic structures, great power chauvinism; nationalism.

В отличие от Запада, где понятие «национальные интересы» входит в число базовых научных категорий, у нас это понятие использовалось преимущественно в публицистике, и лишь в последнее время стало предметом интенсивного теоретического осмысления.

Появление термина «национальные интересы» стало результатом осмысления большинством населения России своих исторических, а затем государственных и национальных особенностей. Еще в древней Руси в народе прижились такие стереотипы мышления, как «мы и они», «свои и чужие», «наше и не наше».

Современное толкование этих понятий начало формироваться лишь на рубеже XVIII и XIX столетий. После трех подряд переделов Польши и победы над Наполеоном в состав Российской Империи влилось огромное количество еврейского населения, в основном евреев-сефардов, проживавших на территории Польши, Западной Белоруссии и Западной Украины. Они существенно отличались от православных русских, украинцев, белорусов и мусульман Поволжья своими обычаями, традициями, отчасти внешним видом, а главное, приверженностью к неизвестной большинству населения религии — иудаизму. Мало кто среди простого люда знал об иудаизме как древнейшей религии и философии.

Хотя о «жидовствующих» довольно часто упоминалось в церковных проповедях, но терпимость православия к другим конфессиям, уважение к обычаям и традициям других народов, свойственное русскому человеку, позволяло евреям-сефардам на территории России, пусть и в границах черты оседлости, свободно проповедовать свои взгляды и жить по законам еврейской общины в своих гетто.

Русские не пошли на принудительную ассимиляцию евреев-сефардов. Более того, предоставили

им право развивать иудаизм и самим выбирать вероисповедание. Русские только попытались защитить свою веру и оградить свои национальные традиции от «разлагающего» душу православного человека влияния чужеродной, антихристианской по сути религии. С массовым появлением евреев-сефардов в России Православие и Самодержавие оказались в «смертельной» опасности.

Действительно, не прошло и ста лет, как Самодержавие было уничтожено в России, а Православие подверглось таким гонениям и репрессиям, что еле выжило.

Влияние иудаизма на общественную и политическую жизнь в России нельзя ни преуменьшать, ни преувеличивать. Эта роль очень скрыта и очень велика. Прежде всего, она заключалась в подрыве незыблемости веры русского человека в Самодержавие и Православие. Декабристы, Белинский, Герцен, Огарев, Плеханов, разбуженные ими разночинцы, народники, социал-демократы, эсеры, меньшевики, наконец, большевики и современные коммунисты — все они были атеистами. Все они из одного «антиправославного лукошка». А атеизм — это тот же иудаизм для непосвященных.

Если в эпоху зарождения и укрепления русского государства формулирование общенациональных целей являлось исключительной привилегией монархов и отцов Церкви, то после Отечественной войны 1812 г. русские почувствовали в себе необходимость участия в формировании и выражении своих собственных национальных интересов.

Вспомним, например, толпу горожан, которая находилась вместе с декабристами на Сенатской площади, требуя введения конституции. Такая же толпа была около здания Верховного Совета во время его расстрела из танков в октябре 1993 г.

После подавления восстания декабристов в России стали неудержимо зреть плоды просвещенного

либерализма, которые стали существенно раскачивать монарший трон, а вместе с ним и вековые устои русского самодержавия и православия. В России народ был отстранен от участия в формировании национальных интересов вплоть до победы республиканского принципа над монархическим в феврале 1917 г. и признания первого высшим суверенном государственности. Особое значение в этом плане имело становление институтов гражданского общества и демократических механизмов управления в форме Советов, которые не только способствовали проявлению народной воли, но и активно воздействовали на политику правительства. Безусловно, нельзя считать, что демократические механизмы управления всегда и везде были безупречными.

В России и прежде, как и в других странах, встречались правители, которые с умом, с учетом стратегических национальных потребностей страны определяли и претворяли в жизнь политический курс, проводили нужные стране и народу социальные и экономические реформы.

В то же время, зачем ходить далеко за примерами. В нашей новейшей истории есть масса фактов проявления высшим руководством страны политического слабоумия, если не сказать жестче, явного предательства национальных интересов. Особенно эти факты учащались в период, так называемых, демократических реформ и зрели на волне либерализма и нигилизма. Тем не менее, как любил повторять Уинстон Черчилль, *«ничего лучше демократии человечество не придумало»*.

В России с демократией все обстоит значительно сложнее и дороже.

Действующие во всем западном мире демократические институты и механизмы обеспечивают для большинства народов Западной Европы и Северной Америки приближение к такому внутреннему порядку, при котором население свободно в своем волеизъявлении, и если не полностью определяет политику своих правительств, то в существенной мере влияет на нее. Конечно, Западная Европа и Северная Америка имеют почти двухсотлетний опыт демократических институтов.

В России концепция национальных интересов не получала своевременного признания по причине слишком поздней либерализации и демократизации

общественных и государственных институтов в начале по вине самодержавия, а затем, в советский период в силу единомыслия и жесткой односторонней ориентации марксистско-ленинской идеологии на пролетарский интернационализм.

До Февральской революции 1917 г. сущность национальной концепции определялась триединством понятий «самодержавие — православие — народность». Поскольку в триединстве указанных понятий изначально закладывалась неразрывная связь самодержавца с его народом и государственной религией, то для наднациональных общегосударственных интересов места просто не оставалось. Интересы государства и народа олицетворял «помазанник божий» — самодержец. Общенациональные интересы, связанные с развитием производительных сил или новых производственных отношений воспринимались в дореволюционной России как нечто чужеродное, противоречащее идее единения самодержавца и Церкви с народом.

Бациллы народничества, привнесенные в российскую политическую жизнь «богоизбранными» переселенцами, принявшими для виду православие и постепенно рассредоточившимися по всей России, постепенно раскачали опоры трехсотлетней монархии.

После Октябрьской революции 1917 г. концепция «национальных интересов» также оказалась невостребованной, но уже по другой причине. Победившие большевики, заменив самодержавие и народность «диктатурой пролетариата и демократическим централизмом», взяв на вооружение марксистские лозунги «пролетарского интернационализма» в виде «пролетарии всех стран, объединяйтесь», просто выбросили эту концепцию за ненадобностью, вдохновившись идеями мировой революции и победы социализма во всем мире.

Однако, в практической политике эти лозунги, тем не менее, не мешали политическому руководству СССР действовать конструктивно в соответствии со своим пониманием государственных и национальных интересов. Оказавшись сразу после победы Октябрьской революции втянутыми в гражданскую войну, а затем, попав в кольцо блокады, большевики быстро отказались от своих идей,

рассчитанных на победу мировой революции. На первый план были выдвинуты обычные патриотические лозунги, которые сыграли исключительную роль в успешной индустриализации страны, победе в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг., а затем в быстром послевоенном восстановлении экономики СССР.

Но эти лозунги обосновывались ссылками не столько на национальные интересы, сколько на необходимость укреплять СССР как оплот мира и социализма во всем мире. КПСС даже в годы напряженного восстановления разрушенного войной народного хозяйства не отказывалась от своих интернационалистических принципов. Отказывая себе в самом необходимом, Советский Союз помогал новым странам социализма, в том числе с таким политическим режимом, которые только на словах ориентировались на социалистические лозунги.

Навязанная идеологией марксизма-ленинизма роль КПСС как авангарда трудящихся всего мира все время существования СССР оставалась непоколебимой идеологической догмой. Эта роль КПСС очень дорого обошлась, в конечном итоге, всему советскому народу.

Демократические реформы, начатые Михаилом Горбачевым в 1985 г., изначально преследовали глубинные цели постепенной деидеологизации внутренней и внешней политики СССР, деградации КПСС и общественно-государственных институтов страны.

Отказ от мессианской и миссионерской роли в мировой политике, по сути дела, привел к добровольной сдаче СССР многих позиций в мировой политике, а значит, и в мировой экономике. СССР при Горбачеве постепенно стал утрачивать свое влияние в мире, его начали вытеснять с мировых рынков западные страны и, особенно, США.

Россия продолжила это добровольное бегство еще более быстрыми темпами и в результате практически навсегда потеряла многие мировые рынки, на которых присутствие СССР было доминирующим. Либерализация и демократизация общества резко понизили планку общественной морали. Началось разграбление государства сначала через перевод фонда развития производства в различные фонды оплаты труда, а затем через по-

среднические и закупочные кооперативы в карманы отдельных «ловкачей», которые образовали ответственную прослойку «новых русских». Поэтому сегодня говорить о результатах «перестройки» можно только в том смысле, что без «перестройки» не было бы сегодняшнего позора. Но это тоже наша история.

Обещанное Горбачевым и Ельциным становление институтов гражданского общества и правового государства, развитие подлинной гласности так и не состоялись. Для создания видимости гражданского общества в начале 2006 г. «подсунули» разувверившемуся во всем и во всех полугодному населению Общественную палату, составленную из сытых и, как показалось власти, уважаемых людей.

Распад Советского Союза радикально изменил ситуацию в худшую сторону. С распадом СССР выбор стратегических путей развития стал делом каждого из новых суверенных государств.

Многие малые народы бывшего СССР за годы советской власти практически утратили значимые черты национального этноса. Однако, став за годы советской власти частью советского суперэтноса, они оказались перед необходимостью срочно идентифицироваться. Вот почему новые суверенные страны из числа бывших республик СССР, неожиданно став субъектами международного права, стали «шарахаться» из стороны в сторону. С целью привлечения внимания к себе за бесценнок стали распродавать свое национальное богатство. Многие из них впервые за свою историю столкнулись с необходимостью срочно формулировать свои национальные интересы.

В национальном отношении современная Россия представляет собой уникальную общность народов. С одной стороны, Россию можно считать мононациональной, поскольку более 80% населения являются русскими, с другой — в ней насчитывается более 100 народов и народностей, проживающих компактно на своих исторических землях и сохранивших, несмотря на мощное притяжение русского языка и культуры, свои языки, культуру, обычаи и сознание самобытности.

При доминирующей роли православия около 20% населения исповедуют ислам, существуют крупные общины приверженцев иудаизма, буддиз-

ма, некоторых других мировых конфессий. Многие народы России со времен СССР сохранили свою национальную субгосударственность и различные формы политической автономии. И все же за годы советской власти Россия перестала быть православной страной. Истинно воцерковленных всего чуть более 4% от так называемых крещенных. Простые люди предпочитают святые места церкви.

Таким образом, несмотря на, безусловно, ведущую и объединяющую роль русского народа, Россия не стала и вряд ли станет мононациональным государством, как многие развитые страны, например, Англия или Германия, хотя по международным правилам мононациональным считается государство, в котором государствообразующая нация составляет более 60%.

Характерно, что в отличие от английского языка, допускающего употребление понятия «nation» — нация в качестве синонима понятия «state» — государство, в русском языке эти два понятия четко различаются.

У русского и других народов, населяющих нашу страну, есть специфические потребности, которые должны быть согласованы и учтены во внутренней политике государства. Но наряду с этими потребностями существуют общие интересы всего населения России как целостного социально-политического и государственного образования.

Российский народ (россияне) как будущий суперэтнос сегодня стоит на пороге своего зарождения и может вообще не состояться. Ему, как и России, необходимо сначала определиться со своими наднациональными интересами и сформулировать объединяющую общенациональную идею. На первичное формирование суперэтноса, на его идентификацию, как показывает историческая практика, уходит, как минимум, столетие.

Советский народ как уникальный суперэтнос, порожденный большевиками на основе марксистско-ленинской идеологии, состоялся, но не выдержал давления внутренних противоречий.

Форсировать появление нового суперэтноса под названием «россияне» без устоявшихся границ, без четкой самоидентификации новой России, в условиях смуты в умах и экономического кризиса небезопасно и просто неразумно.

Сегодня надо опереться на сохранившиеся генетические и духовные корни русского народа как исторически сложившегося суперэтноса. Для его развития и самоутверждения необходимо создать условия, чтобы русский менталитет, русский образ жизни с учетом национальных интересов других народов стал стержнем формирования сначала объединяющей общенациональной идеи будущей России, а затем, возможно, и зарождения нового суперэтноса, идентифицированного с названием страны — российский народ, но никак не «россияне».

Весьма важно при этом учитывать принципиальное различие в понимании государственных и общественных точек зрения при формировании концепции национальных интересов местной региональной или национальной элитой и простым народом, представителями власти и оппозиции.

В России всегда государственные интересы доминировали над общественными и личными интересами. Среди приоритетов предпочтение отдавалось интересам укрепления могущества российской державы, а не благосостоянию ее жителей. В этом смысле генетически и исторически мы, русские, ближе к Азии, чем к Европе. Такой подход не только сохранился, но и укрепился в советское время.

К сожалению, «перестройка», положив начало радикальному реформированию, привела к разрушению советских социально-общественных и политических институтов.

В этом был глубочайший просчет или коварный стратегический замысел Горбачева. Скорее, второе. Русское «одобрямс» создало предпосылки для того, чтобы в понимании национальных интересов, а значит, в формулировании задач внутренней и внешней политики стал преобладать планетарный и популистский расчет. Конечно, понятно желание Горбачева войти в историю миротворцем, предотвратившим ядерную катастрофу и спасшим планету от самоуничтожения. Но цель и результат, как правило, отстоят далеко друг от друга.

В итоге хорошая цель привела к очень плохому результату и дорого обошлось всем народам бывшего СССР, которые сегодня находятся на грани выживания. И будущее у всех туманное.

Задача достижения разумного компромисса между планетарными амбициями самого Горбачева и партийным руководством ЦК КПСС, придерживавшимся традиционных «державных» и общественных позиций, оказалась просто не реальной. Горбачев не смог переубедить своих «товарищей» по партии и был предан ими. Многие вместе с ним оказались на «свалке» истории. Другие, похитрее, пристроили своих людей и детей в банки и коммерческие структуры и теперь сыто и благополучно доживают свой век. Но все ли благополучно у них с совестью?

Непоследовательность и мягкотелость Горбачева оттолкнули от него и противников планетарного мышления, и его ближайшее окружение. «Фарс в Форосе», «наивное ГКЧП», дешевая реклама пиццы и озвучивание волка в «Красной шапочке» — закономерный и вполне логичный результат трагедии, а скорее, деградации весьма заурядной личности последнего руководителя СССР.

Еще одна особенность России, которую необходимо учитывать при определении ее национальных интересов, — ярко выраженная депрессивная составляющая переходного состояния общества.

«Демократические реформы», как и рыночные, сегодня далеки от завершения.

Все еще остро стоит проблема эффективного перехода от централизованной и монополизированной экономики к открытой рыночной. Рыночная экономика невозможна без интеграции в международные экономические структуры. Годы лихорадочных перемен, когда власть шарахалась из стороны в сторону, разрушили основы российской экономики, развалили банковскую систему, еще недавно бывшую предметом особой гордости российских «монетаристов».

Безбрежный «слянявый» плюрализм в экономике, запомнившийся в связи с выступлениями Гайдара, близкий к анархии и «беспределу», непрекращающийся передел собственности практически исключили возможность достижения взаимопонимания между основными политическими силами по ключевым вопросам продолжения реформ и будущей государственной политики. События октября 1993 г. еще не забыты. В этих условиях выработка общенациональной идеи ведущими политиками и политическими партиями страны

даже сегодня многим представляется нереальным занятием.

Оппоненты пока не хотят слушать друг друга, быстро сползают к взаимным оскорблениям и обвинениям одних в геноциде против русского народа, других в русском великодержавном шовинизме и антисемитизме.

Сегодня государственная идеология не может появиться без простой и понятной большинству населения общенациональной идеи. А эта идея может появиться либо спонтанно, как результат всеобщего просветления умов перед угрозой неотвратимости ужасного конца, либо в случае появления общенационального врага. В России всегда найдутся честные люди, которым достанет и чувства такта, и терпения, и таланта, и времени, чтобы попытаться развязать слишком эмоциональный клубок взаимных претензий, назвать вещи своими именами и предложить разумный компромисс.

Задача формирования государственной идеологии может быть облегчена посредством взаимного учета долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных интересов как общества, так и государства в целом. Конечно, учет интересов различных групп населения и власти — дело достаточно тонкое и неблагодарное. Возможно, для решения этих задач, которые являются чрезвычайно актуальными и должны рассматриваться в качестве первоочередных, на самом деле, уже не хватает ни времени, ни средств. Временные рамки их реализации в условиях политического противостояния могут выходить за пределы обозримого будущего. Тем не менее, при всей условности и неопределенности сегодняшней ситуации в стране поиск основных подходов к формированию государственной идеологии крайне необходим.

Надо исходить из того, что правильно сформулированные национальные интересы России открывают путь к выработке общей платформы для формирования будущей государственной идеологии, без которой не состоится будущая российская государственность, не будет положено начало процессу формирования нового суперэтноса под названием российский народ. Однако, всему этому должно предшествовать укрепление и пассионарное развитие на новом историческом витке уже сложившегося русского суперэтноса.

Выбор того или иного направления развития суперэтноса будет зависеть от внутренней и внешней идентификации национальных потребностей. В огромной мере это будет зависеть также от того, насколько логично они (национальные потребности) будут «вписываться» в международные отношения, учитывать тенденции развития региональных и мировых экономических и политических процессов.

Конечно, всякое государство, отстаивая свои национальные интересы, будет влиять и на формирование международного климата. Но неизбежный при этом национальный эгоизм, пренебрежение интересами других, даже для той нации, которая переживает пассионарный подъем, принесет больше потерь, чем приобретений. Как раз на это указывает националистический всплеск пассионарного подъема в XX в. еврейской нации. Вот почему сегодня нам, русским, так важно при формировании общенациональной идеи соизмерять свои национальные интересы с интересами других народов. Если хотите, русские должны призвать все другие нации и народности, проживающие сегодня в России и, в первую очередь, татар и евреев, возвести в ранг государственной политики библейскую заповедь и императив Канта: «не делай другим того, чего не желаешь себе».

Российское общество и, в первую очередь, русские испытывают сегодня комплекс национальной неполноценности, несправедливости и глубокой неудовлетворенности ходом развития международных отношений после «холодной войны». Более того, русские чувствуют свою неполноценность и в православной России. Сегодня любая фраза, произносимая русским политиком или патриотом и содержащая слово «еврей», гомосексуалист, или «лицо кавказской национальности», воспринимается либералами как проявление антисемитизма, шовинизма или как политический экстремизм. Что это? Всеобщее помутнение рассудка власть предержащих или животный страх некоторых «олигархов» и политиков еврейской национальности или их обслуживающих журналистов перед неминуемой расплатой за все содеянное с Россией и русским народом?

В общественном сознании русских укрепилось мнение о том, что Горбачев, поставив на респу-

бликанца Буша-старшего, — во имя общечеловеческих догм — мог, но не помешал Ельцину и тем, кто стоял за ним, в реализации своих интересов и ложных идеалов, чем воспользовались лидеры ведущих стран Запада и, в первую очередь, демократы в США. Буш-старший, несмотря на такой подарок Горбачева, как развал СССР, все же проиграл выборы малоизвестному Биллу Клинтону и Альберту Гору, которых поддержал еврейский капитал.

Сегодня либеральных реформаторов, за которыми также стоит еврейский капитал, справедливо обвиняют в предательстве национальных интересов, корыстолюбии, в лучшем случае, в глупости и неоправданной доверчивости. В тоже время, односторонние уступки политического руководства России зашли так далеко, что любая конфронтация с Западом и, особенно, с США воспринимается активной частью населения как губительная для национальных интересов России.

С другой стороны, целеустремленная и твердая защита наших общенациональных интересов ни в коем случае не должна привести к другой крайности — возобновлению политической конфронтации с Китаем и Японией. Эти реалии сегодняшнего дня пока еще с трудом воспринимаются русским самосознанием. Капитулянтское сознание политического руководства при Ельцине чуть не пустило свои корни в душе русского человека и не исказило саму суть русского самосознания.

Подобного длительного позора мы, русские, не переживали уже давно. Спасибо, что президент Путин в период первого «пришествия», своими визитами в Китай, Северную Корею, Индию и в другие страны, а также «ошеломляющий», майский — 2014 г. визит в КНР вновь заставил говорить о России как о Великой стране, имеющей свои национальные и стратегические интересы на всем пространстве евразийского материка. Однако, нельзя забывать, что война в Ираке указала России на ее место в современном мироустройстве. Хорошо, если России достанется место недалеко от Франции и Германии, которых Россия робко поддержала в конфликте с США по Ираку, а если Россия попадет в «ось зла»..., что тогда? От смены режима в Ираке больше всего пострадала Россия.

Идеологический кризис, переживаемый сегодня обществом и страной, не без основания связываются с тем, что наше общество, лишившись единой государственной идеологии, коей служил в советский период марксизм-ленинизм, утратило и духовную опору, без которой трудно рассчитывать на возрождение.

Пока ни к чему не привели многочисленные попытки властей и политических партий заполнить образовавшийся идеологический вакуум. Здесь надо иметь в виду, что новые идеологии не появляются в одночасье или по заказу власть предержащих. Они являются результатом исторического развития и всегда предшествуют пассионарному возрождению нации. С русскими пока этого не происходит. Сегодня русские деморализованы и заняты простым выживанием. Разрушив СССР, русских попытались сразу превратить в «россиян». Но из этой затеи пока ничего путного не получается. В результате предательства политического руководства «советский суперэтнос», лишенный основной опоры — идеологии и государственности — был легко уничтожен, а в душе и самосознании русских образовался глубокий разлом.

Как древние хазары-иудеи, «советский суперэтнос» был уничтожен и рассеян по новым суверенным государствам, готовым сегодня уже враждовать, а исторический «русский суперэтнос» пока еще не очнулся от прошлых пассионарных «нокаутов», нанесенных ему большевиками и современными «оборотнями-коммунистами».

Ни одна из активно культивируемых в России противоборствующих идей (западничество и славянофильство, католицизм и протестантство, иудаизм и ислам) не имеют шансов естественным путем стать доминирующими в России и послужить источником пассионарного, а значит, патриотического подъема. Всем этим идеям должна быть дана возможность занять свое место на рынке исторических возможностей, чтобы путем свободного соревновательного и конструктивного взаимодействия под звон колоколов русских православных церквей народ смог выбрать единственно достойную.

В сегодняшних условиях углубления и развития всеобщего кризиса именно концепция национальных интересов, направленная, прежде всего, на выживание, безопасность и возрождение России, мог-

ла бы выполнить функцию консолидации общества вокруг базовых наднациональных ценностей, которые объединили бы большинство граждан, невзирая на идейные, социальные, национальные и религиозные различия.

Общенациональные интересы — это наиболее существенные потребности многонационального общества и государства. Наиболее полное удовлетворение их, включая обеспечение развития, должно стать главной целью внутренней и внешней политики правительства. Среди этих интересов в соответствии с Русской идеей для русских всегда доминировало следующее, а именно: обеспечение безопасности государства как основы выживания всех народов России, без чего невозможно достижение любых других целей.

Другими словами, безопасность России с точки зрения русского менталитета должна быть определена как наиболее важный, основополагающий наднациональный интерес. Поэтому при формировании общенациональной идеи русских всегда будет интересовать трансформация наших представлений о таких базовых понятиях, как «политическая стабильность», «целостность государства», «оборона», «экономическая безопасность», «внешнеполитические приоритеты».

Сегодня на многих магистральных направлениях развития мировой цивилизации для России включен «красный» свет. В сегодняшних кризисных условиях ждать, когда он переключится на «зеленый» свет, значит, потерять драгоценное время. Надо смелее использовать неопределенную ситуацию при «желтом» сигнале светофора. В этом случае для России положение не такое уж безнадежное. Россия с ее природными ресурсами и интеллектуальным потенциалом должна сама попытаться справиться со своими трудностями. Вопрос в том, как скоро и какой ценой это может быть достигнуто. Необходимое условие благоприятного для России исхода — это выработка общественного консенсуса в понимании наднациональных интересов России и выбор средств обеспечения ее безопасности. Для достижения этой цели необходимо попытаться еще раз соединить в один кулак «русский разум, еврейский интеллект и татарскую волю» и, если хотите, мордовское и чувашское упорство.

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЫЧАЕВ В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА АРКТИКИ

ИВАН СЕРГЕЕВИЧ ЖУДРО,

*кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, начальник департамента
Управления Президента Российской Федерации по внешней политике, эксперт РАН и Российского совета по международным делам*

Научная специальность 12.00.10 — международное право; европейское право

E-mail: Joudreaux@mail.ru

Научный консультант: Вылегжанин А.Н., профессор, доктор юридических наук

Рецензент: Глебов И.Н., профессор, доктор юридических наук.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется правовой режим Арктики с акцентом на сложившиеся международные обычаи, стержневая роль которых выявляется в сопоставлении универсального и регионального уровней правового регулирования. На основе применимого международного права обосновывается, что Россия — государство с самым протяженным арктическим побережьем — может защитить свои национальные интересы, если будет учитывать обычно-правовые нормы как компонент уникального, исторически сложившегося статуса Арктики.

Ключевые слова: международно-правовой режим Арктики, универсальный и региональный уровни правового регулирования, обычные нормы международного права, международные обычаи.

Annotation. The article examines the legal regime of the Arctic with an emphasis on the international customs. Comparison of universal and regional legal regulation allows to identify the leading role of international customs. Proceeding from the applicable International Law, it is asserted that Russia as a country with the longest Arctic coast has legal possibilities to protect its national interests if it would take into account the practice of other Arctic coastal states and customary rules of International Law as a component of the unique, historically established status of the Arctic.

Keywords: international legal regime of the Arctic, the universal and regional levels of legal regulation, customary rules of International Law, International Customs.

Сегодня в юридической науке обращено внимание на возникновение такого института международного права как «**арктическое право**» («Arctic Law»)¹. Новый правовой институт носит характер **комплексный, межотраслевой**, что вполне закономерно, учитывая, что Арктика представляет интерес в качестве предмета, прежде всего, системных междисциплинарных исследований². Поскольку основу арктического региона составляет Северный Ледовитый океан (далее — СЛО), постольку в структуре появившегося правового института определяющую роль играют **нормы международного морского права**.

Следует отметить, что **обособление международно-правовых норм разных отраслей в отдельный институт по региональному критерию** —

сам по себе **знаменательный факт**, учитывая, что распространяющаяся **глобализация** и производные от неё современные правовые концепции («управление без правительства», «комплексное экосистемное управление») **не признают национальных или региональных границ**.

К примеру, **реализация в Мировом океане универсальных правовых механизмов и функционирование органов**, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., таких как Международный район морского дна («общее наследие человечества»), Международный орган по морскому дну, Комиссия по границам континентального шельфа — **целенаправленно ведут к интернационализации управления морехозяйственной деятельностью**.

И международно-правовой режим Арктики, и соответствующий ему в юридической науке правовой институт не могли избежать влияния глобализации. Сегодня их структура определяется как региональными, так и универсальными международно-правовыми нормами. Можно предположить, что в подобной неоднородности проявляют себя современные противоречия во взглядах на Арктику.

Региональные договоренности арктических стран, составляющие, наряду с актами их национального законодательства, основу правового режима Арктики, по-прежнему отражают особые местные условия и интересы, прежде всего, самих приполярных государств. Ими принимаются юридически обязывающие соглашения в области чрезвычайных ситуаций — о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике³.

Напротив, универсальные международно-правовые нормы, прежде всего Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., являются, в свою очередь отражением объективного процесса интернационализации этой проблематики, в основе которой — намерение неарктических государств и их объединений получить равный с арктическими странами доступ к природным ресурсам и транспортному потенциалу СЛО.

Северный Ледовитый океан, в силу своих естественных географических особенностей омывая побережья влиятельных держав — России, Канады, Норвегии, Дании и США, гораздо сильнее, чем любой другой океан, увязал их стратегические интересы. СЛО по площади самый малый (около 4% от всей площади Мирового океана) и самый мелководный из всех океанов (средняя глубина составляет 1 225 м). Около 40% площади СЛО имеет глубины меньше 200 м. Большую часть рельефа его дна занимают подводные окраины материков (до 70% площади дна), богатые ископаемыми ресурсами. Пространство СЛО, за исключением некоторых районов, покрыто льдами большую продолжительность года, а его центральная часть — постоянно. В этом его фундаментальное отличие от Тихого, Атлантического и Индийского океанов⁴.

К тому же, фиксируемое в настоящее время сокращение ледового покрова создает, прежде всего, для прибрежных государств качественно новые

возможности для развития судоходства и разработки недр. Будучи гигантской кладовой природных ресурсов, обладая колоссальным потенциалом источника экономического развития, Арктика рассматривается как на национальном, так и на международном уровнях в качестве объекта эффективного управления. В то же время, чрезвычайно хрупкое экологическое равновесие Крайнего Севера, определяющего климат всей планеты, и практически неизбежные негативные техногенные издержки процесса освоения этих территорий заставляют говорить о необходимости ответственного подхода к такому управлению. Любое крупное загрязнение морской среды в СЛО может стать экологической катастрофой, прежде всего, для арктических стран.

Важной особенностью национальных арктических стратегий является их схожесть в определении приоритетов полярной политики — устойчивое развитие региона, сохранение природной среды, защита интересов коренного населения Крайнего Севера. Исходя из той предпосылки, что ни одному государству в одиночку задачу ответственного управления арктическим регионом не решить, этой проблеме придается надгосударственный характер и делается вывод о необходимости расширения и укрепления партнерского регионального взаимодействия.

Арктические стратегии приполярных государств напоминают о заслугах их подданных или граждан в открытии и исследовании конкретных арктических территорий. Заслуги России состоят, прежде всего, в открытии многих полярных земель, их географическом и юридическом обозначении, начальном освоении. Такие действия, совершенные подданными Российской империи, сообразно международному праву прошлого периода, становились достаточным титулом для распространения на отдаленные пространства властных полномочий российского государства при отсутствии каких-либо возражений со стороны неарктических («неполярных») государств⁵.

Права России на северные земли и прилегающие к ним моря закреплялись в указах русского царя 1616—1620 гг., русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г.⁶, особенно, в русско-английской конвенции 1825 г., формируя международные обычаи, которые сегодня легли в основу правового режима Северного Ледовитого океана, в том числе в методологию разграничения его

пространств (например, метод использования меридианных линий, сходящихся в точке Северного полюса).

Географические особенности Арктического региона и исторические правооснования России на самые обширные арктические пространства — **те естественные факторы, игнорирование которых становится целью политики глобализации**, исходящей из приоритетной силы универсальных международно-правовых норм. Напротив, эти же естественные факторы в наибольшей степени учитываются в иных источниках международного права — правовых обычаях. Неслучайно, в политике неарктических государств и их объединений наметились тенденции занизить роль международных обычаев.

Именно международными обычаями, т.е. обычными нормами или нормами международного обычного права (используя термин Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.), наряду с международными договорами и актами национально-го законодательства прибрежных государств, **изначально предопределен правопорядок в СЛО**⁷.

Международные обычаи в Арктике — **многолетняя правоприменительная практика самих арктических государств, получившая признание остальных стран**. Как и международные договоры, международные обычаи должны выполняться добросовестно, разумно, с учетом прав участников конкретных правоотношений, с должным уважением признанных интересов всего мирового сообщества. Согласие с такими международными обычаями, явно выраженное или молчаливое (отсутствие протестов со стороны неарктических государств), сделали их неотъемлемой частью современного международного права. В силу международных обычаев только пять прибрежных государств (Россия, Канада, Дания, Норвегия, США) давно осуществляют суверенитет над внутренними морскими водами, территориальным морем, их дном и недрами, а также специальные права в своих «полярных владениях» (используя термин Русско-английской Конвенции 1825 г.). В последние десятилетия обозначена и реализуется также юрисдикция этих пяти государств в исключительных экономических зонах, а также суверенные права над районами их континентального шельфа, в том числе его недрами.

Правовые обычаи находят свое отражение в заключаемых сегодня региональных арктиче-

ских договоренностях (Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011) и в универсальных международных договорах, в том числе в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.), что позволяет рассматривать ее многие нормы (в том числе о внутренних морских водах, о территориальном море, о покрытых льдами районах) частью современного правового режима Арктики⁸.

Например, ст. 234 «Покрытые льдами районы» Конвенции 1982 г. предоставляет прибрежным государствам право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Любое другое неарктическое государство, осуществляя в упомянутых морских пространствах судоходство, рыболовство, иную разрешенную деятельность, соблюдает природоохранные законы и правила прибрежных арктических государств.

Правовой режим СЛО продолжает формироваться и сегодня. Тематика арктического сотрудничества становится все более обширной, распространяясь на новые области науки, экономики, политической и общественной жизни — изменение климата, экологию, метеорологию, здравоохранение, недропользование, судоходство, рыболовство, защиту интересов коренных народов Севера, разграничение морских пространств.

В структуре арктического права, помимо международных договоров арктических государств и международно-правовых документов, не являющихся договорами, но от того не менее значимых (например, Илулисатская декларация пяти прибрежных арктических государств 2008 г.), исторически огромную роль играет применяемое к Арктике национальное законодательство приполярных государств, которое и сегодня продолжает развиваться⁹.

В условиях Арктики «не срабатывают» все глобальные механизмы, созданные Конвенцией 1982 г. и, прежде всего, **в таком чувствительном сегодня вопросе как разграничение подводных пространств (континентального шельфа) Северного Ледовитого океана**.

Прежде всего — из-за **колоссальных отличий покрытых льдом районов Севера от теплых вод Индийского океана** (следует отметить, что Конвенция 1982 г. специально не упоминает о полярных регионах — Арктике и Антарктике — они не были предметом обсуждения на III Конференции по морскому праву 1973—1982 гг.).

Другая причина — **неучастие в Конвенции 1982 г.** одного из пяти арктических прибрежных государств (США) и неисполнение ими конвенционных положений о самоограничении континентального шельфа в пользу Международного района морского дна (ст. 76). **Результат действий России, Канады, Дании и Норвегии по отграничению шельфа при неучастии США создаст за счет остальных государств конкурентные преимущества именно США, имеющим самое непротяженное арктическое побережье, и поэтому не будет справедливым**¹⁰.

Ст. 76 Конвенции 1982 г. содержит геологические критерии, которым должны следовать прибрежные государства в определении границ между собственным континентальным шельфом и Международным районом морского дна, ресурсы которого объявлены «Общим наследием человечества» и находятся в управлении Международного органа по морскому дну. Реализация в СЛО всеми прибрежными государствами концепции «Общего наследия человечества» способно существенно сократить пространственные пределы их национальной юрисдикции и в этом случае будет отвечать интересам нерегиональных стран, представители которых заявляют о том, что Северный Ледовитый океан не может принадлежать и управляться только арктическими государствами.

Создание в центре СЛО района, находящегося в международном управлении, повлечет ограничение возможностей арктических стран согласованно осуществлять ответственное природопользование в регионе, таящем множество рисков (имея в виду непредсказуемость глобальных климатических процессов, небезопасность добычи и затратность транспортировки добываемых ресурсов в условиях ледового покрова, удаленности от береговой инфраструктуры и пр.).

Достижение же справедливого результата при разграничении суверенных прав на подводные пространства СЛО возможно на основе правовых

обычаев, носящих региональный характер, предопределенный исторически.

В то время как **«глобализация не упорядочивает системы межгосударственных отношений, ведет к распространению принципов, граничащих с анархией,** возникает острая потребность в региональной интеграции¹¹.

Министром иностранных дел Российской Федерации С.В.Лавровым обращено внимание на то, что «укрепление регионального уровня управления в условиях, когда не срабатывают общемировые механизмы, служит своего рода страховочной сеткой»¹². **Отмечается «существенное усиление тенденции развития самого широкого регионального сотрудничества, терпеливый поиск взаимоприемлемых решений путем переговоров на основе норм международного права»**¹³.

Согласно решениям Международного Суда ООН, который в оценках границ континентального шельфа исходит из приоритета обычного права, «наиболее фундаментальным из всех правовых норм, относящихся к континентальному шельфу», является «принцип естественного продолжения», а именно, «правило о том, что права прибрежного государства в отношении континентального шельфа, который составляет естественное продолжение его сухопутной территории в море и под ним, существуют ipso facto и ab initio (в силу факта и изначально), вследствие его суверенитета над этой территорией», а не вследствие участия государства в какой-либо конвенции¹⁴.

Что же касается установленных Конвенцией 1982 г. геологических критериев протяженности континентального шельфа (ст. 76), то, по мнению Международного Суда ООН, учет геоморфологической конфигурации морского дна «не должен привести к нарушению правила о континентальном шельфе как естественном продолжении территории государства». Как отметил Суд, его функция «состоит в использовании геологических факторов лишь постольку, поскольку это требуется для применения международного права».

Иными словами, **государство вправе осуществлять свои суверенные права в отношении континентального шельфа, определять границы таких прав, основываясь на обычных нормах международного права, и независимо от участия в ка-**

ких-либо соглашениях, в том числе в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Международный Суд ООН допускает в целях достижения справедливого результата и соблюдения пропорциональности (одинакового соотношения между протяженностями побережий соответствующих государств) **возможность прибегать к различным принципам и методам разграничения**, насколько это может быть уместным, или к сочетанию таких принципов и методов при условии, что применением принципов справедливости достигается разумный результат»¹⁵.

Речь, в частности, идет **о методе меридианных линий, который** не в меньшей степени, чем любой другой (метод равного отстояния или метод срединной линии) **отвечает достижению справедливого результата.**

Практика применения таких методов весьма обширна — при разграничении полярных пространств в Русско-английской конвенции 1825 г., в Конвенции об уступке Аляски 1867 г., в Соглашении между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г., а также в напрямую не связанном с вопросами делимитации морских пространств Соглашении 2011 г. — при разграничении государствами Арктического совета авиационных и морских поисково-спасательных районов¹⁶.

Преимущество в данном случае **регионального подхода**, в отличие от универсального, **обусловлено** лежащими в его основе **правовыми обычаями**, издавна определявшими в Арктике пределы полярных владений, режим природопользования, жизнь коренных народов.

Сегодня стратегии крупных нерегиональных игроков, нацеленные на проникновение в Арктику, как правило, **преувеличивают значимость универсальных норм Конвенции 1982 г. и занижают роль международных обычаев в правовом статусе Арктики.**

Опираясь именно на универсальные международно-правовые нормы, наиболее влиятельные межгосударственные объединения (**Евросоюз, НАТО**) **стремятся активно и полноценно участвовать в управлении Арктикой наравне с ключевыми странами региона.** Основной тезис — национальные государств не способны на односторонней основе «правильно» управлять «общими ресурсами всего человечества». Пути достижения этих своих

целей они видят в ослаблении региональных форматов управления Крайним Севером — в унификации правил производственной и природоохранной деятельности, стандартов безопасности освоения минеральных и энергетических ресурсов, внедрении «общих правил судоходства», прежде всего под эгидой Международной морской организации, т.е. в международном управлении транспортными путями в бассейне СЛО и пр.¹⁷.

Эксперты усматривают **опасность подобных идей глобализации в частичном размывании национального суверенитета**, в том, что надгосударственные субъекты международных отношений начинают претендовать на ту часть государственных функций, которые принадлежат национальным правительствам: контроль за выловом рыбы, экологическая экспертиза проектов освоения углеводородов, контроль за безопасностью научных исследований и т.д. Таким образом, реализуется концепция «управления без правительства», что применительно к Арктике будет свидетельствовать о полной или частичной потере арктическими странами своих суверенных прав по управлению данной территорией и прилежащими акваториями, их биологическими, энергетическими и другими природными ресурсами¹⁸.

В арктической политике нерегиональных государств просматривается стремление к нейтрализации влияния таких крупных арктических держав, как Российская Федерация и Канада, а также к **«размыванию» региональных форматов арктического сотрудничества** («восьмерка» Арктического совета, Арктическая пятерка). В этом направлении ими движут ограниченность собственных возможностей по формированию арктической повестки и «тесные» рамки регионального взаимодействия.

Заинтересованность в пересмотре сложившейся региональной системы управления просматривается, в том числе и в шагах некоторых **членов Арктического совета.** Так, экспертами арктических стран — членов Евросоюза, не имеющих побережья в СЛО (в частности Финляндии), активно обсуждается, казалось бы прогрессивная и вполне отвечающая региональным интересам, идея «повышения авторитета» Арктического совета путем его трансформации в межправительственную региональную организацию, основанную на международном договоре и предполагающую принятие юридически обя-

зательных решений. Членство в такой «полноценной международной организации» предполагает, по замыслу инициаторов преобразования, предоставление арктическим странам Евросоюза, не имеющим зон национальной юрисдикции в СЛО, равных прав на участие в управлении полярными пространствами, исторически находящимися под юрисдикцией только прибрежных арктических государств¹⁹.

В результате такие страны, как Финляндия и Швеция, не имеющие собственного побережья в СЛО, станут проводниками политического курса **Евросоюза в зонах национальной юрисдикции прибрежных государств**.

Примечательно, что в качестве «ключевой основы для управления Северным Ледовитым океаном» **Европейский Союз рассматривает Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.**²⁰.

Тот же подход отражен и в официальной позиции НАТО: «**Конвенция ООН по морскому праву 1982 года является юридической основой**, которая применяется к Северному Ледовитому океану»²¹.

В данном случае конвенционные нормы в большей степени, нежели региональные, соответствуют целям глобального океанического управления.

Национальные интересы США в Северном Ледовитом океане, впрочем, как и в любом другом регионе Мирового океана, не предполагают делегирования инициативы в вопросах управления. В арктической стратегии США, как и других приполярных стран, содержатся **декларации о собственной ключевой роли, ответственности и лидерстве в освоении Арктики**²².

Между тем, эти претензии не всегда соответствуют степени вовлеченности в процесс управления полярным регионом, которая во многом предопределяется объективными историческими и географическими факторами. Если **США стали арктической державой менее 150 лет назад** (Договор между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами об уступке Российских Североамериканских колоний заключен в Вашингтоне 18(30) апреля 1867 г.) и имеют самую малую протяженность побережья в СЛО (1 700 км), то первые упоминания о русских первопроходцах в Арктике относятся к XI в. и при этом **Российская Федерация унаследовала от СССР и Российской Империи самое протяженное арктическое по-**

бережье — 22 600 км, что само по себе имеет **важнейшее правоустанавливающее значение**.

Протяженность побережья является тем естественным географическим фактором, от которого зависит площадь морских пространств, исключительной экономической зоны, континентального шельфа с его недрами, а значит и конкурентные преимущества государства. Этим же географическим фактором определяется сила воздействия хозяйственной активности на морскую экосистему и, соответственно, степень влияния последствий такой активности на жизнедеятельность и здоровье прибрежного населения.

Самое протяженное арктическое побережье возлагает на Россию в большей мере, чем на любое другое соседнее государство, **ответственность за безопасное хозяйствование в регионе** и делает её в той же степени зависимой от состояния природной среды Крайнего Севера.

Степень же влияния США в существующих форматах регионального сотрудничества — Арктическом совете или Арктической прибрежной пятерке, определяемая протяженностью арктического побережья, очевидно, **не дает Вашингтону тех конкурентных преимуществ**, которые соответствовали бы его амбициям в Мировом океане.

При этом США остаются за рамками Конвенции 1982 г. и по вопросу присоединения к ней исповедуют избирательный подход, следуя соображениям политической и экономической конъюнктуры. Признавая силу некоторых выгодных им положений Конвенции, в качестве международных обычаев, **США предпочитают оставаться вне конвенционного режима**, целый ряд принципиальных норм которого накладывает определенные ограничения (о пределах суверенных прав на шельф, обязательных отчислениях в пользу Международного органа по морскому дну за разработку ресурсов шельфа за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны). Впрочем, неучастие в Конвенции 1982 г., тем не менее, **не лишает США возможностей влиять** на формирование правового режима Арктики, в частности **на установление другими арктическими государствами**, в рамках конвенционных процедур, **пространственных пределов своей юрисдикции в СЛО**. Что касается, например, России, то весьма вероятно, что выбранный сегодня Соединенными Штатами политический курс отраз-

ится на итогах рассмотрения в Комиссии по границам континентального шельфа повторного обращения Российской Федерации в отношении Северного Ледовитого океана (первое российское представление в 2001 г. Комиссия отправила на доработку)²³.

Интересам США, не связанным обязательством о 200-мильном самоограничении арктического шельфа, отвечает исполнение этих же универсальных конвенционных положений другими прибрежными государствами. Как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., Вашингтон вправе разрабатывать ресурсы собственного шельфа вплоть до тех пределов, которые ограничены только его технологическими возможностями.

Ослабление региональных механизмов управления создает благоприятные условия для внешнего вмешательства в сферу национальных интересов государств, что **негативно сказывается на региональной и глобальной безопасности.**

Достаточно наглядным примером такого вмешательства стала сегодняшняя политика военно-политического союза — НАТО, объединяющего соседей Российской Федерации по арктическому побережью (США, Канада, Дания, Норвегия). В условиях инициируемого Западом противостояния с Россией в связи с украинским кризисом, Североатлантический альянс пытается нейтрализовать шаги России по восстановлению своих позиций в Арктике, расширяя военное присутствие в регионе.

Проявлением объявленной Москве санкционной войны стали попытки Вашингтона и Брюсселя «сколотить» антироссийский экономический фронт из государств-членов Арктического совета. Отраслевые санкции, введенные против топливно-энергетического комплекса России, призванные снизить ее возможности в научных исследованиях и промышленном освоении арктических пространств, привлечении инвестиций, неизбежно блокируют полноценное региональное взаимодействие. **Искусственно возводимые политически мотивированные препятствия на пути регионального сотрудничества в Арктике создают вполне реальные угрозы в сфере ответственного управления столь экологически уязвимым районом Земли.**

Таким образом, нерегиональные политические объединения для достижения собственных коалиционных целей прибегают к неправовым методам,

идушим в разрез с принципами арктического сотрудничества. Подобная блоковая стратегия в Арктике, рассчитанная на усиление влияния одних стран за счет других, по существу имеет своей целью пересмотр исторически сложившегося международно-правового режима СЛЮ.

Сегодня как никогда **в арктическом регионе востребована «общенаправляющая роль международного обычного права**, которое отражает в себе основные принципы международного права; концентрированно выражает некие императивы поведения: справедливость; добросовестность; недопустимость злоупотребления посредством формального исполнения договорной нормы (*sumum jus sumum injuria*); уважение к принятым обязательствам *erga omnes*, к тем, которые отражают взаиморазделяемые, наиболее общие представления сообщества государств о должном миропорядке»²⁴.

В условиях, когда в Арктику устремлены пристальные взоры влиятельных нерегиональных игроков (Китай, Япония, Индия, Евросоюз, НАТО), все чаще темой инициируемого ими политического и научно-экспертного диалога, становится способность современного международно-правового режима СЛЮ обеспечить учет интересов неарктических государств при освоении ресурсов Крайнего Севера.

В этой связи весьма важной и своевременной представляется констатация, сформулированная в 2008 г. «пятеркой» арктических прибрежных государств (Россия, Канада, Дания, Норвегия, США) в **Илулиссатской декларации:**

- ❁ сложивший правовой режим СЛЮ достаточен для «мирного разрешения споров, вытекающих из любых возможных претензий»;
- ❁ отсутствует необходимость в создании нового общего международно-правового режима для СЛЮ;
- ❁ государства, прибрежные к СЛЮ, привержены существующему международно-правовому механизму, «в рамках» которого «обеспечивается прочное основание для осуществления ответственного управления в регионе»²⁵.

Современная правовая база природопользования располагает обширным инструментарием для учета интересов нерегиональных стран и объединений в освоении труднодоступной и экологически уязвимой Арктики (лицензирование и концессия разведки и разработки месторождений, квотирование

промысла биоресурсов и пр.), не требующих пересмотра на основании универсальных норм международно-правового режима, predetermined исторически и географически.

Применимое к Арктике международное право представлено обширным перечнем документов, которые «убеждают в **уникальности исторически сложившегося правового положения Арктического региона**; в том, что Арктика — это не пробельный объект права; что огромный массив правовых норм регулирует отношения государств по поводу деятельности в Арктическом регионе; что **роль арктических государств** в создании таких норм, их реализации и в обеспечении выполнения **являются решающей**»²⁶.

Вполне очевидно, что **пересмотр сложившегося международно-правового режима Арктики** и, прежде всего, лежащих в его основе правовых обычаев, **не выгоден** арктическим государствам и, прежде всего, самому крупному из них — **Российской Федерации**. Также как преувеличивать значение Конвенции 1982 г. в правовом режиме Северного Ледовитого океана, а равно занижать роль обычных норм — не в интересах арктических государств, осуществляемого ими ответственного управления устойчивым развитием полярного региона.

Литература

1. Бюллетень международных договоров. 2013. № 9.
2. *Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А.* Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права, № 2-2012.
3. *Вылегжанин А.Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004.
4. *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион. Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. Применимые правовые источники. Гл. Ред. И.С. Иванов. М., 2013.
5. Географический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1986. Физическая география материков и океанов / Под общей ред. А.М. Рябчикова. М.: Высшая школа, 1988.
6. *Гудев П.А.* Конвенция ООН по морскому праву: Проблемы трансформации режима. ИМЭМО РАН, 2014.

7. *Иванец Г.И.* Глобализация, государство, право / Г.И. Иванец, В.И. Червонюк // Государство и право. 2003. № 8.

8. *Лавров С.В.* Нуукская Декларация: новый этап сотрудничества арктических государств. Арктика: экология и экономика. № 3. 2011.

9. *Николаев А.Н., Пещуров И.С.* Правовые возможности предотвращения потери Россией высокоширотного участка арктического шельфа // Современные производительные силы, № 1/2014.

10. Предложения к Дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике // Гл. ред. И.С. Иванов. Авт. коллектив. М. 2013.

11. Теория и практика морской деятельности под ред. проф. Войтоловского Г.К. М.: СОПС, 2009.

12. *Эфендиев О.Ф.* Арктические воды. В кн. «Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана». Отв. ред. М.И. Лазарев. М. 1974.

13. Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27—29 May 2008. URL: <http://arctic-concil.org/filearchive/Ilulissat-declaration.pdf> (16 June 2009).

14. Polar Politics/ Creating International Environmental Regimes/ Ed/ by Oran R. Young, Gail Osherenko. N.-Y.: Cornell University Press, 1993.

15. I.C.J. Reports 1969, p. 31.

16. www.arctic-info.ru.

17. www.mgimo.ru/news/guests/index.phtml.

References

1. Bulletin of International Treaties. 2013. No. 9.
2. *Vylegzhanin A.N., Kalamkaryan R.A.* Importance of the International Custom in modern International Law//the Moscow magazine of international law, No. 2-2012.
3. *Vylegzhanin A.N.* Decisions of the International Court of Justice of the UN on disputes on delimitation of sea spaces. Legal literature, 2004.
4. *Vylegzhanin A.N.* A legal status of the Arctic region in documents//the Arctic region. Chrestomathia in 3 volumes. T. 3. Applicable legal sources. Head editor I. S. Ivanov. M., 2013.
5. Geographical encyclopedic dictionary. M.: Soviet encyclopedia, 1986. Physical geography of continents and oceans / Under the general editorship of A.M. Ryabchikov. M.: The higher school, 1988.

6. *Gudev P.A.* United Nations Convention on the Law of the Sea. Regime Transformation Problems, IMEMO RAN, 2014.

7. *Ivanets G.I.* Globalization, state, right/ G.I. Ivanets, V.I. Chervonyuk // Country and Law. 2003. No. 8.

8. *Laurels S.V.* Nuuk Declaration: new stage of cooperation of the Arctic states. Arctic: ecology and economy. No. 3. 2011.

9. *Nikolaev A.N., Peshchurov I.S.* Legal opportunities of prevention of loss of a high latitudes site of the Arctic shelf by Russia // Modern productive forces, No. 1/2014.

10. Offers to the Road map of development of international legal bases of cooperation of Russia in the Arctic / Head editor I.S. Ivanov. M., 2013.

11. The theory and practice of sea activity under the editorship of the prof. of Voytolovsky G.K. M.: SOPS, 2009.

12. *Efendiyev O.F.* Arctic waters. «Modern international marine law. Mode of waters and bottom of the World Ocean». editor-in-chief M.I. Lazarev. M., 1974.

13. *Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27—29 May 2008.* URL: <http://arctic-concil.org/filearchive/llulissat-declaration.pdf> (16 June 2009).

14. Polar Politics/Creating International Environmental Regimes/Ed/by Oran R. Young, Gail Osherenko. N.-Y.: Cornell University Press, 1993.

15. I.C.J. Reports 1969, P. 31.

16. www.arctic-info.ru.

17. www.mgimo.ru/news/guests/index.phtml.

¹ *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах / вводная статья к т. 3. Применимые правовые источники // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х т. М. 2013. С. 12.

² См. например, Polar Politics/ Creating International Environmental Regimes/ Ed/ by Oran R. Young, Gail Osherenko. N.-Y.: Cornell University Press, 1993. P. 9—20.

³ См. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. Заключено в г. Кируна 15 мая 2013 г. и Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Заключено в г. Нууке 12 мая 2011 г. Бюллетень международных договоров. 2013. № 9. С. 21—32.

⁴ Географический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1986., Физическая география материков и океанов / Под общей ред. А.М. Рябчикова. М.: Высшая школа, 1988. С. 546—551.

⁵ *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3-х т. «Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества». Т. 3. С. 8—17.

⁶ *Эфендиев О.Ф.* Арктические воды. В кн. «Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана». Отв. ред. М.И. Лазарев. М. 1974. С. 184.

⁷ Венская конвенция 1969 г. гласит: «Нормы международного обычного права по-прежнему регулируют важнейшие вопросы международных отношений». Обычай в числе основных источников международного права определен в Статуте Международного Суда (п. 1 ст. 38).

⁸ За исключением, как отмечено в научной литературе, норм Конвенции 1982 г. о Международном районе морского дна и о границе между ним и континентальным шельфом. См.: *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах / вводная статья к т. 3. Применимые правовые источники // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х т. М. 2013. С. 29—30.

⁹ См.: *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах. / Арктический регион. Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. Применимые правовые источники. Гл. ред. И.С. Иванов. М. 2013. С. 12 и сл.

¹⁰ Подробнее об этом см.: Предложения к Дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. ред. И.С. Иванов. Авт. коллектив. М. 2013. С. 4—6.

¹¹ *Иванец Г.И.* Глобализация, государство, право / Г.И.Иванец, В.И. Червонюк // Государство и право. 2003. № 8. С. 87—94.

¹² www.mgimo.ru/news/guests/index.phtml

¹³ *Лавров С.В.* Нуукская Декларация: новый этап сотрудничества арктических государств. Арктика: экология и экономика. № 3. 2011. С. 4—5.

¹⁴ I.C.J. Reports 1969, p. 31 // Цит. по: А.Н. Вылегжанин. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004. С. 98.

¹⁵ *Вылегжанин А.Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004. С. 105.

¹⁶ Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Заключено в г. Нууке 12.05.2011. Бюллетень международных договоров. 2013. № 9. С. 21—32.

¹⁷ *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3-х т. «Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества». Т. 3. С. 639—659.

¹⁸ Теория и практика морской деятельности под ред. проф. Войтоловского Г.К. М.: СОПС, 2009. С. 158—159.

¹⁹ <http://www.arctic-info.ru>.

²⁰ «As key basis for the management of the Arctic Ocean». European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels. 26.06.12. Join (2012) 19 Final. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. / Цит. по: Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. ред. И.С. Иванов. М. 2013. С. 5.

²¹ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. NATO. 29.01.09. / Цит. по: Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. ред. И.С. Иванов. М. 2013. С. 5.

²² *Вылегжанин А.Н.* Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3-х т. «Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества». Т. 3. 359 с.

²³ *Гудев П.* Конвенция ООН по морскому праву: Проблемы трансформации режима. ИМЭМО РАН, 2014. С. 98—139.

²⁴ *Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А.* Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права, № 2-2012, С. 5—29.

²⁵ *Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27—29 May 2008.* URL: <http://arctic-concil.org/filearchive/llulissat-declaration.pdf> (16 June 2009).

²⁶ *Николаев А.Н., Пецууров И.С.* Правовые возможности предотвращения потери Россией высокоширотного участка арктического шельфа // Современные производительные силы, № 1/2014, С. 66.

УДК 40

ББК 67

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ВВЕДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

АЛЕКСАНДР ОЛЕГОВИЧ ЛЕВИН,

*Старший преподаватель кафедры деятельности ОВД в особых условиях учебно-научного комплекса специальной подготовки,
ФГКОУ ВПО «Московского Университета МВД России имени В. Я. Кикотя»*

E-mail: Levin-s70@mail.ru

*Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность.*

*Научный руководитель и рецензент: Киреев М.П., профессор кафедры управления ОВД в особых условиях
Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются правовые основы обеспечения прав человека при введении чрезвычайного законодательства. Предметом рассмотрения являются международные правовые акты, ратифицированные Российской Федерацией, а также законодательство Российской Федерации.

Ключевые слова: обеспечение, права человека, чрезвычайное законодательство, международные акты, чрезвычайное обстоятельство.

Annotation. The article examines the legal foundations of human rights with the introduction of emergency legislation. Boundary review are international legal acts ratified by the Russian Federation and the legislation of the Russian Federation.

Keywords: security, human rights, emergency legislation, international instruments, emergency circumstance.

Впервые в России права и свободы человека были продекларированы специальным законом в 1991 г. (Декларация прав и свобод человека и гражданина)¹. Декларация полностью соответствует международным актам, принятым демократическим мировым сообществом. Начался новый период в правовой системе Российской Федерации, ознаменованный признанием гарантированных прав человека и гражданина. Разумеется, права и свободы человека выступали объектом внимания и в предшествующие этапы российской истории. Наиболее наглядное тому подтверждение — российское конституционное законодательство. Тем не менее, принятие специального акта по правам и свободам человека и гражданина явилось ярким свидетельством стремления постсоветской России к международно-правовым стандартам и правовому обществу.

Одной из важнейших проблем является проблема деятельности органов внутренних дел по охране, защите и соблюдению прав и свобод человека и

гражданина², что ставит перед юридической наукой и практикой ряд конкретных задач, связанных с необходимостью исследования правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России по обеспечении прав и свобод человека.

Обеспечение прав человека в обстоятельствах, при которых имеется непосредственная угроза жизни и безопасности человека, угроза насильственного изменения конституционного строя страны, ведет к применению чрезвычайного законодательства, к некоторым ограничениям прав и свобод граждан, а также и к защите прав человека. Первое — предусматривает интересы человека, личности в период, когда его права и свободы становятся наиболее уязвимыми (вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, сопровождающиеся насильственными действиями, создающими непо-

средственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера). Второе направление отражает интересы государства по нормализации обстановки внутри страны до приемлемого уровня законности и порядка (мероприятия по защите жизни и здоровья граждан).

Первым внес неопределимый вклад в разработку теории чрезвычайного законодательства ученый Гессен В.М. Он предложил понимать, что исключительное положение — совокупность исключительных полномочий, в чем бы они ни состояли, предоставляемых правительственной властью, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства³.

Ученый Ромашов Р.А. дает следующую трактовку: «чрезвычайное законодательство представляет собой комплекс нормативно-правовых актов, при помощи которых правовое регулирование осуществляется в условиях чрезвычайного обстоятельства»⁴.

Чрезвычайное законодательство, отражая универсальный характер права, может быть не только эффективным средством защиты конституционных прав, но и мощным оружием насилия в руках государства⁵.

Основная социальная причина применения чрезвычайных мер, неизбежно сопровождающихся ограничениями прав и свобод человека, состоит в необходимости восстановления правового, экономического или политического состояния. Это позволяет гражданину и обществу реализовывать свои права в том объеме и на тех условиях, которые существовали до возникновения чрезвычайных обстоятельств, послуживших основанием для применения чрезвычайного законодательства, ограничивающего права и свободы гражданина

Иерархичность чрезвычайного законодательства в области обеспечения прав человека в условиях чрезвычайных обстоятельств выражается в том, что в качестве источников формирования выступают различные по юридической силе нормативные акты, образующие своего рода правовую пирамиду.

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.⁶ закрепила основные права и свободы, предусматривая возможность их ограничения. Из данного документа можно выделить два основных условия

ограничения прав: только по закону, и в целях обеспечения реализации правомерных личных и государственных интересов.

Ограничения прав человека носят вынужденный и естественный характер, наряду с их защитой. Международное право также не исключает ограничения прав человека. В частности, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 29 указывает, что «...при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.⁷ конкретизирует общие цели ограничения прав человека, предусмотренные Всеобщей декларацией прав человека, вводя в оборот понятие «охрана государственной безопасности». Наличие в норме данной правовой конструкции позволяет не выводить право государства на ограничение прав человека в условиях чрезвычайного обстоятельства из смысла статьи, а напрямую констатировать закрепление такой возможности, поскольку охрана государственной безопасности всегда подразумевает как обычные, так и исключительные средства; ограничения или отступления от общих обязательств при наступлении чрезвычайных обстоятельствах. В соответствии с Пактом ограничения допускаются лишь: «в такой степени, в какой это требуется остротой положения». Такого рода действия не должны повлечь за собой дискриминацию на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

Вместе с тем, в Пакте о гражданских и политических правах указывается, что осуществление некоторых прав, даже в условиях действия режима чрезвычайного положения (обстоятельства), не должно приостанавливаться или ограничиваться. Аналогичная норма представлена и в региональных актах.

3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁸ закрепила право на жизнь, свободу от пыток, свободу от рабства, защиту от заключения в тюрьму за неуплату долга, защиту от уголовных законов, имеющих обратную силу, свободу совести, мысли, религии. В между-

народных актах перечень прав и свобод человека недостаточный. Государства в своих национальных актах по аналогичным вопросам закрепляют гораздо более широкий перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению в период действия чрезвычайного положения.

К числу прав и свобод, которые не могут быть ограничены в условиях чрезвычайного положения (обстоятельства), Пакт о гражданских и политических правах относит исключительно личные (гражданские) права и свободы, что может рассматриваться как одна из гарантий соблюдения принципа невмешательства в дела, составляющие по существу внутреннюю компетенцию государства.

В международно-правовом регулировании по обеспечению прав человека в условиях чрезвычайного обстоятельства выступает то, что Международный Пакт «О гражданских и политических правах» 1966 г. и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. закрепляют обязанность государств немедленно информировать другие государства, участвующие в этих актах, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (ООН) и Генерального секретаря Совета Европы о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление. Вместе с тем, требование об уведомлении о введении чрезвычайного положения, в отличие от требования о его официальном объявлении, не является необходимым условием для обоснования введения мер чрезвычайного характера. Оно служит тому, чтобы облегчить международный контроль как со стороны других государств, так и Комитета ООН по правам человека.

4. Международная Организация Объединенных Наций (ООН) создана для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, развития сотрудничества между государствами. ООН наделена правом предпринимать меры для защиты прав человека в период чрезвычайных обстоятельств.

5. Региональная межправительственная организация на европейском континенте — Совет Европы и ее организации. В частности, среди задач, которые стоят перед Комитетом министров Совета Европы закреплена задача по защите демократиче-

ских процедур и прав человека в Европе. Комитет министров правомочен предпринимать меры, направленные на достижение целей Совета Европы, а также на реализацию рекомендаций Парламентской Ассамблеи (ПАСЕ).

6. Неправительственная международная гуманитарная организация Международный Комитет Красного Креста (МККК), осуществляющая свою деятельность во всем мире, имеет большую практику по предоставлению защиты прав человека и оказания помощи лицам, пострадавшим в результате беспорядков и напряженности внутри страны. Государства всего мира никогда не ставили под сомнение сам принцип нейтральности и беспристрастности, на котором основана данная практика. Основание для деятельности МККК в обстановке массовых беспорядков и внутреннего вооруженного конфликта и других чрезвычайных обстоятельствах приобрело характер обычая. Вместе с тем, на международном уровне не закреплены соответствующие обязательства национальных правительств — принимать подобные предложения от неправительственных организаций.

7. Крупнейшая в мире региональная Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) объединяет 57 стран, расположенных в Европе, Северной Америке, и Центральной Азии. К основным задачам относятся: 1) защита прав человека; 2) развитие демократических институтов; 3) мониторинг выборов.

Характеризуя международное право как один из источников формирования чрезвычайного законодательства России, необходимо отметить следующие факторы: Конституция РФ⁹ и федеральный закон «О международных договорах РФ»¹⁰, а также право на заключение, прекращение и приостановление действий международных договоров отнесли к ведению РФ. В то же время, выполнение международных договоров, т.е. правоприменительный процесс, относится к совместному ведению Федерации и входящих в ее состав субъектов. Общая правоприменительная практика на уровне субъектов РФ свидетельствует о наличии случаев «отклонения от положений международных договоров»¹¹.

Чрезвычайное законодательство, как и обычное, обладает системностью и иерархичностью. Основным системообразующим фактором выступает объ-

ект правового воздействия — интересы личности, общества и государства в чрезвычайных обстоятельствах. Особенностью чрезвычайного законодательства является то, что его реализация осуществляется посредством выполнения определенных функций всеми ветвями власти на различных управленческих уровнях. В большей степени это относится к следующим органом исполнительной власти:

- ❖ Министерство обороны России (военное время, осуществление мероприятий по поддержанию режима военного положения, участие в контртеррористической операции);
- ❖ МВД России (в силу его многопрофильности — борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, участие в выполнении мероприятий гражданской обороны, участие в контртеррористической операции, обеспечении мероприятий по соблюдению положений особых правовых режимов чрезвычайного и военного положений и т.д.);
- ❖ МЧС России (в рамках выполнения мероприятий гражданской обороны: организация защиты населения от техногенных и природных аварий, организация выполнения вопросов мобилизационной подготовки).

Система чрезвычайного законодательства России включает в себя следующие виды нормативных правовых актов, предназначенные играть различную роль в процессе его реализации: Конституцию РФ; федеральные конституционные законы («О правительстве РФ», «О чрезвычайном положении», «О военном положении»); федеральные законы («Об обороне», «О гражданской обороне», «О противодействии терроризму», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» и др.); указы президента РФ; постановления правительства РФ; ведомственные нормативно-правовые акты¹².

В Российской Федерации проблема гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в обеспечении чрезвычайного законодательства весьма актуальна.

Под правовыми гарантиями следует понимать условия и правовые средства, которые реально обеспечивают человеку и гражданину возможность пользоваться основными правами и свободами, а также неукоснительно исполнять возложенные на его обязанности¹³.

Современное чрезвычайное законодательство Российской Федерации, прежде всего, основано на общепризнанных принципах и нормах международного права, а также на международных договорах, которые являются составной частью ее правовой системы, основу которой составляют императивные нормы, представляющие собой его основные принципы¹⁴.

Конституция РФ непосредственно связывает введение чрезвычайного положения с возможностью ограничения прав человека, признавая данный факт неизбежным следствием введения такого режима. Примечательно, что ч. 3 ст. 56 Конституции РФ закрепляет недопустимость ограничения прав и свобод, предусмотренных отдельными ее нормами. В частности, к таким правам и свободам относятся: ст. 20 — каждый имеет право на жизнь, право на достоинство личности, запрет на применение пыток и иного жестокого обращения; ст. 23 ч. 1 — неприкосновенность частной жизни, свобода совести, вероисповедания, право свободно использовать свои способности, право на жилище, права связанные с судопроизводством.

Из содержания ч. 2. ст. 56 Конституции РФ следует, что вопросы регулирования правового режима чрезвычайного положения находятся в сфере действия федерального конституционного закона, что повышает гарантии защиты прав человека.

Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» (2001 г.)¹⁵ не идет по пути международных актов в части юридических форм закрепления правовых ограничений. Если международные документы прямо прописывают запрет на ограничение отдельных прав и свобод при чрезвычайных обстоятельствах вне зависимости от тяжести обстоятельства или соображений целесообразности и оставляют ограничение иных прав на усмотрение национального законодателя, то российское чрезвычайное законодательство закрепляет лишь допустимые правовые ограничения и не упоминает о недопустимых. Таким образом, в рамках международных актов относительно прав человека в условиях чрезвычайного законодательства действует принцип «разрешено все, что не запрещено». В тоже время, в Федеральном конституционном законе РФ «О чрезвычайном положении» применительно к аналогичным вопросам предусматривается принцип «запрещено все, что не разрешено». Подоб-

ное мнение подтверждается и положениями ст. 11, 12 Федерального конституционного закона, которые содержат исчерпывающий перечень мер и временных ограничений, которые могут применяться в условиях действия режима чрезвычайного положения.

Особое значение в реализации международно-правовых основ обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения имеет гл. VI ФКЗ РФ «О чрезвычайном положении», которая устанавливает гарантии прав граждан, их ответственность и ответственность должностных лиц в условиях введения чрезвычайного положения. Примечательно, что нормы данной главы непосредственно апеллируют к международным обязательствам Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» во исполнение международных норм, предусматривающих обязанность информировать мировое сообщество о факте введения режима чрезвычайного положения также устанавливает обязанность в отношении федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, уведомить в трехдневный срок Генерального Секретаря ООН и проинформировать Генерального Секретаря Совета Европы о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступление от обязательств по международным договорам РФ, об объеме этих отступлений и причинах такого решения.

В трудах некоторых исследователей применяется созвучное с чрезвычайным законодательством, но обладающее иными характеристиками и целями применения такое выражение, как «карательное законодательство», или «карательное право». Оно характеризует проводимую государством карательную политику, опосредованную в праве (преступления и административные правонарушения). Условиями действия чрезвычайного законодательства определяется наличие чрезвычайного обстоятельства¹⁶.

Российское чрезвычайное законодательство в значительной степени расширяет требования международных актов в части демократизации процедур применения мер и временных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Так, в 2011 г., в целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и содействия развитию ин-

ституты гражданского общества, при Президенте РФ создан совет по развитию гражданского общества и правам человека¹⁷.

В федеральном законе «О полиции» (2011) закреплено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности, а также закреплено применение полицией отдельных мер государственного принуждения. Задержание — лицо может быть задержано до судебного решения на срок не более 48 часов; случаи задержания перечислены в законе. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории — перечислены допустимые случаи. Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов — ограничения предусмотрены в федеральном законе. Один из принципов деятельности полиции — соблюдение прав и свобод человека и гражданина; деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан¹⁸.

Таким образом, обеспечение прав и свобод человека при чрезвычайных обстоятельствах в условиях введения чрезвычайного законодательства находится в дальнейшем правовом регулировании правозащитной и правоприменительной практики.

Литература

1. Всеобщая декларация прав человека Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР 18 сентября 1973 г. // бюллетень верховного суда Российской Федерации — 1994. № 12.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в Риме, 4 ноября 1950 г.) с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря

1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) ETS № 005 // Собр. Законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. ст. 2143.

4. Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 26 декабря 1991 г., № 52, ст. 1865).

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // «Рос. газета» — Федеральный выпуск № 6331. 2011, 14 марта.

6. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Российской Федерации, 2001, № 23, ст. 2277; 2003, № 27, ст. 2697; 2005, № 10, ст. 753.

7. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

8. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. № 1,5,14, 15, 16. 17. // Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7.

9. Указ Президента Российской Федерации № 120 от 1 февраля 2011 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // «Рос. газета» — Федеральный выпуск № 5399. 2011, 4 февраля.

10. *Гасанов К. К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Монография. М.: Московский университет МВД России 2004. с. 144.

11. *Гессен В.М.* Исключительное положение. СПб., 1908. с. 410.

12. *Гущин В.В.* Реализация в национальном праве международно-правовых норм в области прав человека // Проблемы правовой защищенности личности: сборник статей. М., 2000. С. 20—26.

13. *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. М.: Издательство Норма, 2003. С. 677—681.

14. *Зиновьев А.В.* Основы конституционного права. СПб. 1996. С. 22.

15. *Левин А.О.* Правовые основы деятельности органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник Московского университета МВД России 2014. № 4. С. 77—80.

16. *Мелехин А.В.* Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013. С. 412.

17. *Ромашов Р.А.* Теория государства и права. Учебное пособие // Под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 101.

References

1. The universal Declaration of human rights Adopted resolution 217 A (III) of the UN General Assembly on 10 December 1948. // «Russian Gazette» Federal issue 1995. 5 April.

2. The international Covenant on civil and political rights. Adopted by resolution 2200 A (XXI) of the General Assembly on 16 December 1966.

The Covenant ratified by the decree of the Presidium of the Supreme Soviet on September 18, 1973 // Bulletin of the Supreme court of the Russian Federation in 1994. № 12.

3. Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (adopted in Rome on 4 November 1950), amended on 21 September 1970, 20 December 1971, 1 January, 6 November 1990, may 11, 1994) ETS № 005 // collected legislation of the Russian Federation 1998. № 20. page 2143.

4. The decree of the RSFSR Supreme Soviet from 22 November 1991 № 1920-I «On the Declaration of the rights and freedoms of man and citizen» (Bulletin of Congress of people's deputies of the Russian Federation and Supreme Soviet of the Russian Federation dated December 26, 1991, № 52, senior 1865).

5. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation, taking into account the amendments made by the Laws of the Russian Federation on amendments

to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 № 6-FKZ, dated December 30, 2008 № 7-FKZ, 05 February 2014 № 2-FKZ, dated July 21, 2014 № 11-FKZ) // March 14, 2014. «Russian Gazette» — Federal issue № 6331.

6. Federal constitutional law on may 30, 2001, № 3-FKZ «On the state of emergency» // collected legislation of the Russian Federation, 2001, № 23, Art. 2277; 2003, № 27, item 2697; 2005 № 10, item 753.

7. The Federal law of July 15, 1995 no 101-FZ «On international treaties of the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation SOBR. legislation of the Russian Federation. 1995. № 29. Article 2757.

8. Federal law of February 7, 2011 № 3-FZ «On police», Art. № 1,5,14, 15, 16. 17. // collected legislation of the Russian Federation, 2011. № 7.

9. The decree of the President of the Russian Federation № 120 dated 01 February 2011. «On the Council under the President of Russian Federation for civil society development and human rights» // February 4, 2011. «Russian Gazette» — Federal issue № 5399.

10. *Hasanov K.K., Khazov E.N.* Law enforcement bodies of internal Affairs to ensure the constitutional rights and freedoms in Russia. The monograph. M.: Moscow University of Ministry of internal Affairs of Russia 2004. page 144.

11. *Hessen V.M.* an Exceptional position. SPb., 1908. page 410.

12. *Gushchin V.V.* Centuries Implementation in national law of international legal norms in the field of human rights, problems of legal protection of personality: a collection of articles. M., 2000. P. 20—26.

13. *Grafskuy V.G.* The General history of state and law: Textbook for universities. M.: Publishing House Of The Norm, 2003. s. 677—681.

14. *Zinoviev A.C.* Fundamentals of constitutional law. SPb. 1996. C. 22.

15. *Levin A.O.* Legal framework for the activities of the MIA of Russia in emergencies // Bulletin of Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia 2014. № 4. P. 77—80.

16. *Melekhin A.C.* Emergency legislation of the Russian Federation: theoretical, legal and organizational problems of its implementation: monograph. M.: Academy of Ministry of interior of Russia, 2013. P. 412.

17. *Romashov R.A.* Theory of state and law. Tutorial // Under the General editorship of

B.N. Salnikov. M: EMC GUK Ministry of internal Affairs of Russia, 2002. P. 101.

¹ Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 26 декабря 1991 г., № 52, ст. 1865).

² *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Монография. М.: Московский университет МВД России 2004. С. 144.

³ *Гессен В.М.* Исключительное положение. СПб., 1908. С. 410.

⁴ *Ромашов Р.А.* Теория государства и права. Учебное пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 101.

⁵ *Мелехин А.В.* Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013. С. 412.

⁶ Всеобщая декларация прав человека Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995, 5 апреля.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР 18 сентября 1973 г. // бюллетень верховного суда Российской Федерации. 1994. № 12.

⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в Риме, 4 ноября 1950 г.) с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) ETS № 005 // Собр. Законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. ст. 2143.

⁹ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации с учетом поправок от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // «Рос. газета» — Федеральный выпуск № 6331. 2014, 14 марта.

¹⁰ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹¹ *Гуцин В.В.* Реализация в национальном праве международно-правовых норм в области прав человека // Проблемы правовой защищенности личности: сб. статей. М., 2000. С. 20—26.

¹² *Левин А.О.* Правовые основы деятельности органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник Московского университета МВД России 2014. № 4. С. 77—80.

¹³ *Мелехин А.В.* Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013. С. 412.

¹⁴ *Зиновьев А.В.* Основы конституционного права. СПб. 1996. С. 22.

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 23, ст. 2277; 2003, № 27, ст. 2697; 2005. № 10, ст. 753).

¹⁶ *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. М.: Издательство Норма, 2003. С. 677—681.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации № 120 от 1 февраля 2011 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // «Рос газета» — Федеральный выпуск № 5399. 2011, 4 февраля.

¹⁸ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. № 1,5,14, 15, 16. 17. // Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7.

К ВОПРОСУ О ПРОИЗВОДСТВЕ ОБЫСКА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

СЕРГЕЙ ЯКОВЛЕВИЧ КАЗАНЦЕВ,

*начальник кафедры криминалистики Казанского юридического института МВД России, доктор педагогических наук,
кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации*

ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА ЛЕЙНОВА,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики Санкт-Петербургского университета МВД России
Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность
E-mail: vinolia@mail.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается производство обыска в свете последних изменений в УПК РФ; анализируются проблемы, которые возникают у сотрудников правоохранительных органов при производстве данного следственного действия и при подборе лиц, которые могли бы быть понятыми.

Ключевые слова: обыск, понятые, следственные действия.

Annotation. Article is devoted to such important subject as production of a search in the light of the last changes in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. In the text problems which arise at law enforcement officers by production of this investigative action and at selection of persons who could be witnesses are considered.

Keywords: search, witnesses, investigative actions.

Производство обыска всегда было связано с определенными трудностями, обусловленными с тем, что это следственное действие является принудительным, сопряжено с вторжением в частную жизнь граждан, а потому на практике не исключаются ошибки в организации и проведении данного следственного действия. Анализ следственной практики свидетельствует о сравнительно низкой результативности обысков. Неэффективность обысков связана с недостаточным уровнем специальной подготовки следователей, отсутствием современных научных и методических разработок по тактике и процедуре обыска.

Изучение материалов уголовных дел показало, что только в 52,7% случаев¹ обыски дали положительный результат. А между тем, данное следственное действие проводилось по каждому второму из 126 изученных уголовных дел. Изложенное свидетельствует о распространенности обыска как следственного действия. В 47,2% случаев искомые объекты не были найдены.

Обусловлено это, прежде всего, недостаточной подготовкой к проведению данного следственного действия, а также неудовлетворительной организацией обмена информацией между следователями, выносящими постановление о производстве обыска, и оперативными работниками — непосредственными его исполнителями. В частности, сотрудники отделений уголовного розыска не сориентированы должным образом на обнаружение и изъятие конкретных предметов и документов по каждому четвертому обыску, что и является одной из причин низкой результативности обысков.

Количество обысков, которые следователи поручают оперативно-разыскным органам, достаточно значительно (примерно 90%). Нам представляется, это крайне нежелательно, поскольку оперуполномоченный ОУР не может знать всех обстоятельств расследуемого дела, личности обвиняемого, его привычек, навыков и способностей, а также характера искомых предметов, всех тех особенностей, которые необходимо тщательно изучить при подготовке к

обыску, и представление о которых имеет следователь, расследующий данное уголовное дело.

Как правило, следователь выносит постановление, в котором указывает на достаточные основания полагать, что в определенном месте у конкретного лица находятся предметы, могущие иметь значение для дела. Поскольку сотрудники ОУР не занимаются расследованием данного уголовного дела, они не могут знать, какие именно предметы смогут иметь значение для дальнейшего ведения расследования, и, таким образом, результат производства обыска окажется наименее эффективным.

Следователь ведет расследование, руководствуясь сведениями о событии преступления, результатах первоначальных следственных действий, а также собственной сконструированной мысленной модели. В данном случае он представляет себе, какие и где могут находиться доказательства, что может находиться в квартире, в которой предполагается обыск. В обмене информацией с оперативными работниками он может сообщить им свою модель. Тогда результаты обыска будут эффективными.

Установлено, что в большинстве случаев (77%) на производство обыска было получено судебное решение. Без получения решения обыски, как правило, производились в связи с поздним временем, неотложностью данного следственного действия, отдаленностью обыскиваемого объекта, а также невозможностью получения разрешения по различным причинам.

Также много вопросов вызывает состав участников группы, производящей обыск. Так, при обыске по делу № 272107² присутствовали двое оперуполномоченных ОУР и двое понятых, присутствовал ли обыскивающий и члены его семьи — в протоколе не указано. Кроме понятых и руководителя группы протокол больше никем подписан не был.

Ошибки и иные нарушения в процессуальном оформлении обыска допускаются относительно редко. В большинстве своем они относятся к безграмотности сотрудников уголовного розыска, которым следователи поручают производство данного следственного действия. Например, следователь прокуратуры по делу № 369201³ выносит постановление о производстве выемки черной болоньевой куртки обвиняемого, в которую он был одет в момент совершения преступления, направляет отдельное поручение в ОРУУ Центрального РУВД

с просьбой произвести выемку, а в протоколе оперуполномоченный указывает: «В ходе обыска искомым предметом не обнаружено». Остается только предположить, что вместо выемки был все же произведен обыск, что привело к грубейшему нарушению законодательства, поскольку для производства выемки судебного решения следователем получено не было, и, таким образом, обыск в жилище также был произведен без какого-либо разрешения.

Также в качестве нарушений процессуального оформления обыска следует рассматривать незаполнение отдельных граф протокола, а именно: «Перед обыском предложено предъявить___, на что он заявил___». А графа «В ходе обыска обнаружено и изъято___» оформляется прочерком. Нам представляется, что при производстве обыска в любом случае возможен поиск и изъятие вещей и предметов, могущих иметь значение для дела, например, записные книжки и блокноты смогут дать необходимую информацию о связях и сообщниках обвиняемого. Но, как нами уже указывалось ранее, поскольку оперуполномоченный ОУР нередко не знает всех обстоятельств дела и личности обвиняемого, а также какие именно предметы могут интересовать следственные органы, он не изымает никаких предметов вообще. Также в качестве нарушения следует рассматривать тот факт, что иногда в протоколе обыска понятые называются свидетелями, а это существенно различает данных лиц в их процессуальном положении.

В незначительном большинстве (52,7%) обыск имел положительные результаты: были обнаружены и изъяты орудия, следы преступления, предметы и ценности, добытые преступным путем, документы и т.д., послужившие в дальнейшем доказательствами по уголовным делам. По опросам следователей, положительных результатов обыска не было из-за отсутствия достоверной информации о местонахождении предметов, которые необходимо отыскать, а также несвоевременного проведения данного следственного действия. Не всегда решения о проведении обыска принимаются следователями с должной оперативностью. Неоправданное промедление с обыском может привести к тому, что важные для дела предметы уничтожаются, либо сбываются обвиняемыми.

Кроме того, как могут быть получены какие-либо положительные результаты обыска, если оперуполномоченные ОУР производят обыск в течение

15—30 минут? По делу № 385295⁴ обыски проводились несколько раз в разных местах: первый обыск длился с 16-30 до 17-00 (изъяли системный блок компьютера), следующий — с 15-30 до 15-45 (изъяли весы напольные), следующий — с 10-00 до 10-15 (ничего не изъяли).

Результаты обыска не признавались доказательствами в единичных случаях, в основном из-за несвоевременного направления уведомления о проведенном обыске в суд, а также в случаях, когда изъятые предметы не имели отношения к расследуемому делу.

Следователями практикуются допросы участников обыска и понятых. Подобные допросы чаще связаны с расследованием уголовных дел о незаконном хранении наркотических средств, изготовлении и хранении огнестрельного, холодного оружия и т.п. Иногда они обусловлены возникшими сомнениями в достоверности результатов обыска, отраженных в протоколе.

Существенным недостатком в организации производства обысков является тот факт, что для отыскания предметов и документов, скрываемых от следствия, практически не используется специальная техника, а между тем, надлежащее оснащение обыскивающего научно-техническими средствами является необходимым элементом подготовки и проведения обыска.

Редко применяются вспомогательные средства фиксации процесса и результатов обыска (фото-съемка, видеозапись). Крайне редко следователями осуществляются повторные обыски, хотя из практики известно, что достаточно часто первого обыска ждут и ценные предметы прячут, а после обыска их возвращают на привычные места.

Иногда следователи пренебрегают личным обыском подозреваемого или проводят его формально. Однако тщательный личный обыск перед непосредственным производством обыска в помещении обязателен, поскольку служит не только средством обнаружения следов и орудий преступления, похищенного имущества и других вещественных доказательств, но и необходим для изъятия оружия и предметов, могущих иметь значение для расследуемого дела.

С 15 марта 2013 г. вступили в силу изменения в УПК РФ, внесенные Федеральным законом № 23-ФЗ. Так, согласно ст. 170 УПК РФ в новой редакции участие понятых обязательно только при производстве обыска, выемки информации на электронных

носителях, личного обыска и опознания. В остальных случаях понятые могут участвовать на усмотрение следователя. Однако, если следователь решает не привлекать понятых, то он должен обеспечить фиксацию хода и результатов следственного действия при помощи технических средств. Правда, каких именно технических средств, в законе не указывается⁵.

Следственная практика свидетельствует о том, что подбор понятых вызывает серьезные трудности. Закон возлагает эту функцию на следователя как на основную процессуальную фигуру и руководителя следственного действия. Иногда следователи прибегают к тому, что просто останавливают на улице первых попавшихся граждан, что часто приводит к отказам от участия в следственном действии и даже конфликтам.

Поэтому у следователя возникает проблема: убедить не менее двух совершеннолетних физических лиц, не заинтересованных в исходе уголовного дела в необходимости принять участие в следственном действии. Как показывает практика, найти таких лиц иногда бывает нелегко. К тому же подбор понятых нередко требует значительного времени, что отрицательно сказывается на своевременности производства следственного действия⁶.

Подбор понятых сопровождается многочисленными нарушениями со стороны следственных органов. Зачастую достаточно сложно уговорить граждан побыть в роли понятых. Это объясняется и нехваткой свободного времени, и некоторым недоверием к правоохранительным органам. Как правило, многие граждане считают, что если они подпишут протокол, их потом «затаскают по судам».

Иногда невозможность найти понятых объяснялась вполне объективными причинами: например, чтобы провести определенное следственное действие глубокой ночью, где до ближайшего жилья несколько километров, сотрудники правоохранительных органов в подобных случаях привлекали в качестве понятых знакомых сотрудников, либо задержанных граждан. Бывали случаи, когда понятые на месте проведения следственного действия просто отсутствовали. Проведенное исследование показало, что у некоторых следователей «в запасе» всегда имеются знакомые граждане, которые в следственных действиях не участвуют, но подтвердить свое участие всегда согласны. Как правило, это касается несложных следственных действий, таких

например, как осмотр предметов и документов или предъявление для опознания в кабинете следователя. Если же следственное действие проходит на улице, или связано с ограничением конституционных прав граждан, тогда понятия привлекаются из числа случайных прохожих, причем у них может и не быть с собой удостоверения личности. Если они согласны на участие в следственном действии в качестве понятого, следователь может пойти на нарушение закона и записать все данные с их слов.

Интересную точку зрения высказал А.В. Варданян относительно создания института дежурных понятых. Однако, он указывает, что это вызовет немало организационных трудностей, в частности, большое количество людей и, соответственно, существенные затраты на их содержание. К тому же исполнение обязанностей понятых на постоянной основе длительное время может еще больше усугубить практику производства некоторых следственных действий без их участия, но с последующим составлением формально правильного протокола⁷.

Однако, проведенное исследование показало, что следователи в настоящее время продолжают работать «по старинке», по-прежнему приглашая для участия в следственном действии понятых и отказываясь от применения технических средств. По нашему мнению, такую ситуацию можно объяснить консервативностью следственной практики, инерционностью, нежеланием применять технические средства по всем правилам, предусмотренным законом. Следственные работники считают, что понятой надежнее, чем техника, и к тому же впоследствии может быть допрошен в качестве дополнительного свидетеля⁸.

В подавляющем большинстве (около 90%) следователи пояснили, что внести в вводную часть протокола своих знакомых или привлечь случайных граждан для участия в следственном действии в качестве понятых гораздо проще, чем использовать технические средства. Во-первых, какие именно средства можно использовать, в законе не говорится, хотя, как нам кажется, тут подразумевается именно видеоаппаратура, поскольку фотосъемки будет явно недостаточно для фиксации следственного действия.

Таким образом, целесообразней будет не исключать институт понятых вообще, а проводить дальнейшую существенную проработку их правового статуса. Продумать, при каких следственных действиях

действительно не обойтись без их участия, а где можно ограничиться применением технических средств с обязательным установлением ответственности за фальсификацию видео- и аудиозаписи, фотосъемки.

Таким образом, для обеспечения строгого и неукоснительного соблюдения законности при назначении и производстве обысков и повышения их эффективности имеются значительные резервы, которые должны умело использоваться каждым следственным работником. А действительной гарантией законности действий следователя должны выступать его честность и профессионализм.

Литература

1. *Варданян А.В.* Обыск и проблемы участия понятых в его производстве // *Общество и право.* 2008. № 2.
2. *Возгрин И.А.* Общие положения методики расследования преступлений // *Криминалистика: Учебник под ред. Т.А. Седовой, А.А. Эксархопуло.* СПб., 2011. С. 617.
2. *Криминалистика. Т. 2. Криминалистическая тактика: учебник для вузов: в 3-х т. / под ред. И.А. Возгрин.* СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008.

References

1. *Vardanyan A.V.* Search and problems of participation of witnesses in its production // *Society and Law.* 2008. № 2.
2. *Vozgrin I.A.* General The methods of crime investigation // *Forensics: Textbook ed. T.A. Sedov, A.A. Eksarhopulo.* SPb., 2011. S. 617.
2. *Kriminalistika. T. 2. forensic tactics: a textbook for high schools: 3 m. / Ed. IA Vozgrin.* SPb.: Publishing House of St. Petersburg Univ MOI Russia, 2008.

¹ Изучение 126 уголовных дел в архиве Санкт-Петербургского городского суда за 2009—2013 гг.

² Архив городского суда г. Санкт-Петербурга. 2012. Дело № 272107.

³ Архив городского суда г. Санкт-Петербурга. 2011. Дело № 369201.

⁴ Архив городского суда г. Санкт-Петербурга. 2012. Дело № 385295.

⁵ *Лейнова О.С.* Проблемы участия понятых в следственных действиях после внесения изменений в УПК РФ // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2013. № 3 (59).

⁶ *Криминалистика. Т. 2. Криминалистическая тактика: учебник для вузов: в 3-х т. / под ред. И.А. Возгрин.* СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008.

⁷ *Варданян А.В.* Обыск и проблемы участия понятых в его производстве // *Общество и право.* 2008. № 2.

⁸ *Лейнова О.С.* Проблемы участия понятых в следственных действиях после внесения изменений в УПК РФ // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2013. № 3 (59).

УДК 348.98.067

ББК 67.5

ИСТОЧНИКИ РАЗВИТИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ МЕТОДИКИ КАК РАЗДЕЛА КРИМИНАЛИСТИКИ; СВЯЗЬ С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ

*МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА КАРДАШЕВСКАЯ,**профессор кафедры криминалистики МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор**Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность**E-mail: kardashewsky@yandex.ru**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассмотрены источники развития криминалистической методики как раздела криминалистики, ее связь с другими отраслями научного знания.

Ключевые слова: криминалистика, криминалистическая методика, источники развития.

Annotation. In the article the sources of the development of forensic techniques as a division of criminology, its relationship with other branches of scientific knowledge.

Keywords: criminalistics, forensic methods, sources of development.

Криминалистическая методика расследования отдельных видов преступлений как раздел криминалистики, судя по диссертационным исследованиям, является самым развивающимся разделом науки. Действительно, из 456 диссертаций по криминалистике, защищенных за период 2005—2012 гг. и тексты которых имеются в Электронной библиотеке диссертаций, 262 (более 57%) посвящены методике расследования отдельных групп, видов или подвидов преступлений. Такой научный интерес к методике расследования преступлений напрямую связан с теми изменениями, которые затронули источниками развития криминалистической методики.

Источниками развития криминалистической методики являются: право, наука, следственная, оперативно-разыскная, экспертная и судебная практика. Рассмотрим, как эти источники влияют на развитие криминалистической методики.

Первым источником является право. Наибольшее влияние на развитие криминалистической методики оказывает уголовное право. Законодатель ежегодно вносит существенные изменения в УК РФ. Так, за период с апреля 2008 г. по декабрь 2012 г. были внесены изменения в формулировку

106 составов преступлений, уголовный кодекс дополнен 50 новыми составами преступлений. Все это требует научного осмысления, в том числе и с точки зрения разработки новых методик расследования новых составов преступлений и совершенствования существующих методик с учетом вносимых законодателем изменений.

Изменения в уголовно-процессуальном праве, хотя и не так существенно, но тоже влияют на развитие криминалистической методики расследования преступлений. Так, изменения в ст. 144 УПК РФ, внесенные ФЗ № 23-ФЗ от 4 марта 2013 г., оказывают влияние не только на частно-методические рекомендации, но и на общие положения криминалистической методики, поскольку фактически на законодательном уровне закреплена в качестве самостоятельного этап проверки сообщения о преступлении. Данный этап расследования изучался ранее рядом ученых-криминалистов¹, однако вопрос этот был дискуссионным и поддерживался в рамках изучения вопросов расследования только отдельных видов (чаще, экономическим) преступлений. Теперь же этап проверки сообщения о преступлении должен стать структурным элементом любой криминалистической методики.

Вторым источником развития криминалистической методики является наука, прежде всего криминалистика, все ее разделы. Любое усовершенствование технико-криминалистических средств и методов, тактических приемов и правил влияют на криминалистическую методику, вызывая уточнения применяемых или разработку новых методических рекомендаций. Особенно это относится к расширению возможностей криминалистической техники и тактики, а также судебной экспертизы². Однако, не только другие разделы криминалистики являются источником развития криминалистической методики, но и сама криминалистическая методика может быть источником своего развития. В настоящее время, как уже отмечалось, разработано большое количество различных частных методик по расследованию отдельных групп, видов и подвидов преступлений. Однако, эти методики не связаны между собой, не имеют «объединяющего начала», что влияет на целостность криминалистической методики как раздела криминалистики. Ю.С. Косарев в своей монографии «Криминалистические методики расследования преступлений (становление и перспективы развития)» отмечает, что «современная система криминалистических методик является системой нецентрированной, т.е. не содержащей в себе системообразующего центра (центров), что придает ей некоторую аморфность»³. В связи с этим в последние годы стали разрабатываться базовые методики расследования преступлений (более 9%)⁴. Таким образом, сама криминалистическая методика является источником своего развития.

В тоже время, помимо криминалистики, источником развития криминалистической методики являются достижения и других отраслей науки. Развитие экономики влечет за собой новые возможности использования экономических знаний при расследовании отдельных видов экономических преступлений. Также можно сказать и в связи с развитием новых информационных технологий. Изменения в области государственного управления, влияющие на организацию деятельности правоохранительных органов, также способствуют развитию криминалистической методики путем усовершенствования такого ее структурного элемента, как организация расследования.

Третьим источником развития криминалистической методики расследования преступлений является следственная, оперативно-разыскная, экспертная и судебная практика. С одной стороны, практика в лице следователей (дознателей) формирует запрос на исследование определенных проблем расследования отдельных групп, видов и подвидов преступлений. Этот запрос может формироваться не только с учетом вносимых изменений в законодательство, но и с учетом возникающих сложностей при реализации тех или иных положений закона или недостаточности имеющихся научных частно-методических рекомендаций для производства эффективного расследования. С другой стороны, следственная, оперативно-разыскная, экспертная и судебная практика являются эмпирической базой для проведения научных исследований в области криминалистической методики. Отсутствие эмпирической базы сдерживает развитие криминалистической методики. Именно отсутствием эмпирической базы по новым составам преступлений оправдывают непроведение по ним научных методических исследований. Однако, данная позиция является, на наш взгляд, ошибочной.

Отсутствие одного из трех источников развития криминалистической методики — это не препятствие в формировании новой методики, а только повод более углубленного изучения других источников. Создание прогностической криминалистической характеристики нового вида преступлений с учетом обозначенного законодателем способа его совершения, на основе анализа содержания элементов криминалистической характеристики других видов преступлений, входящих в одну группу с новым, а также положений, разработанных другими отраслями научного знания, возможно. И такие исследования уже неоднократно проводились⁵, а следственная практика требует от ученых-криминалистов разработки частно-методических рекомендаций по расследованию новых видов преступлений.

Таким образом, знание источников развития криминалистической методики расследования преступлений как раздела криминалистики позволяет не только совершенствовать уже существующие методические рекомендации, но и разрабатывать новые методики расследования новых преступлений,

что будет способствовать развитию криминалистической методики, пополнению ее научных знаний.

¹ См., напр.: *Возгрин И.А.* Введение в криминалистику: История, основы теории, библиография. СПб., 2003. С. 275; *Гавло В.К.* Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений. Томск, 1985. С. 241; *Шурухнов Н.Г.* Классификация следственных ситуаций / Криминалистика (актуальные проблемы). М., 1988. С. 98; *Выдрин Н.В.* Исходные доследственные ситуации по фактам самоубийств // Криминалистические методы расследования преступлений. Вып. 2. Тюмень, 1995. С. 45; *Зеленецкий В.С.* Доследственные ситуации в советском уголовном процессе //

Следственная ситуация. М., 1985. С. 30.

² *Ищенко Е.П., Топорков А.А.* Криминалистика: учебник / под ред. Е.П. Ищенко. 2-е изд., испр., доп. и перераб. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2010. С. 205.

³ *Косарев С.Ю.* Криминалистические методики расследования преступлений (становление и перспективы развития). СПб, 2005. С. 239.

⁴ См., напр.: *Бертовский Л.В.* Проблемы теории и практики выявления и расследования преступного нарушения правил экономической деятельности: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005 и др.

⁵ См., напр.: *Вехов В.Б.* Криминалистическая характеристика и совершенствование практики расследования и предупреждения преступлений, совершаемых с использованием средств компьютерной техники: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995 и др.

УДК 343.98.064.

ББК 67.5

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕЗАКОННОЙ ОХОТЫ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

ДМИТРИЙ ИВАНОВИЧ МАЛЬЦЕВ,

адъюнкт кафедры криминалистики Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность.

E-mail: maltsev_dmitriy@bk.ru

Научный руководитель и рецензент: Кардашевская М.В., доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются элементы криминалистической характеристики незаконной охоты, проводится анализ специфики их содержания в Республике Беларусь.

Ключевые слова: незаконная охота, криминалистическая характеристика.

Annotation. The article discusses the elements of criminal characteristic illegal hunting, the analysis of their specific content in Belarus.

Keywords: illegal hunting, forensic characterization.

Возникновение криминалистической характеристики преступлений как системного описания существенных сторон, свойств, признаков и внутренних связей отражаемого в ней объекта не было случайным и связано, прежде всего, с углубленной разработкой методики расследования отдельных видов преступлений, а также с формированием теоретических основ криминалистики¹. Криминалистическая характеристика преступлений представляет собой совокупность (комплекс) криминалистически значимой информации. В нее входит отражение

данных о способе, обстановке и других обстоятельствах преступления. При этом следует учитывать, что элементами криминалистической характеристики являются сведения (данные) об обстановке, предмете и т.д. преступления².

Чаще всего под криминалистической характеристикой понимают систему обобщенных данных о типичных следах, способе совершения и механизме преступления, личности преступника и других существенных чертах, свойствах и особенностях преступления и сопутствующих ему обстоятельствах,

способствующая оптимизации методики расследования и практическому применению средств, приемов и методов криминалистики в раскрытии и расследовании преступлений³.

Мы поддерживаем мнение большей части криминалистов⁴, в котором типовыми элементами криминалистической характеристики преступлений определяют:

- ❖ предмет преступного посягательства;
- ❖ способ преступления;
- ❖ обстоятельства, при которых готовилось и было совершено преступление;
- ❖ механизм следообразования;
- ❖ личность преступника и потерпевшего.

На наш взгляд, одним из важнейших элементов криминалистической характеристики по делам о незаконной охоте является предмет преступного посягательства. Это обусловлено тем, что предмет преступного посягательства может выступать в качестве следообразующего и следовоспринимающего объекта, что может быть использовано для установления места, времени, способа, орудий и других обстоятельств совершения и сокрытия преступления с помощью специально разработанных для определенной следственной ситуации методов и приемов раскрытия и расследования.

В соответствии с Правилами ведения охотничьего хозяйства и охоты⁵ охотничьими животными в Республике Беларусь являются млекопитающие животные и птицы. К млекопитающим животным относятся: зубр резервного генофонда, лось, олень благородный, косуля европейская, кабан, заяц-русак, заяц-беляк, бобр речной, белка обыкновенная, ондатра, волк, лисица обыкновенная, енотовидная собака, куница лесная, куница каменная, хорь лесной, норка американская, выдра речная, горноста́й, ласка. В перечень птиц входит: глухарь, тетерев, рябчик, вяхирь, вальдшнеп, серая куропатка, перепел белолобый, гусь, гусь-гуменник, кряква, серая утка, широконоска, чирок-трескунок, чирок-свистун, хохлатая чернеть, красноглазая чернеть, большая поганка, лысуха, камышица, канадская казарка, большой баклан, пастушок, бекас, серая цапля, ворона серая, сойка, сизый голубь. Охота разрешена на все виды животных и птиц, однако для охоты на некоторые виды, отнесенные к охотничьим животным нор-

мированных видов, требуется получение разовых разрешений.

В соответствии с приложением 2 к Правилам ведения охотничьего хозяйства и охоты к таким животным относятся: зубр резервного генофонда, лось, олень благородный, косуля европейская, кабан, бобр речной, выдра речная, глухарь и тетерев. Именно охота на этих животных без надлежащего на то разрешения и образует состав преступления, предусмотренного ст. 282 УК Республики Беларусь.

Следовательно эти виды животных и являются предметом преступного посягательства по делам данной категории. Также предметом преступного посягательства являются животные и птицы, занесенные в Красную книгу Республики Беларусь. Их перечень приведен в постановлении Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 9 июня 2004 г. «Об утверждении списков редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, включаемых в Красную книгу Республики Беларусь». К ним относятся животные: европейский зубр, европейская рысь, бурый медведь, барсук и т.д.; птицы: белоглазая чернеть, черный аист, большая белая цапля, черный коршун и т.д.

Согласно проведенному нами исследованию установлено, что чаще всего в качестве предмета преступного посягательства выступают: кабан (45,7%⁶), лось (26,1%), косуля европейская (18,7%), бобр речной (3,8%), глухарь (2,6%), тетерев (1,2%), олень благородный (1,1%), выдра речная (0,4%), животные и птицы, занесенные в красную книгу (0,4%).

Как видно из указанного выше, предметом преступного посягательства на всей территории Республики Беларусь чаще всего становятся крупные животные (кабан, лось и косуля). Это обусловлено тем, что в 93,8% случаев браконьеры осуществляют незаконную охоту с целью добычи мяса животного. Только в 6,2% случаев по изученным уголовным делам целью незаконной охоты выступало стремление получить охотничьи трофеи (клыки, черепа, рога и шкуру) либо удовлетворение охотничьего азарта. В случае, когда браконьеры стремятся получить мясо, не вся туша убитого животного представляет для

них интерес. В связи с чем, преступники разделяют тушу. При этом в 76,6% случаев преступники проводят разделку туши животного непосредственно на месте наступления смерти животного. После разделки туши убитого животного, преступники стремятся распорядиться добытым по своему усмотрению. Проведенное нами исследование показало, что в 23,8% случаев мясо убитого животного преступники употребили в пищу, в 3,9% случаев добытое в ходе незаконной охоты было продано и в 72,3% преступники не успели в полной мере распорядиться предметом преступного посягательства, поскольку были задержаны сотрудниками правоохранительных органов. Стоит также отметить, что в 3,7% случаев по изученным уголовным делам преступники оставили охотничьи трофеи себе на хранение. Отдельно стоит рассмотреть сумму причиненного ущерба по делам данной категории. Крупный размер ущерба является квалифицирующим признаком для ч. 2, а особо крупный размер ущерба является квалифицирующим признаком для ч. 4 ст. 282 уголовного кодекса Республики Беларусь. Проведенный анализ показал, что основная масса преступлений в сфере незаконной охоты совершается с причинением ущерба в крупном размере — 51,7% случаев по изученным уголовным делам. Однако, довольно часто браконьеры своими действиями наносят окружающей среде ущерб в особо крупном размере — 17,2% случаев по изученным уголовным делам.

Следующим структурным элементом криминалистической характеристики является способ преступления. Данные о способе преступления являются очень важным элементом криминалистической характеристики преступлений, поскольку знания о нем способствуют обнаружению следов преступления, установлению преступников и раскрытию совершенных ими преступлений. Способ совершения преступления определяется как объективной обстановкой, так и субъективными факторами, связанными с личностью преступника.

В процессе подготовки к незаконной охоте злоумышленники тщательно подбирают место совершения преступления, определяют время преступного деяния и вид животного, на которого будут охотиться. Непосредственно способ совершения незаконной охоты может быть совершенно таким же, что и

при законной охоте. Способы охоты бывают ружейные, проводимые с использованием огнестрельного охотничьего оружия, и безружейные.

К разрешенным способам ружейной охоты относятся: охота загоном, охота из засады, охота с собаками, охота с подманиванием, охота с подхода, охота с подъезда.

К разрешенным способам безружейной охоты относятся: охота с борзыми и норными собаками, охота с самолетами, охота с ловчими птицами.

Охота с собаками может осуществляться как с использованием ружейного, так и безружейного способов.

К незаконным же способам охоты относятся: с применением огнестрельного оружия и боеприпасов военного образца, с применением пневматического оружия, с применением малокалиберных винтовок и пистолетов, с применением ядов, кроме случаев, предусмотренных специальным законодательством Республики Беларусь, с использованием незарегистрированных в установленном порядке охотничьих собак, а также собак иных пород и беспородных собак, охота в темное время суток без зарегистрированных осветительных приборов, добыча линных птиц и диких зверей, находящихся в бедственном положении (при переправах через воду и по льду, при пожарах и наводнениях, истощенных от бескормицы), в районах стихийных бедствий и чрезвычайных экологических ситуаций, с применением при добыче диких животных любых видов химических препаратов (за исключением пахучих приманок), а также взрывчатых веществ, с применением общепереносимых или запрещенных орудий и способов охоты.

Проведенное нами исследование показало, что наиболее распространенными способами совершения незаконной охоты являются: охота с подхода (48,5%), охота с применением транспортных средств (18,9%), загонная охота (16,7%), охота с использованием охотничьих собак (9,2%), охота с применением световых устройств (4,1%), охота из укрытия (2,6%).

В ходе совершения незаконной охоты, наиболее часто встречающимся орудием преступления является огнестрельное оружие (80,9%). При этом 36,4% огнестрельного оружия было не зарегистрировано в ОВД. Также орудиями незаконной охоты

выступали самоловные орудия (5,3%) и холодное оружие (3,3).

После того, как преступление было совершено, преступники принимают меры к его сокрытию. В ходе нашего исследования установлено, что наиболее используемыми способами сокрытия незаконной охоты являются:

- ❖ сокрытие предмета преступного посягательства (разделка туши убитого животного сразу же после завершения охоты, транспортировка туши убитого животного и разделка в ином месте, хранение либо продажа мяса у знакомых, друзей, родственников) — использовалась браконьерами в 71,4% случаев изученных уголовных дел;
- ❖ сокрытие вещественных доказательств (огнестрельное оружие и боеприпасы к нему, иные орудия охоты, различное снаряжение) — применялось в 69,2% случаев;
- ❖ смешанные способы (применение двух и более вышеуказанных способов) — встречается в 91,3% случаев.

Еще одним важным элементом криминалистической характеристики незаконной охоты являются обстоятельства, при которых готовилось и было совершено преступление. Процесс совершения преступления и его сокрытия всегда проходит в определенных реально существующих условиях действительности. Сочетание указанных условий (внешняя среда) и образует обстановку, в которой протекает преступление.

Незаконная охота как преступное деяние может быть совершена в любое время суток и в любое время года. Предельно серьезно подходят к выбору места совершения преступления. Такими местами чаще всего выступают удаленные от населенных пунктов участки местности.

Также браконьеры серьезное внимание уделяют выбору времени совершения преступления. В ходе проведенного исследования установлено, что в 78,2% случаев по изученным уголовным делам временем совершения преступления являлось дневное время.

Наше исследование показало, что в 21,8% случаев незаконная охота осуществлялась в ночное время суток. Выбор темного времени суток обусловлен желанием браконьеров минимизировать ве-

роятность встречи со случайными свидетелями их противоправной деятельности.

Если анализировать время совершения незаконной охоты в разрезе будних и выходных дней, то чаще браконьеры идут на преступление в будние дни (59,4% случаев по изученным уголовным делам). Данное обстоятельство также продиктовано желанием исключить встречи со случайными свидетелями.

Местом незаконной охоты является участок местности, на котором происходит выслеживание животного и его убийство. В ч. 2 ст. 282 УК Республики Беларусь предусмотрена ответственность за совершение охоты в особых местах: на территории заповедника, национального парка, заказника и на экологически неблагоприятной территории.

Однако, проведенное нами исследование показало, что браконьеры в абсолютном большинстве (93,7%) выбирают местом совершения незаконной охоты охотничьи угодья. Данный выбор обусловлен следующими факторами:

- ❖ ареал обитания охотничьих животных совпадает с границами охотничьих угодий;
- ❖ процесс выслеживания и преследования животных на территориях, не включенных в фонд охотничьих угодий, всегда сопряжен с опасностью обнаружения своей незаконной деятельности;
- ❖ незаконная охота на особо охраняемых территориях влечет за собой значительно большую ответственность, о чем не могут не знать злоумышленники;
- ❖ проведение незаконной охоты на экологически неблагоприятных территориях может быть сопряжено со значительным риском для жизни браконьеров.

Одним из важнейших элементов криминалистической характеристики по делам о незаконной охоте является механизм следообразования. Это обусловлено тем, что следовая картина преступления дает возможность сформировать представление о произошедшем событии, а обнаружение, фиксация, изъятие и изучение следов незаконной охоты способствует получению доказательственной базы по делам данной категории. Каждому виду (группе) преступлений соответствуют материальные последствия, обобщенные данные, о которых имеют большое практическое значение для раскрытия и

расследования преступлений. Безусловно такой вид преступлений, как незаконная охота обладает определенной спецификой слеодообразования, которую мы и рассмотрим ниже.

Как известно, следы преступления могут быть идеальными и материальными. В настоящее время некоторые авторы уже выделяют третий вид — виртуальные следы. Применительно к незаконной охоте, наибольшее значение имеют материальные следы, так как большинство подобных преступлений совершается в условиях неочевидности. Для незаконной охоты наиболее часто встречающимися материальными следами являются:

- ❖ объекты незаконной хоты (группы животных и их части) (78,2%);
- ❖ огнестрельное оружие (67,4%);
- ❖ холодное оружие (1,5%);
- ❖ боеприпасы (63,7%);
- ❖ самолетные орудия (5,3%);
- ❖ следы выстрела (5,3);
- ❖ следы транспортных средств (11,4%);
- ❖ следы обуви (3,5%);
- ❖ личные вещи преступников (12,6%);
- ❖ следы курения (4,7%);
- ❖ следы рук (1,4%);
- ❖ следы зубов (0,7%);
- ❖ следы животных (0,9%);
- ❖ следы крови (12,1%);
- ❖ следы слюны (0,6%).

Успех в раскрытии и расследовании преступления, установление личности преступника зачастую зависит от «следовой» картины, доступной для восприятия органов дознания, следователя и других властных участников процесса. Именно поэтому ученые-криминалисты уделяют особое внимание изучению личности преступника как носителя криминалистически значимой информации⁷.

Очень важными структурными элементами криминалистической характеристики преступления являются непосредственные признаки преступной личности. Данные признаки могут касаться как конкретных свойств конкретного человека (пол, возраст, внешние данные, черты характера и др.), так и его отношений (место рождения, место проживания, место работы, социальное происхождение и связи лица).

Стоит обратить внимание, что данный вид преступления имеет значительный гендерный перекос, так как совершается исключительно лицами мужского пола. Указанный факт обусловлен историческими обстоятельствами. Традиционно охота являлась исключительно мужским родом деятельности и подобная тенденция сохранилась до настоящего времени. В ходе изучения уголовных дел по незаконной охоте браконьеров женского пола не выявлено.

В соответствии с действующим законодательством на территории Республики Беларусь уголовная ответственность за незаконную охоту наступает с 16 лет. Однако, совершают этот вид преступлений, как правило, люди более старшего возраста. Так, из числа лиц, совершивших незаконную охоту, подавляющее большинство (61,8%) — это люди в возрасте от 36 до 49 лет. Следующая наиболее часто встречающаяся возрастная группа среди браконьеров — это люди в возрасте от 26 до 35 лет. Преступники в данной возрастной категории встречаются в 26,1% случаев. Гораздо реже встречаются браконьеры младшего либо старшего возраста. Так, браконьеры старше 50-ти лет встречались в 7,4% случаев по изученным уголовным делам, а преступники в возрасте от 16 до 25 лет встречались и вовсе в 4,7% случаев.

Абсолютное большинство браконьеров (96,9%) являются ранее не судимыми. Однако, необходимо обратить внимание, что ответственность за незаконную охоту по ч. 1 ст. 282 УК Республики Беларусь наступает при наличии административной преюдиции, т.е. совершения незаконной охоты в течении года после наложения административного взыскания за такое же нарушение. По образовательному уровню состав браконьеров можно определить следующий:

- ❖ 41,2% злоумышленников имели среднее образование;
- ❖ 31,2% преступников обладали средне-специальным образованием;
- ❖ 27,3% совершивших данное преступление имели высшее образование.

Подавляющее большинство браконьеров (84,9%) являются работающими людьми. Только 15,1% преступников официально нигде не работали. Из числа работающих преступников 18,5% занима-

ли руководящую должность в государственной либо коммерческой организациях. Также следует отметить, что 6,2% работающих браконьеров являлись сотрудниками правоохранительных органов либо сотрудниками организаций, в функции которых входила природоохранная деятельность. В ходе анализа личности преступника было установлено, что чаще всего браконьеры совершают преступления в одиночестве. Данное обстоятельство обусловлено тем, что браконьер, сознательно идя на совершение преступления, принимает меры к обеспечению конспирации своего злодеяния. Логика подобных действий понятна: чем меньше людей знает о совершенном преступлении, тем легче скрыть преступный факт. И только в 32,7% случаев в преступлении участвовали два и более лиц.

Крайне редко устанавливается причастность к незаконной охоте иностранных граждан. Чаще всего иностранными гражданами, совершившими незаконную охоту, являются граждане Российской Федерации. В данном случае местом совершения преступления является территория приграничных областей, чему способствует отсутствие пограничного контроля между нашими странами.

Таким образом, данные о криминалистической характеристике незаконной охоты имеют большую практическую значимость, так как являются важным инструментом следователя при расследовании уголовных дел данной категории и несомненно играют ориентирующую роль. Безу-

ловно, на первоначальном этапе расследования, когда, чаще всего, следователь находится в состоянии дефицита информации о преступлении, за счет знаний о криминалистической характеристике может выдвигать обоснованные версии в отношении неустановленных обстоятельств совершенного преступления. Это в значительной мере способствует определению направлений расследования конкретного уголовного дела, так как при установлении одного из элементов криминалистической характеристики незаконной охоты может быть получена информация о другом или сразу нескольких элементах и, следовательно, об их признаках и соответствующих этим признакам свойствах.

¹ См.: Шмонин А.В. Методика расследования преступлений. Учебное пособие. М., 2006. С. 60.

² См.: Ермолович В.Ф. Научные основы криминалистической характеристики преступлений. Монография. Мн., 1999. С. 34.

³ См.: Шурухов Н.Г., Зуев Е.И. Понятие и сущность криминалистической характеристики преступлений. В кн.: Криминалистика (актуальные проблемы). М.: Академия МВД СССР, 1988, С. 120.

⁴ См.: Егшин В.В. Методика расследования незаконной охоты. Диссертация. М., 2002. С. 19.

⁵ См.: Указ Президента Республики Беларусь 8 декабря 2005 г. № 580 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь 5 декабря 2013 г. № 551).

⁶ Всего изучено 108 уголовных дел за 2011—2014 гг. в Республике Беларусь.

⁷ См.: Смажтин Е.В. Право. Личность обвиняемого как объект изучения уголовно-процессуального права, криминалогии и криминалистики. Вестник Омского университета. Серия «Право» 2008. № 3 (16). С. 7.



Криминология. Практикум. 2-е изд., перераб. и доп. Учеб. пособие. Гриф НИИ образования и науки. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Лебедев С.Я., Иншаков С.М. и др. 2013. 367 с.

В практикуме предложены теоретические положения (криминологический словарь), упражнения в сочетании с проблемными вопросами, инструкции по проведению деловых игр, методический инструментарий (программа курса, контрольные тесты, критерии оценки на экзамене и дифференцированном зачете). Может использоваться как при самостоятельном изучении криминологии, так и в ходе семинарских и практических занятий.

Для студентов вузов, изучающих криминологию в высших учебных заведениях, а также преподавателей данной дисциплины.

СИСТЕМА МЕТОДОВ КОМПЛЕКСНОГО КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВНЕШНЕГО ОБЛИКА ЧЕЛОВЕКА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНУЮ И СЛЕДСТВЕННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПИЧУГИН,

кандидат юридических наук, старший преподаватель-методист методического отдела управления учебно-методической работы
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, майор полиции

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность

E-mail: pichugin81@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы использования методов комплексного исследования признаков внешности человека с позиции оперативно-разыскной и следственной деятельности. Обосновывается позиция, по которой дальнейшее совершенствования методологических положений криминалистической габитоскопии обусловлено влиянием анатомических, антропологических, расоведческих научных знаний.

Ключевые слова: криминалистическая габитоскопия, комплексность знаний, признаки внешности, криминалистическое исследование.

Annotation. In article actual problems of use of methods of complex research of signs of appearance of the person from a position of quick and investigation and investigative activity are considered. The position on which further improvement of methodological provisions of a criminalistic habitoscopy it is caused by influence of anatomic, anthropological, rasovedcheskikh scientific knowledge locates.

Keywords: criminalistic habitoscopy, complexity of knowledge, appearance signs, criminalistic research.

На современном этапе широкое применение в зарубежной и отечественной криминалистической науке получили комплексные методы исследования внешнего облика человека, возникшие на срезках научных положений анатомии; расоведения; этнической, возрастной, конституциональной антропологии; генетики; психологии восприятия; судебной медицины, образовав следующее актуальные для криминалистической габитоскопии направления: анатомическое (антропологическое), функциональное (динамическое), судебно-медицинское. Интенсивно также стало развиваться и генетическое направление.

Такое расширение содержательной части методов исследования связано с современными достижениями смежных с криминалистикой и судебной экспертизой наук естественного (в том числе биологического) и гуманитарного цикла. Это продик-

товано в значительной мере интересами самих криминалистов. Однако, выбор тех или иных методов криминалистического исследования в обязательном порядке должен согласовываться с требованиями адекватности и соотносимости признаков внешности. Именно от выбора метода зависит и сама возможность реализации комплексного подхода при криминалистическом исследовании внешнего облика человека — его осуществления и получения достоверного результата.

Оснований для деления методов на группы может существовать несколько. Однако, придерживаясь линии комплексного криминалистического исследования признаков внешности человека наиболее целесообразно их представлять в рамках реализации оперативно-разыскной, следственной и экспертной деятельности.

Классические методы криминалистического исследования признаков внешности, применяемые в рамках оперативно-разыскной, следственной и экспертной идентификации по своей природе могут быть весьма ограниченными и не находить своего эффективного применения в случаях возникновения сложных ситуаций расследования, связанных с установлением личности разыскиваемого лица. При таких обстоятельствах вполне оправданно применять методы из иных смежных с криминалистикой наук, которые позволяют дать более исчерпывающий ответ об особенностях внешнего облика разыскиваемого лица.

Из всего комплекса методов, апробированных такими науками, как антропология, генетика, судебная медицина, психология восприятия, вполне адаптированных для проведения комплексного криминалистического исследования признаков внешности, мы представим те, которые могут быть наиболее востребованы правоохранительной практикой в сфере установления личности человека.

Процесс применения методов комплексного криминалистического исследования признаков внешности человека в оперативно-разыскной и следственной деятельности взаимосвязан и востребован соответственно при проведении оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий, направленных на установление личности человека. В связи с этим, указанные виды деятельности рассматриваются нами параллельно, поскольку перечень реализуемых криминалистических методов в процессе их осуществления для получения необходимого результата востребован в обоих случаях. Такая схожесть дополнительно диктуется условиями и правилами проведения диагностических исследований, которые проводятся в данном случае, а именно в рамках оперативно-разыскной и следственной идентификации.

Реализация криминалистических методов, направленных на установление личности человека по признакам внешности необходима в ходе проведения следующих оперативно-разыскных мероприятий: опрос, наведение справок, наблюдение, отождествление личности; следственных действий: допрос, предъявление для опознания, следственный эксперимент.

В процессе осуществления оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий, в тех случаях, когда установлению личности человека не препятствуют факторы объективного и субъективного характера, востребуются традиционные криминалистические методы, основанные на сопоставлении признаков внешности, отображенных на фото-, видеокадрах; субъективном и словесном портрете, с одной стороны, и непосредственно наблюдаемом лице, с другой. К указанным относятся следующие методы: метод криминалистического описания, метод составления словесного портрета, метод изготовления субъективного портрета. Разработчиками современной интерпретации методов, которые используются в органах внутренних дел, являются В.А. Снетков, А.М. Зинин.

Метод криминалистического описания признаков внешности находит свое теоретическое и практическое отражение в широком спектре криминалистической литературы и заключается в отображении признаков внешности в произвольном словесном виде широкого комплекса признаков внешности. Указанный вид описания представляется в начале проведения следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий и реализуется в рамках расследования преступления и установления личности по «горячим следам».

Процесс реализации метода наиболее рельефно акцентируется в рамках осуществления следственного действия «допрос», путем фиксации в произвольном порядке признаков внешности разыскиваемого лица в соответствующем протоколе. Подобный механизм реализации метода в некоторой мере схож и с оперативно-разыскным мероприятием «опрос», «наведение справок».

По своему содержанию указанный метод представления признаков внешности достаточно широк и не последователен, что свидетельствует об отсутствии строгой системы изложения материала и применения соответствующих специальных терминов. Для исключения подобной тенденции криминалистический метод произвольного описания, как правило, преобразуется в другой более эффективный — метод словесного портрета.

Ю. Торвальд справедливо отмечает, что «...«говорящий портрет» должен обрисовать как можно точнее облик правонарушителя...»¹.

Наиболее полное определение, из которого вытекают принципы реализации метода словесного портрета, предложено В.А. Снетковым². Суть данного метода составляет реализация систематизированного по определенным правилам словесного описания, составленного с использованием специального терминологического аппарата. Положительная сторона реализации указанного метода во многом связана с его строгой логической основой.

Качественный и в полном объеме составленный словесный портрет разыскиваемого лица придает особую значимость оперативно-разыскному и следственному документу и позволяет в полной мере эффективно осуществлять процесс розыска и установления личности. Во многом эффективная реализация метода словесного портрета обусловлена применением другого метода, интегрированного из психологии восприятия. Так, в процессе осуществления оперативно-разыскного мероприятия «опрос», следственного действия «допрос» вполне эффективно может реализовываться метод психологической беседы³, широко применяемый в психологии восприятия для анализа факторов психической деятельности человека с целью создания условий для последующих доверительных отношений между субъектом органа расследования и очевидцем (подозреваемым в совершении преступления). Кроме того, данный метод в последующем может положительно сказаться на воспроизведении мысленного образа в рамках формирования визуальной криминалистической модели внешнего облика разыскиваемого человека.

В тех случаях, когда в распоряжении органов расследования имеются дополнительные материалы, даже косвенно способствующие установлению личности разыскиваемого человека по признакам внешности, применимы методы оперативно-разыскной и следственной идентификации, интегрированные из антропологии. В частности, метод словесного портрета может применяться в комплексе с инструментальными антропометрическими методами⁴ (основной описательный метод антропологии) в тех случаях, когда оперативный сотрудник, следовательно обладает фотоснимком задержанного лица, изготовленным в соответствии с определенным масштабом. В этом случае фотографическое изображение признаков внешности может быть

преобразовано в виде антропометрической схемы для детального определения антропометрических особенностей разыскиваемого: определении размерных, пропорциональных параметров как лицевой части головы, так и отдельных ее элементов. Так, имея в распоряжении фотоснимок разыскиваемого лица, изготовленный с соблюдением строго установленного масштаба, можно зафиксировать в специальной криминалистической карте размеры его элементов внешнего облика для целей установления личности.

Такое комплексное пересечение методов психологии восприятия и инструментальных методов антропологии возможно не только в рамках словесного портрета, но и, главным образом, в процессе реализации метода субъективного портрета. Он создает гораздо большее преимущество в сравнении с методом словесного портрета в процессе оперативного использования признаков внешности в целях розыска и установления личности в силу своей визуальной наглядности.

Метод субъективного портрета базируется на психологической научной основе, «природе» мысленного образа с точки зрения ключевых составляющих: процесса восприятия, фиксации (запоминания) и воспроизведения. В этом смысле такое единство предполагает активное использование в практике реализации метода совместного инструментария теории психологии восприятия и криминалистики, и, следовательно, привлечение соответствующих специалистов. Речь идет о методе, интегрируемом в комплексную теорию исследования признаков внешности из психологии восприятия — метода психологического моделирования⁵. Его содержание выражается в знаковой имитации психических явлений или организации различных видов человеческой деятельности в искусственно созданной среде, в частности признаков внешности. В этом смысле знаковая имитация это итоговый реализуемый продукт — субъективный (модель) портрет внешнего облика, в котором воплощены особенности восприятия и фиксации мысленного образа очевидца произошедшего события.

Однако, интеграция методов исследования признаков внешности происходит не только на уровне психологии восприятия; вполне приемлемо в данном случае применение методов биологических

наук, позволяющих ответить на вопросы происхождения разыскиваемого человека, в том числе его антропологической (этнической) принадлежности, в объеме необходимом для такого исследования.

Антропологические исследования современного населения дают информацию практически о любой системе признаков внешности человеческого организма. Основным объектом изучения становятся выборки из тех или иных совокупностей человеческих популяций. Чаще всего они имеют достаточно определенные географические, возрастные и популяционные границы. Ввиду этого становится возможным широкое применение различных методов из смежных с криминалистикой наук (антропологических, судебно-медицинских, генетико-популяционных методов, широкого спектра статистических методов и т.д.), благодаря которым удастся получать существенно более достоверную информацию о разыскиваемом человеке, в том числе о возможностях изменчивости его признаков внешности. В этом смысле реализация метода субъективного портрета взаимно пересекается с множеством других методов наук естественнонаучного цикла, но наиболее рельефно с разделом антропологии — расоведение. Именно там содержится перечень интересующих криминалистическую габитоскопию методов и наиболее эффективного среди них — метода обобщенного портрета⁶. Сущность данного метода состоит в локализации определенной выборки людей со схожими антропологическими параметрами внешности. Такая выборка способствует углубленной конкретизации и акцентированию внимания на расовых особенностях разыскиваемого лица. Тем самым, предоставляя сотруднику оперативно-разыскных подразделений и следователю дополнительную оперативную информацию о возможном происхождении и пребывании разыскиваемого человека, способствующей последующему эффективному розыску и установлению лица совершившего преступление. В этом смысле метод обобщенного портрета взаимосвязан и с методом генетики — популяционно-статистическим. Этот метод позволяет обосновать распространение отдельных признаков внешности в человеческих популяциях, объединенных антропологической составляющей и обусловленных распространением сходных генов, посредством проведения статистического анализа.

Указанные методы могут быть применены в процессе оперативно-разыскного мероприятия «наблюдение», а также в процессе следственного действия — «предъявление для опознания». Наблюдающий (опознающий) должен ответить, является ли наблюдаемое (предъявляемое) лицо тем самым, которое имеет отношение к расследуемому преступлению. Наблюдающий (опознающий) мысленно представляет и фиксирует комплекс признаков внешности, с помощью которых он произвел оперативно-разыскную и следственную идентификацию.

Применение вышеуказанных методов также возможно в рамках проведения следственного эксперимента, когда предъявляется внешность подозреваемого на том же расстоянии и примерно в то же время, когда было совершено преступление, с целью проверки достоверности показаний очевидца.

В процессе реализации метода субъективных портретов в рамках деятельности оперативно-разыскных подразделений и следственных органов могут возникнуть сложные ситуации, обусловленные применением, разыскиваемым лицом знаний, умений и навыков, приобретенных в ходе систематической преступной деятельности (использовании правил и приемов конспирации, оперативном изменении предметов одежды и т.д.), а также в результате проведенных хирургических (пластических) изменений анатомических элементов лицевой части головы. Кроме того, трудности могут быть обусловлены биологическими феноменами, к примеру, наличием двойников (близнецов)⁷ практически не отличимых по признакам внешности от разыскиваемого лица.

В связи с этим рассмотрим методы, способствующие эффективному криминалистическому установлению личности по признакам внешности в данных случаях.

Следует отметить, что даже тщательно продуманные действия лицом, совершившим преступление, направленные на оперативные изменения предметов своей одежды, не могут способствовать полному изменению фигуры, пластики движений тела или скрыть какие-либо анатомические особенности и особые приметы.

Суть идеи оперативного изменения сопутствующих элементов внешнего облика человека заключается в том, чтобы создать объективные предпо-

сылки, препятствующие идентификации личности по признакам внешности. Однако, разумеется, это зависит не только от качественного изменения собственно самих сопутствующих элементов внешнего облика, но и комплексного изменения динамических признаков в корреляции с психологическими особенностями (особенности походки, жестикуляции, артикуляции, произношения отдельных слов), что весьма сложно, так как существует проблема внутреннего психологического контроля своих действий, отказа от приобретенных привычек и т.д.

В связи с этим обстоятельством выявление лиц, совершивших преступление и оперативно изменивших сопутствующие элементы внешнего облика, должно строиться по логическому принципу поиска каких-либо биологических и психологических отклонений (не соответствий) в движениях частей тела, лица. Кроме того, вполне применим спектр криминалистических методов, ориентированных на исследование динамических особенностей (признаков) внешности человека, разработанных В.Г. Булгаковым⁸.

Наиболее эффективно указанные методы могут быть реализованы в процессе проведения оперативно-разыскных мероприятий «наблюдение», «отожествление личности».

Следует также отметить, что наиболее сложные оперативно-разыскные и следственные ситуации возникают при наличии оперативной информации о проведенных разыскиваемым лицом хирургических (пластических) операциях, касающихся изменения анатомических элементов. В этом случае оперативным сотрудником может быть применен эффективный комплекс экспресс-методов Яаннарелли⁹, который акцентирует свое внимание на исследовании ушной раковины человека. В частности на исследовании расположения (взаиморасположения) элементов ушной раковины (завитка, противозавитка и др.), наличия или отсутствия частных особенностей (дарвинов бугорок и др.) и т.д.

В качестве сопутствующего, способствующего установлению личности человека после хирургических операций, можно назвать генеалогический метод¹⁰, применяемый в генетике и антропологии.

Сущность метода состоит в изучении родословных на основе законов наследования признаков внешности и установления характера наследования

каких-либо особенностей внешности человека. Так, устанавливают наследование анатомических элементов, роста, умственного и психического развития, а также генетических заболеваний, отображаемых на теле человека в виде особых примет. По данным о проявлении заболевания или какого-то изучаемого свойства внешности у членов родословной с помощью специальных методов генетико-математического анализа решается задача установления наследственного характера заболевания. Метод включает два этапа: собирание информации о признаках внешности близких родственников разыскиваемого лица; анализ полученной информации и формирование генеалогической цепочки проявлений «особых примет» генетической природы человека. Указанный метод тем информативнее, чем больше имеется достоверных сведений о здоровье родственников больного.

Подобные методы также не менее эффективны в случаях, если имеется информация о наличии двойников (близнецов)¹¹ разыскиваемого лица. В таких случаях совершенно справедливо, что у субъекта розыска возникают сомнения о личности разыскиваемого и возникает необходимость в расширении круга применяемых методов для подтверждения, либо опровержения подобных фактов, существенно выходя за рамки методов сугубо криминалистических. Одним из эффективных методов смежных с криминалистикой наук и применимых в данном случае является близнецовый метод¹², основанный на сопоставлении признаков внешности человека генетически идентичных (монозиготных) и неидентичных (дизиготных) близнецов. Монозиготные близнецы имеют идентичный набор генов, у дизиготных, как и у родных братьев и сестер в среднем 50% общих генов. Данный метод основан на предпосылке, что средовое влияние, оказываемое на близнецов происходит не равномерно, что сказывается на различиях динамических и некоторых анатомических элементах внешности. Кроме того, выявляется степень зависимости влияния генотипа и среды на психологические качества близнецов (выбор носимой одежды, и предметов; степень владения определенными навыками и привычками).

¹ См.: Торвальд Ю. Век криминалистики. М.: изд-во: «Прогресс», 1991. С. 28.

² См.: *Снетков В.А.* Габитоскопия. Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1979.

³ См.: *Любимов В.В.* Психология восприятия. Учебник. / В.В. Любимов. М.: Эксмо, 2007.

⁴ См.: *Рогинский Я.Я., Левин Н.С.* Антропология. М., 1996.

⁵ *Мерлин В.С.* Психология индивидуальности // Избранные психологические труды. М., 1996.

⁶ См.: *Маурер А.М.* Обобщенный фотопортрет: История, методы, результаты // Вестник Московского университета. Научный журнал. серия XXIII Антропология № 1. М., 2009.

⁷ См.: *Зинин А.М., Липовецкая Н.Г.* Использование методов портретной идентификации при изучении близнецов // Вопросы антропологии. 1971. Вып. 39.

⁸ См.: *Булгаков В.Г.* Основы криминалистического исследования динамических признаков человека. М.: Изд-во: Юрлитинформ, 2009.

⁹ См.: *Ali M., Javed M.Y., Basit A.*, Ear Recognition Using Wavelets, Proceedings of Image and Vision Computing New Zealand 2007, pp. 83—86.

¹⁰ См.: *Марютина Т.М., Григоренко Е.Л.* Психогенетика. М.: Аспект Пресс, 1999.

¹¹ См.: *Личугин С.А.* Использование двойников при совершении резонансных преступлений и проблемы, связанные с установлением их личности // Российский следователь № 15-2012.

¹² См.: *Малых С.Б., Егорова М.С., Мешкова Т.А.* Основы психогенетики. М.: Эпидавр, 1998.

УДК 34

ББК 67

ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ОЛЬГА ВИТАЛЬЕВНА ТУРБИНА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры Конституционного и муниципального права

Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: evg.hazow@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Актуальность данной статьи обусловлена тем, что организованная преступность и незаконная миграция сегодня становятся одной из важнейших проблем современного мира. Организованная преступность и незаконная миграция превратились в одну из наиболее острых политико-правовых проблем российского общества.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, организованная преступность; криминальная среда; незаконная миграция; этническая преступность.

Annotation. This article is relevant due to the fact that organized crime and illegal migration today become one of the most important problems of the modern world. Organized crime and illegal migration has become one of the most acute political-legal problems of the Russian society.

Keywords: operatively-search activity, and organized crime; criminal environment; illegal migration; ethnic crime.

В значительной степени росту преступности в России способствует нелегальная миграция. Руководством страны перед правоохранительными органами поставлены задачи по совершенствованию

качества работы по противодействию незаконной миграции; проводятся мероприятия, предусмотренные Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период

до 2025 г., а также программой Сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств по противодействию незаконной миграции на 2012—2014 гг.¹ Незаконная миграция — это явление, которое в современном мире приобретает все более многочисленные и сложные формы, начиная от незаконной трудовой миграции и заканчивая торговлей людьми в контексте роста транснациональной организованной преступности. Исходя из международных стандартов, незаконная миграция — это один из видов организованной преступности.

Понятие «миграция» имеет латинские корни и в переводе означает перемещение или переселение². Анализируя социально-демографические факторы, влияющие на организованную этническую преступность, особый акцент необходимо сделать на миграцию.

Организованная преступность и незаконная миграция сегодня становятся одной из важнейших проблем современного мира (например, Франция). Негативные последствия ее проявлений в той или иной мере испытывают на себе все государства, в том числе и Россия. Новые межгосударственные отношения с «дальним и особенно с ближним зарубежьем», национальные конфликты на этнической, политической, религиозной и экономической почве, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении пограничного и иммиграционного контроля — эти и другие факторы сделали российскую территорию достаточно свободной для въезда различных категорий мигрантов, в том числе и криминальной направленности.

По-прежнему в числе основных дестабилизирующих фактов, оказывающих негативное влияние на состояние криминальной обстановки в стране, ее социально-экономическое развитие, остаются организованная преступность и незаконная миграция.

Под незаконной миграцией понимаются осуществляемые с нарушением установленных правил территориальные перемещения населения, сопровождающиеся изменением места жительства.

Различают миграцию добровольную и вынужденную, внешнюю и внутреннюю.

Криминальная миграция — въезд на территорию России иностранных граждан и лиц без граж-

данства с целью осуществления преступной деятельности.

Следует отметить, что порой единственным источником доказательственной информации незаконной миграции (ст. 322¹ УК РФ) являются данные оперативно-разыскной деятельности. В соответствии со ст. 89 УПК РФ использование результатов ОРД в доказывании не допускается, если они не отвечают предъявляемым УПК РФ требованиям³.

Решение задач оперативно-разыскной деятельности, сформулированных в ФЗ об ОРД (ст. 2), несомненно, проистекает в условиях и с учетом особенностей среды функционирования конкретного органа внутренних дел (оперативного подразделения)⁴. Противодействие преступности мигрантов становится одной из важнейших задач оперативных подразделений ОВД.

Российская преступность все чаще выходит на международный уровень. Необходимо совершенствование международного взаимодействия в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции, проведения совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий. Незаконная миграция — это одна из самых важных и тревожных тем для современной России. По противодействию незаконной миграции и этнической преступности в Московском уголовном розыске ГУ МВД России по г. Москве был создан отдел по организации работы и раскрытию преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (6 ОРЧ).

Основной задачей, стоящей перед сотрудниками 6 ОРЧ, является борьба с организованными преступными группами и преступными сообществами, «ворами в законе», торговлей людьми, вымогательством, незаконной миграцией, похищениями людей и этническими бандформированиями.

Значительный общественный резонанс и недовольство россиян на протяжении последних лет вызывает организованная преступность и незаконная миграция.

Терроризм, экстремизм, наркомания, коррупция и незаконная миграция — реальные факторы, подрывающие национальную безопасность и доверие

граждан к государственным органам государственной власти.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого количества незаконных мигрантов.

Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин негативного отношения к мигрантам части населения России, способствует росту общеуголовной преступности.

Руководитель отдела исследований современных криминальных угроз при Университете Париж II Пантеон — Ассас К. Ровера в интервью «Российской газете» констатировала: «Самая опасная и скрытая категория преступников — этнические, входящие в группировки, члены которых связаны давними родственными узами»⁵.

Следует констатировать, что в условиях все большей «открытости» границ, либерализации отношений между странами и людьми международная преступность заявляет о себе все более активными и общественно-опасными деяниями, связанные с экстремизмом, терроризмом, заказными убийствами, похищением людей, незаконной миграцией и т.п.

К сожалению, несовершенство нашего законодательства позволяет мигрантам вполне законно раствориться на бескрайних просторах Российской Федерации.

В существовании проблемы с нелегальной миграцией не последнюю роль играют и сами работодатели. В погоне за выгодой они идут на нарушение закона. Выявлять нелегальных мигрантов очень сложно, потому что они «мигрируют» даже по приезде: регистрируются по одному адресу, а фактически проживают по другому.

Среди нелегальных мигрантов много преступников, которые приезжают в Россию не для того, чтобы здесь честно зарабатывать. Преступность мигрантов обладает высоким уровнем латентности.

В нашей стране одной из важных причин существования и развития криминальной среды являются криминальные мигранты, особенно сезонные и «маятниковые».

В США обязательно дактилоскопируются все въезжающие в эту страну иностранцы, причем без

учета их права на выбор. Опыт США в этом отношении мог бы быть использован в России, в частности, в контроле за миграционными потоками.

Этнические мигранты формируют преступные сообщества, серьезно влияют на криминогенную ситуацию на региональном и межрегиональном уровнях. Значительную криминогенную роль играют трансформации в сознании и жизни иммигрантов: жесткость межэтнических отношений; неудовлетворенность условиями жизни и труда, чувство безвыходности; нежелание или невозможность возвращения в родную страну⁶.

Естественно, что такой огромный массив мигрантов имеет в своей социологической структуре такой элемент, как преступные сообщества. Если ранее они не носили организованного характера, то к настоящему времени уже с уверенностью можно говорить о функционировании организованных преступных сообществ.

Как отметил в своем докладе начальник ГУ МВД России по г. Москве, выступивший перед депутатами Московской областной Думы с отчетом о результатах работы столичной полиции за 2013 г.⁷: «Серьезно обостряют криминальную ситуацию в столице именно иногородние граждане, прибывшие из других регионов нашей страны. Обоснованное недовольство жителей столицы вызывает высокий уровень концентрации этнических мигрантов, что в свою очередь, становится почвой для возникновения экстремистских настроений⁸.

Криминальная ситуация создается криминальной средой как частью общества, пораженной преступной идеологией, для которой доходы от противоправной деятельности становятся основным источником обогащения. Как социально-криминальное явление в содержательном смысле она состоит из физических лиц, ее образующих и объединенных в социальные группы антиобщественной направленности, криминальные организации, сообщества, категории лиц, занимающихся противоправной деятельностью, незаконной миграцией, этнической преступностью. Она имеет свои уровни общественной опасности и криминальной активности и может быть подвергнута статистическим, социологическим, криминологическим, аналитическим и оперативно-разыскным измерениям. Представляется, что в ближайшее время не следует

ожидать изменений тенденций этнической преступности к лучшему.

Сложное социально-экономическое положение в некоторых субъектах РФ, странах СНГ обуславливает пополнение криминальной среды лицами, не имеющими постоянных источников доходов и рода занятий.

Незаконные мигранты изыскивают различные нелегальные пути по регистрации на территории России в городах и населенных пунктах, заключают фиктивные браки, арендуют или приобретают жилплощадь, меняют национальные фамилии на славянские, уклоняются от уплаты налогов и т.д.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., отмечено, что миграция в России, по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, — невысока и распространяется преимущественно на граждан государств — участников Содружества Независимых Государств⁹.

Развал СССР пагубно сказался не только на балансе мироустройства (например, Украина), но и на взаимоотношениях народов бывших социалистических республик, ныне независимых государств. Лишенные единого экономического пространства республики бывшего СССР — теперь самостоятельные государства, которые погрузились в трясину нищеты; их граждане в поисках заработков привычно двинулись за помощью в Россию и в другие европейские страны.

Эффективная оперативно-разыскная деятельность, направленная на выявление физических лиц, составляющих криминальную среду, документирование их противоправной деятельности, принятие превентивных оперативно-разыскных и уголовно-правовых мер, нейтрализующих криминальную активность преступных организаций и преступных сообществ — это важная часть социально-государственного контроля над криминальной средой¹⁰.

Взяточничество и казнокрадство как неотъемлемый паразитический спутник ушедшего в историю монархического государства, претерпело изменения и стало коррупцией, достигающей гипертрофированных размеров.

Незаконная миграция должна быть объектом постоянного и квалифицированного оперативно-разыскного и профилактического воздействия.

Нейтрализация незаконной миграции, снижение ее активности как одна из основных задач оперативно-разыскной деятельности, лежит в русле задачи по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию преступлений и усилению борьбы с наиболее распространенными видами преступлений, осложняющими оперативную обстановку в стране. Для этого необходимо активизировать оперативный поиск по сбору, хранению и использованию оперативной информации о незаконных мигрантах, их сосредоточении, усилить оперативное проникновение в нее за счет своевременного и эффективного использования всего арсенала оперативно-разыскных мероприятий, а так же средств и методов более эффективного использования возможностей оперативной разработки по нейтрализации криминальных «авторитетов» и лидеров преступных организаций и сообществ этнической направленности¹¹.

Становится фактом нашей действительности, что незаконная миграция стала не только серьезнейшей проблемой, осложняющей оперативную обстановку, но и фактором, посягающим на государственную и общественную безопасность самого государства.

Из сложившейся ситуаций в настоящее время в стране можно констатировать, что незаконная миграция представляет собой качественно новый феномен как по масштабам преступных проявлений, так и по степени криминального противодействия правоохранительной системе.

Понятно, что этнические преступные формирования, в которые входят мигранты, стремятся создать систему защиты от социального контроля, основанную на коррупции, запугивании и насилии. По своей сути коррупция является инструментом, используемым этнической преступностью для достижения своих целей. В связи с этим главной задачей для них является получение стратегической, тактической и иной информации о деятельности органов внутренних дел и в особенности оперативных подразделений.

Нередко оперативные подразделения оказываются беззащитными перед организованными этническими преступными формированиями, а опера-

тивные сотрудники проигрывают в противоборстве с хорошо подготовленными и технически вооруженными преступниками, поскольку не обладают должными знаниями и навыками по сокрытию и содействию в тайне оперативно-разыскных замыслов и действий, осуществляемых в противовес конспиративным навыкам, знаниям и действиям преступников. Следовательно, оперативные подразделения и правоохранительные органы в целом обязаны не только обеспечивать надежную защиту своих секретов от организованной этнической преступности, но и следуя технике борьбы, осуществлять упреждающие действия (принцип ОРД — наступательность). Прежде всего важна постоянная и целенаправленная работа по сбору, накоплению и систематизации оперативно-разыскной информации о тенденциях развития и процессах, происходящих в этнической криминальной среде и ее организованной части.

Главное — совершенствование оперативно-разыскной тактики, обеспечивающей решение сложных задач борьбы с этнической организованной преступностью и незаконной миграцией, где современная преступная среда и особенно ее организованная часть выступает в качестве противоборствующей стороны органам внутренних дел. Преступность мигрантов все в большей степени приобретает характер организованной транснациональной.

Таким образом, основу процессов раскрытия и расследования рассматриваемого вида преступлений должна составлять разведывательная информация. При подтверждении информации об организации незаконной миграции, соответственно, возникает необходимость документирования всех фактов преступной деятельности на каждой стадии совершения преступления (въезда, транзита, пребывания). Данная деятельность осуществляется оперативными службами и выражается в последовательности проведения всего комплекса оперативно-разыскных мероприятий, предусмотренных законом об оперативно-разыскной деятельности. Следует отметить, что порой единственным источником доказательственной информации о рассматриваемом виде преступлений являются данные оперативно-разыскной деятельности. Не стоит думать, что действующая в России незаконная миграция и этнические преступные формирования, менее

криминализированы и менее опасны. Необходимо отметить наличие определенных проблем, в числе которых недостаточно эффективные системы учета мигрантов, находящихся на территории России, контроля за их деятельностью и практического взаимодействия подразделений и служб МВД России и территориальных органов ФМС России при выявлении раскрытия и расследовании организации незаконной миграции. Одним из эффективных способов предупреждения преступлений мигрантов — это проведение совместных оперативно-профилактических и оперативно-разыскных мероприятий.

Следовательно, нелегальная миграция становится одним из источников формирования и дальнейшего существования этнических преступных групп на территории Российской Федерации. Существующее законодательство в целом позволяет правоохранительным органам осуществлять адекватное противодействие организации незаконной миграции и ее профилактику.

¹ См.: В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2012 г.

² См.: *Комлев Н.Г.* Словарь иностранных слов. М., 2006. С. 307.

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2014 г.

⁴ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2013 г. вступивший в силу с 3 января 2014 г.) «Об оперативно-разыскной деятельности» <http://www.pravo.dov.ru>. Федеральный закон Российской Федерации 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) «О полиции» Собрание законодательства РФ 14 февраля 2011 г., № 7, Ст. 900; <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ См.: Российская газета. 2012. 23 октября.

⁶ *Панинус О.С.* Противодействие преступности мигрантов-иностранцев в Российской Федерации. Международный юридический журнал «Прокуратура и следствие в странах СНГ» № 6, 2014, С. 19.

⁷ См.: О состоянии преступности в России (январь—декабрь 2013 г.) ФКУ ГИАЦ МВД России, М., 2014 г., О состоянии преступности в России (январь 2014 г.) ФКУ ГИАЦ МВД России, М., 2014 г.

⁸ См.: Еженедельная газета ГУ МВД России по г. Москве. Петровка-38. № 7 (9412). С. 2.

⁹ См.: В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2012 г.

¹⁰ См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Роль, место и значение оперативно-разыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5.

¹¹ См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2.

ЗНАЧИМОСТЬ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МВД РОССИИ

ВАСИЛИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ БЫКАДОРОВ,

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

ФЕДОР ПЕТРОВИЧ ВАСИЛЬЕВ,

доцент кафедры УДСОП, доктор юридических наук, доцент, полковник полиции,

член Российской академии юридических наук (РАЮН)

E-mail: vasilev17@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Современные вопросы обеспечения правопорядка той или иной службой безопасности МВД России и его территориальных органов следует решать в соответствии с международными стандартами, а также с учетом проводимой социальной политики страны. Территориальные органы МВД России в процессе осуществления своих государственных функций и предоставления госуслуг физическим и юридическим лицам должны также руководствоваться соответствующими техническими регламентами. В условиях наличия угрозы терактов данные нормативные правовые акты выступают как обязательные нормы в деятельности не только контролирующих органов, но и собственников (участников правоотношения).

Ключевые слова: административный, безопасность, закон, МВД, ОВД, органы, РФ, регулирование, регламент, территория, технический, требования, ТОВД, полиция, правопорядок, правонарушение, правила, субъекты, указ.

Annotation. current issues of law enforcement, the security service of the Russian Ministry of Internal Affairs and its territorial bodies should be carried out in accordance with international standards, and also in view of the social policy of the country. Territorial bodies of the Ministry of internal affairs in the implementation of their public functions and the provision of public services to physical and legal persons should also be guided by the relevant technical regulations. Indeed, in view of the threat of terrorist attacks these regulations serve as binding norms in activities not only regulators but owners (members relationships). In connection with the chosen theme authors will be in demand by readers at different levels.

Keywords: administrative, security, the law, the Ministry of Internal Affairs, Internal Affairs bodies, the Russian Federation, regulation, rules the territory, technical requirements, TOVD, police, rule of law, tort, rules, subjects, the Decree.

Надо отметить, что ныне невозможно гарантировать обеспечение той или иной безопасности без знаний требований норм соответствующих технических регламентов. Основным субъектом их разработки является Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, ее полномочия определены в Указе Президента России от 16 августа 2004 г. № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю»¹ (в ред. от 21 декабря 2013 г.).

Особую роль технические регламенты играют в деятельности МВД России и его территориальных органов, других подразделений и уч-

реждений играют в области обеспечения безопасности страны, граждан — всех участников правоотношения, в том числе безопасности самих сотрудников ОАД (подразделений — внутренняя безопасность).

В настоящее время технические регламенты следует классифицировать следующим образом: технические регламенты, установленные федеральными законами; технические регламенты, установленные Правительством России; технические регламенты, установленные соответствующими субъектами управления (федеральным органом исполнительной власти); техни-

ческие регламенты, установленные Таможенным союзом².

Подобное разделение способствует точному пониманию и толкованию регламентов в правовом государстве, а также качественному профессиональному образованию. При этом вышеназванные виды технических регламентов дополнительно следует рассматривать также и с адресной точки зрения. Например, *выделяют технические регламенты, регулирующие*: оборот (процессы производства, эксплуатации, обеспечение и сбыт) транспортных средств и лифтов; оборот (процессы хранения, сбыта) топливно-энергетических, горюче-смазочных материалов; оборот (процессы производства, хранения, переработки, перевозки и сбыта) пищевых продуктов (масложировые, соки, молоко и др.).

Важность технических регламентов определяется в результате урегулирования *таких вопросов, как*: регистрация транспортных средств юридических и физических лиц (владение, пользование, распоряжения ими, их оборот); обеспечение пожарной безопасности; эксплуатация и использование зданий и сооружений; исполнение должностных обязанностей сотрудниками и их ответственность за нарушения требований технических регламентов (стандартов) и др.

В связи с этим следует отметить, что для обеспечения реализации конкретных регламентных требований руководителям (ответственным лицам территориальных ОВД) *надо знать порядок*: исполнения государственных функций в определенной области; осуществления административных (должностных) процедур в рамках требований соответствующих технических или административных регламентов и нормативных правовых актов (далее — НПА), имеющих непосредственное отношение к техническому регламенту; исполнения госфункций в отношении специальных субъектов.

В настоящее время задачами правоохранительных органов, в частности ФСИН и ОВД, *являются*: совершенствование организации и обеспечения деятельности собственного ведомства; профессиональный подход к вопросам обеспечения правопорядка на автодорожном, железнодорожном, водном, воздушном и речном транспорте (объектах); специфические особенности обеспечения безопасности в специальных учреждениях (в местах, исполняю-

щих наказания, связанные с лишением свободы и не связанные с лишением свободы); качественная организация работы нарядов сопровождения (конвоирования); совершенствование обязанностей нарядов сопровождения поезда (например, внутренние войска МВД России); разрешение вопросов порядка взаимодействия работников транспортных организаций с нарядом конвоирования; своевременный контроль за работой учреждения, транспорта и т.п., имеющихся на территории конкретного учреждения, организации, которые требуют осуществления комплексного характера эксплуатации и контроля.

Анализ различных НПА, направленных на техническое регулирование, в том числе изучение административных и технических регламентов, позволит: во-первых, повысить профессиональное мастерство должностных лиц; во-вторых, усовершенствовать выполнение полномочий территориальными органами; в-третьих, обеспечить устойчивое состояние безопасности; в-четвертых, развить нормотворческую деятельность в ведомствах³; в-пятых изучение технических регламентов (стандартов) в процессе служебной деятельности (самообразование) и в образовательных организациях МВД России способствуют качественному разрешению вопросов обеспечения безопасности.

Сегодня, в условиях наличия угрозы терроризма, все ведомственные образовательные учреждения обязаны уделять внимание вопросам технического регулирования, т.е. техническим регламентам. Они выражаются в профессиональной подготовке (профессионально-правовая грамотность) всех категорий должностных лиц (граждан), *которые имеют непосредственное отношение к вопросам*: обеспечения той или иной безопасности (регулирования); эксплуатации (обороту) объектов повышенной опасности; осуществления государственного контроля и надзора; осуществления управленческих функций и др.

Вместе с тем, в системе правоохранительных органов, учитывая их основную задачу — обеспечение внутренней безопасности страны, имеется своя специфика. Так, в их ведении находятся: воинские подразделения, части ВВ МВД России, различные производственно-образовательные (жилищные, социально-производственные и хозяйственные комплексы, строения) учреждения, а также территори-

альные органы с соответствующими административными зданиями (гаражи, тирсы, полигоны, склады различного предназначения и т.д.) и сооружениями, в процессе эксплуатации (оборота) которых руководителям и отдельным категориям сотрудников в целях обеспечения собственной, т.е. внутренней, безопасности (жизнедеятельность специального или иного учреждения) следует непосредственно руководствоваться именно конкретными техническими регламентами. Например, в образовательных учреждениях ответственным лицам необходимо знать: о пожарной безопасности, об эксплуатации лифтов и определенных зданий и сооружений, образовательные стандарты, правила потребления электроэнергии (силовой кабель, электрощитовые, допуск и т.д.).

В существующих ныне стандартах ведомственного образования отсутствуют требования, согласно которым выпускники вузов обязаны знать технические регламенты. В связи с этим и в соответствующих учебных дисциплинах нет специальных разделов, посвященных техническим регламентам.

Между тем административные и технические регламенты выступают как виды требований в управленческой деятельности, и они регулируют общественные отношения в России. Регламентные требования направлены на обеспечение внутренней и внешней безопасности страны (участников правоотношения), а также индивидуальной безопасности юридических и физических лиц. Однако, административно-технические регламенты могут присутствовать в науке и на практике (профессиональной деятельности) только при условии, если им будет уделяться всестороннее внимание.

Сегодня каждое направление деятельности правоохранительных и иных государственных (контролирующих) органов, особенно в области обеспечения безопасности и профилактической работы, нацелено на недопущение чрезвычайных происшествий и ситуаций, в связи с чем требуется конкретизация не только внутренней, но и внешней деятельности любого субъекта, обеспечивающего ту или иную безопасность. Именно поэтому в целях развития ведомственной и иной науки и образования в настоящее время существует настоятельная необходимость в научной разработке вопросов безопасности (наличие прямой террористической и иной

угрозы) и соответствующем учебно-методическом обеспечении подготовки сотрудников тех или иных служб и подразделений правоохранительных органов (ФСБ, МЧС, МВД, ФСИН России и др.). Одним из таких направлений является введение дополнительных образовательных дисциплин (предметов) с учетом норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Рос. газ. 2012, 31 дек.).

Одновременно вопросы обеспечения реализации соответствующих технических регламентов должны проходить через учебные программы во всех образовательных учреждениях Минюста и МВД России в виде спецкурса, в том числе проведение научно-исследовательских работ по соответствующим темам. Кроме того, необходима организация проведения занятий в рамках служебной подготовки по изучению требований технических регламентов⁴.

В настоящее время не только руководителям всех уровней, следователям, дознавателям, среднему, старшему и высшему начсоставу органов внутренних дел следует знать общеустановленные определения (термины), соответствующие НПА в области технического регулирования, которых следует употреблять в процессе служебной деятельности, оформлении (расследовании) соответствующих служебных документов. В том числе при расследовании уголовных (ОРМ) и административных дел, когда связано с нарушениями требований технических регламентов (стандартов). В частности, в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁵ закреплено единое толкование (они учитываются в технических регламентах), а именно:

- ☛ **безопасность продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации** — состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений;
- ☛ **ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры** — обязательные для исполнения

требования и процедуры, устанавливаемые в целях защиты от рисков, возникающих в связи с проникновением, закреплением или распространением вредных организмов, заболеваний, переносчиков болезней или болезнетворных организмов, в том числе в случае переноса или распространения их животными и (или) растениями, с продукцией, грузами, материалами, транспортными средствами, с наличием добавок, загрязняющих веществ, токсинов, вредителей, сорных растений, болезнетворных организмов, в том числе с пищевыми продуктами или кормами, а также обязательные для исполнения требования и процедуры, устанавливаемые в целях предотвращения иного связанного с распространением вредных организмов ущерба;

- ❖ **декларирование соответствия** — форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов;
- ❖ **декларация о соответствии** — документ, удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов;
- ❖ **заявитель** — физическое или юридическое лицо, которое для подтверждения соответствия принимает декларацию о соответствии или обращается за получением сертификата соответствия, получает сертификат соответствия;
- ❖ **знак обращения на рынке** — обозначение, служащее для информирования приобретателей, в том числе потребителей, о соответствии выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов;
- ❖ **знак соответствия** — обозначение, служащее для информирования приобретателей, в том числе потребителей, о соответствии объекта сертификации требованиям системы добровольной сертификации или национальному стандарту;
- ❖ **идентификация продукции** — установление тождественности характеристик продукции ее существенным признакам;
- ❖ **контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов** — проверка выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем тре-

бований технических регламентов к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и принятие мер по результатам проверки;

- ❖ **международный стандарт** — стандарт, принятый международной организацией;
- ❖ **национальный стандарт** — стандарт, утвержденный национальным органом Российской Федерации по стандартизации;
- ❖ **орган по сертификации** — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации;
- ❖ **оценка соответствия** — прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту;
- ❖ **подтверждение соответствия** — документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров;
- ❖ **продукция** — результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях;
- ❖ **риск** — вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда;
- ❖ **сертификация** — форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров;

- ❖ **сертификат соответствия** — документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров;
- ❖ **система сертификации** — совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом;
- ❖ **стандарт** — документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения;
- ❖ **стандартизация** — деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг;
- ❖ **техническое регулирование** — правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия;
- ❖ **технический регламент** — документ, который принят международным договором РФ, подлежащим ратификации в порядке, установленном законодательством РФ, или в соответствии с международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента России, или постановлением Правительства России, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации);
- ❖ **форма подтверждения соответствия** — определенный порядок документального удостоверения соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
- ❖ **схема подтверждения соответствия** — перечень действий участников подтверждения соответствия, результаты которых рассматриваются ими в качестве доказательств соответствия продукции и иных объектов установленным требованиям;
- ❖ **свод правил** — документ в области стандартизации, в котором содержатся технические правила и (или) описание процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции и который применяется на добровольной основе в целях соблюдения требований технических регламентов;
- ❖ **региональная организация по стандартизации** — организация, членами (участниками) которой являются национальные органы (орга-

низации) по стандартизации государств, входящих в один географический регион мира и (или) группу стран, находящихся в соответствии с международными договорами в процессе экономической интеграции;

- ❖ **стандарт иностранного государства** — стандарт, принятый национальным (компетентным) органом (организацией) по стандартизации иностранного государства;
- ❖ **региональный стандарт** — стандарт, принятый региональной организацией по стандартизации;
- ❖ **свод правил иностранного государства** — свод правил, принятый компетентным органом иностранного государства;
- ❖ **региональный свод правил** — свод правил, принятый региональной организацией по стандартизации;
- ❖ **предварительный национальный стандарт** — документ в области стандартизации, который утвержден национальным органом Российской Федерации по стандартизации и срок действия которого ограничен;
- ❖ **впервые выпускаемая в обращение продукция** — продукция, которая ранее не находилась в обращении на территории Российской Федерации либо которая ранее выпускалась в обращение и свойства или характеристики которой были впоследствии изменены.

Значимость учитывания этих определений заключается также в том, что сотрудники полиции непосредственно участвуют в проведении обследования различных объектов или же осуществляют государственные функции по охране отдельных объектов повышенной опасности или же участвуют в составе различных комиссий по установке определенных специальных технических средств. Кроме того, авторы также считают, что руководителям образовательных организаций (центров) следует параллельно учитывать и Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁶. Данный Федеральный закон регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению го-

сударственной поддержки инновационной деятельности⁷.

Безусловно, введение спецкурса или предмета «Техническое регламентирование и обеспечение безопасности» должно идти по двум направлениям: *первое* — во всех образовательных учреждениях (средних, высших и курсах повышения квалификации, независимо от формы обучения (очная, заочная, дистанционная); *второе* — подготовка руководящих кадров Минюста и МВД России (ведомственные образовательные, научно-исследовательские и иные образовательные учреждения, обладающие правом подготовки, обучения среднего и старшего начсостава).

Помимо этого, при преподавании спецкурса (предмета) о технических регламентах необходимо учитывать следующие моменты:

- ❖ правовое положение и роль России в области обеспечения безопасности;
- ❖ задачи и функции субъектов технического регулирования (надзорных и контрольных), а также права и обязанности должностных лиц, контролирующих органов, установленные международными (соглашениями) и федеральными нормами;
- ❖ механизмы обеспечения (практики) безопасности, защиты прав и свобод человека, а также законных интересов участников правоотношения;
- ❖ исследованные вопросы исполнения международных функций и обеспечение безопасности;
- ❖ вопросы порядка взаимодействия России с зарубежными странами;
- ❖ особенности взаимодействия ФОИВ (правоохранительных, местных, муниципальных) с государственными органами в рамках президентских и правительственных требований по обеспечению безопасности и техническому регулированию и др.

В заключение заметим, что точка зрения авторов по этому вопросу не является бесспорной. Между тем, принимая во внимание роль, которую играют технические регламенты в управленческой деятельности, и ту цель, которую они преследуют, — обеспечение внутренней и внешней безопасности, можно полагать, что изучение технических регламентов в ведомственных вузах даст положительные результаты.

Притом, по мнению авторов (Ф. Васильев) возникают ряд достаточно серьезных вопросов, которые касаются именно субъектов управления, которые обеспечивают те или иные виды безопасности. Например, как следует понимать, когда полиция⁸ осуществляет именно вопросы обеспечения внутренней безопасности страны, обследует и инспектирует объекты повышенной опасности (терроризм), проводит ОРМ, расследует (принимает участие) уголовные дела, связанные не соблюдением тех или иных технических стандартов, требований и т.д. но при этом нет отдельных спецкурсов в вузах МВД России (в том числе в центрах подготовки кадров), а также и методических рекомендаций в области изучения и реализации требований технических регламентов и др.

Кроме того, эти же рекомендации и суждения должны учитываться и Следственным комитетом России и его территориальными и образовательными организациями. Тем более, ни для кого не секрет, что зачастую в процессе расследования тех или иных технических аварий (катастроф) следователи в начале должны изучить все технические регламенты. По мнению авторов (Ф. Васильева), например, если мы сегодня видим Минтранс России имея в собственном подчинении Ространснадзор не всегда сможет представить истинную причинность тех или иных транспортных аварий, катастроф (скажем, за последние годы участились случаи аварий на железных дорогах. При этом ни Росжелдор, ни следственные органы, ни Ространснадзор не дали ни одного обзора о качестве строительно-монтажных работ на железнодорожных линиях (крепление фундамента, глубины и ширины закладки и трамбовки почвы, применение тех ли строительных материалов, конструкций и процессы обслуживания и т.д.). Тем более Росжелдор ежегодно датируется из средств федерального бюджета, но при этом ни разу не опубликовали свои отчеты об использовании (затраты) каждого рубля, когда Правительство официально публикует постановления о выделении наших налогов.

На основе этих других правовых аспектов технические регламенты (стандарты) должны быть учтены в процессе повседневной деятельности не только ОВД РФ и образовательными организациями, но и всеми субъектами управления (контроля и

надзора), которые обеспечивают непосредственно ту или иную безопасность.

¹ СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3541.

² Дополнительно см.: *Васильев Ф.П.* Административное регламентирование деятельности МВД России: учеб. пособие: в 7 ч. М., 2012. Ч. 6: Обеспечение безопасности на транспорте. С. 180).

³ См.: *Миронов А.Н.* Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / под общ. ред. А.С. Дугенца; предисл. д-ра юрид. наук Ф.П. Васильева. Владимир, 2012. 252 с.

⁴ С учетом важности технических регламентов в области обеспечения ряда видов безопасности, а также значимости в деятельности ОВД РФ по личной инициативе авторов разработаны различные научные статьи (см. на Интернет сайтах), в том числе *Быкадаров В.А., Васильев Ф.П., Казюлин В.А.* Техническое регулирование и обеспечение безопасности. Учебное пособие. Под ред. доктора юр. наук Ф.П. Васильева. Предисловие доктора технических наук, профессора В.С. Артамонова и доктора экономических наук, профессора Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2014. 640 с.

⁵ В ред. от 23 июня 2014 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 22 декабря 2014 г. Изменения, внесенные Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 160-ФЗ, вступают в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 24 июня 2014 г.), за исключением изменений, внесенных в ст. 2, 25, 26, 31 и 31.1, которые вступили в силу с 1 июля 2014 г. СЗ РФ 30 декабря 2002 г. № 52 (ч. 1), ст. 5140.

⁶ В ред. от 2 ноября 2013 г. с изм. и доп., вступившими в силу с 1 января 2014 г. СЗ РФ 26 августа 1996 г., № 35, ст. 4137. Изменения, внесенные Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ в части дополнения ст. 6.4, вступили в силу с 1 января 2014 г. Остальные изменения, внесенные указанным Законом, вступили в силу с 1 сентября 2013 г.

⁷ В целом Закон регулирует отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами госвласти и потребителями научной и научно-технической продукции. Научная деятельность определяется как деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Установлен правовой статус научных работников и научных организаций. Так, научным работником является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью. Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную или научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации. Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность. Определяется также статус российских Академий наук (РАН).

⁸ Дополнительно см. гл. 2 и 8 — *Анохина С.Ю., Бережкова Н.Ф.* (всего авторов 7) Правовое положение полиции МВД России. Учебник, под ред. доктора юридических наук Ф.П. Васильева. Предисловие д-ра эконом. наук, канд. юрид. наук, профессора Н. Эриашвили. М.: изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2014, 816 с.

УДК 338.2.02, 342.951.338

ББК 67.401

О ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ ВИШНЕВСКИЙ,

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

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: Avish@tut.by

Научный консультант: Зырянов С.М., доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимодействия правоохранительных органов в процессе обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь.

Ключевые слова: экономическая безопасность, правоохранительные органы, взаимодействие, принципы взаимодействия, формы взаимодействия.

Annotation. The article examines the interaction of law enforcement agencies in ensuring economic security of the Republic of Belarus.

Keywords: economic security, law enforcement, cooperation, interaction principles, forms of interaction.

Материальной гарантией реализации охранительной функции права является правоохранительная деятельность государства и в первую очередь правоохранительных органов.

Следует иметь в виду, что каждый из правоохранительных органов представляет собой системную совокупность составляющих ее взаимосвязанных элементов. В свою очередь, все правоохранительные органы также взаимосвязаны, прежде всего, функционально. Главной стратегической целью совершенствования системы правоохранительных органов является достижение такого ее динамического состояния, которое обеспечивало бы соответствие деятельности всех ее подсистем и элементов реалиям дня, интересам личности, общества и государства, а также адекватное реагирование на различные угрозы, связанные с обеспечением экономической безопасности государства.

Взаимодействие есть одна из основных философских категорий, отражающая процессы взаимодействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменение состояния или взаимопереход, а также порождение одним объ-

ектом другого¹. Взаимодействие рассматривается как воздействие различных предметов, явлений действительности друг на друга, обуславливающее изменения в них; взаимная поддержка². Без взаимодействия отдельных элементов нет системы.

Теория и практика управления уделяют вопросам взаимодействия большое внимание. Благодаря взаимодействию и в процессе его организации реализуется одно из главных свойств управления — согласование деятельности различных субъектов по целям, задачам и функциям³. Совместное участие подразделений различных министерств и ведомств позволяет их руководителям увеличивать возможности одних структур за счет других и добиваться поставленной цели с максимальной реализацией этих возможностей и минимальными затратами. Таким образом, взаимодействие можно определить как взаимоотношения различных министерств, ведомств, организаций и их подразделений, объединенных единым замыслом (планом) и согласованных по задачам (объектам), направлениям (линиям работы), времени и способам действий в интересах достижения общей цели⁴.

Применительно к исследуемой проблематике организация взаимодействия представляет собой целенаправленную деятельность государственных правоохранительных органов по согласованию предупредительной деятельности, а также по использованию подчиненных им сил и средств в целях выполнения поставленных задач по обеспечению экономической безопасности государства. Оно осуществляется как на внутриотраслевом, так и на межотраслевом уровнях.

Организация эффективного взаимодействия правоохранительных органов Республики Беларусь по обеспечению экономической безопасности государства определяется, в первую очередь, созданием благоприятных условий для результативной деятельности каждого из них. По мнению ряда ученых, которое подтверждается проведенным нами социологическим исследованием, для обеспечения эффективного взаимодействия необходимо: наличие координирующего органа; отказ от дублирования функций разными правоохранительными органами; организация подготовки и переподготовки кадров; улучшение ресурсного обеспечения правоохранительных органов; повышение профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов⁵.

Следует отметить, что действующее национальное законодательство содержит в себе лишь самые общие правила осуществления взаимодействия между различными государственными органами. В большинстве своем подробное регламентирование обозначенных вопросов отдано на откуп ведомственным нормативным правовым актам, причем большинство из них имеет ограничительный гриф.

Для обеспечения эффективности взаимодействия между различными правоохранительными органами с целью решения поставленных задач при минимальных затратах необходимо соблюдать следующие основополагающие научные принципы:

- ❖ *сохранение компетенции* — предполагает, что взаимодействие различных органов ни в коем случае не должно приводить к подмене одного органа другим, к смешению полномочий их сотрудников;
- ❖ *регламентация задач и функций, прав и ответственности* — означает, что перед организацией взаимодействия в целях согласования усилий подразделений и отдельных сотрудников необ-

ходимо, прежде всего, уточнить их компетенцию, т.е. детально разграничить задачи и функции, а также права и пределы ответственности каждого из них (при необходимости закрепить их в соответствующем документе);

- ❖ *делегирование полномочий* — заключается в передаче определенной части прав и обязанностей на более низкий уровень управления. Основное условие этого принципа — верное определение объема делегируемых прав и связанных с ними обязанностей;
- ❖ *взаимодополнение и концентрация усилий заинтересованных органов* — подразумевает использование возможностей взаимодействующих подразделений таким образом, чтобы недостающие возможности одних выполнить возможностями других, тем самым повысить эффективность и сократить сроки решения поставленных задач на избранном направлении⁶.

Вышеназванные принципы, по нашему мнению, следует дополнить такими как: систематичность, оперативность при принятии и осуществлении решений, конкретность, комплексное использование сил и средств, деятельность участников взаимодействия в пределах своей компетенции и их ответственность за выполнение поставленных задач.

В целях обеспечения координации и взаимодействия всех государственных органов по вопросам обеспечения экономической безопасности государства, в 2002 г. была создана Межведомственная комиссия по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь, которая является постоянно действующим коллегиальным органом⁷.

В соответствии с утвержденным положением, Межведомственная комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Администрацией Президента Республики Беларусь, Аппаратом Совета Министров Республики Беларусь, Комитетом государственного контроля, Генеральной прокуратурой, Национальным банком, а также республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь. В целях решения возложенных на межведомственную комиссию задач она имеет право запрашивать и получать от государственных органов, иных организаций информацию, документы и материалы, необ-

димые для осуществления ее деятельности, заслушивать на заседаниях сообщения и отчеты должностных лиц государственных органов, иных организаций по вопросам обеспечения безопасности государства в экономической сфере, привлекать в установленном порядке для решения вопросов, отнесенных к ее компетенции, ученых и специалистов, создавать межведомственные рабочие группы, проводить семинары и конференции по проблемам экономической безопасности государства, выносить для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности Республики Беларусь вопросы, относящиеся к ее компетенции.

Анализ нормативных документов, правоприменительной практики и научных источников позволяет сделать вывод о том, что основные усилия в вопросах взаимодействия между правоохранительными органами по обеспечению экономической безопасности государства должны быть сосредоточены на таких направлениях, как конкурентоспособность отечественной экономики, контроль внешнеэкономических операций, контроль за финансово-кредитной и налоговой сферой, контроль за добывающими и перерабатывающими отраслями, контроль за агропромышленным комплексом, контроль за обращением подакцизной продукции.

Думается, что формы взаимодействия органов внутренних дел и иных правоохранительных органов по вопросам обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь могут реализовываться через:

- ❖ мониторинг современного состояния национальной экономики (в разрезе отраслей), факторов и условий, обуславливающих состояние экономической безопасности государства;
- ❖ прогнозирование развития экономического потенциала государства в сторону его улучшения или ухудшения с учетом последних мировых и региональных тенденций;
- ❖ совместное участие всех субъектов в разработке комплексных государственных целевых программ по стабилизации экономической ситуации;
- ❖ изучение имеющихся ресурсных возможностей (политических, правовых, социальных, экономических, интеллектуальных и др.), необходимых для реализации комплексных государственных целевых программ по обеспечению экономической безопасности государства и выработка тактики и стратегии их использования;
- ❖ совместная выработка согласованных действий по реализации конкретных стабилизационных мер, осуществляемых в рамках комплексных государственных программ по обеспечению экономической безопасности государства;
- ❖ взаимный обмен информацией в процессе реализации выработанных мер, осуществляемых в рамках комплексных государственных программ;
- ❖ подготовка и принятие совместных решений по внезапно возникающим актуальным проблемам, связанным с обеспечением экономической безопасности государства;
- ❖ совместная практическая деятельность по оказанию помощи друг другу по выявлению, предупреждению, раскрытию и расследованию экономических преступлений и иных правонарушений;
- ❖ совместное осуществление контроля, а также подведение промежуточных и конечных итогов по результатам реализации комплексных государственных целевых программ по обеспечению экономической безопасности Республики Беларусь в условиях формирования единого экономического пространства.

Существуют и другие формы взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами Республики Беларусь по вопросам обеспечения экономической безопасности государства. Важно только, чтобы они реализовывались не для демонстрации активности и согласия, а для реального усиления экономической независимости страны путем объединения сил, средств и возможностей взаимодействующих правоохранительных органов и других государственных и негосударственных структур.

¹ Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: Учеб. пособие / С.Н. Князев. Минск, Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002. С. 102.

² Общий толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. 2014. Режим доступа: <http://tolkslovar.ru/m3936.html>. Дата доступа: 1 марта 2014 г.

³ Мусов Р.Х. Налоговые органы в системе обеспечения экономической безопасности России: организационно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 11 / Р.Х. Мусов. М., 2001. С. 125.

⁴ Князев С.Н. Указ. соч. С. 104—105.

⁵ Тропин С.А. Государственное управление в правоохранительной сфере в механизме обеспечения экономической безопасности России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / С.А. Тропин. Рязань, 2004. С. 230.

⁶ Князев С.Н. Указ. соч. С. 105—106.

⁷ О Межведомственной комиссии по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 июля 2002 г. № 371 (ред. от 27 декабря 2012 г.) // КонсультантПлюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2014.

УДК 342.951
ББК 67.301

КОНТРОЛЬ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ЗА СУБЪЕКТАМИ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

ПАВЕЛ НИКОЛАЕВИЧ ИШМУРАТОВ,

старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: simbirsc@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа статистических данных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность полиции по контролю за частной охранной деятельностью, обосновывается необходимость принятия мер и выработки предложений, направленных на повышение эффективности осуществляемого участковыми уполномоченными полиции контроля за субъектами частной охранной деятельности.

Ключевые слова: частная охранная деятельность, частные охранные организации, служебное оружие, участковые уполномоченные полиции.

Annotation. based on the analysis of statistical data and normative legal acts, regulating the activities of the police to monitor private security activity, the article proves the necessity of taking measures and proposals aimed at improving the efficiency of implemented precinct commissioners of police control over the subjects of private security activities.

Keywords: private security activities private security organization, service weapons, district commissioners of police.

Решая задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, полиция особое внимание уделяет различным объектам повышенной опасности, функционирование которых возможно только при неукоснительном соблюдении установленных законодательством Российской Федерации условий и требований. К числу таких объектов следует отнести и организации, в которых осуществляется оборот оружия и боеприпасов, в том числе, частные охранные организации.

Согласно статистическим данным МВД России¹ количество субъектов, осуществляющих частную охранную деятельность, на 1 января 2014 г. составляло 23 676, из них, использующих служебное оружие — 4 557 частных охранных организаций. При этом количество служебного оружия у указанных субъектов, находящегося в собственности и (или) во временном пользовании, составляло 82 899 единиц. Под охраной частных охранных организаций нахо-

дилось 745 937 объектов. Количество работников частных охранных организаций, имеющих удостоверение частного охранника, составляло 688 729 человек, из них использующих оружие — 144 962.

В ходе проведенных в 2013 г. сотрудниками полиции 20 600 проверок субъектов частной охранной деятельности выявлено 6 126 нарушений, из которых 96 — грубых. При этом привлечено к административной ответственности за указанный период 7 506 частных охранных организаций, из них 625 юридических и 2 137 должностных лиц. Привлечено к уголовной ответственности 14 сотрудников частных охранных организаций.

Вместе с тем, за указанный отчетный период приостановлена деятельность в административном порядке только 1 частной охранной организации и прекращена деятельность всего лишь 8 субъектов рассматриваемой деятельности в связи с аннулированием лицензий по решению суда.

Приведенные статистические данные, полученные в ходе контроля сотрудниками полиции за соблюдением законодательства о частной охранной деятельности, свидетельствуют не только о большой численности субъектов частной охранной деятельности и работающих в них частных охранников, а также о значительном количестве выявленных в исследуемой сфере нарушений, содержащих признаки составов административных правонарушений и преступлений, но и о недостаточных мерах со стороны должностных лиц полиции, направленных на недопущение и пресечение подобных фактов.

Сказанное не может не вызывать обеспокоенность государства и предполагает, прежде всего, усиление и повышение эффективности контроля с его стороны за субъектами частной охранной деятельности.

Контроль за частной охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения в пределах, установленных Федеральным законом «Законом Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»», другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации².

В соответствии с Федеральным законом «О полиции»³ одним из основных направлений деятельности полиции является контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности.

Учитывая важность данного направления деятельности полиции, в органах внутренних дел сформирована самостоятельная система подразделений ее осуществляющих (подразделения лицензионно-разрешительной работы МВД России).

Кроме того, вопросы контроля за частной охранной деятельностью входят в компетенцию иных служб полиции, к которым, в первую очередь, следует отнести службу участковых уполномоченных полиции, как одну из самых многочисленных в полиции, и одновременно с этим, обладающую значительными полномочиями по контролю в данной сфере.

Раскрывая указанные полномочия участковых уполномоченных полиции, необходимо выделить полномочия, определяемые как Федеральным законом «О полиции», так и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность данных должностных лиц полиции в рассматриваемой сфере.

На полицию возлагается обязанность по осуществлению контроля за деятельностью частных охранных организаций. Также к обязанностям полиции относятся контроль за оборотом служебного оружия и патронов к нему, сохранностью и техническим состоянием оружия, находящегося во временном пользовании у частных охранных организаций, а также соблюдением организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей в рассматриваемой сфере предоставляются такие права, как:

- ❖ проводить проверки мест хранения оружия, по результатам которых выдавать должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия и патронов к нему; изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие и патроны к нему, основные части к ним; ограничивать в установленном законодательством Российской Федерации порядке деятельность соответствующих объектов и применять иные меры, предусмотренные Федеральным законом «Об оружии»⁴;
- ❖ входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными охранными организациями, в целях выполнения возложенных на полицию обязанностей по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности;
- ❖ осматривать места хранения служебного оружия;
- ❖ проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам;
- ❖ получать письменную и устную информацию о частных охранных организациях, частных охранниках.

В соответствии с «Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции»⁵ участковые уполномоченные полиции при несении службы на административном участке принимают участие в контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, в том числе, субъектами частной охранной деятельности.

Указанное должностное лицо полиции, в целях успешного выполнения поставленных перед ним задач, обязано владеть информацией о задействованных на административном участке в охране общественного порядка работниках организаций, осуществляющих частную охранную деятельность.

Кроме того, участковые уполномоченные полиции в ходе проведения профилактического обхода административного участка при ознакомлении с объектами, расположенными на нем, обязаны:

1) устанавливать вид охраны объектов, наличие у частных охранников оружия, необходимых разрешительных документов на осуществление частной охранной деятельности;

2) проводить разъяснительную работу с частными охранниками, работающими на объектах, о принятии мер по сохранности имущества (в том числе о целесообразности установки охранной сигнализации), о действиях в чрезвычайной ситуации, при угрозе совершения террористического акта;

3) обо всех случаях обнаружения нарушений требований законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности, в том числе, выражающихся в оказании охранных услуг частными охранными организациями на объектах, подлежащих государственной охране⁶, докладывать начальнику территориального органа МВД России.

С учетом полномочий подразделений полиции участковые уполномоченные полиции взаимодействуют с сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы в процессе реализации прав полиции, предоставленных законодательством Российской Федерации, осуществляя при этом следующие функции.

1. Участвуют в осуществлении контроля за условиями хранения служебного оружия и патронов к нему. При выявлении нарушений порядка его хранения, регистрации (перерегистрации) или сро-

ков постановки на учет составляют протоколы об административном правонарушении и докладывают рапортом на имя начальника территориального органа МВД России.

2. Принимают участие в пределах административного участка в решении вопросов выдачи лицензии на приобретение служебного оружия организациям при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом «Об оружии»; разрешения на хранение или хранение и ношение служебного оружия.

3. Участвуют по поручению руководства территориального органа МВД России в организации работы частных охранных организаций, расположенных на административном участке, по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, в том числе в период проведения культурно-массовых, спортивных и иных мероприятий, организуемых государственными и иными органами и проходящих на административном участке.

Кроме того, в соответствии с «Наставлением по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» основными обязанностями участковых уполномоченных полиции по предупреждению противоправных действий в сфере частной охранной деятельности являются⁷ следующие.

1. Ведение учета частных охранных организаций и охраняемых ими объектов, негосударственных образовательных учреждений по подготовке частных охранников, расположенных на обслуживаемой территории.

2. Осуществление ежеквартальных проверок частных охранных организаций, охраняемых их персоналом объектов на предмет соблюдения порядка учета, хранения и использования служебного оружия, соответствия их деятельности требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

3. Привлечение частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников полиции.

4. Выявление учреждений и организаций, а также физических лиц, оказывающих охранные услуги без лицензии и удостоверения частного охранника.

5. По запросам соответствующих подразделений органов внутренних дел сообщают сведения, характеризующие по месту жительства лиц, оформляющих документы на получение удостоверения частного охранника.

6. Выявление среди работников частных охранных организаций лиц, допускающих нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих их деятельность и правила оборота оружия.

7. Взаимодействие с сотрудниками подразделений уголовного розыска, подразделениями полиции по охране общественного порядка по вопросам контроля за деятельностью частных охранных организаций, своевременное информирование их о выявленных нарушениях в этой сфере. Участие в совместных проверках и осуществление контроля за устранением выявленных недостатков.

8. Ежеквартальный отчет перед руководством органа внутренних дел о состоянии правопорядка и соблюдении законности в деятельности частных охранных организаций и на охраняемых ими объектах, а также внесение предложений по использованию их потенциала в обеспечении общественного порядка на административном участке.

Отметим также, что участковые уполномоченные полиции принимают участие в обследовании помещений юридических лиц, предназначенных для хранения и размещения служебного оружия и патронов к нему в составе формируемой комиссии, в которую входят также должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы и сотрудники иных служб органов внутренних дел⁸.

Участковые уполномоченные полиции, осуществляя ведение служебной документации, в рамках контроля за субъектами частной охранной деятельности вносят необходимые сведения в паспорт на административный участок.

1. В раздел IV «Сведения, характеризующие административный участок» заносится информация о количестве частных охранных организаций, расположенных на территории на начало отчетного периода.

2. В разделе VI «Объекты, организации, расположенные на административном участке» в п. 3 «Частные охранные и детективные предприятия»

указывается следующая информация о частных охранных организациях: наименование, ведомственная принадлежность, род деятельности; фактический и юридический адреса; Ф.И.О., служебный, контактный телефоны, адрес места жительства руководителя, начальника отдела кадров, начальника охраны; наличие, вид охраны, охранной и тревожной сигнализаций; другие сведения, относящиеся к деятельности частных охранных организаций.

Отметим что контроль, осуществляемый участковыми уполномоченными полиции за оборотом служебного оружия и патронов к нему, находящихся у субъектов частной охранной деятельности, призван, в первую очередь, предупредить возможные нарушения установленного порядка приобретения, хранения, ношения, транспортирования и применения оружия как источника повышенной опасности.

Суммируя сказанное и подводя черту, приходим к аргументации вывода о необходимости выработки предложений, направленных на повышение эффективности осуществляемого участковыми уполномоченными полиции контроля за субъектами частной охранной деятельности.

1. Принятие необходимых и достаточных мер правового и организационного характера в целях исключения привлечения участковых уполномоченных полиции к выполнению функций, связанных с исполнением своих должностных обязанностей вне закрепленного за ним административного участка.

2. Систематическое проведение сотрудниками лицензионно-разрешительных подразделений полиции занятий с участковыми уполномоченными полиции в системе профессиональной служебной подготовки, направленных на повышение уровня их теоретических знаний и практических навыков по контролю за частной охранной деятельностью.

3. Разработка и включение в «Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции»:

раздела «Особенности организации работы участковых уполномоченных полиции по контролю за частной охранной деятельностью», определяющего порядок проведения профилактических и контрольных мероприятий указанными сотрудниками полиции, направленных на

предупреждение и пресечение нарушений в рассматриваемой сфере;

приложения «Рапорт о проверке частных охранных организаций и объектов, находящихся под их охраной».

Как представляется, реализация предложенных мер будет способствовать не только повышению эффективности контроля в сфере частной охранной деятельности со стороны участковых уполномоченных полиции, но и будет направлена на достижение должного уровня охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полицией.

¹ Сведения о контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о частной детективной (сыскной) и охранной деятельности // Сводный отчет о лицензионно-разрешительной работе МВД России за 2013 г.

² Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета, № 100, 30 апреля 1992 г. По информации СПС «КонсультантПлюс», 2014.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О поли-

ции» // Российская газета, № 28, 10 февраля 2011 г. По информации СПС «КонсультантПлюс», 2014.

⁴ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Российская газета, № 241, 18 декабря 1996 г.

⁵ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета, № 65, 27 марта 2013 г.

⁶ Перечень объектов, подлежащих государственной охране, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 24 августа 1992 г., № 8, ст. 506.

⁷ Приказ МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» (вместе с «Наставлением по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью») // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2014.

⁸ Приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия» // Российская газета, № 236, 12 октября 2012 г.



Наследственное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.Ю. Ильиной, Н.Д. Эриашвили, М.В. Самойловой. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 311 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

В новом издании пособия учтены последние нормативные правовые акты по наследственному праву. Раскрываются понятие и значение наследственного права, дается характеристика оснований наследования (по завещанию и по закону), обозначена роль нотариата в оформлении наследственных прав. Анализируются положения, связанные с выделением супружеской доли из состава наследственного имущества, а также с особенностями наследования отдельных видов имущества (предприятий, жилых помещений, земельных участков и других объектов). Рассматриваются вопросы наследования интеллектуальных прав, регулируемых частью IV ГК РФ, а также изменения законодательства по наследованию выморочного имущества.

Приведены образцы документов, составляемых в процессе наследственного правопреемства, размеры государственной пошлины, уплачиваемой за совершение нотариальных действий (за удостоверение завещаний, принятие мер по охране наследства, выдачу свидетельства о праве на наследство). Отдельная глава посвящена судебному рассмотрению дел по наследственным правоотношениям.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России, практикующих юристов и всех тех, кто интересуется вопросами наследственного права.

УДК 35.074.5

ББК 67.301

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ КАРДАШЕВСКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: wilga13@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрено содержание административно-правового регулирования реализации управленческих решений в государственном управлении России.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, управленческое решение.

Annotation. The article is dedicated to identification the content of the administrative and legal regulation implementing management decisions in the government administration of Russia.

Key words: administrative and legal regulation, management decision.

Реализация управленческого решения является основной рабочей стадией управленческого цикла, направленной на безусловное, точное, своевременное претворение в жизнь принятого решения. Недооценка роли организаторской работы по реализации управленческих решений, как правило, отрицательно сказывается на эффективности функционирования любой системы управления, а незнание ее технологии на практике зачастую приводит к принятию множества дублирующих друг друга управленческих решений, влекущих нерациональное использование сил, средств и времени, вследствие чего, как правило, ни одно из них не достигает желаемого результата. В конечном счете, эффективность принятого решения определяется степенью его реализации. Даже самые целесообразные и оптимальные решения сами по себе не смогут обеспечить достижение целей управления, если не будет проделана соответствующая организаторская работа по созданию необходимых условий для их воплощения в жизнь. Так, одним из неоднократно отмечавшихся негативных факторов в управлении органами внутренних дел является разработка и формулирова-

ние множества хороших и перспективных положений при недостаточном уровне организации их исполнения.

Отличительная черта правового регулирования управленческих отношений заключается в том, что оно имеет свой специфический механизм, который в административном праве принято называть механизмом административно-правового регулирования. Административно-правовое регулирование охватывает организационно-структурные, кадровые, информационные, ресурсные и другие моменты.

Совершенствование процесса реализации управленческих решений предполагает и включает совершенствование административно-правового регулирования всех его аспектов. Решение данной задачи предполагает исследование юридических аспектов и разработку на этой основе научных основ административно-правового обеспечения реализации управленческих решений. Необходимо разобраться, каким именно образом реально осуществляется административно-правовое регулирование общественных отношений в управленческой деятельности, в частности на стадии реализации

управленческих решений, и определить последовательность деятельности субъекта управления по обеспечению административно-правового регулирования каждого элемента данной стадии. Для этого необходимо рассмотреть в теоретическом плане сам механизм административно-правового регулирования.

Понятие механизма административно-правового регулирования, сформулированное профессором А.П. Корневым, определяет данный механизм как систему административно-правовых средств, которые, воздействуя на общественные отношения, организуют их в соответствии с задачами управления¹.

Структурно этот механизм составляют следующие пять элементов: система государственных (муниципальных) органов управления как управляющих звеньев; нормы административного права; акты толкования; акты применения; административные правоотношения.

Рассмотрим подробнее каждый из перечисленных элементов.

1. Система государственных (и муниципальных) органов как управляющих звеньев.

Для осуществления административно-правового регулирования общественных отношений государство создает систему специальных органов исполнительной власти. Так, Постановлением Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 установлен порядок создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации², Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724³ утверждена структура федеральных органов исполнительной власти. Эта структура включает в себя:

1) федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

2) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

3) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Необходимо отметить, что органы исполнительной власти, являясь составной частью государственных органов, представляют собой часть государственного аппарата, действующего по поручению и в интересах государства; организационную ячейку людей, объединенных общей целью, непосредственно осуществляющую государственную власть в обществе; коллектив людей, деятельность которого определяется правовыми нормами и реализуется в строго установленном порядке (имеется своя структура и определенный нормативными актами порядок образования); организацию, решающую определенными методами задачи и функции Российского государства; организацию, проводящую свою работу в пределах государственно-властных полномочий, предоставленных ей государством на данной территории (или в данной сфере) и обладающую определенной, закрепленной за ней компетенцией, соответствующей ее целям и задачам системы. Таким образом, с позиций административного права орган государственного управления представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет определенную компетенцию, структуру, территориальный или отраслевой масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом, использует определенные методы работы, наделена полномочиями выступать по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности выполнить определенные функции в определенной сфере социальной жизни. Профессор Б.В. Россинский отмечает, что федеральные министерства, как федеральные органы исполнительной власти, осуществляют «группу нормотворческих функций — принятие данными органами нормативно-правовых актов»⁴. Каждый орган исполнительной власти является системой управления и обладает рядом признаков, которым он должен отвечать как система управления. Это такие признаки, как детерминированность элементов систем, ее динамичность, наличие в ней управляющего параметра, усилительных свойств и обратных связей.

II. Нормы административного права. Под нормой административного права понимается правило поведения общего характера, установленное или санкционированное государством, имеющее общеобязательную силу, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и превращающихся (по мере необходимости) в сферу функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления⁵. Указанные общественные отношения принято называть управленческими.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, проявляющаяся в том, что административно-правовые нормы преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия.

Административно-правовые нормы определяют тот или иной вариант должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы. Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). Нужно отметить, что административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, проведения в жизнь требований Конституции и законов РФ. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви как единой системы государственной власти Российской Федерации.

Административно-правовые нормы служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельно-

сти, «регулируют организацию и процесс управления, деятельность специальных органов...»⁶.

«Административно-правовые нормы отличаются от других норм большей степенью взаимосвязанности не только внутри одного правового акта, но и в актах разных органов»⁷. Административно-правовые нормы, в отличие от многих других отраслей российского права, имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них, такие как административная и дисциплинарная ответственность.

Административно-правовые нормы достаточно часто устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и непосредственно ее субъектами.

Для административного права характерно юридическое опосредование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы РФ. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Данные нормы несут в своем содержании двойную юридическую нагрузку: правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм — теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством установлено, что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов.

Однако, вся совокупность действующих административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно названными субъектами. Нормы административного права вытекают из Конституции РФ и опираются на нее. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающих в ее процессе управленческих отношений. Почти в каждом российском законе немало

административно-правовых норм. Это означает, что существует определенная иерархия административно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, право на установление которых предоставлено действующим законодательством непосредственно субъектам исполнительной власти (например, Правительству РФ). Наполненные единым юридическим содержанием, эти правовые нормы неравнозначны по своей юридической силе.

Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, вторичны по сравнению с аналогичными нормами конституционного или законодательного характера, т.е. производны от них; последние по своему юридическому значению — первичны. Отсюда — подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента РФ как главы государства (ст. 115 Конституции РФ).

Являясь вторичной (производной) формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действительность прежде всего федеральных конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально «работающих» правовых установлений, а также детализирующих и конкретизирующих содержащиеся в них общие правила поведения.

III. Акты толкования норм административного права.

Толкование норм административного права — «это деятельность компетентных органов государства, общественных организаций и отдельных граждан по осознанию ими действительного содержания нормы»⁸. Толкование норм права, как правило, имеет два направления: уяснение и разъяснение. Уяснение смысла нормы права является предпосылкой ее правильного понимания и реализации ее требований. Если в процессе уяс-

нения будут обнаружены неясности в понимании нормы права, то необходимо ее разъяснение. В зависимости от субъектов, разъясняющих правовые нормы, толкование условно может быть разделено на официальное и неофициальное. Под актами толкования норм административного права в большинстве случаев понимаются акты компетентных органов государства, посредством которых осуществляется официальное разъяснение условий действия нормы, юридические права и обязанности участников правоотношений, а также меры ответственности за нарушение предписаний нормы административного права⁹. Такое толкование способствует реализации субъективных юридических прав и обязанностей, их фактическому воплощению.

IV. Акты применения норм административного права.

Акт применения нормы административного права — это официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится в результате разрешения конкретного юридического дела¹⁰. Акт применения является средством индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности. Признаки акта применения: имеет властный характер; охраняется принудительной силой государства; индивидуальный правовой акт (он осуществляет индивидуальное правовое регулирование общественных отношений); должен быть законным; издается в установленной форме. Формами актов применения могут являться указ, приказ, постановление, распоряжение и т.д. Акты применения издаются представительными, исполнительными и судебными органами государственной власти. Акты применения бывают регулятивные и охранительные.

V. Административно-правовые отношения являются последним элементом механизма, по существу, результатом административно-правового воздействия на общественные отношения. В административно-правовом отношении индивидуализируются положения определенной нормы административного права. В отличие от других видов правоотношений, административно-правовые отношения предполагают подчинение участ-

ников деятельности единой управляющей воле. Такие правоотношения возникают и прекращаются при наличии условий, которые регламентируются административно-правовыми нормами. Административно-правовые отношения — это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления. В таких отношениях их участники выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой¹¹.

Таким образом, можно утверждать, что административно-правовое регулирование носит государственно-властный характер, поэтому реализация административно-правовых норм, действие механизма административно-правового регулирования гарантируется, при необходимости, мерами государственного принуждения. Это не исключает, а напротив, предполагает добровольность соблюдения установленных правил поведения большинством участников административно-правовых отношений.

Процесс административно-правового регулирования включает закрепление директивной основы управления, его общих программ и механизмов осуществления управленческой деятельности. Процесс регулирования предполагает в качестве отличительной особенности указанного воздействия правомочность, т.е. наделение субъектов общественных отношений правами и установление их юридических обязанностей. Воздействие права на общественные отношения, в частности в связи с реализацией управленческих решений, представляет собой органическое единство воздействия как всего комплекса правовых средств, так и самого процесса регулирования, который включают три основные стадии:

- ❖ регламентирование управленческих отношений, возникающих в процессе реализации управленческих решений;
- ❖ динамику правовой нормы, ее действие, в результате чего возникают или изменяются правовые отношения;
- ❖ непосредственную реализацию субъективных прав и обязанностей, т.е. достижение конкрет-

ной цели административно-правового регулирования, поскольку обеспечивается желаемое поведение субъектов правоотношений.

Эти положения и отражают основные аспекты административно-правового регулирования реализации управленческих решений в органах внутренних дел.

¹ Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2001. С. 27.

² О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г.

³ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 10 сентября 2014 г.).

⁴ Россинский Б.В. Проблемы построения системы федеральных органов исполнительной власти // Административное и процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. С. 16.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 31; Стариков Ю.Н. Курс административного права. М., 2002. С. 398; Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997. С. 47; Корнев А.П. Административное право. М., 2000. С. 45 и др.

⁶ Административное право России: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киялханова. М.: БФ МосУ МВД России, 2003. С. 28.

⁷ Административное право и процесс: Полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова Ю.А., 2005. С. 113.

⁸ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Интерстиль, 2001. С. 276.

⁹ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.

¹⁰ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. II. М., 1982. С. 48; Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997. С. 245; Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 277; Корнев А.П. Акты применения норм советского административного права // Правоведение. 1971. № 2. С. 45; Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 116; Соколов Ю.А. О специфических признаках актов применения правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 80; Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 3; Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971; Труфанов М.Е. Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. Ставрополь, 2005. С. 48 и др.

¹¹ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 148.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ НАВЫКОВ ПРОВЕДЕНИЯ ОТЧЕТА УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ О ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЕ

ЕВГЕНИЙ СЕРГЕЕВИЧ КУЧЕНИН,

заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: KES-mobile@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обосновывается необходимость комплексного подхода к формированию навыков публичного выступления участковых уполномоченных полиции о проделанной работе перед населением; предлагаются меры по его реализации в образовательных учреждениях высшего профессионального образования системы МВД России.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, отчет о проделанной работе, публичное выступление, формирование профессиональных навыков.

Annotation. The article explains the need for an integrated approach to the development of district policeman skills of public speaking on the work done to the population and proposes measures for its implementation in the Institution of higher education ministry of Internal Affairs of Russia.

Key words: district policeman; report on work; public speech; professional skills.

Закрепленные в федеральном законе «О полиции» среди других основных принципов деятельности полиции, принципы открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, отразившие новую парадигму развития государственного управления в сфере внутренних дел, реализуются в практической деятельности участковых уполномоченных полиции в том числе посредством периодических публичных выступлений перед населением своих административных участков с отчетами о проделанной работе.

Обязательность проведения участковыми уполномоченными таких отчетных собраний с населением, а также порядок их организации и проведения закреплены ведомственными нормативными правовыми актами, например такими, как Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России¹ и Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции².

Проведение участковыми уполномоченными полиции отчетных собраний с населением требует не только знания сотрудником полиции предмета своего выступления, включающего как хорошее знание своих служебных обязанностей, так и владения оперативной обстановкой на территории обслуживаемого административного участка, но и наличия соответствующих профессиональных навыков публичных выступлений перед большими группами граждан.

Однако, как показывает практика, такие навыки не всегда есть у сотрудников службы участковых уполномоченных полиции. В особенности, это относится к сотрудникам, имеющим небольшой стаж службы в органах внутренних дел и в должности участкового уполномоченного полиции. Зачастую, даже при хорошем знании существа своей работы, ее результатов т.е. предмета отчета перед населением, сотрудники полиции не всегда верно выстраивают свое выступление, теряются при возникновении нетипичных ситуаций, отдают инициативу в про-

цессе ведения отчета другим участникам отчетного собрания, что может привести к дезорганизации отчетного собрания и отрицательно сказывается как на результативности самого отчета, так и на авторитете участкового уполномоченного полиции перед населением своего административного участка.

Эти причины вынуждают руководство территориальных органов искать пути повышения уровня ораторского мастерства сотрудников службы участковых уполномоченных полиции. Так, в 2014 г. руководство ГУ МВД России по г. Москве обращалось в Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя с просьбами как о проведении занятий по соответствующей тематике с участковыми уполномоченными полиции г. Москвы, так и о включении в программу подготовки курсантов Университета — будущих участковых уполномоченных полиции занятий, направленных на развитие у них навыков публичных выступлений.

Заказчиком профессиональной подготовки кадров в ВУЗах системы МВД России выступают территориальные органы МВД России и, естественно, руководство Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя не могло не откликнуться на такие просьбы.

Прежде всего, по согласованию с ГУ МВД России по г. Москве запланировано проведение педагогическими работниками университета занятий по обозначенной тематике с участковыми уполномоченными полиции г. Москвы. Поскольку эти занятия будут проводиться с сотрудниками полиции, уже наработавшими более или менее значительный опыт выполнения служебных обязанностей по должности участкового уполномоченного полиции, постольку речь идет о развитии навыков публичного выступления, связанных с выработкой правильной линии поведения перед большими группами граждан, умением правильно реагировать на возникающие конфликтные ситуации в ходе отчетных собраний, умением создавать необходимую для успешного проведения отчета психологическую атмосферу во время его проведения.

Относительно внесения изменений в программу подготовки будущих сотрудников службы участковых уполномоченных полиции, то данная проблема выступает в несколько ином свете.

Для разрешения этой проблемы необходимо иметь в виду следующие слагаемые успешного вы-

ступления участкового уполномоченного полиции перед населением своего участка с отчетом о проделанной работе.

Во-первых — это знание предмета отчета, включающее в себя знание всех особенностей закрепленного за участковым уполномоченным административного участка, обладание информацией о лицах на нем проживающих, знание оперативной обстановки на нем и факторов, обуславливающих ее возможное осложнение и, конечно же наличие результатов деятельности участкового уполномоченного, выраженных в количественных и качественных показателях.

Во-вторых — владение устной речью, умение правильно говорить.

В-третьих — умение правильно вести себя перед большими группами граждан, умение выстраивать наиболее адекватную ситуации линию поведения и налаживать психологический контакт с собравшимися, обладание навыками бесконфликтного общения и умение правильно вести себя в стрессовых ситуациях и при возникновении конфликтов.

Отметим, что наличие этих слагаемых успешного выступления необходимо участковому уполномоченному одновременно, что обуславливает необходимость комплексного подхода к решению проблемы развития навыков публичного выступления с обязательным учетом особенностей оперативно-служебной деятельности сотрудников полиции указанной должностной категории.

С одной стороны, рабочими учебными планами подготовки специалистов по реализуемым в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя образовательным программам высшего профессионального образования предусмотрено обучение курсантов по таким дисциплинам, как «Социально-психологический тренинг профессионального общения», «Русский язык в деловой документации», «Риторика»; в процессе их изучения курсанты приобретают основные навыки и умения общения с населением в процессе осуществления служебной деятельности.

С другой стороны, кафедрой административной деятельности ОВД в рамках учебных дисциплин «Административная деятельность полиции» и «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» осуществляется формирование у курсантов основных профессиональных компетенций.

Обособленное или автономное преподавание указанных дисциплин не обеспечивает необходимой комплексности формирования основных общекультурных и профессиональных компетенций, поэтому очевидной является необходимость выработки мер, обеспечивающих синхронное формирование умений навыков профессионального общения, необходимых участковому уполномоченному не только при проведении отчетов перед населением, но и при повседневном исполнении служебных обязанностей.

Кафедрой административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя предлагается следующее решение обозначенной проблемы.

Прежде всего, необходимо внесение изменений в тематический план учебной дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции», и такая работа уже начата.

В частности, с учетом принятого руководством Университета решения о выделении дополнительного лимита учебного времени, дополнительно введена тема «Отчет участкового уполномоченного полиции перед населением административного участка», по которой предусмотрено проведение как лекционного занятия, так и практических занятий. Также предусмотрено проведение практического занятия в форме деловой игры на тему «Отчет участкового уполномоченного полиции о проделанной работе».

По нашему мнению, проведение дополнительных занятий по указанным темам обеспечит в необходимой мере как теоретическую, так и практическую составляющую подготовки курсантов — будущих участковых уполномоченных полиции к проведению отчетов перед населением.

Однако, как уже было отмечено, необходимо обеспечить комплексный характер такой подготовки и в этих целях предлагается следующее.

Совместное с кафедрами Русского языка и Юридической психологии, проведение практических занятий. При этом учет специфики оперативно-служебной деятельности участкового уполномоченного полиции обеспечивается четким определением целей их проведения и соответствующим распределением «ролей» преподавателей — представителей различных кафедр. В одном случае основной целью будет правильное построение устной речи курсанта при моделировании отчета участкового уполномоченного полиции, и в

этом случае основная роль отводится представителю кафедры русского языка, а представитель нашей кафедры выступит в качестве консультанта. В другом случае, основной целью проведения практического занятия будет отработка самого содержания отчета участкового уполномоченного, и в этом случае основная роль отводится представителю кафедры административной деятельности ОВД, помогать которому будет представитель кафедры юридической подготовки, корректирующий модель поведения участкового, выступающего с отчетом о проделанной работе.

Приглашаются сотрудники практических органов — лица руководящего состава службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России при проведении практического занятия в форме деловой игры «Отчет участкового уполномоченного полиции о проделанной работе» в качестве экспертов, способных оценить выступления курсантов и указать на недостатки с учетом своего практического опыта.

Кроме того, на наш взгляд является целесообразным посещение курсантами Университета реальных отчетных собраний, проводимых участковыми уполномоченными полиции. Полученная курсантами в ходе посещения отчетного собрания информация должна быть подвергнута детальному анализу в ходе последующего аудиторного занятия. Основными задачами такого занятия является разъяснение обучающимся приемов и способов профессионального общения, а также типичных ошибок, допускаемых сотрудниками полиции при общении с населением на примерах реального отчета участкового уполномоченного полиции. При посещении курсантами отчетного собрания также целесообразным является применение видеозаписи.

Реализация предложенным мер позволит обеспечить готовность будущих участковых уполномоченных полиции к организации, самостоятельному, на высоком профессиональном уровне проведению отчетов перед населением; выработку у них навыков публичного выступления, а также будет способствовать обеспечению практической направленности подготовки курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования системы МВД России.

¹ Утв. Приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

² Утв. Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166.

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ТОЛКОВАНИЯ О ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК О СУБЪЕКТАХ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ МЕЛЬНИКОВ,
первый заместитель начальника ГУООП МВД России,
генерал-майор полиции

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Впервые рассматриваются вопросы исполнения государственных функций ОВД РФ (полицией). В целях развития правовой грамотности граждан (теории права) в правовом государстве, затронутые в статье вопросы следует рассматривать также и на районном уровне деятельности не только местных и муниципальных органов, но и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (МВД, МЧС, ФСИН, ФМС и др.).

Ключевые слова: государство, дополнительный, исполнение, муниципальный, местный, МВД России, президент, право, полиция, правовое, территория, основной, ОВД, район, указ, функция.

Annotation. Scientific and practical significance of the article is that the author first discusses the issues of the ATS of RF performance of government functions (by the police). Thus the author rights, the development of legal awareness of citizens (legal theory) in a State of law, raised their issues should be addressed also at the district level not only of local and municipal authorities, but also of territorial units of federal bodies of executive power of the Executive (Ministry of Internal Affairs, the Ministry of emergency situations, the FSIN, FMS, etc.).

Keywords: further, the execution state, municipal, local, Ministry of Internal Affairs of Russia, President, law, police, legal, land, main, ATS, district, order, function.

Исполнение государственных функций тесно взаимосвязано с социальными вопросами управления и в полной мере должно отвечать соответствующим признакам, особенностям и принципам государственного управления. Органам внутренних дел отведена важная роль по исполнению социальных государственных функций (далее — госфункции). Социальные функции ОВД обладают особенностями, которые требуют самостоятельного научно-теоретического и практического исследования.

Несомненно, в правовом, демократическом государстве территориальные органы внутренних дел (подразделения полиции) являются особыми субъектами управления (исполнителями). Ограничительные, запретительные и карательные функции

имеют второстепенное значение, уступая место задачам обеспечения правопорядка, общественной безопасности и профилактики преступлений и правонарушений.

За последние двадцать лет в России происходили существенные структурные изменения во всей системе правоохранительных органов, в числе которых: пересмотр структуры центрального аппарата МВД России; территориальное деление на уровне регионов; ликвидация центрального аппарата ГУВД округов МВД России (за исключением Северокавказского); ликвидация районных отделов внутренних дел (РОВД)¹, пересмотр полномочий ОВД в области исполнения госфункций и т.д.

Как известно система государственного управления состоит из соответствующих органов, зве-

ньев, подсистем. В соответствии с Указом от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 6 августа 2014 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») территориальными органами МВД России (далее — территориальные ОВД) являются:

- ❖ **на окружном уровне** — Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;
- ❖ **на межрегиональном уровне** — оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- ❖ **на региональном уровне** — министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации;
- ❖ **на районном уровне** — управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Подчиненность территориальных органов определяется Министром внутренних дел РФ. Кроме того, Президент страны предоставил полномочия и руководителям территориальных органов по субъектам РФ (региональных) по осуществлению непосредственного контроля за исполнением (обеспечением) госфункций районными территориальными органами, обслуживающими муниципальные территории в данном субъекте РФ. Ныне присутствуют достаточно существенные современные особенности исполнения государственных функций не только органами внутренних дел на муниципальной территории но и другими субъектами управления.

Это мы можем заметить на основе анализа научно-теоретических суждений Г.В. Атаманчука, В.Г. Игнатъева, М.И. Абдулаева, С.А. Комарова, Л.А. Морозовой и др. которыми даны научно-теоретические выводы. Но эти выводы в основном даны в рамках толкования о деятельности местных и муниципальных органов власти, а не других федеральных органов исполнительной власти или федеральных государственных органов (скажем, СК России или Счетной палаты).

Но, при толковании о деятельности структурных государственных органов (всех) в области исполнения госфункций на современном этапе требуется рассматривать исполнение этих функций и на местных (муниципальных) уровнях не только в рамках местных и муниципальных органов власти, но и территориальных органов всех правоохранительных органов, осуществляющих свои госфункции на муниципальной территории. Например, ФМС России, МЧС и Минобороны России, ФСИН и ФСНКА России и др. Кроме того, они все взаимодействуют на районном уровне с территориальными органами МВД России, обслуживающими муниципальные территории. Поскольку каждый орган имеет свою структуризацию и специфику, требуется научно-теоретическое толкование. И эти аспекты недостаточно исследованы, в том числе учеными исследователями в области теории государства и права, административного права и процесса, деятельности правоохранительных органов и т.д.

В частности, В.Г. Атаманчук, рассматривая общераспространенные явления в области государственного управления пишет: «Все пока делается наоборот: сначала создается какая-то организационная структура, а за тем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удается, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, структур много, а спросить не с кого»². Повсеместное создание в областных центрах управлений — УВД по городу такого не было за весь период существования СССР. В действительности целесообразнее было бы управление (контроль) территориальными ОВД по городам областных, республиканских центров (городскими районными отделами внутренних) осуществлять из

заместителей начальника полиции (или начальник полиции) данного региона (области, края, республики). Или же следовало бы создать межрайонные управления по обслуживанию сельских муниципальных территорий, тем самым, сужая определенные полномочия на низовых уровнях, избежав тем самым проблем использования сил, средств и их расстановки³.

Данная технология (теория толкования) управления уже доказала, что цели и функции управления в области правопорядка (деятельности территориальных ОВД) также выступают первичными, образующими, формирующими по отношению к организационным элементам государственного управления. А они создаются для реализации первых. Создание и поддержание внутренней безопасности с излишней армией руководителей не способствуют экономичному использованию тактики управления и соответствующих ресурсов.

Нет сомнений, что в теории права за последние 20 лет вопросы государственного управления и исполнения госфункций, принципы и методы их реализации на низовом уровне рассматривались недостаточно. Действительно, в правовом государстве (гражданском обществе) подобные исследования и их совершенствование (процессы) прежде всего, способствуют развитию в обществе правовой грамотности и высокого правового сознания.

Безусловно рассматриваемый вопрос требует обращения внимания и на *особенности исполнения отдельных госфункций районными территориальными ОВД*. При этом предполагается (требуется) дифференцированный подход в области их исполнения. Они возложены на названные территориальные органы и они выступают как дополнительные функции. Так, отдельные направления деятельности в нашем случае впервые с научно-теоретических позиций следует рассматривать в квалифицирующем порядке, в частности исполнение госфункций на районном уровне:

❖ **обязательные**, определенные непосредственно в основных федеральных законах (например: федеральных законах о полиции, транспортной безопасности, лицензионно-разрешительной деятельности, противостоянии коррупции; противостоянии терроризму и экстремизму,

пресечении определенных административных правонарушений и уголовных преступлений (в т.ч. расследование уголовных дел подразделениями дознания и следствия), об оказании содействия (участия) федеральным государственным органам и федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам и др.). И они выступают как основные госфункции, исполняемые МВД России, центральным аппаратом МВД России и территориальными органами МВД России — региональными и районными ОВД, обслуживающими определенные территории (прежде всего муниципальные).

В итоге, **исполнение основных государственных функций на муниципальной территории территориальным ОВД районного уровня** — это реализация государственной внутренней политики в области безопасности и правопорядка; эти функции входят в ведение органов внутренних дел Российской Федерации, определены нормативными правовыми актами Президента России и конкретизированы приказами Министра внутренних дел РФ, а также приказами руководителя территориального ОВД по субъекту РФ (регионального), изданные в соответствии с конституцией России в целях обеспечения реализации требований соответствующих федеральных законов Российской Федерации.

❖ **дополнительные**. Они определены (закреплены) также в федеральных законах, а также в нормативных правовых актах — Президента и Правительства России. Например, в области регулирования государственной политики (функции), осуществления контроля (надзора) в области миграционной политики. Так, в регулировании данной госфункции — миграционных процессов, полиция (ОВД) участвует на основании требований Президента и Правительства России⁴ (2012—2014); осуществление государственного контроля (надзора) в указанной сфере реализуют должностные лица федерального органа исполнительной власти ФМС России и ее территориальных органов. Свои государственные функции они осуществляют, прежде всего, взаимодействуя с сотрудниками территориальных органов полиции; в первую

очередь, с районными территориальными органами внутренних дел. При этом, эти вопросы ранее осуществлялись непосредственно территориальными ОВД (милицией) и с учетом того, что Президентом России пересмотрены полномочия как ОВД (полиции), ФСИН, так и ФМС России⁵. Таким образом, в данном случае вполне уместно говорить, что в системе государственного управления, т.е. исполнения госфункций в условиях комплексного пересмотра основных и дополнительных функций особую роль в государственном управлении (деятельности субъектов управления, контроля и надзора) играют правовая грамотность и правосознание. Все это предполагает целенаправленную, качественную, профессиональную подготовку как сотрудников полиции, так и сотрудников ФМС России⁶, в рамках требований Президента России Распоряжения⁷. Без конкретизации исполнения госфункций невозможно говорить о правовой грамотности в области государственного управления (регулирование и исполнение государственных функций).

исполнение дополнительных государственных функций — это реализация органами внутренних дел (полицией) не свойственных им государственных функций, исполняемых в порядке оказания содействия соответствующим федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам (должностным лицам), а также иным субъектам управления в области обеспечения безопасности и поддержания правопорядка, возложенных Президентом и Правительством России, в целях обеспечения реализации требований соответствующих нормативных правовых актов.

Подобные дополнительные госфункции мы можем заметить также и в области обеспечения пожарной безопасности, контроля (надзора) за отдельными гражданами (лицами), пресечения незаконного наркооборота и др.

Наверное, с учетом этих и других проблемных аспектов и анализа ряда федеральных законов: от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.)⁸;

от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», указов Президента России: от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»); от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (с изменениями и дополнениями от 10 сентября 2014 г.) и др. НПА и в целях поиска и совершенствования вопросов осуществления госфункций (надзорных и контрольных) предварительного осуществления ряда публикаций, научно-практических суждений, анкетирования, опроса, анализа НПА и др. авторский состав Васильев Ф.П. (Академия управления МВД России), Дугенец А.С. (Совет безопасности при Президенте России), Николаев А.Г. и Ускова А.С. (Академия управления МВД России), Анохина С.Ю. (Барнаульский юридический институт МВД России), Дембицкая И.Л. (УФСИН России по Владимирской обл.), Ляtifова Т.С. (УВД по Курской обл.) опубликовали весьма существенно-важный научный труд «Осуществление государственных надзорно-контрольных функций в России и их научно-теоретическое толкование в административном праве на современном этапе». На основе анализа их суждений целесообразно в рамках исследуемого вопроса ныне дать следующие определения.

Административный надзор — это государственная мера (функция), направленная на осуществление установления правовых условий (правоотношения) в отношении участника правоотношения уполномоченным(ми) субъектом(ми), в целях обеспечения безопасности и единой государственной правовой дисциплины (правопорядка), направленные на правовое воспитание и развития правового сознания поднадзорного.

Поднадзорный — это физическое лицо, находящийся под административным надзором подразделений МВД России или ФСИН по мету пребывания и нуждающийся в правовом перевоспитании в связи с допущением им ранее противоправных действий.

Административный надзор за гражданами — это установленные на основании соответствующего федерального закона дополнительные условия и ограничения в отношении гражданина в местах лишения свободы или после отбывания уголовного наказания по месту пребывания, за совершение им ранее тяжкого уголовного преступления.

Вышеизложенные суждения позволяют утверждать о наличии проблемных аспектов в системе образования в различных ведомствах как в области подготовки кадровых ресурсов так и по вопросам совершенствования осуществления государственных функций — административного надзора: развития и совершенствования образования и науки в России и совершенствования вопросов государственного управления; разрешения (совершенствование) отдельных направлений в области осуществления административного надзора; разрешения отдельных предметных и адресных толкований практических вопросов в области государственного права и управления; выяснения о необходимости фундаментальных исследований в области административно-правовых отношений и др.

Как мы знаем, начиная с 2000-х гг. в России вопросы государственного управления (функции) осуществляются через принцип административного регламентирования. Однако, при этом в имеющихся учебниках «Теория государственного права» или «Проблемы теории государственного права» мы не наблюдаем, что административное регламентирование выступает как самостоятельный принцип в области государственного управления⁹.

Ныне также имеются некоторые новации в суждениях (Ф. Васильев, А. Николаев и Л. Орехова), требующие практического подтверждения при реализации общественных отношений, связанных с административно-правовыми мерами в области правовой грамотности (сознания), образования и воспитания. Или в области изучения и определения места и роли технических регламентов¹⁰.

Весьма существенные обоснования имеет мнение о том, что административная ответственность как самостоятельный вид ответственности закономерно имеет свою теорию доказывания и процессуальные особенности (С. Анохиной, Ф. Васильев), которые требуют отдельного научно-теоретическо-

го толкования. Подобные научно-теоретические суждения требуются и в области реализации дисциплинарного принуждения (А. Николаев), поскольку данный институт также имеет право на свою теорию рассмотрения и процессуальные особенности реализации. Также подобные проблемные аспекты достаточно широко и углубленно рассматриваются и в научных трудах Н.Ф. Бережковой¹¹.

Вышесказанное обуславливает необходимость проведения разноплановых научных исследований по различным направлениям практической работы МВД России, ФСИН, ФМС России и др. в целях установления объективной ситуации, сложившейся в сфере межведомственного взаимодействия, что, в свою очередь, позволит объективно взглянуть на исследуемую проблему. Опираясь на практический опыт самих сотрудников (органов), имеющих непосредственное отношение к анализируемым видам правоохранительной деятельности, ныне требуется проведение конкретного анализа порядок исполнения тех или иных госфункций.

¹ О исполнении государственных функций в области организации охраны общественного порядка городскими районными органами внутренних дел (ГРОВД) например говорилось в трудах и диссертационной работе Васильева Ф.П. Организация охраны общественного порядка городскими районными органами внутренних дел. На соискание канд. юрид. наук, М.: 1995 г. дисс. Академия МВД РФ, 197 с.

² См. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекции. М.: «Омега-Л» 2006. С. 201.

³ Более подробно см.: *Мельников А.В.* Научно-теоретический взгляд на деятельность территориальных органов внутренних дел районных уровней в области организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в современных условиях // Вестник Владимирского юридического института. Научно-образовательный журнал федерального казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний» 2012. № 4 (25). С. 96—99.

⁴ Полномочия ФМС России изложены в Постановлении Правительства России от 13 июля 2012 г. № 711 (ред. от 21 декабря 2013 г.) «О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»). Внесенные изменения действуют с 1 января 2014 г. СЗ РФ 23 июля 2012 г. № 30 ст. 4276.

⁵ Частности они определены в Указе Президента России от 15 января 2013 г. № 30 (ред. от 1 июля 2014 г.) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы». СЗ РФ 21 января 2013 г. № 3 ст. 177.

⁶ *Мельников А.В.* Юридическое образование полицейского в системе МВД России // Алтайский юридический вестник Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России № 4 (4) 2013. С. 63—66; *Мельников А.В.* Современные особенности правового регулирования миграционной политики

в России и деятельности органов внутренних дел // Конституция РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.). В 3-х ч. Ч. 1 (практическая значимость). М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета РФ, 2013. С. 267—271.

⁷ В данном случае имеются в виду «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом России 28 апреля 2011 г. № Пр-1168).

⁸ СЗ РФ 13 января 1997 г. № 2 ст. 198.

⁹ Об административных регламентах смотрите на электронных сайтах научные труды докторов юридических наук Васильева Ф.П., Дугенца А.С., Духно Н.А., Миронова А.Н. и др.

¹⁰ В данном случае см. различные научные статьи докт. юрид. наук Ф.П. Васильева, посвященные проблемам технических регламентов. Или см.: *Быкадоров В.А., Васильев Ф.П., Казюлин В.А.* Техническое регулирование и обеспечение безопасности. Учебное пособие. Под ред. докт. юрид. наук Ф.П. Васильева М., Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2014, 663 с.

¹¹ *Анохина С.Ю., Бережкова Н.Ф.* Прохождение государственной службы гражданами Российской Федерации как способ реализации конституционных гарантий участия в государственном управлении // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической

конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.). В 3-х ч. Ч. 2 (практическая значимость). М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 2013. С. 12—16; *Бережкова Н.Ф.* Правовое регулирование соблюдения этических (клятвы) норм в Следственном Комитете Российской Федерации как способ обеспечения законности и соблюдения конституционных норм // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.). В 3-х ч. Ч. 2 (практическая значимость). М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 2013. С. 30—35; *Бережкова Н.Ф.* Современные требования к сотрудникам полиции, обеспечивающих безопасность // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей межвузовской научно-практической конференции (Москва, 29 мая 2012 г.). М., Академия управления МВД России, 2013. С. 27—35; *Бережкова Н.Ф.* Юридическое образование и этические нормы // Формирование знаний, навыков и профессиональных компетенций в образовательном процессе юридических вузов: Материалы всероссийской научно-методической конференции / Владим. гос. унт-т имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Владимир: Изд-во «Атлас», 2013. С. 23—27; И др. (свыше 30 публикаций) См. на электронных сайтах.

УДК 342

ББК 67. 301

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: 203.019@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется современные миграционные отношения в Австрии, особенности деятельности австрийских уполномоченных органов в сфере миграции, выявлены основные проблемы в различных направлениях миграционной сферы.

Ключевые слова: миграция, уполномоченные органы, Австрийская Республика, миграционные процессы.

Annotation. The article is devoted to modern migration relations in Austria, the activities of the Austrian authorized bodies in the sphere of migration, identified the main problems in various areas of the migration sphere.

Keywords: migration, competent authorities, the Austrian Republic, migration processes.

Миграция приобретает все большее значение как на национальном уровне, так и на уровне Европейского Союза. Сокращение численности европейского населения, а также его старение вносят свой вклад в понимание необходимости иммиграции как фактора демографического, социального и экономического развития Европы. В этой связи европейский практический опыт приобретает особое значение, поскольку является основой для дальнейшего обсуждения и усовершенствования принимаемых мер. В этих условиях государства Европейского Союза (далее — ЕС), и особенно Австрийская Республика, прилагают значительные усилия по поиску сбалансированного и всестороннего подхода к регулированию миграции.

Так, исходя из анализа европейской миграционной статистики за 2014 г. в Австрии насчитывается более 400 тыс. законно проживающих иностранцев, из них около 300 тыс. имеют статус постоянного жителя и большинство из которых (примерно 40%) проживают в столице. Основными странами происхождения иммигрантов являются бывшие югославские республики: Сербия, Босния-Герцеговина и Хорватия; а также Турция. Данная структура сложилась в основном под влиянием исторических факторов: многие граждане этих государств мигрировали в Австрию в качестве иностранных рабочих в 1970-х гг., в период спроса на рынке, и остались в стране в качестве поселенцев¹.

До 1992 г. проживание иностранцев в Австрии регулировалось Паспортным актом 1969 г., а также Актом о полиции по иностранцам 1954 г. Правовое различие между кратковременным и долгосрочным пребыванием отсутствовало, и виза была единственным типом разрешения для въезда и проживания в Австрии. Актом об иностранцах 1992 г. и Актом о проживании 1993 г. были введены система квот и требование для иммигрантов подавать заявления о выдаче разрешения на проживание, находясь за рубежом. Второй из актов, однако, содержал строгие ограничения по времени для процедуры продления, которые не могли выполнить многие иностранцы, прожившие на территории Австрии много лет, что делало их пребывание нелегальным. Это была одна из тех правовых проблем, которые привели к дальнейшим рефор-

мам посредством принятия Акта об иностранцах в 1997 г. Новый акт — более сложный, чем предшествовавший — изменил процедурные правила и предложил большую защиту долгосрочным иммигрантам от высылки. В дальнейшем несколько раз в акт вносились поправки, что сделало его более ограничительным.

1 января 2006 г. вступил в силу «Пакет законов об иностранцах 2005», частично построенный на основных структурах предыдущего законодательства. Пакет законов об иностранцах определяет правовой статус иностранцев согласно трем основополагающим актам: Акт о полиции по иностранцам (FPG), Акт о поселении и проживании (NAG) и Акт об убежище (AsylG). Найм иностранцев регулируется Актом о занятости иностранцев 1975 г. (AuslBG).

Разрешения на законный въезд и пребывание, в зависимости от их длительности, выдаются на основании NAG либо FPG. NAG занимается вопросами выдачи, отказа и отмены права на проживание иностранцев, проживающих либо желающих проживать на федеральной территории в течение более шести месяцев, а также вопросы ведения документации установленных прав на проживание и поселение. NAG распространяется почти на всех иностранцев, включая граждан третьих стран и граждан ЕС².

Органом, уполномоченным выносить решения по заявлениям на разрешение на проживание, является губернатор провинции.

Право на проживание может быть выдано иностранцу, если были соблюдены следующие условия: проживание иностранца на территории государства не является угрозой для публичных интересов; иностранец может предоставить доказательство наличия законного права на жилье, соответствующее австрийским стандартам; иностранец имеет медицинскую страховку с полным покрытием на федеральной территории; проживание иностранца не является финансовой нагрузкой для территориальных властей³; проживание иностранца не нанесет вреда отношениям между Австрией и другим государством по какому-либо международному вопросу.

На практике самыми важными причинами для негативного решения являются отсутствие адекват-

ных финансовых средств или медицинской страховки либо допущение того, что иностранец представляет угрозу общественному порядку или национальной безопасности. Под последней причиной имеется в виду наличие у иностранца судимости за уголовные действия или, иногда, предыдущий нелегальный въезд и пребывание.

Иностранцы, обращающиеся за правом на проживание, должны выполнить «договор об интеграции». Договор состоит из двух модулей: первый модуль сосредоточен на «приобретении навыков чтения и письма», второй — на «приобретении навыков немецкого языка и способности участвовать в социальной, экономической и культурной жизни в Австрии». Для выполнения договора об интеграции обязательно получить «проходной балл» на финальном экзамене⁴.

Официальные органы обязаны принимать решения по заявлениям на проживание без ненужных задержек, в шестимесячный срок, выделенный для принятия решения. Если органами не выносится решение в течение шести месяцев, заявитель имеет право на специальное средство правовой защиты — так называемое заявление о деволуции. В этом случае полномочия передаются во вторую инстанцию. Там, где действует система квот, срок может быть продлен до тех пор, пока не освободится место по квоте⁵.

Федеральный министр внутренних дел должен принимать решения по апелляциям в отношении решений, вынесенных губернатором провинции или районными властями, обладающими мандатом для этого. В целях обжалования подобных решений заинтересованные стороны имеют право обратиться за специальными средствами правовой защиты в административный или конституционный суд, который должен отменять решения, вынесенные незаконно или в нарушение конституционных прав.

Существуют различные разрешения для более длительного пребывания, включая разрешения на проживание и разрешения на поселение. В принципе, разрешение на проживание дает право на временное проживание. Подобные разрешения включают: право проживания в статусе «члена семьи», с ограниченным правом поселения, дающим возможность последующего получения статуса «долго-

временного жителя ЕС — члена семьи»; право на проживание в статусе «долговременного жителя ЕС» с неограниченным правом поселения; право на проживание в статусе «долговременный житель ЕС — член семьи» с неограниченным правом поселения; право на проживание для непостоянного ограниченного проживания на федеральной территории с конкретной целью, предусматривающее возможность получения впоследствии права на поселение⁶.

Для постоянного статуса предусмотрена категория «разрешение на поселение», которая подразделяется на пять субкатегорий.

1. «Разрешение на поселение — для ключевого сотрудника» дает право заявителю на ограниченное поселение и занятие профессиональной деятельностью, которая была подтверждена письменным заявлением или сертификатом в значении Акта о занятости иностранцев.

2. «Разрешение на поселение — в частных целях» (буквально переводится как разрешение на поселение — за исключением занятости) дает право заявителю на ограниченное поселение без возможности занятия профессиональной деятельностью.

3. «Разрешение на поселение — неограниченное» дает право на ограниченное поселение и занятие профессиональной деятельностью не по найму либо деятельностью по найму согласно Ст. 17 Акта о занятости иностранцев.

4. «Разрешение на поселение — ограниченное» дает право на ограниченное поселение и занятие деятельностью в качестве самозанятого лица или сотрудника, на что получено разрешение в соответствии с Актом о занятости иностранцев.

5. «Разрешение на поселение — для родственника» дает право на ограниченное поселение без занятия профессиональной деятельностью; занятие профессиональной деятельностью возможно только в случае изменения цели поселения, что попадает под требование квоты⁷.

Одной из проблемных, по нашему мнению, с точки зрения возможных нарушений прав человека, частей австрийского законодательства являются положения, касающиеся воссоединения семьи. Основная причина — ограничение поселения граждан третьих стран требованием квоты⁸. В ре-

шении С-540/03 относительно Директивы Совета 2003/86/ЕС Европейским судом юстиции было упомянуто, что подобные ограничения со стороны государств-участников ЕС неприемлемы. Более того, существует несогласие с определением термина «семья». Австрийское законодательство не воспользовалось возможностями ст. 4 Директивы 2003/86/ЕС, дающей право на воссоединение семьи для других родственников и партнеров, и главным образом распространяется только на членов основной семьи — супруги, дети и т.д. В этом отношении также следует заметить, что в Австрии не признаются зарегистрированные партнерства. Это может привести к проблеме, если зарегистрированный партнер родственника другого гражданина ЕС, проживающего в Австрии, подаст на получение права на проживание на основании воссоединения семьи.

Предоставление права на проживание родителям, партнерам и другим родственникам, получающим финансовую помощь от спонсора, возможно только в случае, если спонсор является гражданином Австрии, ЕЭП или Швейцарии и проживает постоянно в Австрии. В рамках процедуры по воссоединению только родственник, намеревающийся приехать в Австрию, может подавать заявление и только у него есть процедурные права и средства правовой защиты⁹.

Также, несмотря на требования Директивы 2004/38/ЕС, в Австрии отсутствуют положения относительно ускоренной процедуры выдачи виз гражданам третьих стран, являющимися родственниками граждан ЕС.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что NAG в целом усложнил процедуру для мигрантов, желающих жить в Австрии. Новым законом установлены более формальные требования и увеличено количество типов статусов для проживания, которые трудно отличить друг от друга. Кроме того, NAG вызывает проблемы практического характера, особенно для граждан государств, в которых нет

посольства Австрии. Заявителю приходится ехать в другое государство, что влечет за собой дополнительные расходы, а в некоторых случаях вообще невозможно из-за визовых положений того государства, в котором расположено посольство Австрии¹⁰. Для возможности применения наиболее благоприятных условий в отношении родственников граждан ЕС, NAG требует элемента пересечения границы, что ставит граждан Австрии в невыгодное положение по сравнению с гражданами других государств ЕС.

¹ *Vogl M., Taucher W., Bruckner R., Marth T. and Doskozil H.* Закон об иностранцах. Вена, 2012.

² К гражданам ЕС применимы специальные положения, учитывающие их статус, гарантированный европейским законодательством.

³ Финансовые средства могут быть компенсированы «декларацией об ответственности», имеющей минимальный срок действия в течение пяти лет и широким содержанием. Заинтересованное лицо должно покрывать все возможные финансовые затраты, имеющие отношение к данному государству в связи с пребыванием иностранца на его территории. Данный вид ответственности не связан с периодом законного проживания иностранца, но действует в течение минимального срока в пять лет, и применяется в том случае, если и после истечения срока разрешения, иностранец остается нелегально жить в Австрии.

⁴ Федерация покрывает расходы на курс в максимальном размере до пятидесяти процентов от стоимости. Конкретная сумма, покрываемая федерацией, зависит от того, выполнены ли обязательства в течение двухлетнего периода. Остаток суммы выплачивается иностранцем.

⁵ На практике это может вызвать проблемы в отношении провинции Каринтия, которая регулярно выдвигает предложения с очень низким числом разрешений, особенно в отношении воссоединения семьи, а федеральное правительство не имеет права предоставлять большее число разрешений, чем предложено провинциями.

⁶ См.: *Мельничук Ю.В.* Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах Европейского Союза. М., 2014.

⁷ *Bruckner R.* «Новый акт о проживании и поселении (NAG) — новая кодификация австрийского миграционного права», *Migralex* (2010). С. 3.

⁸ *Putzer J. and Rohrböck J.* Справочник по праву об убежище (2011) Вена, Manz.

⁹ *Muzak G.* Право на проживание согласно австрийскому закону об иностранцах (2013). Вена, Manz.

¹⁰ *Walter R. and Mayer H.* Краткое руководство по закону об австрийских административных процедурах (2013).

УДК 342.951
ББК 67.301

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КВАЛИФИКАЦИИ МЕЛКОГО ХУЛИГАНСТВА

ЮРИЙ ВАДИМОВИЧ СОКОЛОВ,

соискатель ученой степени кандидата юридических наук Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: sokoyur@mail.ru

Научный руководитель: Кардашевский В.В., кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются некоторые проблемы при квалификации мелкого хулиганства.

Ключевые слова: мелкое хулиганство, административное правонарушение, общественный порядок, общественное место, нецензурная брань.

Annotation. The article discusses some problems of qualification disorderly conduct.

Keywords: disorderly conduct, administrative infraction, public order, public place, obscene abuse.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, и гражданина — основополагающая обязанность, стоящая перед государством¹. Государство в лице уполномоченных органов власти призвано реагировать на все противоправные деяния, посягающие на права и свободы граждан путем применения различных мер государственного принуждения.

Значительное место среди противоправных деяний занимают правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. К числу наиболее распространенных посягательств на общественный порядок относится мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ). Данные ГИАЦ МВД России свидетельствуют о том, что в 2010 г. по стране сотрудниками органов внутренних дел было выявлено 70,6 млн правонарушений, из них 2,2 млн пришлось именно на мелкое хулиганство. В 2011 г. данное соотношение составило 66,3 млн и 1,7 млн соответственно, в 2012 г. 68,6 млн и 1,5 млн, а в 2013 г. из 73,7 млн на долю мелкого хулиганства пришлось 1,2 млн², т.е. по сравнению с 2010 г. наблюдается снижение на 45%, хотя по оценкам многих исследователей, которые обращая внимание на высокую латентность этого административно-наказуемого деяния, делают вывод о том, что это не соответствует действительности и снижение числа зарегистрированных случаев мелкого хулиганства³

объясняется ослаблением внимания к борьбе с данным видом административного правонарушения, а также неполнотой их регистрации.

Кроме того, опасность хулиганства заключена в многообразии форм его проявления, поэтому адекватно реагировать на него лишь в рамках уголовной ответственности невозможно. Переходя к понятию мелкого хулиганства, следует отметить, что в России долгое время не были проведены четкие линии, ограничивающие административно и уголовно наказуемые виды хулиганства.

Административная ответственность за мелкое хулиганство в РСФСР была установлена в 1956 г. Под мелким хулиганством понимались такие действия, как нарушение общественного порядка и спокойствия, проявление оскорбительного неуважения к гражданам, сквернословие и другие непристойные поступки⁴.

Практика применения нормы о мелком хулиганстве вскрыла ряд недостатков, продиктовавших необходимость принятия нового законодательства. 26 июля 1966 г. Президиумом Верховного Совета СССР был издан Указ № 5362-VI «Об усилении ответственности за хулиганство»⁵, который определял мелкое хулиганство как нецензурную брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, на-

рушавшие общественный порядок и спокойствие граждан, если эти действия по-своему характеру не влекли применения мер уголовного наказания. В соответствии с данным Указом уточнен характер деяний, расцениваемых как мелкое хулиганство.

Содержавшееся в КоАП РСФСР, принятом 19 июня 1984 г.⁶, определение мелкого хулиганства, почти полностью соответствовало дефиниции, предусмотренной Указом от 26 июля 1966 г. Согласно ст. 158 КоАП РСФСР, под мелким хулиганством понимались нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан.

С введением в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ⁷, формулировка состава мелкого хулиганства претерпела несущественные изменения по сравнению с ранее действовавшей ст. 158 КоАП РСФСР. В соответствии со ст. 20.1 КоАП РФ, мелкое хулиганство — это нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам или другие действия, демонстративно нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан. В законодательное определение правонарушения был включен признак демонстративности, чем подчеркивалась антиобщественная сущность данного правонарушения, а также заменено словосочетание «и другие подобные действия» на «и другие действия». По мнению А.С. Бурцева, слово «демонстративный» в дефиниции мелкого хулиганства означает дерзкое, вызывающее пренебрежение общественными интересами и понятное для всех противопоставление виновным своего поведения, своей личности обществу и его интересам, попрание его нравственных устоев, очевидное не только для окружающих, но и для самого виновного, при этом не характеризующееся как грубое⁸.

Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»⁹ были внесены существенные коррективы в формулировку объективной стороны мелкого хулиганства. В настоящее время мелкое хулиганство понимается как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающее-

ся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. Кроме того, законодатель ввел в ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях квалифицирующий признак мелкого хулиганства, заключающийся в неповиновении законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. Таким образом, можно выделить два вида признаков объективной стороны мелкого хулиганства.

1. Основной — нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу.

2. Факультативные — нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, а равно уничтожение или повреждение чужого имущества.

Совершенное правонарушителем деяние в обязательном порядке должно содержать основной и один из факультативных признаков.

Исходя из современной законодательной формулировки понятия мелкого хулиганства, отправление естественных надобностей в не отведенных для этого общественных местах, выбрасывание вещей и предметов из окна, громкий стук в дверь, не образует состава данного административного правонарушения. В прежней редакции ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰ данные действия можно было отнести к «другим действиям, демонстративно нарушающим общественный порядок и спокойствие граждан». Исходя из формулировки объективной стороны административного правонарушения «мелкое хулиганство» по действующей редакции ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отправление естественных надобностей в не отведенных для этого общественных местах, выбрасывание вещей и предметов из окна, громкий стук в дверь, входящие в понятие «нарушение общественного порядка», должно сопровождаться нецензурной бранью в общественных местах, либо оскорбительным приставанием к гражданам, либо уничтожением или повреждением чужого имущества. Таким образом, на практике получается: если гражданин отправляет естественные

надобности в не специально предназначенных для этого общественных местах, выбрасывает вещи и предметы из окна, громко стучит в дверь, то он не совершает мелкое хулиганство, а если он совершает данные действия и при этом выражается нецензурной бранью, то в его действиях содержатся признаки данного административного правонарушения.

Тем не менее, сами по себе вышеперечисленные действия без указанных квалифицирующих признаков посягают на общественный порядок.

Если рассмотреть данную формулировку времен РСФСР, то, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях¹¹, отправление естественных надобностей в не отведенных для этого общественных местах, выбрасывание вещей и предметов из окна, громкий стук в дверь, квалифицировались как мелкое хулиганство, санкция за совершение которых предусматривала штраф, исправительные работы, а также административный арест на срок до пятнадцати суток.

За время действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях практика показала, что данное правонарушение продолжает оставаться достаточно распространенным явлением. Более того, в настоящее время имеют некоторое распространение действия граждан, вполне сопоставимые с противоправными деяниями, квалифицируемыми как мелкое хулиганство, но в силу трактования действующего законодательства не наказуемые никаким образом. Например, отправление естественных надобностей в не отведенных для этого общественных местах, выбрасывание вещей и предметов из окна, громкий стук в дверь и другие подобные действия. Считаем, что данные деяния своей дерзостью, цинизмом и demonstra-

тивным пренебрежением правами других граждан сопоставимы с иными противоправными деяниями, подпадающими под признаки мелкого хулиганства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и должны составлять объективную сторону рассматриваемого административного правонарушения.

В связи с этим предлагается установить административную ответственность за отправление естественных надобностей в подъездах жилых домов и иных не отведенных для этого общественных местах, выбрасывание вещей и предметов из окон, громкий стук в дверь и другие подобные действия, внося изменения или дополнения в ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за мелкое хулиганство.

¹ Ст. 2 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ).

² Сведения об административной практике органов внутренних дел // Форма статистической отчетности «1-АП» за 2010, 2011, 2012 и 2013 гг.

³ *Поспелова Л.И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20; *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика. Дис. ... канд. юрид. наук. 2003. С. 5; *Бутков А.В.* Причины административных правонарушений и деятельность органов внутренних дел по предупреждению противоправного поведения // Административное право и административный процесс. 2005. № 1. С. 25.

⁴ Об ответственности за мелкое хулиганство: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. // Сов. Россия. 1956. 20 дек.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30, ст. 595.

⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

⁷ «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁸ *Буцнев А.С.* Административная ответственность за мелкое хулиганство: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

⁹ «Российская газета», № 262, 30.12.2003 (уточнение).

¹⁰ «Российская газета», № 256, 31.12.2001.

¹¹ «Ведомости ВС РСФСР», 1984, № 27, ст. 909.



Полиция Российской империи. Монография. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Изд-во ЮНИТИ, 2014. 320 с.

В монографии исследуются организация и деятельность полиции Российской империи. Рассматривается деятельность учреждений, выполнявших полицейские функции до образования империи, анализируется процесс слома полиции самодержавной России весной 1917 г.

Книга рассчитана как на профессиональных историков, правоведов, сотрудников полиции, так и на всех интересующихся отечественной историей.

УДК 342.951

ББК 67.301

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ С ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ МВД-УВД

*АЛЕКСЕЙ ЭДУАРДОВИЧ ФЕДОРОВ,**адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс**E-mail: 2style@mail.ru**Научный руководитель: Сонников С.А., профессор юридических наук, доцент**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматриваются правовые основы взаимодействия общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах с подразделениями МВД-УВД.

Ключевые слова: общественный совет, взаимодействие, нормативные правовые акты, представители.

Annotation. The article considers the the legal basis of interaction between public council at the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies with the Interior Ministry, police department.

Keywords: public council, interaction, normative legal acts, representative.

Обеспечение взаимодействия между органами власти и общественностью — одно из важнейших требований управления в демократическом обществе. Ни один государственный строй не может существовать, не мобилизуя тем или иным образом поддержку граждан, не привлекая их к сотрудничеству в решении существующих проблем.

С началом демократизации общества органы внутренних дел влились во все многообразие социальных отношений. Однако, отсутствие четких социальных ориентиров осложняет процесс выработки ими модели эффективной деятельности. Концентрация усилий на узкопрофессиональных функциях без опоры на общественность не дает должных результатов. Вместе с тем, не вызывает сомнения научное положение о том, что эффективное функционирование любой социальной системы может осуществляться только через такие формы социальной и правовой организации, которые обеспечивают конструктивное взаимодействие социальных субъектов на благо всего общества. Применительно к деятельности органов внутренних дел оно заключа-

ется в признании необходимости взаимоотношений с гражданами на основе социального партнерства, что создает объективные условия для роста правовой активности людей, и, следовательно, формирования более благоприятной криминологической обстановки.

Опыт зарубежных специалистов в области исследования отношений полиции и общественности показывает, что эффективное решение стоящих перед полицией задач требует общественного доверия и поддержки. В большинстве развитых стран наблюдается устойчивая тенденция к активному привлечению населения для оказания помощи полиции.

Важную роль в решении этой задачи играет такая форма взаимодействия с общественностью, как общественные советы, создаваемые при органах государственной власти, и, в том числе — при МВД России и его территориальных органах.

Общественные советы являются совещательными органами, решающими в пределах предоставленных полномочий задачи по повышению эффективности участия общественности в осуществлении

контроля за соблюдением законности и реализации принципов открытости и публичности в деятельности подразделений внутренних дел. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах объединяют в своем составе членов различных общественных организаций, граждан, представляющих основные социальные слои и группы российского общества.

Общественные советы призваны максимально обеспечить участие гражданского общества в принятии наиболее значимых и серьезных решений, касающихся деятельности органов внутренних дел. В первую очередь они должны участвовать в работе, связанной с экспертной общественной антикоррупционной оценкой разрабатываемых нормативных правовых актов, в выработке предложений по решению наиболее актуальных вопросов правоохранительной деятельности.

Организация взаимодействия территориальных органов МВД России и общественных советов является одной из основных составляющих системы обратной связи органов внутренних дел с населением, источником получения информации о состоянии общественного мнения об их деятельности, действенным механизмом привлечения ресурсов гражданского общества к решению задач по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, организаций, противодействию преступности, коррупции, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Правовой основой взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹.

Основы взаимодействия и сотрудничества полиции с обществом предусмотрены в ст. 10 Закона «О полиции», определяющей, что полиция при осуществлении своей деятельности и при выполнении возложенных на нее обязанностей:

- ❖ взаимодействует с общественными объединениями, организациями и гражданами;
- ❖ может использовать возможности общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- ❖ оказывает содействие общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты

прав и свобод граждан, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив.

В свою очередь, общественные объединения и организации оказывают содействие полиции при выполнении возложенных на нее задач.

Ст. 9 Закона «О полиции» устанавливает, что одной из форм организации обратной связи полиции с институтами гражданского общества является проведение постоянного мониторинга общественного мнения о взаимодействии полиции с обществом.

В этой же статье говорится об образовании общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции путем:

- ❖ привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;
- ❖ участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;
- ❖ проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;
- ❖ обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;
- ❖ осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

Право общественных советов на осуществление общественного контроля за деятельностью полиции предусмотрено в ст. 50 Закона «О полиции».

В развитие ч. 8 ст. 9 Закона «О полиции» издан Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»

и его территориальных органах», определяющий цели, задачи, основы деятельности общественных советов, а также права общественных советов и членов общественных советов.

Основными задачами общественных советов являются:

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

В соответствии с классификацией нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность общественных советов при МВД России и его территориальных органах, основой такого взаимодействия стал Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»². В соответствии с ч. 1 ст. 13 данного закона общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные

функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, положениями об общественных советах. В следствии того, что Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» был принят после Указа Президента Российской Федерации от 23 мая № 668 «Об общественных советах при МВД России и его территориальных органах», нами предлагается привести все подзаконные нормативные правовые акты в соответствие Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

Порядок образования общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации и формирования состава этих советов, а также порядок утверждения положений о них установлены приказом МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

Порядок реализации отдельных полномочий, предоставленных общественным советам и членам общественных советов в соответствии с Указом, устанавливается Министром внутренних дел Российской Федерации, с учетом следующего:

1) заслушивать информацию должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений (подп. «б» п. 6 Указа) общественные советы вправе только в порядке, утвержденном приказом МВД России от 23 мая 2012 г. № 534³;

2) порядок участия общественных советов в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел (подп. «д» п. 6 Указа) установлен приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170⁴;

3) правила посещения членами общественных советов без специального разрешения помещений, занимаемых органами внутренних дел, а также мест

принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту (подп. «а» п. 7 Указа), утверждены приказом МВД России от 2 августа 2012 г. № 754⁵;

4) порядок присутствия членов общественных советов при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан (подп. «д» п. 7 Указа) утвержден приказом МВД России от 31 августа 2011 г. № 988⁶;

5) порядок реализации права членов общественных советов при территориальных органах МВД России участвовать в работе совещаний, проводимых органами внутренних дел (подп. «г» п. 7 Указа), устанавливается, согласно требованиям приказа МВД России от 15 августа 2011 г. № 948⁷, руководителями соответствующих территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях;

6) запрашивать и получать от органов внутренних дел информацию об их деятельности, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций (подп. «а» п. 6 Указа), общественный совет вправе в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁸.

Порядок деятельности общественного совета, а также вопросы внутренней организации его работы определяются регламентом, утверждаемым общественным советом по согласованию с руководителем территориального органа МВД России, при котором образован общественный совет.

В ст. 12 указан порядок участия в заседаниях Общественного совета приглашенных лиц. По решению Общественного совета на заседания Общественного совета могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений и иных организаций, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и информации по рассматриваемым Общественным советом вопросам. Министр внутренних дел Российской Фе-

дерации, заместители Министра внутренних дел Российской Федерации, начальники департаментов, главных управлений и управлений МВД России и их заместители, и иные сотрудники органов внутренних дел, а также сотрудники, координирующие взаимодействие подразделений МВД России с Общественным советом, принимают участие в работе Общественного совета по согласованию с председателем Общественного совета⁹.

Также в ст. 31 регламента указано, что для проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также для иных целей могут быть образованы рабочие группы, которые являются временными рабочими образованиями Общественного совета. Рабочая группа для проведения общественной экспертизы формируется комиссией Общественного совета, ответственной за проведение общественной экспертизы. Рабочая группа вправе:

- привлекать экспертов;
- запрашивать документы и материалы, необходимые для ее деятельности, у руководителей органов власти и иных организаций в порядке, определенном для комиссий Общественного совета;
- привлекать к участию в своей деятельности общественные объединения и иные организации, а также граждан Российской Федерации;
- участвовать в проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов, готовить аналитические материалы и разрабатывать предложения для проектов заключений по указанным документам на заседаниях соответствующих комиссий Общественного совета.

Еще одной формой взаимодействия, указанной в регламенте является организация общественных слушаний и иных мероприятий Общественного совета. Общественные слушания — форма работы Общественного совета с привлечением широкого круга представителей общественных объединений и иных организаций, а также граждан для обсуждения, как правило, одной проблемы и выработки решений и рекомендаций. Иные мероприятия (конференции, совещания, «круглые столы», семинары) — форма работы Общественного совета с привлечением широкого круга общественности и представителей институтов гражданского общества в целях выработки рекомендаций, а также оказания

методической, информационной и иной поддержки МВД России. Решения (резолуции, рекомендации) по итогам мероприятий принимаются большинством участников в форме одобрения.

Анализируя вышеперечисленные формы взаимодействия, предусмотренные нормативно-правовыми актами, регламентирующими деятельность общественных советов при МВД и его территориальных органах, можно сделать вывод, что существует пробел в нормативном регулировании существующих форм взаимодействия, так как отсутствует регламентация видов деятельности при взаимодействии и форм выносимых решений, что ведет к неэффективной деятельности общественных советов.

Вместе с тем, в области взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами существует и ряд недостатков, присущих отдельным территориальным органам МВД России и их руководителям. К ним можно отнести следующие.

1. Недостаточное внимание отдельных руководителей органов внутренних дел к вопросам взаимодействия с общественными советами, недооценка ими роли институтов гражданского общества в повышении эффективности правоохранительной деятельности.

2. Несвоевременное и неполное информирование граждан, представителей средств массовой информации о работе общественных советов, о выдвигаемых ими инициативах по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел.

3. Недостаточная оперативность в организации комментариев со стороны членов обществен-

ных советов по наиболее значимым событиям в правоохранительной сфере, в том числе, по фактам расследования и раскрытия резонансных преступлений, положительного опыта работы полиции по профилактике преступлений и правонарушений.

4. Необоснованное отклонение предложений и рекомендаций общественных советов по совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

5. Неэффективное использование потенциала общественных советов при подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел и проведении общественной и антикоррупционной экспертиз.

В ряде случаев существующие недостатки обусловлены слабым знанием сотрудниками органов внутренних дел и членами общественных советов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел и образованных в системе МВД России общественных советов, недостаточным опытом взаимодействия полиции и институтов гражданского общества.

¹ «Российская газета», № 28, 10.02.2011.

² «Собрание законодательства РФ», 28.07.2014, № 30 (Ч. I), ст. 4213.

³ Документ опубликован не был.

⁴ «Российская газета», № 94, 27.04.2012.

⁵ «Российская газета», № 295, 21.12.2012.

⁶ «Российская газета», № 240, 26.10.2011.

⁷ Документ опубликован не был.

⁸ «Российская газета», № 95, 05.05.2006. В данном виде документ опубликован не был.

⁹ «Регламент Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 27 сентября 2013 г.).



Криминалистика. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник.

Учебник рассчитан на углубленное изучение курса криминалистики в объеме, соответствующем требованиям учебных программ для вузов юридического профиля. В нем раскрываются основные вопросы общей теории криминалистики (идентификация, диагностика, прогнозирование, криминалистическое изучение личности), криминалистической техники (фото- и видеозапись, трасология, криминалистическое исследование оружия, боеприпасов, взрывных устройств, документов, веществ и др.) и криминалистической тактики (следственные ситуации, криминалистические версии, тактика следственного осмотра, допроса, обыска и выемки документов, задержания подозреваемого, назначение судебных экспертиз и т.д.).

Для студентов и преподавателей юридических специальностей, а также специалистов-практиков.

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ИННА ВИКТОРОВНА ФЕДОРОВА,

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: karnavalinna@mail.ru

Научный руководитель: Зырянов С.М., доктор юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье раскрывается понятие форм и методов взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: полиция, граждане, термины, наркотики.

Annotation. In article the concept of forms and methods of interaction of police with institutes of civil society reveals.

Keywords: police, citizens, terms, drugs.

Прежде чем перейти к рассмотрению форм и методов взаимодействия полиции с институтами гражданского общества необходимо определиться, что мы понимаем под формами взаимодействия и под методами взаимодействия. Интересно, что в литературе толкование этих терминов может различаться в зависимости от подходов. Чтобы ограничить пределы предмета для анализа условимся, что будем рассматривать формы и методы применительно к деятельности исполнительной власти, так как взаимодействие, безусловно, представляет собой один из видов деятельности.

С общетеоретических позиций под формой понимается внешнее выражение содержания деятельности, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно субъектами управления¹. Ю.М. Козлов дал еще более краткое определение: «внешнее практическое выражение государственно-управленческой деятельности»². Профессор Ю.Н. Старилов различает правовые и неправовые формы управления. Правовая форма должна иметь юридическое содержание, т.е. устанавливаться нормативным правовым актом. К признакам правовой формы управления он относит

также юридическое оформление, соответствие компетенции и правового последствия деятельности³. Далее ученый называет другие признаки правовой формы управления: 1) установление в нормативном акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) подзаконность; 4) исполнительно-распорядительный характер⁴. Очень важной Ю.Н. Старилов считает процессуальную форму деятельности и утверждает, что «В настоящее время управленческая деятельность в России имеет минимум правовой регламентации, что, естественно, влечет за собой такие негативные ее характеристики, как недемократичность, малоэффективность, произвольность и коррупция»⁵. Надо сказать, что с 2002 г. в этом направлении было сделано очень много; сейчас административными регламентами охвачены практически все более или менее значимые функции органов исполнительной власти. Вместе с тем, взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества процессуальной формы пока не получило.

Ю.М. Козлов предложил различать формы реализации исполнительной деятельности и формы внутриорганизационной (внутриаппаратной) ра-

боты⁶. В этом отношении формы взаимодействия органа исполнительной власти с частным субъектом выходят за рамки данной классификации: взаимодействие нельзя отнести к реализации исполнительной деятельности оно лишь обеспечивает непосредственное осуществление полномочий органа, способствует ему. В то же время, такое взаимодействие не может быть внутриорганизационным, поскольку осуществляется с внешними субъектами, в нашем случае, с институтами гражданского общества. Аналогичная картина вырисовывается в государственно-частном партнерстве, рассматриваемом как перспективная форма деятельности органов исполнительной власти⁷.

Под методами управления Ю.Н. Стариков понимает способы или приемы, используемые субъектами управления в установленных законом пределах при осуществлении управления, а также способы достижения целей, решения задач, осуществления функций государственного управления⁸.

В качестве видов методов управления чаще всего называют два универсальных метода — убеждение и принуждение, дополняя этот краткий перечень поощрением⁹. По нашему мнению, поощрение следует рассматривать как убеждение, не выделяя его в самостоятельный вид. Ю.М. Козлов также не выделял поощрение в качестве самостоятельного метода. В то же время, метод, который используется во взаимодействии каких либо субъектов, это метод согласования, который нельзя отнести, не к убеждению, не к принуждению.

Для методов управления (управленческой деятельности) характерно наличие ряда признаков:

- ❖ связь с целями деятельности;
- ❖ связь с управляющим воздействием на объект управления;
- ❖ юридическое опосредование;
- ❖ использование для реализации компетенции субъекта управления;
- ❖ направленность на объект управления;
- ❖ содержанием является управляющее воздействие на поведение объектов управления, установление обязательных для них предписаний индивидуального характера либо общеобязательных правил поведения;
- ❖ связь с юридически-властными полномочиями субъекта управления;

- ❖ выражение публичного интереса;
- ❖ учет особенностей объекта управления;
- ❖ необходимость юридической формы¹⁰.

Таким образом, анализ вышеизложенного с приложением к взаимодействию органов внутренних дел с институтами гражданского общества позволяет охарактеризовать данное взаимодействие как особую форму (организационно-обеспечивающую реализацию полномочий органов внутренних дел, направленную на достижение общих с гражданским обществом целей) и особый метод (метод согласования).

Применительно к взаимодействию органов внутренних дел с институтами гражданского общества формы и методы рассматриваются практически во всех опубликованных работах по данной тематике.

Так, С.А. Васильев считает, что взаимодействие общественных объединений с правоохранительными органами осуществляется непосредственно (когда оба субъекта совместными усилиями решают общие задачи) и опосредовано (когда правоохранительный орган учреждает структуру, в состав которой входят представители общественных объединений, как в общественные советы)¹¹. Основные формы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами, по его мнению, следующие: обмен информацией, совместное правовое просвещение граждан, участие общественных объединений в принятии решений правоохранительными органами путем совместного обсуждения и выработки конкретных решений, добровольной общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов¹². Очевидно, автор выявил далеко не все возможные и реально используемые формы взаимодействия, ограничился исключительно «кабинетными» формами, в то время как общественные объединения не ограничиваются указанной деятельностью, а активно включаются в практическую деятельность: ищут потерявшихся граждан, детей, борются с распространением наркотиков, патрулируют территории, на которых проживают и т.д. Соответственно, нельзя согласиться с предложением данного автора закрепить в ст. 10 Федерального закона «О полиции» в виде закрытого перечня только три формы взаимодействия полиции с общественными объединениями: обмен информа-

цией, совместное правовое просвещение граждан, участие в принятии решений органами полиции¹³.

У Е.А. Федоровой со ссылкой на Э.Л. Панеях¹⁴ находим, что формы взаимодействия выбираются в зависимости от политической ориентации, поведения, степени активности субъектов: сотрудничество или противоборство; уклонение от взаимодействия, одностороннее воздействие¹⁵. Действительно, можно привести множество примеров, когда одна из сторон уклоняется от взаимодействия. К сожалению, в роли «уклонистов» нередко выступают органы внутренних дел, МЧС России, здравоохранения, когда взаимодействие необходимо для поиска потерявшихся граждан, детей. Однако, можно ли подобные ситуации рассматривать как взаимодействие? Ведь в таких случаях действует только одна сторона, вторая отказывается от совместного участия, от взаимодействия. Значит, взаимодействия не получается, его нет.

Вместе с тем, Е.А. Федоровой не удалось систематизировать формы взаимодействия, назвав, по сути, лишь сотрудничество, она перешла к рассмотрению форм гражданского участия, к которым совершенно справедливо относятся инициативы граждан, общественные и экспертные советы, совместные рабочие группы, голосование на выборах, предвыборные кампании, массовые акции, письма и запросы депутату, а также имитационные формы участия или простое информирование граждан¹⁶.

Названные формы гражданского участия, по нашему мнению, еще нельзя рассматривать как формы взаимодействия, хотя они и создают предпосылки для взаимодействия. Так, обращения граждан к своему депутату могут содержать полезную информацию, которая будет воспринята депутатом и реализована, например, в законопроекте и, в последующем, в федеральном законе. Но, вполне вероятно, это обращение не повлечет никаких последствий. Тогда и взаимодействия не возникнет.

В то же время, такие формы, как совместные комиссии, рабочие группы, группы для разрешения конфликтов, в которые входят не просто граждане, а представители общественных организаций¹⁷, безусловно, являются формами взаимодействия.

Можно ли считать формой (или методом) взаимодействия инициирование создания институ-

тов гражданского общества? Н.В. Воронкова считает, что инициативы органов внутренних дел по установлению как можно более тесного контакта с населением, по привлечению граждан к охране общественного порядка путем вовлечения их в добровольные общественные формирования правоохранительной направленности можно рассматривать в качестве примера участия государства в становлении гражданского общества¹⁸.

Более того, Н.В. Воронкова отмечает, что особенностью российского гражданского общества является то, что на протяжении практически всей отечественной истории государство играло роль инициатора всех реформ общественной жизни, что, по ее мнению, свидетельствует о стремлении государства придать новый толчок процессу развития гражданского общества с тем, чтобы его окрепшие институты способствовали бы укреплению самого государства¹⁹.

Представляет интерес организация взаимодействия полиции с гражданским обществом в зарубежных странах. К сожалению, в открытых источниках крайне мало информации об этом. Так, Л.М. Дробизаева пишет, что в зарубежных странах получают все большее распространение новые подходы к осуществлению правоохранительной деятельности, в которых реализуются, в том числе, новые идеи, касающиеся улучшения взаимодействия полиции с населением. Например, подход, известный под названием «общественно-ориентированная деятельность полиции» (community policing), представляет собой комплекс программ, нацеленных на: децентрализацию полицейской службы; обучение постовых полицейских необходимым навыкам для предотвращения совершения преступлений и разрешения проблемных ситуаций; обеспечение тесного сотрудничества полиции с территориальными и этнокультурными общинами; передача части ресурсов и ответственности местным общественным организациям и органам местного самоуправления²⁰.

По нашему мнению, такие формы взаимодействия, как взаимодействие с территориальными этнокультурными общинами, передача ответственности общественным организациям, слабо развитые в нашей стране, необходимо распространять.

Аналогичные тенденции описания форм и методов взаимодействия с институтами гражданского

общества отмечаются и у тех ученых, которые изучают взаимодействие с другими органами государственной власти, в том числе, с органами прокуратуры.

А.С. Семенов, анализируя взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами, исследовал такие формы взаимодействия указанных субъектов, как 1) взаимный обмен информацией; 2) совместная разработка и в последующем принятие соответствующим органом комплексных программ по борьбе с преступностью и коррупцией, а также их выполнение; 3) экспертная оценка прокурором нормативных правовых актов и их проектов (изучение на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, проведение антикоррупционной экспертизы); 4) участие представителей соответствующих органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов; 5) участие представителей соответствующих органов в координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации²¹.

Ю.Н. Турыгин определил основные формы взаимодействия органов прокуратуры с неправительственными правозащитными организациями: согласование планов их работы; взаимный обмен информацией; проведение совместных или одновременных проверок исполнения (соблюдения) законности; совместное участие в заседаниях комиссий и оперативных совещаниях; совместное участие в предупредительных мероприятиях; проведение совместной учебы работников прокуратуры и членов неправительственных правозащитных организаций; совместная подготовка проектов нормативных актов; методическая, консультативная, организационная помощь и другие формы взаимодействия, не получившие еще должного распространения²².

А.Ф. Ноздрачев называет три группы форм взаимодействия органов исполнительной власти и граждан, в зависимости от целей их «вовлечения» в механизм управления.

получение информации в формах контактов органов власти с «ключевыми (VIP) персонами» — лидерами различных общественных организаций, движений; опросы граждан; обра-

щения; собрания и конференции; новые информационные технологии;

- получение согласия общества на решение важных вопросов в формах встреч с общественностью, проведения публичных слушаний, консультаций; общественная экспертиза; переговоры и посредничество;
- получение общественной поддержки и одобрения в формах проведения публичных мероприятий; съезды общественных объединений²³.

В.В. Мельников, говоря о взаимодействии предпринимателей и власти, называет перспективную, по его мнению, форму взаимодействия — лоббирование, которое он считает институциональной формой, тесно соприкасающейся с координацией, согласованием интересов. Кроме того, автор указывает на участие предпринимателей в законотворческой работе через лоббирование своих интересов с использованием субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность; ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации²⁴.

Иначе подходит к определению форм взаимодействия В.А. Субочева. По ее мнению, взаимодействие общественных организаций с органами государственной власти осуществляется, в том числе, в формах регистрации общественных объединений, контроля и надзора со стороны уполномоченных органов за соблюдением ими законодательства (в том числе налогового), а также общественного контроля за функционированием государственных органов, в формах обращений, партнерства в антикоррупционной деятельности, разработки программ, планов, бюджетного финансирования деятельности неправительственных организаций, размещения государственных контрактов и грантов на выполнение социальных услуг на конкурсной основе²⁵. Последнее, конечно же, может относиться, в первую очередь, к коммерческим организациям либо к некоммерческим образовательным, научным организациям или организациям, оказывающим социальную поддержку нуждающимся в ней гражданам (психологическая помощь, социализация алкоголиков и наркоманов и т.д.).

И.В. Твердов рассматривает взаимодействие как участие представителей гражданского общества в работе общественных советов при федеральных ор-

ганах исполнительной власти и описывает три модели включения представителей гражданского общества в состав общественных советов: подбор членов общественных советов исходя из непосредственной заинтересованности соответствующих структур гражданского общества в контактах с соответствующей государственной структурой (модель ресурсной зависимости); подбор членов общественных советов, представляющих структуры гражданского общества, не связанные с деятельностью данного органа (модель ресурсной независимости); гибридная модель, включающая в той или иной пропорции обе вышеназванные модели²⁶.

Формы участия граждан в государственном управлении подразделяются на протестные (митинги, пикеты, забастовки, жалобы, обращения к властям и др.) и позитивного или равноправного участия в деятельности органов исполнительной власти²⁷. А.В. Филатова называет такую форму взаимодействия, как общественная экспертиза, проводимая с целью учета и защиты интересов граждан при принятии и реализации властных решений²⁸. В таком представлении общественная экспертиза — это форма общественного контроля или элемент общественного контроля, конечно, это форма взаимодействия.

В.В. Гриб пишет, что в государствах мира выработано множество публично-правовых институтов, обеспечивающих различные формы гражданского участия: переговоры групп граждан, общественных организаций и органов власти; разработка и подписание соглашений между органами власти и общественными организациями; обращения граждан; обсуждение проектов нормативных правовых актов в парламентских комитетах и комиссиях с участием общественности; общественные экспертизы социальных и технологических проектов; гражданские форумы, конференции, слушания и др.²⁹.

Формы взаимодействия определяются функциями, целями и задачами³⁰. Так, Е.С. Науменко пишет, что в целях получения информации предусматриваются контакты органов исполнительной власти с ключевыми персонами; опросы граждан; обращения; новые информационные технологии. В целях получения согласия общественности на решение определенных вопросов предусматриваются встречи (собрания, слушания) с общественностью;

управленческое консультирование (общественные советы, рабочие группы, совещательные органы с участием общественности); общественная экспертиза (экологическая, проектов НПА); переговоры и посредничество. В целях получения общественной поддержки и одобрения проводятся публичные мероприятия, съезды общественных объединений и прочие акции³¹.

В свою очередь, С.Д. Будак полагает, что, понимая цель взаимодействия как достижение общественного согласия между органами публичной власти и субъектами гражданского общества, процесс взаимодействия должен включать информирование (предоставление общественным объединениям информации); консультирование (выявление и изучение мнения общественности); учет мнения общественности; вовлечение общественности в мониторинг и выполнение решений³².

Е.С. Науменко различает взаимодействие на паритетной основе в целях сотрудничества и согласования интересов и взаимодействие, возникающее по инициативе одной стороны, предполагающее преобладание интересов одной группы.

Первый вид включает такие формы, как управленческое консультирование; переговоры и посредничество; совместные акции и публичные мероприятия; совместное обсуждение, выработка и принятие нормативных правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов (заявлений, хартий, деклараций).

Второй вид: доступ в государственные органы и к должностным лицам, получение информации об их деятельности; индивидуальные и коллективные обращения; общественная экспертиза; общественный контроль, противодействие коррупции; лоббистская деятельность; гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления; взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти решений субъектов гражданского общества; участие в реализации задач и функций исполнительной власти; исследование, учет и формирование общественного мнения; получение общественного одобрения; поддержка некоммерческих организаций; привлечение субъектов гражданского общества к выполнению задач и функций исполнительной власти³³.

Кроме того, А.Ф. Ноздрачев и Е.С. Науменко называют в качестве формы взаимодействия новые информационные технологии, не раскрывая данное понятие. Можно предположить, что имеются в виду интернет-технологии, например, «Российская общественная инициатива», реализуемая на сайте <http://www.roi.ru>, где инициатор размещает объявление о разработанной им общественной инициативе и включает голосование в ее поддержку или против такой инициативы. В соответствии с Правилами рассмотрения общественных инициатив, инициатива федерального уровня, набравшая в течение одного года не менее 100 тыс. голосов, подлежит рассмотрению как законодательная инициатива³⁴.

Таким образом, в теоретических исследованиях называются различные формы: сотрудничество; общественные и экспертные советы, рабочие группы; совместные мероприятия, в том числе проверки; обмен информацией; общественные экспертизы проектов решений, нормативных правовых актов; совместная подготовка проектов нормативных правовых актов; опросы граждан; публичные слушания, обсуждения и консультации; организационная, информационная, финансовая, иная материальная поддержка общественных организаций; управленческое консультирование; переговоры и посредничество; рекомендательные акты (хартии, заявления, декларации).

Литература

1. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
2. Будак С.Д. Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
3. Васильев С.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
4. Воронкова Н.В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: Дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2007.
5. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.
6. Дробижева Л.М. Новые подходы к организации взаимодействия милиции и населения в современных условиях (на примере США и Канады) /Л.И. Дробижева, О.В. Щедрина // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: (Материалы «круглого стола» 27 янв. 2006 г. в Акад. упр. МВД России). М., 2006. С. 76—92.
7. Зырянов С.М. Административный надзор. [монография] / Зырянов С.М.; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2010.
8. Карпова В.С. Интерес к политике: формы вовлеченности, динамика и результат // Политико-психологические проблемы исследования массового сознания. М., 2002. С. 88—90.
9. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
10. Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011.
11. Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI в. // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 19—20.
12. Семенов А.С. Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
13. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА, 2002.
14. Субочева В.А. Неправительственные организации и органы государственной власти (административно-правовые основы взаимодействия): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
15. Твердов И.В. Формирование общественно-государственных институтов и отношений в процессе становления гражданского общества в совре-

менной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2009.

16. *Турьгин Ю.Н.* Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

17. *Филатова А.В.* Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности в России / Под ред. Н.М. Конины. М., 2009.

References

1. Administrative reform in Russia. A scientific and practical grant / Under the editorship of S.E. Naryshkin, T.Ya. Habriyeva. М., 2006.

2. Budak S.D. Constitutional legal status of public ecological associations in Russia: Avtoref. yew. ... edging. law. sciences. Saratov, 2004.

3. *Vasilyev S.A.* Constitutional and legal bases of interaction of public associations with law enforcement agencies of Russia in the sphere of protection of the rights and freedoms of the person and citizen: Avtoref. yew. ... edging. law. sciences. М., 2013.

4. *Voronkova N.V.* Socio-political aspects of interaction of law-enforcement bodies with institutes of civil society and the population in protection of a public order in modern Russia: Dis. ... edging. it is watered. sciences. Ufa, 2007.

5. *Grib V.V.* Interaction of public authorities and institutes of civil society in the Russian Federation: Dis. ... doc. of law. Sciences. М., 2011.

6. *Drobizheva L.M.* New approaches to the organization of interaction of militia and the population in modern conditions (on the example of the USA and Canada) / L.I. Drobizheva, O.V. Shchedrina//Problems of interaction of law-enforcement bodies with public associations on protection of a law and order and ensuring public safety: (Materials of «a round table» of 27 January. 2006 to Akkad. ex. of the Ministry of Internal Affairs of Russia). М., 2006. P. 76—92.

7. *Zyryanov S.M.* Administrative supervision. [monograph] / Zyryanov S.M.; Ying t of the legislation and comparative jurisprudence at the Government of the Russian Federation. Moscow, 2010.

8. *Karpova V.S.* Interes to policy: forms of an involvement, the loudspeaker and result // Political

and psychological problems of research of mass consciousness. М., 2002. P. 88—90.

9. *Kozlov Yu.M.* Administrative law: Textbook. М., 2005.

10. *Melnikov V.V.* The constitutional bases of regulation of the economic relations in Russia: monograph. М.: YuRKOMPANI, 2011.

11. *Nozdrachev A.F.* Grazhdanin and state: relationship in the XXI century // Magazine of Russian law. 2005. No. 9. P. 19—20.

12. *Semenov A.S.* Improvement of institute of interaction of prosecutor's office with public authorities and municipal bodies in the sphere of law enforcement: Avtoref. yew. М., 2013.

13. *Starilov Yu.N.* Kurs of the general administrative law. In 3 t. T. II: Public service. Administrative actions. Legal acts of management. Administrative justice. М.: Publishing house NORM, 2002.

14. *Subocheva V.A.* Non-governmental organizations and bodies of the government (administrative and legal bases of interaction): 2010.

15. *Tverdov I.V.* Formation of the public and state institutes and the relations in the course of formation of civil society in modern Russia: Avtoref. yew. ... edging. it is watered. sciences. Rostov-on-Don, 2009.

16. *Turygin Yu.N.* Interaction of prosecutor's office of the Russian Federation and non-governmental human rights organizations on protection of the rights and freedoms of the person and citizen: Avtoref. yew. М, 2012.

17. *Filatova A.V.* Examination of regulations and procedures.

¹ См.: *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 212.

² См.: *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 387.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же. С. 216.

⁵ См.: Там же. С. 217.

⁶ См.: *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 371.

⁷ См., напр.: проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленный Минэкономразвития России // СПС Консультант Плюс; Указ Президента РФ от 1 июля 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. 1). Ст. 6350; *Шохин С.О.* Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с

участием малого и среднего бизнеса // Юридический мир. 2013. № 12. С. 40—44 и др.

⁸ См.: *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 229. Аналогичное определение содержится в учебнике Ю.М. Козлова: Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 342.

⁹ См., напр.: *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 233—234.

¹⁰ См., напр.: *Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 344; *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 230.

¹¹ См.: *Васильев С.А.* Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

¹² *Васильев С.А.* Указ. соч. С. 8.

¹³ *Васильев С.А.* Указ. соч. С. 9.

¹⁴ См.: *Панеях Э.Л.* Неформальные институты и формальные правила: закон действующий vs закон применяемый // Политическая наука. Российская политика в теоретическом и сравнительном контексте: Сб. науч. тр. М., 2003. Вып. 1. С. 39.

¹⁵ См.: *Федорова Е.А.* Указ. соч. С. 59—60.

¹⁶ См.: *Федорова Е.А.* Указ. соч. С. 60, 61. См., также: *Карпова В.С.* Интерес к политике: формы вовлеченности, динамика и результат // Политико-психологические проблемы исследования массового сознания М., 2002. С. 88—90.

¹⁷ См.: *Федорова Е.А.* Указ. соч. С. 63.

¹⁸ См.: *Воронкова Н.В.* Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: Дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2007. С. 51.

¹⁹ См.: *Воронкова Н.В.* Указ. соч. С. 64.

²⁰ *Дробижева Л.М.* Новые подходы к организации взаимодействия милиции и населения в современных условиях (на примере США и Канады) / Л.И. Дробижева, О.В. Щедрина // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: (Материалы «круглого стола» 27 янв. 2006 г. в Акад. упр. МВД России). М., 2006. С. 76—92.

²¹ См.: *Семенов А.С.* Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13.

²² См.: *Турьгин Ю.Н.* Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11.

²³ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI в. // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 19—20.

²⁴ См.: *Мельников В.В.* Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮР-КОМПАНИ, 2011. 206 с. Консультант Плюс.

²⁵ См.: *Субочева В.А.* Неправительственные организации и органы государственной власти (административно-правовые основы взаимодействия): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

²⁶ См.: *Твердов И.В.* Формирование общественно-государственных институтов и отношений в процессе становления гражданского общества в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-н/Д, 2009. С. 11.

²⁷ См.: *Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 38—39.*

²⁸ См.: *Филатова А.В.* Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности в России / Под ред. Н.М. Кониной. М., 2009. С. 25.

²⁹ См.: *Гриб В.В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 156.

³⁰ См.: *Зырянов С.М.* Административный надзор. [монография] / Зырянов С.М.; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2010. С. 32.

³¹ См.: *Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 40—49; Науменко Е.С. С. 113.*

³² См.: *Будак С.Д.* Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук Саратов, 2004. С. 18—19.

³³ См.: *Науменко Е.С.* Указ. соч. С. 115—116.

³⁴ См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.



Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [А.С. Прудников и др.]; под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. — 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 423 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Изложены основные теории местного самоуправления, рассмотрена история возникновения и развития самоуправления в России. Показаны современные подходы к пониманию местного самоуправления, главные направления государственной политики России в этой области. Представлены предмет, метод, система и источники муниципального права. С учетом комплексного характера определено особое место муниципального права в системе российского права. Рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в нем. Описаны структура органов местного самоуправления и различные модели ее организации.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических образовательных учреждений, органов и должностных лиц местного самоуправления.

УДК 342
ББК 67.301

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО МЕСТУ СЛУЖБЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ТЕНДЕНЦИИ

ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЧУРСИН,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: olchursin73@mail.ru

Научный руководитель: Маслов А.Е., кандидат юридических наук, доцент

Рецензент: Кученин Е.С., кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы осуществления профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел по месту службы. Предпринята попытка обоснования применения квалификационных профессиональных критериев в подготовке кадров системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Предлагается использовать квалификационные характеристики и профессиональные стандарты в единой системе административных правовых актов, регулирующих службу в органах внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: квалификация сотрудников, квалификационные характеристики, подготовка кадров, повышение квалификации, профессиональный стандарт.

Annotation. This article describes problem of improving the professional training of police officers. The author attempts to justify the use of professional qualification criteria for training of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. He proposes to use the qualification characteristics and professional standards within a single system of administrative and legal acts regulating service in the internal affairs of the Russian Federation.

Keywords: qualification of employees, qualification characteristics, professional training, advanced training, professional standard.

В настоящее время система Министерства внутренних дел Российской Федерации находится в состоянии реформирования. Данный процесс осуществляется и в системе профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел по месту их службы. В связи с этим необходимо обратить внимание на само понятие «Профессиональная подготовка». «Профессиональная подготовка» представляет собой совокупность специальных знаний, умений и навыков, позволяющих выполнять работу в определенной области деятельности. В зависимости от квалификации различают четыре основных уровня профессиональной подготовки, требующих соответствующего профессионального образования: высшего, среднего специального, профессионально-технического и элементарного (подготовка работников низшей квалификации на профессио-

нальных курсах, путем бригадно-индивидуального обучения на производстве и др.). Профессиональная подготовка совершенствуется в процессе трудовой деятельности, в системе повышения квалификации, путем самообразования¹. Необходимость в проводимых сегодня преобразованиях продиктована сложившейся ситуацией состояния профессиональной подготовленности личного состава полиции, которая в значительной степени оставляет желать лучшего. Так, после проведения итоговых проверок по профессиональной служебной и физической подготовке за 2013 учебный год в территориальных органах внутренних дел на региональном уровне в целом по стране не прошли проверку чуть менее 5% из общего числа сотрудников. По мнению автора, одной из причин данной ситуации является несоответствие установленных критериев профессионального уровня

полицейского современным реалиям развития российского государства и общества. В целях лучшего понимания создавшейся проблемы с определением профессиональных критериев полицейского обратимся к понятию «критерий». «Критерий» (от греч. *kriterion* — средство для суждения) — это признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо². В нашем случае автор затронул профессиональный критерий. Эту проблему пытались решить задолго до создания системы МВД Российского государства. Например, «...В уездную полицейскую стражу могли быть приняты только подданные Российской Империи, с установленным возрастным цензом с 25 лет, а также обладавшие соответствующим телосложением и здоровьем. Преимущество отдавалось кандидатам из отставных и уволенных в запас воинских чинов. От них требовалось: 1) для урядников — знать, как составлять протоколы, общее ознакомление со службой в полиции и обязанности полиции по проведению расследования; 2) для стражников — достаточно было только читать и писать и иметь общее развитие...»³. В последующем из-за непростой политической обстановки внутри государства, нарастающей тенденции создания политических партий и движений антиправительственного толка, а также на фоне усиления террористической деятельности в конце XIX и начале XX вв. Министерство внутренних дел было вынуждено повысить профессиональные требования к полицейскому. Одним из первых шагов стало внесение целого ряда изменений и дополнений в положения некоторых нормативных актов. В частности, были выпущены специальные правила, а также циркуляры и инструкции Министерства внутренних дел, предназначенные для работы городских и уездных полицейских управлений, в которых особым образом обращалось внимание на необходимые качества полицейских чинов. Немаловажным качеством считалась политическая благонадежность полицейского⁴.

Тем не менее, в целом, квалификационные требования как к кандидату на должность, так и к кадрам общей полиции практически ничем не отличались.

С учетом перечисленных требований, на офицерские должности назначались исключительно «...лица дворянского происхождения, прошедшие предварительное испытание, в большинстве своем

православные, получившие образование в Кадетских корпусах»⁵.

На сегодняшний день заслуживает особого внимания установленный Приказом МВД России от 18 мая 2012 г. № 521⁶ перечень квалификационных требований к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации. Тем не менее, данный нормативный акт обнаруживает две серьезные проблемы. Во-первых, он содержит не полный перечень профессиональных знаний и навыков, которые должны предъявляться к сотрудникам органов внутренних дел в сфере профессиональной служебной и физической подготовки. Отметим, что в систему профессиональной служебной и физической подготовки входят: правовая, служебная, огневая и физическая подготовки⁷. Во-вторых, в рассматриваемом нормативном акте обозначены не все специальности, входящие в систему МВД России.

По-прежнему остается актуальным вопрос четкого установления профессиональных знаний и умений современного российского полицейского. Подтверждением тому служат результаты проверки профессиональной служебной и физической подготовки в органах внутренних дел субъектов Российской Федерации. Так, в результате целевого выезда комиссии Департамента государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации в одном из региональных управлений в декабре 2013 г. выявлено, что из представленных сотрудников неудовлетворительные оценки по профессиональной служебной и физической подготовки получили около 20% из числа проверенных.

Как следствие, возникает объективная необходимость в пересмотре содержания профессиональных критериев в сфере профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел по месту службы, а также в разработке более современных методик определения уровня профессиональной подготовленности личного состава. Данная потребность обусловлена рядом причин.

Во-первых, в МВД России отсутствует оптимальная регламентация критериев, на которые следует ориентироваться в процессе обучения кадров по месту службы. Например, если обратиться к содержанию такого документа, как «Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей

в органах внутренних дел Российской Федерации», а именно п. 120.1 и 120.2⁸, то мы увидим, что разделы правовой и служебной подготовкам в общей системе подготовки кадров в процессе служебной деятельности, по сути, друг от друга ничем не отличаются. Подобная ситуация затрудняет оценку подготовленности сотрудников по указанным видам подготовки.

Во-вторых, в ряде субъектов Российской Федерации выявлены факты, которые наглядно подтверждают недостаточную профессиональную подготовленность сотрудников органов внутренних дел, например: рост числа погибших и раненых сотрудников по причине неумелого (небрежного) обращения с табельным огнестрельным оружием, наличие неудовлетворительных знаний законодательства и механизма его применения в городе Москве, Ставропольском крае, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Татарстан, Московской, Владимирской и Курской областях⁹.

Таким образом, на основании вышеизложенного видится целесообразным сделать вывод о том, что в целях оптимизации организации подготовки кадров назрела необходимость разработки единых требований профессиональных стандартов в системе МВД России.

Необходимо отметить, что если в различных государственных органах и учреждениях подготовка кадров в процессе служебной деятельности является необязательной, то для системы МВД России требование о периодической проверке уровня подготовки ее сотрудников установлено законодательством на федеральном уровне¹⁰.

В связи с этим, по мнению автора, причиной недостаточно высокого профессионального уровня подготовленности кадров органов внутренних дел является недостаточное соответствие системы профессиональной служебной и физической подготовки современным требованиям. Следует отметить, что законодательного определения профессиональной служебной и физической подготовки не установлено. Далее, по мнению автора, необходимо заметить, что в п. 17 ст. 76 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...» упоминается место проведения указанного выше вида подготовки, т.е. она осуществляется по месту службы сотрудника органов внутренних дел¹¹.

На сегодняшний день отмечаются следующие недостатки системы подготовки кадров в процессе служебной деятельности:

- ❖ недостаточно эффективна система оценки профессиональной подготовленности сотрудников органов внутренних дел;
- ❖ практика управления системой подготовки кадров в процессе служебной деятельности не является результативной;
- ❖ отсутствие четких профессиональных характеристик специальностей.

Далее, на взгляд автора, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что ранее Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации инициировало внесение изменений в трудовое законодательство в части подготовки кадров с учетом модернизации всей системы квалификации работников государственных органов и учреждений, в том числе МВД России, утвердив Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, и раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования»¹², в котором установлены критерии части профессий, имеющих и в системе МВД России.

Президент Российской Федерации в своем Указе от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»¹³ дал поручение Правительству Российской Федерации: утвердить к началу 2012 г. план разработки профессиональных стандартов и к 2015 г. разработать их в количестве не менее 800 для государственных органов и предприятий.

3 декабря 2012 г. принят Федеральный закон Российской Федерации № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», в котором в ч. 2 ст. 195.1 были юридически закреплены понятия «квалификация работника» и «профессиональный стандарт». Таким образом, под «квалификацией работника» понимается уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника¹⁴. Также нормативно закреплена редакция определения «профессиональный стандарт». Профессиональный стандарт — это характеристика квалификаций, необходимых работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности¹⁵.

На необходимость совершенствования всей системы профессиональной подготовки с учетом

применения профессиональных стандартов обращает внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г.¹⁶

Кроме того, Правительство Российской Федерации установило порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов¹⁷, а также нормативно определило тождественность наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в действующих профессиональных критериях, характеристиках и стандартах.

Данная работа будет вполне оправдана и с учетом того, что для целого ряда специальностей МВД России до сих пор не были разработаны аналогичные квалификационные характеристики. С целью формирования стройной системы непрерывной профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел в процессе служебной деятельности, поддержания высокого уровня качества профессиональной деятельности, необходимо пересмотреть собственные аналогичные критерии. Тем более, что содержание Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» взаимно связано с этим. Так, в ч. 3 ст. 2 указанного Федерального закона установлено, что в случаях не урегулирования правоотношений службы Конституцией Российской Федерации, специальными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, применяются нормы трудового законодательства¹⁸.

В настоящий момент Министерством труда и социальной защиты проводится работа по разработке профессиональных стандартов, которые, в свою очередь, должны заменить предыдущие квалификационные характеристики.

Исходя из изложенного представляется обоснованным вывод о том, что для успешного реформирования системы подготовки сотрудников органов внутренних дел в процессе служебной деятельности необходимо осуществить значительные преобразования в правовом регулировании применительно к рассматриваемой проблематике.

Таким образом, по мнению автора, очевидна необходимость в разработке оптимальных по содержанию требований к профессиональной деятельности,

которые позволили бы сформировать наиболее современную модель построения системы обучения по месту службы, а также повысить уровень качества профессиональной подготовленности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

- ¹ Большая советская энциклопедия — bse.slovaronline.com
- ² Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова, «Советская энциклопедия». М., 1988. С. 656.
- ³ Закон Российской Империи 1903 г. «Об учреждении полицейской стражи». — Свод законов Российской империи: Общее учреждение губернское. Изд. 1903.
- ⁴ Циркуляр по Департаменту полиции МВД Российской империи № 141368 от 19 сентября 1915 г.
- ⁵ Иллюстрированный военно-исторический словарь / С.В. Потрашков, А.С. Потрашков. М.: Эксмо, 2006. С. 370.
- ⁶ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 521 «О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 5 июля 2012 г. № 24816) — «Российская газета» 2012, 18 июля.
- ⁷ Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 3 августа 2012 г. № 25094) — «Российская газета» 2012, 31 августа.
- ⁸ Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 3 августа 2012 г. № 25094) — «Российская газета» 2012, 31 августа.
- ⁹ Указание МВД России от 16 августа 2014 г. № 1/7666 «О профилактике чрезвычайных происшествий, связанных с гибелью и ранениями сотрудников органов внутренних дел».
- ¹⁰ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 25 ноября 2013 г., с изм. от 21 марта 2014 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — «Собрание законодательства РФ», 5 декабря 2011 г., № 49 (ч. 1), ст. 7020.
- ¹¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 21.03.2014) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — «Собрание законодательства РФ», 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.
- ¹² Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 января 2011 г. № 1н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» — «Российская газета» 2011, 13 мая.
- ¹³ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и ст. 1 Федерального закона «О техническом регулировании»» — «Собрание законодательства РФ», 7 мая 2012 г., № 19, ст. 2334.
- ¹⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) — «Собрание законодательства РФ», 7 января 2002 г., № 1 (ч. 1), ст. 3.
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. <http://kremlin.ru/transcripts/messages>
- ¹⁷ Постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» — «Собрание законодательства РФ», 28 января 2013 г., № 4, ст. 293.
- ¹⁸ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 25 ноября 2013 г., с изм. от 21 марта 2014 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — «Собрание законодательства РФ», 5 декабря 2011 г., № 49 (ч. 1), ст. 7020.

УДК 342
ББК 67.301

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА ИЛИ СИСТЕМА КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

кандидат юридических наук, доктор экономических наук, главный редактор издательства «ЮНИТИ-ДАНА»

E-mail: nodari@unity-dana.ru

САЙД-ЭМИН АЛИЕВИЧ САЛАМОВ,

аспирант, Финансовая академия при Правительстве РФ

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: lamroborz@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Соотнесены термины «банковская система» и «система кредитных организаций»; обосновано суждение о правомерности оперирования одним из них.

Ключевые слова: банковская система, Российская Федерация, банк, кредитная организация, система кредитных организаций, Конституция РФ, федеральный закон РФ.

Annotation. Article not only correlated terms «banking system» and «system of credit institutions», but also informed judgments about the legality of operating one of them.

Keywords: banking system, the Russian Federation, banks, credit organizations, the system of credit institutions, the Constitution of the Russian Federation, the federal law of the Russian Federation.

Анализ юридической литературы и законодательства Российской Федерации¹ об организации и деятельности кредитных организаций побудил нас осуществить выбор в пользу одного из двух терминов: «банковская система» или «система кредитных организаций». Разумеется, нами обращено внимание на иные аналогичные термины (например, «система банков» и др.).

Первоначально о состоянии теории.

Большинство ученых оперируют термином «банковская система».

Так, И.Б. Дочкин оперирует термином «система управления человеческими ресурсами коммерческих банков» («СУЧРКБ»), под которым понимает: «целенаправленную деятельность руководящего состава и специалистов, связанную с планированием, отбором, наймом, оценкой, адаптацией, мотивацией, обучением, повышением квалификации и карьеродвижением человеческих ресурсов коммерческих банков на основе организационно-корпоративной

культуры, обеспечивающую конкретное преимущество и направленную на формирование системы управления человеческими ресурсами коммерческих банков»².

О.В. Неверова предложила теоретическое обоснование реформирования системы финансовой отчетности кредитных организаций³.

Группа авторов-единомышленников банковскую систему представляют в виде трех блоков: «I. Фундаментальный блок»; «II. Организационный блок»; «III. Регулирующий блок»⁴.

А.В. Дыдыкин развил теоретические положения о «системе управления банковскими рисками»⁵.

Еще одна группа авторов фактически в банковскую систему включает Центральный банк РФ и иные кредитные организации⁶.

А.А. Казимагомедов и Х.М. Гусейнова на примере одного из субъектов Российской Федерации предлагают многоярусную банковскую систему: «первый ярус охватывает Национальный банк Ре-

спублики Дагестан Центрального банка РФ, второй ярус состоит из различных универсальных коммерческих банков и третий ярус — небанковские организации (ломбарды, инвестиционные и другие фонды)»⁷.

О.Н. Мороз и И.В. Нитяго оперируют двумя понятиями: кредитная система и банковская система, причем первое рассматривается родовым по отношению ко второму («В РФ сформировалась двухуровневая кредитная система: I уровень — Центральный банк страны (ЦБ РФ) (Национальный банк РФ), II уровень — коммерческие банки и другие небанковские финансово-кредитные учреждения, осуществляющие отдельные банковские операции. Существование двух уровней позволяет центральному банку посредством экономических методов регулировать деятельность банков второго уровня и воздействовать на процесс общественного воспроизводства»)»⁸.

Термином «банковская система» оперирует и Д.В. Домашенко, причем для разных эпох: для СССР и для Российской Федерации⁹.

Анализ юридической литературы подтверждает лишь отсутствие системного подхода относительно кредитных организаций. Отсутствует ответ на вопрос: допустимо ли включение в систему кредитных организаций Центрального банка РФ?

Прежде чем сформулировать окончательные выводы, проанализируем положения некоторых нормативных правовых актов Российской Федерации¹⁰.

Правовым обоснованием для использования термина «банковская система» являлся Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» от 2 декабря 1990 г.¹¹. В этом нормативном правовом акте в ст. 2 «Банковская система РСФСР» закреплялось следующее положение: «Банк России, Банк внешней торговли РСФСР, Сберегательный банк РСФСР, коммерческие банки разных видов, а также другие кредитные учреждения, получившие лицензию на осуществление отдельных банковских операций, образуют банковскую систему РСФСР. Для финансирования отдельных целевых республиканских, региональных и иных программ могут создаваться специальные банки (банки развития) в порядке и на условиях, предусмотренных соответствующими законодательными актами РСФСР». При этом в ст. 1 этого же нормативного правового

акта было допущено отождествление двух терминов: «Центральный банк РСФСР» и «Банк России».

С 10 февраля 1996 г. Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. выглядит следующим образом: Федеральный закон РФ «О банках и банковской деятельности»¹². В ст. 2 «Банковская система Российской Федерации и правовое регулирование банковской деятельности» закреплено следующее положение: «Банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков». А в ст. 1 «Основные понятия настоящего Федерального закона» дано разъяснение нескольких понятий: «кредитная организация», «банк», «небанковская кредитная организация» и «иностранный банк». При этом допущено отождествление двух терминов: «Центральный банк Российской Федерации» и «Банк России».

В действующей редакции ФЗ РФ «О банках и банковской деятельности»¹³ видоизменена и редакция ст. 2 «Банковская система Российской Федерации и правовое регулирование банковской деятельности»¹⁴: «Банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков».

Здесь же обращаем внимание и на еще несколько нормативных правовых актов: Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 2 декабря 1990 г.¹⁵ и на Федеральный закон РФ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 27 июня 2002 г.¹⁶ В ст. 2 ФЗ РФ от 27 июня 2002 г.¹⁷ закреплено следующее положение: «Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. ... Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов». А в ст. 3 (в редакциях от 14 июня 2011 г.¹⁸ и от 5 июля 2013 г.¹⁹) закреплено еще одно положение, которое не в полной мере корреспондирует положению ст. 2 этого же нормативного правового акта: «Получение прибыли не является целью деятельности Банка России».

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, использование термина «банковская система» (и аналогичных терминов, типа «система банков» и др.) в юридической литературе и в законодательстве Российской Федерации представляет

ся несовершенно, ибо не учитываются иные, помимо банков, кредитные организации.

Во-вторых, представляется совершенным использование термина «система кредитных организаций». В этом случае все кредитные организации, в том числе и банки, будут являться элементами одной системы.

В-третьих, недопустимо отождествление терминов «Центральный банк Российской Федерации» и «Банк России» по двум обстоятельствам: 1) Центральный банк РФ является банком, наделенным дополнительными административно-властными полномочиями по отношению к другим банкам, фактически имеющим право осуществлять предпринимательскую деятельность; 2) использование термина «Россия» в наименовании кредитной организации не позволяет установить о каком же периоде идет речь, ибо обозначенный термин используется в одном и том же государстве на протяжении нескольких веков (в этом случае, например, очевидна несостоятельность термина «Банк современной России»).

В-четвертых, допустимо использование исключительно термина «Центральный банк Российской Федерации».

В пятых, Центральный банк РФ необходимо включать в систему кредитных организаций.

¹ Мы разделяем суждение тех ученых, которые предлагают с 25 декабря 1991 г. для наименования государства использовать исключительно термин «Российская Федерация» (см. об этом, например: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // *Вестник Московского университета МВД России.* 2010. № 5. С. 119—123).

² *Дочкин И.Б.* Система управления человеческими ресурсами коммерческих банков: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2009. С. 3.

³ *Неверова О.С.* Система финансовой отчетности кредитных организаций в условиях неопределенности: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2010. С. 3.

⁴ См.: *Банковская система в современной экономике: Учебное пособие* / Под ред. О.И. Лаврушина. М.: КНОРУС, 2011. С. 9.

⁵ *Дыдыкин А.В.* Система управления рисками банков (совершенствование и направления оптимизации ее параметров): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Саранск, 2011. С. 4.

⁶ См.: *Банковская система в России и за рубежом* / Под ред. Г.М. Тарасовой. Новосибирск: НГУЭУ, 2011. С. 4—10.

⁷ См.: *Казимагомедов А.А., Гусейнова Х.М.* Банковская система Дагестана: Монография. Махачкала: АЛЕФ, 2013. 216 с.

⁸ См.: *Мороз О.Н., Нитяго И.В.* Финансы и кредит: Учебное пособие. В 4-х ч. Ч. 4. Кредитно-банковская система. Новосибирск: СГГА, 2013. С. 14—15.

⁹ *Домащенко Д.В.* Банковская система в условия финансовой нестабильности. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2013. С. 78—134.

¹⁰ О разновидностях нормативных правовых актов и их взаимосвязях в Российской Федерации подробнее см.: *Галузо В.Н.* О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // *Образование. Наука. Научные кадры.* 2009. № 4. С. 27—30.

¹¹ См.: *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1990. № 27. Ст. 357.

¹² См.: О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»: ФЗ РФ от 21 июля 1995 г. // *РГ.* 1996. 10 февраля; *СЗ РФ.* 1996. № 6. Ст. 492.

¹³ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: ФЗ РФ от 21 октября 2014 г. // *СЗ РФ.* 2014. № 45. Ст. 6154.

¹⁴ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: ФЗ РФ от 22 февраля 2013 г. // *СЗ РФ.* 2013. № 11. Ст. 1076.

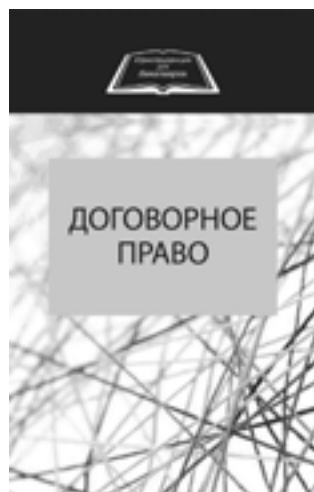
¹⁵ См.: *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1990. № 27. Ст. 356. Этот нормативный правовой акт утратил юридическую силу в связи с принятием ФЗ РФ от 27.06.2002 г.

¹⁶ См.: *СЗ РФ.* 2002. № 28. Ст. 2790; 2010. № 40. Ст. 4971.

¹⁷ О датировании федеральных законов РФ подробнее см.: *Галузо В.Н.* Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // *Государство и право.* 2014. № 11. С. 98—102.

¹⁸ См.: *СЗ РФ.* 2011. № 27. Ст. 3873.

¹⁹ См.: *СЗ РФ.* 2013. № 30 (Ч. 1). Ст. 4084.



Договорное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.Д. Эриашвили, В.Н. Ткачева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 239 с. (Серия «Юриспруденция для бакалавров»).

Учебное пособие содержит общие положения договорного права: понятие и содержание договора, виды договора, порядок заключения договора, изменения и расторжения договора. Рассматриваются все виды договоров, наиболее распространенные из них анализируются подробнее.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто захочет получить конкретную информацию о том или ином виде договора.

УДК 338.242

ББК 65.05

ЖИЛИЩНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА БЫКОВСКАЯ,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета и аудита

Московского университета МВД России

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: zima7327@yandex.ru

Рецензент: Минаков А.В., доктор экономических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются социальные гарантии по жилищному обеспечению сотрудников органов внутренних дел; анализируются основные проблемы, которые имеются сегодня при обеспечении сотрудников МВД России жильем; приводятся возможные пути решения этих проблем.

Ключевые слова: органы внутренних дел, социальные гарантии, жилищное обеспечение, единовременная социальная выплата, накопительно-ипотечная система.

Annotation. The article deals with social guarantees for housing police officers, analyzes the main problems that exist today in providing police officers with housing, are solutions to these problems.

Keywords: bodies of internal affairs, social security, housing, lump sum payment of social, storage-mortgage system.

В большинстве стран мира жилищная политика — одно из наиболее значимых направлений политики государства. Обеспечение граждан жильем, доступным по цене и способу приобретения, является для любого государства одним из приоритетов и определяющих факторов его социальной политики.

В нашей стране жилищные вопросы всегда стояли на повестке дня в ряду социально значимых государственных задач. И в советский период, и в настоящее время существовали и существуют очереди на улучшение жилищных условий. Однако, сегодня большая часть строительства жилья осуществляется на коммерческой основе, а темпы государственного жилищного строительства значительно снижены вследствие сокращения бюджетных расходов в жилищном секторе. Из-за отсутствия достаточных денежных средств большая часть населения, желающая приобрести жилье в собственность, а также имеющая стабильные доходы, оказалась не в состоянии самостоятельно решить свои жилищные

проблемы или получить долгосрочные кредиты по доступным кредитным ставкам [13].

Вместе с тем, в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, наличие надлежащего жилища является одним из критериев достойного жизненного уровня человека.

Согласно Конституции Российской Федерации все граждане имеют право на жилище¹. При этом государство должно поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права граждан на жилище.

В начале 1990-х гг. в России произошел переход от системы государственной монополии на жилье (в виде государственного жилищного фонда и государственной экономической деятельности в области жилья) к системе множественности форм собственности. Сформировался такой социально-экономический институт, как рынок жилья. Появилась частная форма собственности на жилье физических

и юридических лиц, жилищные банки, частные проектные и строительные организации.

Сегодня на переднем плане — продвижение рыночной модели жилищной политики. В результате, в большинстве случаев население вынуждено самостоятельно изыскивать денежные средства на приобретение жилья, лишь в определенной степени полагаясь на систему субсидий и кредитов, не рассчитывая решить проблему за счет государственного и муниципального жилищного фондов [14].

Говоря о роли государства в данном направлении развития, следует отметить, что на современном этапе она, прежде всего, заключается в определении жилищной политики, внедрении регулирующих механизмов и развитии институциональной структуры для обеспечения социально-уязвимых категорий граждан.

Сегодня действуют следующие механизмы обеспечения граждан жильем, которые могут быть ис-

пользованы для помощи населению в решении жилищного вопроса:

- предоставление государственного жилья, в том числе в рамках государственных программ;
- кредиты или субсидии на покупку собственного жилья.

Особо остро проблемы обеспечения жильем стоят для сотрудников правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, которые в силу объективных причин не только не располагают достаточными денежными средствами для приобретения или строительства жилья, но и ограничены в возможностях получения дополнительных заработков.

В настоящее время законодательством о социальных гарантиях в органах внутренних дел [2, 3] предусмотрены следующие гарантии по жилищному обеспечению сотрудников и членов их семей (Таблица 1).

Таблица 1

**Перечень гарантий по жилищному обеспечению
сотрудников органов внутренних дел и членов их семей**

№ п/п	Наименование гарантии	Условия предоставления
1	2	3
1.	Предоставление единовременной социальной выплаты (ЕСВ) на приобретение или строительство жилья сотруднику, имеющему стаж службы в ОВД не менее 10 лет в календарном исчислении и членам семьи погибшего (умершего) сотрудника	Размер ЕСВ определяется исходя из нормы предоставления площади жилого помещения и дополнительной площади жилого помещения размером 15 кв.м. Условия предоставления ЕСВ: 1) сотрудник не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения; 2) сотрудник является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения и обеспечен общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 кв. м; 3) сотрудник проживает в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям, независимо от размеров занимаемого жилого помещения; 4) сотрудник является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеет иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма либо принадлежащего на праве собственности; 5) сотрудник проживает в: <ul style="list-style-type: none"> • коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения; • общежитии; • смежной неизолированной комнате либо в однокомнатной квартире в составе 2-х семей и более независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе, если в состав семьи входят родители и постоянно проживающие с сотрудником и зарегистрированные по его месту жительства совершеннолетние дети, состоящие в браке.

2.	Предоставление служебного жилого помещения или жилого помещения в общежитии специализированного жилищного фонда сотруднику, не имеющему жилого помещения, в населенном пункте по месту службы, и совместно проживающим с ним членам его семьи, а при отсутствии жилых помещений — выплата ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений	Не имеющим жилого помещения в населенном пункте по месту службы признается сотрудник: 1) не являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения; 2) являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, но не имеющий возможности ежедневно возвращаться в указанное жилое помещение в связи с удаленностью места его нахождения от места службы.
3.	Предоставление жилого помещения специализированного жилищного фонда или жилого помещения муниципального жилищного фонда сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и совместно проживающим с ним членам его семьи	Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел предоставляет сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, не имеющему жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, и совместно проживающим с ним членам его семьи жилое помещение специализированного жилищного фонда в течение шести месяцев со дня вступления в указанную должность.
4.	Предоставление членам семьи погибшего (умершего) сотрудника и инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие исполнения служебных обязанностей жилого помещения в собственность, приобретенного (построенного) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета	Норма предоставления площади жилого помещения в собственность или по договору социального найма составляет: 1) 33 кв. м общ. площади жилого помещения — на 1-го чел.; 2) 42 кв. м общ. площади жилого помещения — на семью из 2-х чел.; 3) 18 кв.м общ. площади жилого помещения на каждого члена семьи - на семью из 3-х и более чел. С учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного или жилого дома размер общей площади жилых помещений, может превышать размер общей площади жилых помещений, но не более чем на 9 кв.м общ. площади жилого помещения. Сотрудники, имеющие специальное звание полковника полиции (юстиции, внутренней службы) и выше, уволенные со службы в ОВД в этих специальных званиях, а также сотрудники, имеющие ученые степени или ученые звания, имеют право на дополнительную площадь жилого помещения размером 20 кв.м.
5.	Предоставление жилых помещений по договору социального найма с последующей передачей этих жилых помещений в муниципальную собственность сотрудникам, уволенным со службы в органах внутренних дел и принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, до 1 марта 2005 г.	Лица, имеющие право на единовременную социальную выплату, которые имеют право на предоставление жилого помещения в собственность: 1) члены семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в ОВД; 2) инвалиды I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в ОВД.

Перечень социальных гарантий, приведенный в Таблице 1, указывает на следующее.

1. В соответствии с новым законодательством о социальных гарантиях предусматривается три варианта удовлетворения потребности сотрудника полиции в жилье:

- а) путем предоставления ему служебного жилого помещения;
- б) путем предоставления жилого помещения в собственность;
- в) посредством единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилья.

2. В системе МВД России социальная политика в отношении жилищного обеспечения сотруд-

ников и членов их семей имеет преимущественно ведомственный характер.

3. Сотрудники полиции обеспечиваются жильем при наличии веских оснований. Среди приведенных выше категорий сотрудников можно выделить категории, которые имеют особое положение и претендуют на первоочередное получение жилья. Прежде всего, гарантии, связанные с получением жилья, предоставляются инвалидам и членам семей погибших сотрудников. В данном случае речь идет о социальных обязательствах государства по отношению к сотрудникам, которые стали инвалидами или погибли при исполнении своих должностных обязанностей в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Анализ действующего законодательства показывает, что гарантии обеспечения сотрудников полиции жильем, обусловленные особенностями службы, помимо Федерального закона о социальных гарантиях, установлены также рядом нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые действуют на протяжении последних пятнадцати-двадцати лет.

Так, в настоящее время продолжает действовать Указ Президента РФ от 28 июня 1999 г. № 825 [6], которым установлено, что увольняемые со службы сотрудники ОВД, содержащиеся за счет средств федерального бюджета, а также члены их семей, признанные нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий, имеющие право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, обеспечиваются жилыми помещениями путем выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов. Порядок выпуска сертификатов сотрудникам полиции осуществляется в соответствии с Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан», установленных Федеральной целевой программой «Жилище» на 2011—2015 гг. [7].

При этом, сегодня, как и ранее, под действие данной подпрограммы подпадают лишь сотрудники полиции, которые содержались за счет средств федерального бюджета [11].

Также продолжается действие Указов Президента РФ от 21 июля 1992 г. № 796 [4] и от 2 октября 1992 г. № 1153 [5]. В соответствии с данными документами МВД России оказывает безвозмездную финансовую помощь в размере 75% стоимости кооперативного жилья или кредита банка, полученного на строительство индивидуального жилищного дома с процентами за пользование кредитом, сотрудникам полиции, имеющим выслугу безупречной и непрерывной службы 10 лет и более в календарном исчислении, вступившим в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы или осуществляющим строительство индивидуальных жилых домов.

Если говорить о наиболее существенных проблемах, которые имеются сегодня при обеспечении

сотрудников МВД России жильем, то они, прежде всего, состоят в:

- ❶ ограниченности бюджетных ресурсов;
- ❷ ограниченности уровня доходов сотрудников;
- ❸ нехватке ведомственного жилищного фонда.

Более того, проблемы заключаются в том, что отдельные положения нового законодательства, регламентирующие обеспечение сотрудников полиции жильем, в ряде случаев ухудшили ситуацию, существовавшую ранее. Так, в соответствии со ст. 30 Закона «О милиции» сотрудникам милиции предоставлялась жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома. В ст. 44 Федерального закона «О полиции» предусматривается обеспечение сотрудника полиции «жилым помещением». Таким образом, в соответствии с ч. 2 ст. 12 Жилищного кодекса РФ сотруднику полиции в качестве жилого помещения может быть предоставлена как отдельная квартира, или дом, так и комната.

Также в новом законодательстве не предусмотрено обеспечение жилым помещением сотрудников полиции, подлежащих увольнению по выслуге лет [15].

Не включены в ст. 44 Федерального закона «О полиции» положения ч. 4 и 5 ст. 30 Закона 1991 г. «О милиции» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ), которые предусматривали, что:

- ❶ сотрудники милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в первоочередном порядке обеспечиваются жилой площадью соответствующими транспортными организациями;
- ❷ сотрудники милиции имеют право на получение беспроцентных ссуд на индивидуальное и кооперативное жилищное строительство с рассрочкой на 20 лет и погашением 50% предоставленной ссуды за счет средств соответствующих бюджетов [12].

Хотя отдельные положения законодательства, связанного с жилищным обеспечением сотрудников ОВД фактически не реализовывались, тем не менее, еще в процессе обсуждения проекта Федерального закона «О полиции» Общественной палатой РФ отмечалось, что статья о правах сотрудника полиции на жилищное обеспечение по своему содержанию практически аналогична ст. 30 Закона Российской

Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». В итоге, обобщая внесенные изменения, можно говорить о сокращении прав сотрудника полиции на жилищное обеспечение [10].

Очевидно, что в сложившихся условиях при реализации жилищной политики в органах внутренних дел и имеющихся объективных ограничениях, необходимо соотносить цели ее проведения с реально достигнутыми результатами. Важно оценить, действительно ли меры, предпринимаемые государством в этом направлении, ведут к улучшению жилищного положения нуждающихся в жилье сотрудников.

Как уже отмечалось, в ходе модернизации органов внутренних дел и создания новой нормативной правовой базы о социальных гарантиях сотрудникам ОВД, в новое законодательство о жилищном обеспечении было внесено новое положение о предоставлении (при определенных условиях) сотрудникам и членам их семей единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилья. Конечно, это нововведение поможет решить жилищные вопросы ряду сотрудников. Тем не менее, ограниченность бюджетного финансирования не позволяет полностью обеспечить жильем всех нуждающихся сотрудников в ближайшей перспективе. За период действия нового законодательства о социальных гарантиях количество сотрудников, вставших в очередь на предоставление единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилья, уже во много раз превышает возможности государства по обеспечению сотрудников этой социальной гарантией. В этой связи важными становятся вопросы контроля за использованием бюджетных средств, направляемых государством на эти нужды. При этом особое значение приобретает финансовый контроль при решении вопросов о недопущении противоправных и коррупционных проявлений при выделении сотрудникам ОВД единовременной социальной выплаты.

Еще одной проблемой при обеспечении сотрудников единовременной социальной выплатой можно считать то, что согласно действующему законодательству единовременная выплата предоставляется сотрудникам в порядке очередности принятия

на учет [8]. Получается, что в настоящее время в порядке общей очереди право на получение единовременной социальной выплаты могут получить сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел двадцать лет и более, имеющие почетные звания, награды, и сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел десять лет, из которых пять лет — обучение в ведомственных образовательных учреждениях системы МВД России.

В этой связи, в ходе совершенствования системы социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам МВД России, обоснованным является внесение изменений в действующее законодательство о предоставлении единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилья в части введения дифференцированного подхода при формировании очереди на предоставление этой выплаты. Дифференцированный подход может включать:

- ❖ период службы в ОВД (например, градация периода службы может быть аналогична разбивке стажа службы для назначения надбавки за выслугу лет);
- ❖ наличие почетных званий СССР, почетных званий Российской Федерации, медалей, орденов, нагрудных знаков МВД России «Почетный сотрудник МВД»;
- ❖ наличие трех и более несовершеннолетних детей, членов семьи — инвалидов;
- ❖ разбивку обеспеченности общей площадью жилого помещения на одного члена семьи (например: менее 6 кв. м.; от 6 до 9 кв. м; от 6 до 12 кв. м; от 12 до 15 кв.м);
- ❖ период времени, при котором условия проживания, соответствующие требованиям о предоставлении единовременной социальной выплаты, были неизменны.

Наряду со сказанным, в отношении обеспечения сотрудников ОВД жильем существует еще одна серьезная проблема. Многие сотрудники, еще до вступления в силу нового законодательства о полиции и о социальных гарантиях, пытались самостоятельно решить свою жилищную проблему, приобрели жилье на условиях ипотечного кредитования. В результате данная категория сотрудников фактически утратила право на предоставление единовременной социальной выплаты на приобретение или строи-

тельство жилья, но сохранила за собой обязательства по выплате ипотеки.

Принимая во внимание политику государства, направленную на расширение возможностей системы ипотечного жилищного кредитования, а также учитывая ограниченный уровень доходов сотрудников ОВД представляется необходимой и обоснованной мерой усиление помощи государства сотрудникам органов внутренних дел, которым без содействия государства реализовать свое право на жилище с помощью системы ипотечного кредитования достаточно сложно. Иными словами, дополнительным и эффективным инструментом решения жилищной проблемы в МВД России могло бы стать распространение на сотрудников органов внутренних дел льготных условий ипотечного кредитования, например, аналогичных разработанным для военнослужащих. Причем данный механизм обеспечения жильем может реализовываться не только в отношении сотрудников, имеющих к настоящему времени обязательства по выплате ипотеки. Он может применяться и для остальных категорий сотрудников ОВД.

Так, в настоящее время в отношении военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации реализуется механизм накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения [1].

Накопительно-ипотечная система, или так называемая «военная ипотека» — это совокупность правовых, экономических и организационных отношений, направленных на реализацию прав военнослужащих на жилищное обеспечение. Она предоставляет военнослужащим возможность приобретения жилья в собственность с использованием инструментов ипотечного кредитования в любое время по истечении трех лет участия в накопительно-ипотечной системе (НИС), не дожидаясь окончания срока службы. На именном накопительном счете, открытом участником накопительно-ипотечной системы кредитования, происходит накопление денежных средств за счет ежемесячных взносов государства из средств федерального бюджета. Такие поступления осуществляются регулярно, до тех пор, пока участник программы не уволен со службы. Но законом ограничивается максимальный срок взносов, который не может превышать 20 лет. Через три года участия в программе военной ипоте-

ки участник программы может получить документ, определяемый в законодательстве как сертификат, на сумму денег, равную накоплениям, созданным за все время действия договора участия в НИС, который можно использовать при заключении договора об ипотеке при приобретении жилья. При этом возвращать указанные средства не нужно. Государство предоставляет безвозмездные субсидии, которые лишь увеличиваются в зависимости от срока службы военнослужащего. Однако, в случае досрочного увольнения военнослужащего — участника НИС с военной службы, по целевому жилищному займу, который равен общей сумме накоплений на именном накопительном счете, начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа. Уволившись участник накопительно-ипотечной системы обязан вернуть выплаченные уполномоченным федеральным органом суммы в погашение целевого жилищного займа, а также уплатить проценты по этому займу ежемесячными платежами в срок, не превышающий десяти лет.

Таким образом, обеспечение сотрудников ОВД доступным и комфортным жильем — важнейшее условие привлечения в ряды сотрудников органов внутренних дел молодых специалистов, а также сохранения в рядах МВД России грамотных и опытных кадров. Потребность в решении указанной проблемы обусловлена необходимостью создания благоприятных условий сотрудникам ОВД для выполнения ими своих основных функций: защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Литература

1. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
3. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Указ Президента РФ от 21 июля 1992 г. № 796 «О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретения жилья для военнослужащих».

5. Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1153 «О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих внутренних войск, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и членов их семей».

6. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

7. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы ««Жилище» на 2011—2015 годы» (вместе с «Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы ««Жилище» на 2011—2015 годы»).

8. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1223 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации»).

9. Приказ МВД России от 2 июля 2002 г. № 631 «Об утверждении Инструкции о порядке оказания безвозмездной финансовой помощи сотрудникам органов внутренних дел по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство».

10. Письмо Общественной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № ЗОП-1/1980 «Заключение по проекту Федерального закона № 446526-5 «О полиции»».

11. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. «Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)». — Система ГАРАНТ, 2013 г.

12. Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» — Система ГАРАНТ, 2013 г.

13. Романова М.В. Теория и методология формирования страховой инфраструктуры социальной политики в сфере обеспечения жильем. Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 2010.

14. Самыгин С.И. Социальная политика / С.И. Самыгин, И.А. Янкина, А.В. Рачипа. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К»; Ростов н/Д: Наука-Спектр, 2012. С. 80.

15. Чапчиков С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный)». — Система ГАРАНТ, 2013 г.

References

1. Federal Law of 20.08.2004, № 117-FZ «On savings and mortgage system of housing for servicemen».

2. The Federal Law of 07.02.2011, № 3-FZ «On Police».

3. Federal Law of 19.07.2011, № 247-FZ «On Social Guarantees for employees of the Interior of the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation».

4. Presidential Decree of 21.07.1992, № 796 «On additional measures to finance the construction and acquisition of housing for servicemen».

5. Presidential Decree of 10.02.1992, № 1153 «On measures to strengthen social protection of servicemen of internal troops, individual officers and enlisted personnel of law enforcement agencies and members of their families».

6. Decree of the President of the Russian Federation of 28.06.2007, № 825 «On the evaluation of the effectiveness of the executive authorities of subjects of the Russian Federation».

7. The Government Decree of 21.03.2006, № 153 «On some issues the implementation of the subroutine «Implementation of state obligations to provide housing for groups of citizens, the federal legislation» of the federal target program «Housing»

for 2011—2015» (with the «Regulations Manufacture and sale of state housing certificates in the framework of the subprogram «Implementation of state obligations to provide housing for groups of citizens established by federal law» the federal targeted program «Housing» for 2011—2015 years»).

8. The Government Decree of 30.12.2011, № 1223 «On granting a lump sum payment for the social acquisition or construction of residential premises employees of the Interior of the Russian Federation» (with the «Rules provide for a lump sum payment of social acquisition or construction of residential premises to employees of law enforcement bodies Affairs of the Russian Federation»).

9. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia from 02.07.2002, № 631 «On approval of the Instruction on the procedure of provision of financial aid to employees of the Interior to pay the cost of cooperative housing and repay bank loans for individual housing construction».

10. Letter from the Public Chamber of the Russian Federation of 30.11.2010, № ЗОР-1/1980 «Opinion on the Draft Federal Law № 446526-5 «On Police».

11. *Avrutin Y.E., Bulavin S.P., Nightingale Y.P., Chernikov V.V.* «Commentary to the Federal Law «On Police»(itemized)». — System GARANT, 2013.

12. *Badgers S.I. Borisov A.N.* Commentary to the Federal Law of 7 February 2011 № 3-FZ «On Police». — System GARANT, 2013.

13. *Romanova M.V.* Theory and methodology of forming the infrastructure of social insurance policies in the area of housing. Author's abstract of the dissertation of the doctor of economic sciences — Moscow, 2010.

14. *Samygin S.I.* Social policy / S.I. Samygin, I.A. Yankina, A.V. Rachipa. M.: Publishing and Trading Corporation «Dashkov K»; Rostov n/D: Science-Spectrum, 2012.

15. *Chapchikov S.Y.* Commentary to the Federal Law of 7 February 2011, № 3-FZ «On Police» (itemized)». — System GARANT, 2013.

¹ В соответствии со ст. 40 Конституции Российской Федерации гражданам, нуждающимся в жилище, жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.



Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 447 с.

Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, определено содержание каждой из них. При рассмотрении вопросов возникновения и развития прокуратуры России, а также особенностей деятельности прокуратур зарубежных государств применен институциональный подход.

В учебнике учтены изменения в законодательстве Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда РФ и иных органов судебной власти по состоянию на 1 июня 2014 г. В издании сохранена новелла — структуризация на три модуля и включены дополнительные материалы, позволяющие использовать учебник при реализации дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работ-

ников правоохранительных и правоприменительных органов и всех интересующихся деятельностью прокуратуры.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЫЛА ОВД

ГЕОРГИЙ ВАРТАНОВИЧ ГИОЕВ,

доцент кафедры финансово-хозяйственной деятельности,
кандидат военных наук, доцент Санкт-Петербургского университета МВД

E-mail: gioev_g@mail.ru

ВИКТОР АНАТОЛЬЕВИЧ ТИТОВ,

начальник факультета повышения квалификации,
доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского университета МВД России

E-mail: tvakfhd@mail.ru

АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ ВОРОТНЕВ,

профессор кафедры финансово-хозяйственной деятельности, кандидат военных наук,
доцент Санкт-Петербургского университета МВД России

E-mail: vorotnev@gmail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы оценки эффективности и качества деятельности органов управления тылом, выбора критериев ее оценки и измерения. Предложено при оценке качества деятельности использовать структурные параметры, выражаемые в натурально-вещественных формах товаров, работ или услуг. Обосновывается использование математических моделей оценки качества деятельности тыла ОВД в абсолютных и относительных показателях оценки. Рассмотрена возможность при проведении оценки качества закупок для нужд МВД использовать начальную цену контракта в качестве нормативной величины.

Ключевые слова: эффект, эффективность, качество деятельности, управление тылом, показатели, закупки, норма.

Annotation. In article actual problems of an assessment of efficiency and quality of activity of governing bodies by the logistics, a choice of criteria of its assessment and measurement are considered. It is offered to use the structural parameters expressed in natural and material forms of goods, works or services at an assessment of quality of activity. Mathematical models of an assessment of quality of activity of the logistics of Department of Internal Affairs in absolute and relative measures of an assessment are offered. Opportunity is considered when carrying out an assessment of quality of purchases for needs of the Department of Internal Affairs to use the initial price of the contract as standard size.

Keywords: effect, efficiency, quality of activity, management of the logistics, indicators, purchases, norm.

«Поднимаясь вверх по административной лестнице, мы на каждой ступени убеждаемся, что ступень эта точно так же существует не для удовольствия тех, кто стоит выше, а для обслуживания тех, кто работает ниже» [1].

Г. Эмерсон

Процесс совершенствования различных сторон деятельности органов государственной власти, ее структурных подразделений, в том числе и тыла

ОВД, не теряет со временем своей актуальности и представляет собой постоянную, до конца не разрешимую управленческую проблему. Одним из аспектов данной проблемы является выработка современных подходов к понятию эффективности и качества деятельности органов управления, критериев ее оценки и измерения.

Рассмотрим существующие определения самого понятия эффективности. Несмотря на то, что эффективность как понятие используется едва ли не

чаще всех остальных экономических и управленческих терминов (только поисковая строка «Яндексе» способна предложить до 9 млн. ссылок [2]), до сих пор, как это ни парадоксально, единой непротиворечивой формулировки понятия эффективности предложено не было.

Приведем в доказательство встречающиеся в научном обороте дефиниции эффективности:

- ❖ одна из возможных характеристик качества некоторой системы, в частности, экономической, а именно ее характеристика с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы (Л.И. Лопатников, 2003) [3];
- ❖ соотношение между социальной целью правовой нормы, явления, процесса и достигнутыми результатами (Ю.Е. Аврутин, 1998) [4, 45];
- ❖ величина, полученная от деления выходного потока системы на ее входной поток (Г.П. Быстрай, Д.В. Пивоваров, 1989);
- ❖ такой процесс (и результат) взаимодействия прямых и обратных связей в неравновесной системе, который ведет самоорганизующуюся систему к реализации некоторой цели (Д.В. Пивоваров, 2007) [5, 301—303].

Из приведенных дефиниций можно выделить общий признак, их объединяющий: эффективностью считается некая относительная величина, рассматривающая ценность полученного (намеченного, планируемого) результата в зависимости от размера сил, взятых для его получения.

Из этого понимания следует важный вывод: результат деятельности не может состояться при отсутствии приложения сил, необходимых для его достижения. Это, во-первых. Во-вторых, в случае сколь угодно приложения сил, пусть при этом хотя бы и значительной работы, но при отсутствии реального результата имеет место, очевидно, нулевая эффективность.

Разберем составные части понятия эффективности. Ключевым ее элементом является другое близкое по смыслу понятие — эффект. Под эффектом принято считать целевое состояние системы (явления), которое уже достигнуто или которое только предстоит достичь. В расширительном толковании понятие эффекта приравнивается к таким известным терминам, как стратегия, цель, задача, план, прогноз, норма, норматив, идеал, видение, миссия,

прибыль (убыток), выручка (объем производства или продаж), результат, итог и разного рода другим показателям, выступающим в роли реперных точек будущих или уже осуществившихся решений в области управленческой, экономической или повседневной деятельности.

Другая связанная с ней величина: в управлении — силы, возможности, потенциал; в экономике — затраты, расходы или издержки — понимается как комплекс различного рода ресурсов, необходимых для обеспечения успеха, т.е. получения заданного результата.

Наряду с проблемой терминологической имеется и проблема критериального порядка. В экономической теории, несмотря на существование таких достаточно детально проработанных положений в области критериев оценки эффективности как, например, сбалансированная система показателей (ССП) Р. Каплана и Д. Нортон, возобладал подход к выбору критериев оценки эффективности работы организации, при котором ключевые экономические параметры, а именно, прибыль как финансовый результат деятельности экономического субъекта и затраты как ресурсы, использованные на получение данной прибыли, — подаются в чрезмерно преувеличенном виде.

Так, применительно к коммерческим организациям, в отличие от некоммерческих структур, их доминантным признаком в 50-й статье Гражданского кодекса прямо признается «...извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности...» [6]. Тем самым, на законодательном уровне прибыль — один из множества служебных параметров работы организации — абсолютизируется и выдается за ключевой критерий оценки эффективности.

Большинство авторов учебников по экономике придерживается сходной позиции, при которой повышение эффективности организации традиционно определяется как движение в сторону максимизации прибыли, а поскольку прибыль — это разница между совокупными доходами и совокупными затратами, то и минимизации затрат [7, 273; 185; 126].

Однако, такой односторонний подход к оценке критериев измерения результатов деятельности был подвергнут критике еще в 70-х гг. прошлого столетия. Главным объектом дискуссии являлось проти-

воречие между оценкой эффективности, выраженной в «экономии живого и овеществленного труда» и оценкой качества деятельности, понимаемой через понятие полезности его результатов [8, 19].

Традиционно критерием эффективности выступают объемные параметры, выраженные в «стоимостной метрике». Выраженная в рублях первая составляющая эффективности представляет собой совокупный экономический эффект, который оценивается не столько степенью приближения к цели, сколько величиной затратности достигнутого результата. Об этом можно судить исходя из того, что второй составляющей эффективности является затратный показатель, включающий, как правило, следующие основные виды ресурсов: кадровый, материальный, финансовый, временной и информационный. При этом каждый из них, независимо от своей природы и назначения, в процессе проведения оценки подвергается конвертации в денежный эквивалент.

К критериям эффективности экономической деятельности, как правило, относят коэффициенты: общего характера [9, 205]:

- ❖ ритмичности производства;
- ❖ экономичности аппарата управления;
- ❖ качества выполнения управленческих функций;
- ❖ оперативности работы аппарата управления;
- ❖ стабильности кадров.

А также частные коэффициенты:

- ❖ использования рабочего времени;
- ❖ использования квалификации;
- ❖ условий труда.

Для тыла ОВД, с учетом задач, определенных федеральным законом «О полиции» [10] и вытекающих из этого особенностей материально-технического обеспечения, предложен свой перечень критериев эффективности хозяйственной деятельности [11, 21—25; 12, 13, 14].

1. Обеспеченность в процентном выражении материально-техническими средствами с учетом востребованности (вооружением, автотранспортом, средствами связи, вещевым имуществом).

2. Своевременность и качество заявок, подаваемых при формировании государственного оборонного заказа.

3. Освоение выделяемых территориальным органам средств.

4. Работа по передаче движимого имущества в федеральную собственность.

5. Работа с местными администрациями по закупке материально-технических средств за счет местных бюджетов для территориальных органов МВД РФ.

6. Освоение средств, выделенных для капитального строительства.

7. Освоение средств, выделенных на капитальный ремонт.

8. Выполнение графика сдачи вводных объектов капитального строительства.

9. Работа с бесперспективными объектами незавершенного строительства.

10. Работа с объектами недвижимости по передаче в федеральную собственность.

11. Получение права оперативного управления на служебное жилье.

12. Обеспечение жильем.

13. Сокращение списка очередников.

14. Обеспеченность жильем семей погибших сотрудников.

15. Освоение средств, выделенных на содержание медицинских подразделений.

16. Выявленный материальный ущерб.

17. Пожарная безопасность.

Критерии эффективности, конвертированные в «стоимостной метрике», имеют определенные достоинства: универсальность, простоту использования и аддитивные свойства.

Недостатками «стоимостного выражения» данных критериев следует считать: абстрактный характер стоимостной единицы измерения, ее непрозрачность и условность применения.

В отличие от оценки эффективности, при оценке качества деятельности используются структурные параметры, выраженные в натурально-вещественных формах товаров, работ или услуг (ТРУ). В этом состоит принципиальное различие между двумя оценками, поскольку удовлетворение потребности в итоге означает доведение ТРУ до конечного потребителя не в форме их стоимости, а исключительно в форме натурального продукта: продовольствия, одежды, обуви, разнообразного военного и другого имущества.

В этом случае возникает проблема полноценной измеримости качества деятельности, которая тесно

связана с понятием полезного эффекта. Под полезным эффектом следует понимать взятую в динамике структуру доведенных до конечного потребителя физических объемов ТРУ и учтенную в натуральных единицах измерения (кг, шт., комплект, литр и т.д.).

Качество деятельности можно оценить через абсолютный и относительный показатели оценки.

Для оценки качества деятельности с абсолютным показателем оценки предлагается формула (1), позволяющая получить абсолютное изменение качества как разность между фактической величиной показателя полезного эффекта и нормативной величиной, условно взятой за ориентир.

$$Kд^аi = |П^э-т - Ni|, \quad (1)$$

где $Kд^аi$ — абсолютный показатель качества деятельности по i -й разновидности ТРУ, выраженный в кг, шт., комплектах, литрах и т.д.;

$П^э-т$ — фактическое измеряемое количество ТРУ;

Ni — нормативное количество ТРУ;

i — структурный показатель разновидности ТРУ.

Тогда оценка качества деятельности будет определяться сравнительным отклонением $П^э-т$ от Ni . Чем меньше величина отклонения по модулю, тем ближе оцениваемая деятельность к идеальному значению, а значит и выше само качество деятельности. Фактически модель (1) позволяет оценить качество деятельности по величине его **дефицита**.

Графической моделью оценки дефицита качества деятельности в абсолютных показателях будет являться «ось качества» (рис. 1). Область допустимых значений показателя дефицита качества деятельности будет находиться в пределах $Kд^аi \ 0 \pm \infty$ при $Kд^аi \rightarrow 0$ (рис. 1).

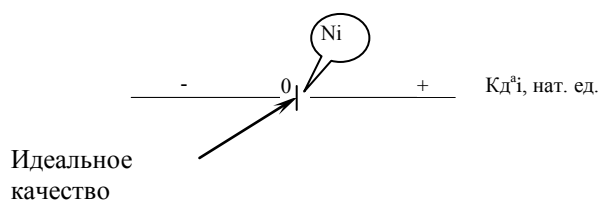


Рис. 1. Графическая модель дефицита качества деятельности в абсолютных показателях оценки

Для оценки качества деятельности в относительных показателях оценки можно воспользоваться формулой, позволяющей рассчитать относительное изменение качества. При этом оценка качества деятельности будет определяться как соотношение структуры доведенных до конечного потребителя физических объемов ТРУ и структуры нормативно установленных физических объемов потребностей ТРУ.

Формализуем данное соотношение следующим образом:

$$Kд^оi = (П^э-т - Ni) / Ni \text{ или } (П^э-т / Ni) - 1, \quad (2)$$

где $Kд^оi$ — относительный показатель качества деятельности по i -й разновидности ТРУ, выраженный в долях единицы или в %;

$П^э-т / Ni = Об$ — обеспеченность сотрудника (подразделения) по i -й разновидности ТРУ.

Проиллюстрируем формулу (2) следующим примером. По норме № 1 общевоинского пайка на одного сотрудника в сутки положено сахара 65 г. [15]. Следовательно, на 100 сотрудников в сутки потребуется 6,5 кг, а на месяц из расчета 30 дней — 195 кг сахара. При условной обеспеченности 100 сотрудников сахаром на 30 дней в 160 кг, расчет даст следующую цифру: нехватка по сахару составит 35 кг, а соотношение полезного эффекта и нормы, т.е. обеспеченность, — $Об = 160/195 = 0,82$ или 82%. При этом полезная эффективность $Kд^оi = Об - 1 = 0,18$ или 18%. В данном случае, как и с моделью (1), полезная эффективность $Kд^оi = 0,18$ или 18% указывает также на величину **дефицита качества** деятельности только не в абсолютных, а в относительных показателях оценки.

Чем ближе к единице данное соотношение или чем ближе совпадение обоих значений, тем выше полезный эффект, а значит и качество измеряемой деятельности.

Математические модели оценки качества (1) и (2), предполагающие использование натуральных единиц, имеют существенные достоинства: они гибки и адаптивны к изменениям внешней среды; обеспечивают точный расчет и оценку **действительной** экономии в натуральных ресурсах; позволяют обеспечить разумный баланс между потребностями и возможностями системы.

Недостатками данных моделей следует считать требование тотальной нормализации всех потребностей и связанных с ними управленческих процессов, прямая зависимость уровня норматива от решения субъекта управления, необходимость его постоянной оперативной корректировки.

Следующим шагом является выработка шкалы измерения качества деятельности — единой для обеих моделей. Предлагается ее создание в виде двухуровневого механизма. Первый уровень оценки (грубый) позволяет отсеять и признать неудовлетворительными те показатели работы, числовые характеристики которых лежат за пределами установленного интервала.

Взяв за основу принцип Парето, известный принцип 80/20, *неудовлетворительными* показателями будут признаваться показатели дефицита качества деятельности, лежащие в большем интервале, т.е. от 0 до 80%. Начиная с 80 и до 100%, показатели в меньшем интервале, т.е. от 80 до 100% включительно, считаются *удовлетворительными*, отвечающими требованиям *достаточного* качества деятельности.

Второй уровень строится на детализации малого интервала — от 80 и до 100% включительно. В этом случае выбираются числа 14, 7 и 0, дающие в сумме 21. Тогда показатели оценки, попадающие в промежуток из 14 пунктов — от 80 до 94%, признаются *хорошего* качества деятельности; в промежуток из 7 пунктов — от 94 до 100% — *отличного*, а имеющие точечное значение в 100% получают премиальную оценку — *идеальное* качество.

Графически границами дефицита качества деятельности будет являться правая верхняя сторона «квадрата качества» (рис. 2). Область допустимых значений показателя качества деятельности будет находиться в пределах $0 \leq K_d^{a(i)} \leq 1$ при $K_d^{a(i)} \rightarrow 0$ (рис. 1).

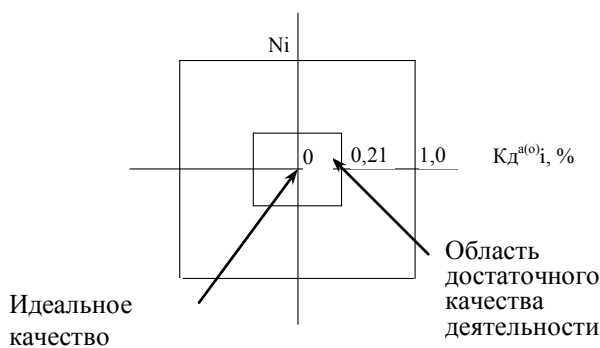


Рис. 2. Графическая модель области оценки качества деятельности

Вышеприведенные модели вполне применимы и для оценки качества государственных закупок [16]. Особенностью применения данных моделей в этом случае будет приравнение начальной (максимальной) цены контракта $H(M)ЦК$ к нормативной величине N_i [17, 18]. Поскольку значение $H(M)ЦК$ в отличие от N_i определяется в стоимостном измерении, постольку $H(M)ЦК$ будет являться денежной формой выражения качества ТРУ. $H(M)ЦК$ будет характеризовать такой уровень затрат на закупку ТРУ, которые, будучи априори научно обоснованными, свидетельствуют о ценовой приемлемости качественных характеристик контракта на продукцию, изыскиваемую для нужд МВД России. При этом должны оставаться неизменными, безусловно, все количественные характеристики данного контракта.

Заключительным шагом является нахождение итоговых оценок качества деятельности как по отдельным видам материальных средств, их группам, так и за подразделение тыла ОВД в целом. Для расчета итоговых величин в форме общей оценки, выраженных в долях единицы, необходимо рассчитать по формулам (1) или (2) показатели дефицита качества деятельности по i -й разновидности ТРУ, а показатели важности (ранги) получить методом экспертных оценок. На основе полученных данных, составляется таблица, в которой сводятся необходимые показатели о дефиците, важности и выводятся итоговые значения за тыл ОВД в целом (табл.).

Особое внимание следует обратить на тот факт, что в отличие от традиционного подхода, в основу оценки качества деятельности положен дефицитный подход. При данном подходе важно не сколько имеется ресурсов в наличии, а сколько их недостает, недостает от установленной нормы. Следовательно, при сравнении показателей лучшими будут считаться у тех подразделений тыла ОВД, у которых значения показателей как по видам МС, так и за подразделение в целом будут и ниже, и ближе к нулевой величине.

Таким образом, оценка качества деятельности тыла ОВД сориентирована на широкое применение нормы и ее нормативных проявлений. Значение нормы как феномена обусловлено ее отношением к кругу онтологических понятий. Норма выступает в качестве «равновесия всех частей системы, как баланс всех противоположностей, не создавая ничего

Оценка качества деятельности тыла ОВД, от 0 до 1,0

Наименование материальных средств	Важность (ранг)	Дефицит качества	Общая оценка (ранг * балл)
Продовольствие			
Хлеб белый из пшеничной муки 1-го сорта	0,2	0,1	0,02
Сахар	0,4	0,3	0,12
Масло растительное	0,9	0,4	0,36
...
Всего:	x	x	0,167
Вещевое имущество			
Шапка-ушанка меховая из овчины	0,4	0,2	0,08
Китель шерстяной	0,35	0,3	0,105
Ботинки с высокими берцами	0,5	0,5	0,25
...
Всего:	x	x	0,145
...			
Итого за подразделение тыла ОВД:	x	x	0,156

и никого лишнего...» [19]. По существу норма является формальным выражением такой меры использования ресурсов окружающего мира, при которой единственно возможен процесс здоровой жизнедеятельности и устойчивого развития всякой системы.

Проблема нормы, ее взаимосвязь с экономическими затратами и потребностями работников рассматривалась как с качественной, так и с количественной стороны выдающимся русским ученым А.А. Богдановым в начале прошлого века. Обосновав необходимость удовлетворения потребностей работников, выраженных в затратах ими трудовой энергии, Богданов открывает «очень важный закон: уклонение вниз от нормы дает не пропорциональное, а большее, притом все возрастающее, понижение рабочей силы: «рабочая ценность» человека падает гораздо быстрее, чем уровень удовлетворения потребностей». И далее делает вывод: «...основная хозяйственная задача состоит в том, чтобы довести

удовлетворение потребностей всех занятых работников до полной нормы. Тогда и работа может идти с нормальной, наилучшей нагрузкой. А всякое сокращение здесь неэкономно» [20].

Таким образом, по А.А. Богданову доведение потребностей работников до полной нормы — это не столько повседневная рутинная задача обеспечивающих структур, сколько фактор по-настоящему экономической работы, работы, которая приносит реальный экономический эффект.

Продолжением взглядов А.А. Богданова на норму как на важнейший организационный фактор служит известная теория номогенеза Л.С. Берга. В отличие от А.А. Богданова, Л.С. Берг, рассматривая роль естественного отбора и наследственности в разрезе эволюции органических тел, присваивает норме статус некоего эталона эволюционного развития животного мира: «...естественный отбор, вопреки мнению Дарвина, вовсе не отбирает счастли-

ливые уклонения, обрекая на гибель остальные, а напротив — сохраняет норму. Он является деятелем не прогрессивным, а консервативным. Естественный отбор отсекает все уклонения от нормы как в сторону плюса, так и минуса, как счастливые, так и несчастные, закрепляя средний, нормальный образец (standart)» [21, 94—95].

Более того, у Л.С. Берга норма приобретает свойства латентного природного аттрактора, направляющего процесс эволюции жизненных форм по пути закономерного развития: «...эволюция есть процесс, покоящийся на закономерностях: развитие есть номогенез, или развитие по законам; тогда как Дарвиново представление об эволюции можно обозначить как tuchogenesis (развитие на основе случайностей)» [22, 115].

В начале 70-х XX в. идеи А.А. Богданова получили дальнейшее развитие в работах японского ученого Гэнити Тагути. Г. Тагути, исследуя зависимость качества продукции от затрат на его получение, выработал собственный подход к обеспечению качества, названной им функцией потери качества или Quality Loss Function. Основные элементы подхода Г. Тагути заключаются в следующих постулатах: во-первых, признание того факта, что качество продукции невозможно без социальных издержек; во-вторых, работа над постоянным улучшением качества и снижением затрат — объективная реальность конкурентной среды; в-третьих, проявлением прогресса в области улучшения качества является «непрерывное уменьшение разбросов выходных характеристик изделия относительно их заданных значений» [23, 215] (рис. 3).

На рис. 3 по оси абсцисс откладываются значения показателей качества изделия, а по оси ординат — значения показателей ее потерь в принятых единицах измерения. На графике видно, что только при нулевых потерях количественные характеристики качества принимают свои высшие значения.

В-четвертых, Г. Тагути выдвинута гипотеза, что «потери потребителя из-за разбросов выходной характеристики изделия пропорциональны квадрату отклонения этой характеристики от ее заданного значения» [24, 216]. Если первые два элемента подхода Г. Тагути свидетельствует о его мировоззренческих позициях, то 3 и 4 пункты — целая развернутая программа развития качества. Представляет

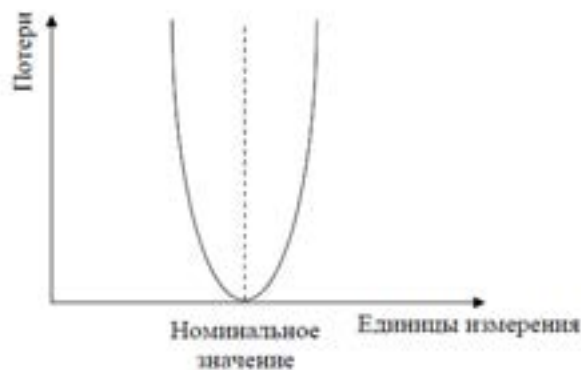


Рис. 3. Графическая интерпретация функции потерь Г. Тагути

особый интерес в рамках рассматриваемой темы 3 пункт функции Тагути. Японский ученый вслед за Богдановым связывает улучшение качества продукции с непрерывным сокращением амплитуды разброса количественных показателей от заданного значения или, по-другому, нормы. При этом следствием данного подхода он видит не только в субъективных ощущениях потребителя по поводу качества потребляемого товара (работы, услуги), но также значительную общественную экономию от достижения «заданного значения».

Выводы.

1. Под **эффективностью** следует понимать некую относительную величину, рассматривающую ценность полученного (намеченного, планируемого) результата в зависимости от размера сил, взятых для его получения.

2. Понятие эффективности состоит из двух составных частей: 1. **эффекта** — целевого состояния системы (явления), которое уже достигнуто или которое только предстоит достичь и связанной с ней величиной; 2. управления — **силами, возможностями, потенциалом**; в экономике — затратами, расходами или издержками — понимаемом как комплекс различного рода ресурсов, необходимых для обеспечения успеха или получения заданного результата.

3. Между оценкой эффективности, выраженной в «экономии живого и овеществленного труда» и оценкой качества деятельности, раскрываемой через понятие полезности его результатов, имеется существенное противоречие. Противоречие заключается в том, что критерием эффективности традиционно выступают объемные параметры, выраженные

в «стоимостной метрике». При этом совокупный экономический эффект, выраженный в рублях, оценивается не столько степенью приближения к цели, сколько величиной затратности достигнутого результата.

4. При оценке качества деятельности используются структурные параметры (абсолютные и относительные показатели), выражаемые в натурально-вещественных формах товаров, работ или услуг. Данный факт позволяет оценивать удовлетворение потребности конечного потребителя не в форме их стоимости, а исключительно в форме натурального продукта: продовольствия, одежды, обуви, различного военного и другого имущества.

5. Оценка качества деятельности тыла ОВД в абсолютных показателях будет определяться сравнительным отклонением $\Pi_{\text{э-т}}$ (фактическое измеряемое количество ТРУ) от N_i (нормативное количество ТРУ) или по величине дефицита качества. Чем меньше величина отклонения по модулю, тем ближе оцениваемая деятельность к идеальному значению, а значит и выше само качество деятельности.

6. Оценка качества деятельности тыла ОВД в относительных показателях оценки будет определяться как соотношение структуры доведенных до конечного потребителя физических объемов ТРУ и структуры нормативно установленных физических объемов потребностей ТРУ. Чем ближе к единице данное соотношение или чем ближе совпадение обоих значений, тем выше полезный эффект, а значит и качество измеряемой деятельности.

7. Шкала измерения качества деятельности представляет собой двухуровневый механизм. На первом уровне оценки *неудовлетворительными* показателями будут признаваться показатели дефицита качества деятельности, лежащие в большем интервале от 0 до 80%, а *удовлетворительными* — в меньшем — от 80 до 100% включительно, одновременно отвечающими требованиям достаточного качества деятельности. Второй уровень строится на детализации малого интервала. Тогда показатели оценки, попадающие в промежуток от 80 до 94%, признаются *хорошего* качества деятельности; в промежуток от 94 до 100% — *отлично*, а имеющие точечное значение в 100% — *идеального* качества.

8. При проведении оценки качества закупок для нужд МВД России целесообразно придать $N(M)ЦК$ статус нормативной величины N_i (нормативное количество ТРУ в соответствии с нормами положенности). $N(M)ЦК$ характеризует такой уровень затрат на закупку ТРУ, которая, будучи априори научно обоснованной, будет свидетельствовать о стоимостной приемлемости качественных характеристик продукции: отклонение цены в сторону убывания — как снижение качества, в сторону увеличения — как завышение затрат.

9. В основу оценки качества деятельности тыла ОВД положен дефицитный подход. При данном подходе важно не сколько имеется ресурсов в наличии, а сколько его недостает от установленной нормы. При сравнении показателей оценки лучшими будут считаться показатели тех подразделений тыла ОВД, у которых значения этих показателей как по видам МС, так и за подразделение в целом будут и ниже, и ближе к нулевой величине.

10. Оценка качества деятельности тыла ОВД сориентирована на широкое применение нормы и ее нормативных проявлений. Значение нормы как феномена обусловлено ее отношением к кругу онтологических понятий. Норма выступает в качестве «равновесия всех частей системы, как баланс всех противоположностей, не создавая ничего и никого лишнего...». По существу норма является формальным выражением такой меры использования ресурсов окружающего мира, при которой единственно возможен процесс здоровой жизнедеятельности и устойчивого развития всякой системы.

Литература

1. Гаррингтон Эмерсон. Двенадцать принципов производительности. М: Издательство: Экономика, 1992. 224 с.
2. Поисковой портал Яндекс, «нашлось 9 млн ответов» (дата обращения: 11.05.2014).
3. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 520 с. URL: <http://www.slovari.yandex.ru/эффективность/Лопатников/Эффективность/> (дата обращения: 11 мая 2014 г.).
4. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного ис-

следования). СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. 412 с.

5. Общие проблемы философии науки: Словарь для аспирантов и соискателей / сост. и общ. ред. Н.В. Бряник; отв. ред. О.Н. Дьячкова. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2007. 318 с.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. 1. [Сайт КонсультантПлюс] URL: http://www.consultant.ru/popular/gkrf1/5_5.html#p586 (дата обращения: 14.08.2014).

7. *Ионова А.Ф., Селезнева Н.Н.* Финансовый анализ: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008; *Ковалев В.В.* Курс финансового менеджмента: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008; *Финансовый менеджмент: учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

8. *Сыроеждин И.М.* Совершенствование системы показателей эффективности и качества. М.: Экономика, 1980. 192 с.

9. *Сайфиева С.Н., Быкадоров М.А.* Оценка эффективности системы управления предприятием. / Тезисы докладов Седьмого Всероссийского симпозиума «Стратегическое планирование и развитие предприятий», Секция 2. ЦЭМИ РАН, апрель 2006.

10. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

11. *Попов Ю.А.* «Система оценки эффективности деятельности тыловых подразделений территориальных органов МВД России». // Вопросы тылового обеспечения. 2012. №10 (31).

12. Приказ МВД России от 14 октября 2011 г. № 1070 «Об утверждении ведомственного плана МВД России по повышению эффективности бюджетных расходов».

13. Приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов министерства внутренних дел Российской Федерации».

14. Распоряжение МВД России от 9 апреля 2014 г. №1/2744 «Об утверждении системы оценки эффективности тыловых подразделений территориальных органов МВД России».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 946 «О продовольственном обеспечении военнослужащих и некоторых других категорий лиц, а также об обеспе-

чении кормами (продуктами) штатных животных воинских частей и организаций в мирное время».

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

17. Приказ Минэкономки от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153376/ (дата обращения 31 мая 2014 г.).

18. Распоряжение ДТ МВД России от 16 января 2012 г. № 2-р «Методические рекомендации по установлению начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд МВД России».

19. *Ленехов С.Н.* Теория Нормы (избранное). URL: <http://a-norm-theory.ru/#Б45> (дата обращения: 31.07.2014).

20. *Богданов А.А.* Тектология: всеобщая организационная наука. Ч. I. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5909/5916> (дата посещения 3 августа 2014 г.).

21. *Берг Л.С.* Теории эволюции. Петроград: «Академия», 1922. 121 с.

22. Там же.

23. Управление качеством продукции. Инструменты и методы менеджмента качества: учебное пособие / С.В. Пономарев, С.В. Мищенко, В.Я. Белобрагин, В.А. Самородов, Б.И. Герасимов, А.В. Трофимов, С.А. Пахомова, О.С. Пономарева. М.: РИА «Стандарты и качество». 2005. 248 с.

24. Там же.

References

- Garrington Emerson Twelve principles of productivity. М.: Publishing house: Economy, 1992. 224 p.
- Search Yandex portal, «there were 9 million answers» (date of the address: 11.05.2014).
- Lopatnikov L.I.* Ekonomiko-matematicheskyy dictionary: Dictionary of modern economic science. 5th prod., reslave. and additional. М.: Business, 2003.

520 p. of URL: <http://www.slovari.yandex.ru/эффективность/Лопатников/Эффективность/> (date of the address: 11.05.2014).

4. *Avrutin Yu.E.* Effektivnost of activity of law-enforcement bodies: (experience of system research). SPb.: Ministry of Internal Affairs St. Petersburg academy of Russia, 1998. 412 pages.

5. Common problems of philosophy of science: The dictionary for graduate students and competitors / general edition N.V. Bryanik; edition of O.N. Dyachkov. Yekaterinburg: Publishing house Urals. un-that, 2007. 318 p.

6. Civil code of the Russian Federation of 30.11.1994 No. 51-FZ. Part 1. [Site ConsultantPlus] URL: http://www.consultant.ru/popular/gkrfl/5_5.html#p586 (date of the address: 14.08.2014).

7. *Ionova A.F., Seleznyova N.N.* Financial analysis: textbook. M.: Shopping Mall Velbi, Publishing house Prospectus, 2008; *Kovalyov V.V.* Kurs of financial management: textbook. M.: Shopping Mall Velbi, Publishing house Prospectus, 2008; Financial management: the textbook for higher education institutions / Under the editorship of G.B. Polyak. M.: UNITY-DANA, 2004.

8. *Syroyezhin I.M.* Improvement of system of indicators of efficiency and quality. M.: Economy, 1980. 192 p.

9. *Sayfiyeva S.N., Bykadorov M.A.* Assessment of system effectiveness of business management. / Theses of reports of the Seventh All-Russian symposium «Strategic planning and development of the enterprises», Section 2. TsEMI Russian Academy of Sciences, April, 2006.

10. The federal law of 07.02.2011 No. 3-FZ «About police».

11. *Popov Yu.A.* «System of an assessment of efficiency of activity of rear divisions of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of Russia». Magazine: Questions of logistic support. No. 10 (31), 2012.

12. The order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 14.10.2011 No. 1070 «About the approval of the departmental plan of the Ministry of Internal Affairs of Russia for increase of efficiency of the budgetary expenses».

13. The order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 26.12.2011 No. 1310 «Questions of an

assessment of activity of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation».

14. The order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 9.04.2014 No. 1/2744 «About the statement of system of an assessment of efficiency of rear divisions of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of Russia».

15. The resolution of the government of the Russian Federation of December 29, 2007 No. 946 «About food supply of the military personnel and some other categories of persons, and also about providing with forages (products) regular animal military units and organizations in a peace time».

16. The federal law of April 5, 2013 No. 44-FZ «About contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs».

17. The order of Ministry of Economics of October 2, 2013 No. 567 «About the approval of methodical recommendations about application of methods of determination of the initial (maximum) price of the contract, the price of the contract signed with the only supplier (the contractor, the performer)» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153376/ (date of the address 31.05.2014).

18. The order of DT Ministry of Internal Affairs of Russia of 16.01.2012 No. 2-r «Methodical recommendations about establishment of the initial (maximum) price of the contract (the lot price) at placement of orders for deliveries of goods, performance of work, rendering services for needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia».

19. *Lepkhov S.N.* Norma's theory (favourites). URL: <http://a-norm-theory.ru/#Б45> (date of the address: 31.07.2014).

20. *Bogdanov A.A.* Tektologiya: general organizational science. Part I. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5909/5916> (date of visit 03.08.2014).

21. *Berg L.S.* Theories of evolution. Petrograd: «Academy», 1922. 121 p.

22. In the same place.

23. Product quality control. Tools and methods of quality management: manual / S.V. Ponomarev, S.V. Mishchenko, B.Ya. Belobragin, V.A. Samorodov, B.I. Gerasimov, A.V. Trofimov, C.A. Pakhomova, O.S. Ponomarev. M.: RIA «Standards and Quality». 2005. 248 p.

24. In the same place.

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ПРОЦЕССОВ, ПРОИСХОДЯЩИХ В РАМКАХ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

РОЛАНД РОЛАНДОВИЧ ДОМБРОВСКИЙ,

слушатель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: prroland@mail.ru

Научный руководитель: *Иванова Л.Н.*, кандидат экономических наук

Рецензент: *Сигунова Т.А.*, кандидат экономических наук, профессор

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается развитие международных конкурентных отношений на современном этапе; проводятся аналогии изучаемого явления как с теоретической, так и с практической точек зрения анализируются вопросы ключевых элементов страновой конкурентоспособности с учетом национальных интересов России.

Ключевые слова: конкуренция, инвестиции, коммуникации, прогнозирование, производительность, глобализация, монополия.

Annotation. This article discusses the current trends of competition on an international scale, analogies studied phenomenon both from the theoretical and practical points of view. At the same time we can see the key elements of competitiveness of our country in accordance with Russian national interests.

Key words: competition, investment, communications, forecasting, performance, globalization, monopoly.

Современный характер общественных отношений создает благоприятную среду для развития конкуренции. Умные и расчетливые соперники постоянно извлекают выгоду от сотрудничества между собой.

Конкуренция (лат. *concurrere* — сталкиваться) — экономический процесс взаимодействия, взаимосвязи и борьбы между выступающими на рынке предприятиями в целях обеспечения лучших возможностей сбыта своей продукции, удовлетворения потребностей покупателей и получения наибольшей прибыли¹.

Сущность экономической конкуренции состоит в достижении лучших результатов бизнес-активности. Конкуренция в предпринимательской среде очень распространена и имеет множество видов. В качестве конкретных примеров можно привести конкуренцию банков за клиентов, продавцов за покупателей, стран за тури-

стов, монополистов за глобальные рынки и так далее.

Формально роль конкуренции была определена Адамом Смитом в XVII в. в описании явления так называемой «невидимой руки», в соответствии с которым конкуренция обеспечивает эффективность и устойчивое динамическое развитие рыночных отношений².

В теории процессы глобализации экономических отношений, электронные коммуникации и острота борьбы за клиентов стали признанными атрибутами современности. На масштабность процессов также влияют увеличение количества участников международных торговых операций, международный обмен рабочей силой и технологиями, сотрудничество между странами. Единство хозяйственных процессов и простота вхождения на рынок для небольших экономических субъектов увеличивают сложность конкурентных отношений.

В странах Европы одновременно с политическим объединением законодательно были установлены так называемые «4 свободы», создавшие условия для свободного перемещения людей, товаров, услуг и денег. Одним из результатов таких свобод стала возможность для субъектов предпринимательской деятельности, прошедших процессы слияния и поглощения, стать достойными конкурентами монополиям-гигантам.

Экономическое содержание данных свобод различно: товары и услуги являются продуктами, капитал и рабочая сила — факторами производства. Их движение использует различные формы, требующие своих мер регулирования³.

Попытки объяснить и прогнозировать конкурентные отношения в международном масштабе предпринимаются повсеместно. К конкурентной гонке из числа новых индустриальных стран при-

соединяются новые участники, активно влияющие на ситуации мирового рынка. Достаточно подробно данный феномен описан в работе М. Портера «Международная конкуренция», где агентом конкурентных отношений рассматриваются фирмы, а не страны. Именно фирма создает конкурентное преимущество, удерживающее роль страны в этом движении. К тому же факторы глобализации расширяют конкурентные возможности фирм далеко за пределы стран происхождения и ведения хозяйственной деятельности.

Глобальный подход позволяет яснее рассмотреть конкурентные возможности. В любой отрасли экономики, отмечает М. Портер, «конкурентная стратегия фирмы для работы на внутреннем или внешнем рынках должна найти способ борьбы с пятью факторами (силами), представленными на рис. 1:

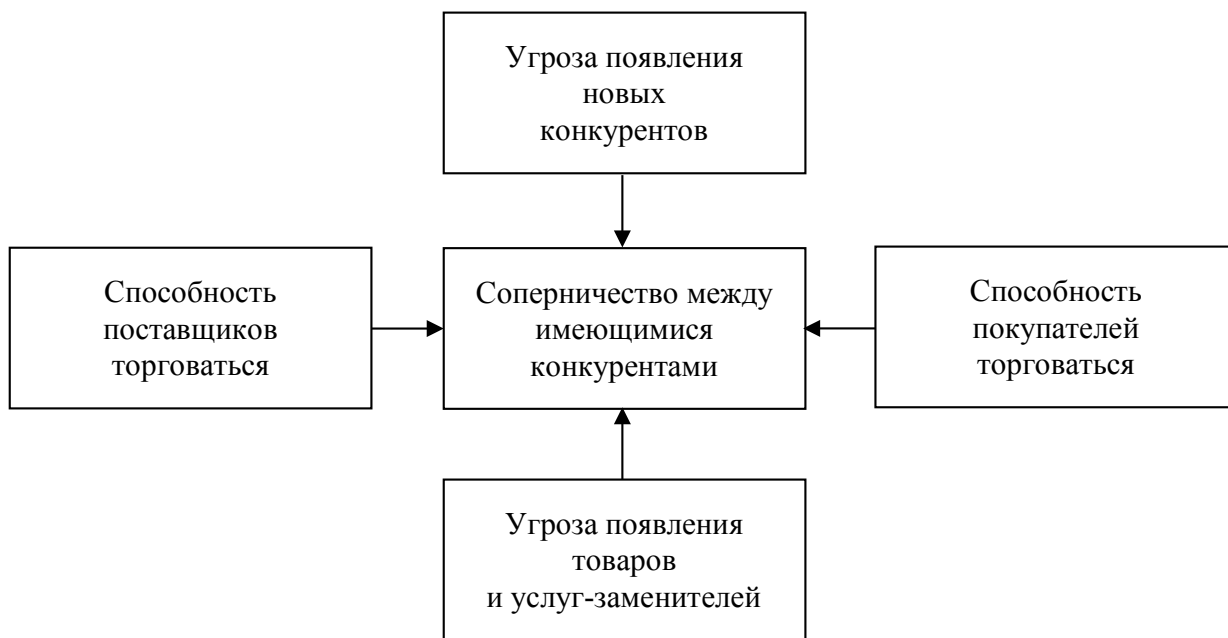


Рис. 1. Пять сил, определяющих конкуренцию в отрасли

Пять сил, определяющих конкуренцию в отрасли⁴:

- 1) угроза появления новых конкурентов;
- 2) угроза появления товаров и услуг-заменителей;
- 3) способности поставщиков комплектующих изделий, узлов и прочего торговаться;
- 4) способности покупателей торговаться;

5) соперничество уже имеющихся конкурентов между собой.

Значение каждой из указанных пяти сил меняется от отрасли к отрасли, но именно они определяют прибыльность отрасли⁵.

Глобальность современных конкурентных отношений предполагает инновационный характер направлений поиска решений и борьбы с сильными

конкурентами. На текущий момент отмечается усиление конкуренции во всех отраслях мировой экономики — как на уровне продаж, так и во временном масштабе. Конкурентные преимущества товаров и услуг в мировом масштабе стали преимущественным фактором успеха и долговременной прибыли в отраслевой деятельности фирмы, корпорации и государства-партнера.

Говоря о практической стороне явления современной международной конкуренции, следует отметить несколько очевидных кризисных экономических трендов:

- ❖ центр мировой экономики сдвигается в сторону Азии, увеличивая промышленное отставание стран «золотого миллиарда»;
- ❖ глобальные проблемы все также не решены. Многие страны испытывают трудности в состоянии окружающей среды и страдают от недостатка пресной воды;
- ❖ революционные движения в арабских странах, создание Исламского государства на территории Сирии и украинский кризис;
- ❖ неясность в нераспространении ядерного оружия.

Этому способствовало и упрощение правил международной торговли в рамках ВТО по линии снижения тарифных барьеров и перевода инвестиций, что позволило фирмам распространить географию деятельности на новые страны. Высокий темп увеличения населения в развивающихся странах делает их рынки чрезвычайно привлекательными для западных компаний. Желание компаний извлекать в полной мере выгоду от продаж на этих рынках побуждает их расширять свое присутствие. Управление производством в части принятия стратегических решений о развитии и выделении финансирования остается в развитых странах, а производственная часть выносятся на более дешевые площадки развивающихся стран⁶.

Сохранение контроля над организацией производства и финансированием обеспечивает выгодное фирмам перераспределение добавленной стоимости. Кроме того, присутствие происходит через владение производственными мощностями; это параллельно позволяет лучше понимать зарубежные рынки и их особенности. Компании все

больше инвестируют в зарубежные государства с целью получить доступ к стратегическим технологическим и информационным активам. При этом они уделяют значительное внимание образовательной сфере и создают инновационные проекты. Примером может послужить строительство Китаем автомобильных дорог и объектов социальной инфраструктуры во многих странах Азии и Африки.

Близость к конкурентам и поставщикам является важным мотивом развития, поскольку она позволяет фирме получать информацию о других игроках рынка, что облегчает сотрудничество. Интересно отметить, что усиление присутствия западных компаний в экономиках развивающихся стран не обязательно означает закрытие производственных мощностей в «домашних» развитых государствах. Корпорации могут просто наращивать объемы деятельности за счет создания филиалов на растущих рынках за рубежом.

Вид деятельности и характер производства, безусловно, во многом определяют структурные особенности формирования глобальных экономических структур. Уровень фрагментации производства в них зависит от технологических характеристик продукции, специфики производимого товара или услуги, контакта между поставщиком и потребителем.

Производство многокомпонентного товара, например, автомобиля, напротив, подразумевает широту охвата разных стран в распределении цепочки создания его осязательной стоимости. Манипулируя расположением стадий производства продукции в странах, где стоимость производства (материалы, рабочая сила) ниже, а технологический уровень выше, фирмы уменьшают предельную стоимость продукции, но повышают ее потребительскую ценность.

При этом большое значение имеют постоянные и переменные издержки производства. Считалось аксиомой, что величина этих издержек в развивающихся странах ниже, чем в развитых. Однако, в последние годы стоимость постоянных и переменных расходов в развивающихся странах значительно выросла, что делает возможным перенос производства обратно, в страны Запада.

Например, в США снизилась стоимость энергоносителей, аренды производственной недвижимости, равно как и стоимость рабочей силы. Серьезные изменения в данном вопросе послужили причиной принятия крупными компаниями серии решений о закрытии некоторых видов деятельности. Имеет место процесс обратного движения в направлении инсорсинга. Например, некоторые американские компании минимализировали определенные виды деятельности и переместили их обратно из-за увеличения затрат в развивающихся экономиках, а также проблем с правами интеллектуальной собственности; это связано и с общей нестабильностью. Рост производства происходил на таких автомобильных заводах, как GM, Ford и Chrysler. Ford и GM анонсировали расширение своих заводов в штате Миссури на 1,5 млрд долл. за счет капиталовложений в развивающихся странах.

Помимо автомобилестроительных компаний о возвращении производства в США объявили и другие производители, например, Катерпилар. И это несмотря на то, что по данным экономических обзоров, стоимость труда в Китае для них в 6 раз дешевле, чем в США. Помимо отмеченной тенденции увеличения затрат в развивающихся странах, действовали и дополнительные факторы: производительность труда американских рабочих примерно в 30 раз выше, а расходы на логистическую цепочку существенно ниже. Еще одним примером является компания Интел, которая в начале 2014 г. объявила о партнерстве с IBM и другими высокотехнологичными компаниями в рамках пятилетнего инвестплана на 4,4 млрд долл. по восстановлению научно-производственного центра в Нью-Йорке, что приведет к созданию 4 тыс. дополнительных рабочих мест.

Из этого следует, что заработная плата в развитых и развивающихся странах и дальше будет стремиться к равновесной величине с тенденцией к росту. Как результат будут иметь место два встречных процесса: бизнес будет стремиться в страны с дешевой рабочей силой; рабочая сила будет стремиться в страну с большей зарплатой. В какой-то момент, при какой-то зарплате миграция бизнесов и рабочей силы закончится с заработной платой во всех странах достаточно близкой с тенденцией ро-

ста ее в дальнейшем в одинаковой мере для всех стран. Однако, это возможно лишь при допущении существования открытых рынков длительное время.

По состоянию на 2014 г. мировая экономика находится в перманентном замедлении. Признанные классические течения в экономической теории: неокейнсианские, либеральные и монетаристские в значительной степени выработали свой ресурс либо оказались несостоятельными как в предсказании экономических трендов, так в адекватной реакции на требования сегодняшнего дня.

Ухудшение положения развитых стран приводит к ужесточению конкуренции на всех уровнях, особенно на международном. Международная конкуренция имеет место не только среди фирм и корпораций, но и среди государств и страновых блоков.

Создав на практике модели гуманной надгосударственной системы, развитые страны, тем не менее, вошли в длительный период стагнации и болезненной адаптации к новым условиям конкуренции.

На международном рынке новации, дающие конкурентное преимущество, превосхищают новые потребности. Однако, новации, предпринимаемые в ответ на специфичную для внутреннего рынка ситуацию текущего 2014 г., могут достичь эффекта, обратного желаемому, — отодвинуть успех страны на международном рынке.

Наиболее типичные причины новаций, дающие конкурентные преимущества в настоящее время, это:

- 1) новые технологии;
- 2) новые или изменившиеся запросы покупателей;
- 3) появление нового сегмента отрасли;
- 4) изменение стоимости или наличия компонентов производства (рабочая сила, сырье, энергия, транспорт, связь, средства массовых коммуникаций, оборудование);
- 5) изменчивость правительственного регулирования (в области стандартов охраны окружающей среды, требований к новым отраслям и торговых ограничений).

В итоге новации часто являются результатом как необходимости, так и угрозы краха: страх по-

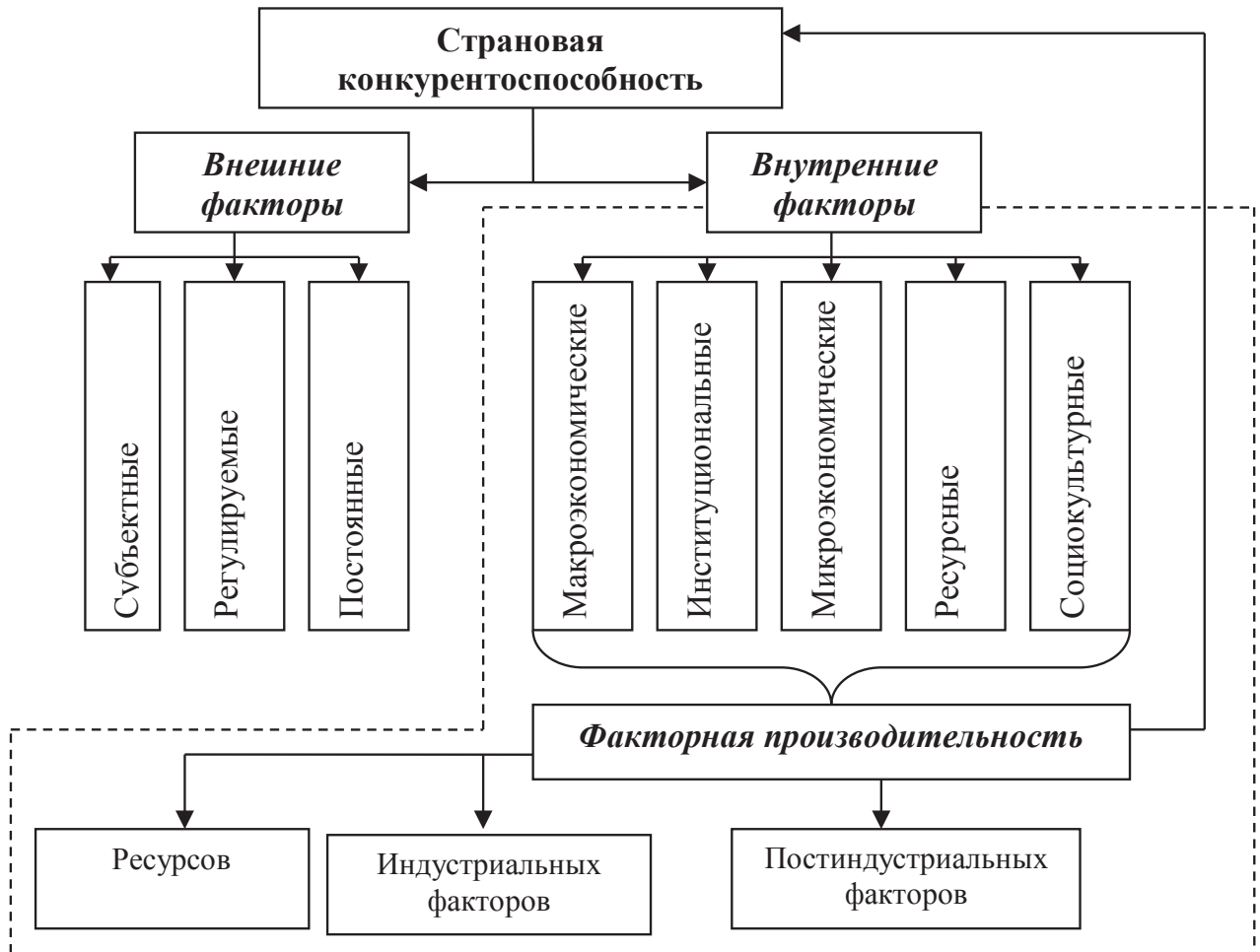


Рис. 2. Факторы страновой конкурентоспособности и конкурентный потенциал национальной экономики⁷

ражения стимулирует гораздо сильнее, чем надежда на победу.

В условиях глобализации экономики существенно меняется характер факторов конкурентоспособности страны, их соотношение и взаимосвязь. Очевидно, что адекватное изменение внутренней структуры экономики становится возможным благодаря не только факторам экстенсивного роста, но и, прежде всего, качественным изменениям и инновационному развитию (см. рис. 2):

Факторы страновой конкурентоспособности делятся на следующие группы: внешние и внутренние. Внутренние факторы включают: субъектные, регулируемые, постоянные. Внешние факторы, в зависимости от функциональной направленности, делятся на макроэкономические, институциональные, микроэкономические, ресурсные, социокультурные.

Конкурентоспособность страны обеспечивается за счет перечисленных групп факторов только при условии роста их производительности, включающей несколько компонентов: производительность базовых ресурсов (природных); производительность индустриальных факторов (труд, капитал); производительность постиндустриальных факторов (информация, инновации, знания)⁸.

Исчерпывающий ежегодный анализ конкурентоспособности национальных экономик в системе мирового хозяйства представлен в методиках Всемирного Экономического Форума (WEF) и Международного Института Развития Менеджмента (IMD).

В международной практике разработаны и постоянно совершенствуются различные методы расчета показателей и рейтингов конкурентоспособности. Такие методики, как правило,

направлены на систематизацию и выделение конечного числа факторов конкурентоспособности, оцениваемых с помощью различных показателей.

Как видно из данной статьи, в современном мире отмечается не только значительный рост международной конкуренции, но и рост адаптации национальных экономик к изменяющемуся мировому спросу, разработке внутренней специализации и глобальные возможности мировой экономики.

Конкуренция приобретает все более широкий международный характер, появляются новые формы и методы конкурентной борьбы, например, получает развитие неценовая конкуренция, основанная на предложении новых товаров, инновационных сопутствующих услуг, использовании более широкой и изобретательной рекламы; активизирующее воздействие оказывает научно-технический прогресс. На современном этапе развития мировой экономики все это придает конкуренции особую остроту.

Имеет смысл избегать острой и бессмысленной конкуренции одновременно с переключением на выпуск новых товаров и освоение новых рынков сбыта. В новом понимании глобального потребительского спроса и динамичном реагировании на его изменения может состоять потенциальная возможность рыночного успеха как отдельных фирм, так и стран в целом.

Литература

1. Международный маркетинг: Учеб. пособие / Н.И. Перцовский, И.А. Спиридонов, С.В. Барсукова; Под ред. Н.И. Перцовского. М.: Высшая школа, 2001.
2. *Smit A.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007.
3. *Porter M.* Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред. В.Д. Щетинина. М, 1993.
4. Международная конкуренция: Конкурентные преимущества стран. М.: Международные отношения, 1993.
5. *Маровгулов В.Н.* Стратегические направления повышения конкурентоспособности России в условиях глобальной экономики. Автореф.

дис. на соиск. уч. ст. канд. эк. наук. Краснодар, 2006.

6. *Хазин М.* О проблемах восстановления индустриального производства. 25.06.2013. [Электронный ресурс] <http://www.worldcrisis.ru>
7. *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003.

References

1. International marketing: Studies. grant / N.I. Pertsovsky, I.A. Spiridonov, S.V. Barsukova; Under the editorship of N.I. Pertsovsky. M.: The higher school, 2001.
2. *Smit A.* Research about the nature and the reasons of wealth of the people. M.: Eksmo, 2007.
3. *Porter M.* International competition: The lane with English / Under the editorship of V.D. Shchetinin. M, 1993.
4. International competition: Competitive advantages of the countries. M.: International relations, 1993.
5. *Marovgulov V.N.* The strategic directions of increase of competitiveness of Russia in the conditions of global economy. The abstract of the thesis on competition of an academic degree Cand. Econ.Sci. Krasnodar, 2006.
6. *Hazin M.* About problems of restoration of industrial production. 25.06.2013. [Electronic resource] <http://www.worldcrisis.ru>
7. *Shemyatenkov V. G.* Evropeyskaya integration. M.: International relations, 2003.

¹ Международный маркетинг: Учеб. пособие / Н.И. Перцовский, И.А. Спиридонов, С.В. Барсукова; Под ред. Н.И. Перцовского. М.: Высшая школа, С. 74.

² *Smit A.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007.

³ *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. М: Международные отношения, 2003. С. 125.

⁴ *Porter M.* Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред. В.Д. Щетинина. М., 1993. С. 53.

⁵ Международная конкуренция: Конкурентные преимущества стран. М.: Международные отношения, 1993. С. 198.

⁶ *Хазин М.* О проблемах восстановления индустриального производства. 25.06.2013. [Электронный ресурс] <http://www.worldcrisis.ru/crisis/1143839>.

⁷ *Маровгулов В.Н.* Стратегические направления повышения конкурентоспособности России в условиях глобальной экономики. Краснодар: КГУ, 2006. С. 9.

⁸ <http://www.weforum.org>

РАСХОДЫ НА НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ: НАЛОГОВЫЕ ПОСЛАБЛЕНИЯ

МИХАИЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ КОСОВ,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и цены» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

E-mail: kosovme@gmail.ru

РАВИЛЬ ГАБДУЛАЕВИЧ АХМАДЕЕВ,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Налоги и налогообложение»

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: ahm_rav@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные налоговые изменения в отношении порядка налогообложения научно-исследовательских расходов субъектами предпринимательской деятельности. Исследована зависимость видов произведенных расходов по НИОКР и порядок их учета по налогу на прибыль организаций. Выявлены противоречия действующего налогового законодательства при признании расходов по НИОКР в качестве нематериальных активов в целях налогового и бухгалтерского учета.

Ключевые слова: инновационный проект, деятельность в инновационной сфере экономики, расходы на научные исследования, нематериальные активы компании, налог на прибыль организаций.

Annotation. This article presents basic changes in taxation of scientific research expenses borne by business entities. It studies the dependence of types of operating expenses for research and development and the order of their profit tax accounting. It reveals conflicts in the current tax legislation in regard to recognition of expenses for research and development as intangible assets for purposes of tax accounting and reporting.

Keywords: innovation project, innovation activities, expenses for research and development, intangible assets of a company, profit tax.

Инновационная активность субъектов предпринимательской деятельности напрямую влияет на дальнейшее развитие всей российской экономики. Роль государственной поддержки и, прежде всего, субъектов малого и среднего предпринимательства, должна занимать ведущие позиции, поскольку этот сектор экономики наиболее уязвим в условиях рыночной конкуренции.

Развитие научно-технического прогресса, трансформация индустриальной экономики в постиндустриальную способствовали формированию новой системы взглядов, согласно которой сущностью предпринимательской деятельности является поиск, изучение и реализация нововведений. При этом эволюция концепций предпринимательства соотно-

сится с развитием экономической мысли в целом, формированием новейших технологий, пониманием единства предметно-материального и идеально-творческого начал предпринимательства. В частности, отечественные исследователи А.И. Данилов и Ю.В. Разумова отмечают, что «предпринимательство порождает инновационную деятельность... и выступает как глубинное свойство человеческой индивидуальности»¹. Кроме того, «предпринимательство больше, чем какой-либо иной вид деятельности, есть творчество»², поскольку отличается творческой инициативой, нестандартностью мышления и желанием отличаться от других.

При этом для инновационной деятельности характерен циклический характер развития.осу-

шествление инноваций сопровождается порождением новых творческих идей как по обновлению и использованию различных ресурсов, так и при оптимизации осуществляемых бизнес-процессов в целом. Это, в свою очередь, вызывает новый виток нововведений. Миссия предпринимателя в хозяйственной системе заключается в «активизации, развитии и придании позитивной направленности процессам, происходящим в социально-экономической системе, посредством реализации его творческих идей в предпринимательских инновациях»³. Только творчество, воплощенное в инновацию, позволяет перейти компании с одной ступени развития на другую, более высокую, обеспечивая ее новое качественное состояние и, соответственно, ее движение вперед. Именно творческое предпринимательство, ориентированное на последующие практические действия, обеспечивает экономический рост и прогресс.

Таким образом, анализ эволюции сущности предпринимательства позволяет сформулировать вывод, что инновационная функция является определяющей в предпринимательской деятельности. В свою очередь, само предпринимательство начинает занимать главенствующую роль в общественном производстве. В связи с этим необходимо остановиться на основных особенностях предпринимательской деятельности в контексте теории экономического развития.

Исходные положения теории инновационного развития были сформулированы Н.Д. Кондратьевым⁴. Согласно его теории, причиной цикличности развития экономики являются результаты развития науки, выраженные в новых технологиях, т.е. в инновациях. В последствии идеи нашли отражение в трудах Й. Шумпетера, согласно которым двигателем экономического развития, представляющих собой циклический процесс структурных изменений (волнообразных чередований периодов относительного процветания и депрессии), рождающихся внутри экономики, выступает инновационная деятельность предпринимателя. При этом предприниматель является естественным фактором экономического роста, ключевой фигурой процесса производительных сил. Предприниматель должен осуществлять креативное поведение, которое предполагает реализацию новых комбинаций путем разрушения старых

структур — «созидательное разрушение». Новые комбинации появляются через некоторые различные по продолжительности промежутки времени и при этом, как правило, в большом числе. Массовым появлением новых комбинаций объясняются основные черты периода подъема, его инновационный вектор развития.

Современная теория инноваций в единстве своих теорий циклов получила развитие в работах российских ученых Б.Н. Кузика и Ю.В. Яковца⁵, которые обосновали закономерность периодического обновления экономики. Существенным вкладом в развитие инновационной теории можно считать разработку российскими учеными-экономистами концепций технологических укладов, представляющих собой комплекс освоенных прорывных революционных инноваций, обеспечивающих количественный и качественный скачок в развитии производительных сил человеческого общества. При этом в условиях ресурсно-экспортной модели развития России на второй план отнесены развитие науки, изобретательства, инновационного предпринимательства и других направлений активизации творческого потенциала, что привело к нарастающей неконкурентоспособности российской экономики и ее невосприимчивости к инновациям.

Вместе с тем, в мировой практике степень развитости государства определяется способностью его экономики создавать и осуществлять практическую реализацию нововведений. Однако, слаборазвитые страны характеризуются тем, что состояние их экономики не позволяет создавать и реализовывать нововведения. В частности, Й. Шумпетер выделял следующее: «если экономика разрушается на глазах и складывается мнение, что нет никаких надежд остановить этот процесс, то из последних сил необходимо делать ставку на нововведения, осваивать новые изобретения и технологии»⁶.

Инновационное предпринимательство в экономике представлено в виде крупных компаний, а также средними и малыми формами. Согласно теории Й. Шумпетера, основными носителями научно-технического прогресса являются крупные предприятия. Вместе с тем, с середины 70-х гг. XX в. отдельными экономистами были сформулированы с

позиции инновационности иные положения, согласно которым не имеется абсолютного преимущества крупного бизнеса перед малым, так как обе эти формы создают новое знание, инновации, обеспечивая должный экономический рост и прогресс в экономике.

В результате углубления специализации и диверсификации производства, индивидуализации спроса, доступности малых форм хозяйствования к проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) в актуальных областях знаний появились объективные условия для активного участия в научно-техническом развитии субъектов малого инновационного бизнеса. Такие организационно-правовые формы предприятий стали рассматриваться в качестве неотделимой части инновационной системы, выполняющей ведущую роль в практическом применении и освоении новейших и наиболее рискованных технологий.

При этом малые предприятия склонны к более смелым и рискованным нововведениям, поскольку по своей экономической природе ориентируются на инновационную составляющую как основу своего функционирования и определяющие условие выживания в конкурентной борьбе. Малым инновационным компаниям необходимо более энергично отстаивать свои позиции по сравнению с крупными корпорациями. Высокая восприимчивость малых структур к принципиальным нововведениям объясняется также немногочисленным управленческим персоналом. В то же время, крупные корпорации характеризуются сложно выстроенной иерархической системой управления инновациями, отличающейся недостаточной оперативностью, множеством бюрократических процедур. Бюрократизация управления инновационным процессом является причиной того, что количество инноваций в данных структурах не так велико, как на малых предприятиях. Согласно проведенной оценки Национальным научным фондом США, затраты времени на решение инновационных задач у малых фирм примерно в 4 раза меньше, чем у крупных предприятий, а количество нововведений на единицу затрат в малых фирмах по сравнению со средними выше в 4 раза, а по сравнению с крупными — в 24 раза⁷.

Таким образом, значимую роль малых и средних инновационных компаний в эффективном функционировании современной экономики трудно переоценить, так как именно они обеспечивают подвижность и динамизм экономической системе в целом, способствуют быстрой коммерциализации результатов исследований и разработок, а также адаптации к изменению условий во всех сферах деятельности, что оказывает значительное влияние на ускоренные темпы инновационного развития. Неопровержимым является преимущество наукоёмких отраслей экономики, характеризующихся высокими темпами роста.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предполагается сформировать условия для массового появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики, и в первую очередь в сфере экономики знаний. При этом под инновационной деятельностью признается деятельность, направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности во всех сферах экономики, включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельности.

За последние несколько лет в налоговое законодательство были внесены значительные изменения, позволившие субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении инвестиций в исследования по НИОКР, а также при внедрении новых технологий, осуществлять дополнительные налоговые преференции [5]. В частности, организации при отнесении расходов на научные исследования и опытно-конструкторские разработки вправе включать затраты по созданию новой или усовершенствованию:

- ❶ производимой продукции (товаров, работ, услуг);
- ❷ применяемых технологий, методов организации производства и управления.

Действующий порядок учета произведенных расходов на НИОКР предусмотрен в отношении организаций, самостоятельно осуществляющих научные исследования и разработки или выступающих в качестве заказчика таких работ (услуг). В иных случаях налогоплательщикам необходимо группи-

ровать произведенные расходы на НИОКР в разрезе выполняемых работ (услуг) по отдельным видам элементов затрат. Непосредственность связи расхода с конкретной НИОКР определяется необходимостью потребления ресурса в целях достижения цели конкретного исследования.

Налоговым законодательством установлен закрытый перечень расходов, позволяющих уменьшить налоговую базу по налогу на прибыль организаций при выполнении научных исследований и опытно-конструкторских разработок. К ним отнесены следующие их виды.

1. Суммы начисленной амортизации по основным средствам и нематериальным активам (за исключением зданий и сооружений). При этом амортизируемое имущество необходимо использовать только в рамках выполнения научных исследований и опытно-конструкторских разработок. Организация вправе учесть дополнительно к сумме начисленной амортизации расходы в виде амортизационной премии. В том случае, если основное средство приобретено (улучшено) в целях выполнения одной конкретной НИОКР, то сумма амортизационной премии подлежит учету в составе других расходов на НИОКР по этому исследованию. По мнению Минфина России, если основное средство приобретено (улучшено) вне прямой связи с проведением конкретной НИОКР, то основания для признания суммы амортизационной премии в составе других расходов на НИОКР отсутствуют, даже если объект приобретен исключительно для использования в различных научных исследованиях и разработках⁸.

2. Произведенные расходы на оплату труда работников, участвующих в создании НИОКР. В состав таких расходов могут быть отнесены суммы выплаченных вознаграждений по трудовым и гражданско-правовым договорам, выплаты компенсирующего и стимулирующего характера, связанные с режимом работы и условиями труда, а также платежи (взносы) по договорам обязательного и добровольного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения работников, а также на накопительную часть трудовой пенсии. При этом произведенные работодателем расходы по выплате в соответствии с законодательством Российской Федерации пособий по временной не-

трудоспособности за первые три дня временной нетрудоспособности учитываются также в обычном порядке⁹.

3. Материальные затраты, непосредственно связанные с выполнением научных исследований и опытно-конструкторских разработок.

4. Иные виды расходов, непосредственно связанные с выполнением научных исследований; при этом размер таких затрат ограничивается лимитом не более 75% от фонда оплаты труда.

5. Стоимость выполненных работ по договорам на выполнение научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ — для налогоплательщиков, являющихся стороной — заказчиком НИОКР.

6. Отчисления на формирование фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности по закону «О науке и государственной научно-технической политике», при этом размер произведенных затрат также ограничивается лимитом не более 1,5% от суммы полученных доходов.

Необходимо отметить, что произведенные налогоплательщиками расходы в отношении материальных затрат, сумм начисленной амортизации, произведенных расходов на оплату труда и иных расходов в рамках заключенных договоров на выполнение НИОКР признаются для целей налогообложения прибыли независимо от полученных результатов. По итогам завершения произведенных исследований и разработок общая сумма расходов по НИОКР подлежит включению в состав прочих расходов отчетного (налогового) периода. При этом действующий порядок признания расходов по НИОКР, независимо от результата их выполнения и после их завершения (подписания сторонами акта сдачи-приемки работ), может привести к снижению заинтересованности как заказчиков, так и исполнителей самих работ в создании новейших научно-исследовательских разработок.

В отдельных случаях руководством компании может быть принято решение о дальнейшей целесообразности проведения работ по НИОКР, в частности, при неблагоприятной рыночной конъюнктуре. В этом случае налоговые органы обязывают восстановить суммы налога на добавленную

стоимость, принятые к вычету по таким работам на основании положений п. 3, ст. 170 НК РФ¹⁰. Таким образом, налогоплательщикам необходимо отстаивать свое право в арбитражных судах, поскольку налоговое законодательство содержит исчерпывающий перечень случаев восстановления сумм НДС.

Организации при осуществлении за налоговый период расходов в виде отчислений на формирование фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности по закону «О науке и государственной научно-технической политике» вправе включать в состав прочих расходов по налогу на прибыль суммы фактических затрат с повышающим коэффициентом 1,5. [4]. В этом случае организации обязаны представлять в налоговую инспекцию одновременно с налоговой декларацией по налогу на прибыль отдельный отчет при завершении научных исследований или опытно-конструкторских разработок, в том числе их отдельных этапов в специально установленном формате (Письмо ФНС России от 26 марта 2013 г. № ЕД-4-3/5206@). В свою очередь, налоговая инспекция вправе назначить экспертизу полученного отчета для осуществления проверки на соответствие выполненным по НИОКР работ. Проведение экспертизы доверяется независимым федеральным и национальным исследовательским университетам, государственным научным центрам, национальным исследовательским центрам и т.д.

В случае непредставления отчета о выполненных научных исследованиях суммы произведенных расходов учитываются налогоплательщиком в составе прочих расходов в размере фактических затрат.

Таким образом, налогоплательщики вправе учесть произведенные расходы по НИОКР на выбор: в составе прочих расходов, связанных с производством и реализацией, в течение двух лет или в составе нематериальных активов, подлежащих амортизации в установленном законодательством порядке. При этом правила признания таких расходов должны быть отражены в учетной политике для целей налогообложения прибыли.

При выборе организации отнесения произведенных расходов по НИОКР в качестве нематериального актива налоговым законодательством

предусмотрены следующие особенности: наличие способности приносить налогоплательщику экономические выгоды (доход), а также надлежаще оформленных документов, подтверждающих существование самого нематериального актива и (или) исключительного права у налогоплательщика на результаты интеллектуальной деятельности (в том числе патенты, свидетельства, другие охранные документы, договор уступки (приобретения) патента, товарного знака). При этом гражданским законодательством предусмотрена обязанность государственной регистрации исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности.

Срок полезного использования нематериального актива определяется исходя из срока действия патента, свидетельства или других ограничений сроков использования объектов интеллектуальной собственности в соответствии с законодательством РФ или применимым законодательством иностранного государства, а также исходя из полезного срока использования нематериальных активов, обусловленного соответствующими договорами. В том случае, если срок полезного использования нематериального актива определить невозможно, нормы амортизации устанавливаются в расчете на срок полезного использования, равный 10 годам, но не более срока деятельности налогоплательщика [2].

Нематериальный актив учитывается в целях налогообложения на дату начала включения суммы произведенных расходов по НИОКР в составе прочих расходов по налогу на прибыль. Однако, суммы произведенных расходов, которые ранее были учтены налогоплательщиком в составе прочих расходов в отчетных (налоговых) периодах, в которых были завершены соответствующие исследования или разработки (отдельные этапы), восстановлению и включению в первоначальную стоимость нематериального актива налоговым законодательством не подлежат. При этом в случае дальнейшей реализации нематериального актива, полученного в результате осуществления расходов на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, с убытком, налоговым законодательством запрещено учитывать сумму полученного убытка для целей налогообложения прибыли. Таким образом, действующие положения Налогового кодекса

РФ устанавливают неравные положения для налогоплательщиков в случае выбора порядка признания произведенных расходов по НИОКР в виде нематериальных активов. В свою очередь, в целях бухгалтерского учета полученный убыток от реализации нематериальных активов налогоплательщики вправе учесть в полном размере.

Необходимо отметить, что с 2014 г. налоговым законодательством расширен перечень оснований для получения освобождения от уплаты по налогу на добавленную стоимость при выполнении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных:

- ❖ за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных в соответствии с законодательством;
- ❖ учреждениями образования и научными организациями на основе заключенных хозяйственных договоров.

Кроме того, с 1 октября 2014 г. введено освобождение от уплаты по НДС при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, расходных материалов для научных исследований, аналоги которых не производятся в Российской Федерации. При этом перечень таких материалов должен быть утвержден Правительством Российской Федерации. К расходным материалам отнесены товары, срок полезного использования которых не превышает одного года и которые предназначены для осуществления научно-исследовательской и научно-технической деятельности, а также экспериментальных разработок.

Литература

1. *Гибало Н.П., Косов М.Е.* Управление системой инновационного развития. Монография Костром: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2007 г. 228 с.
2. *Балихина Н.В., Косов М.Е.* Развитие инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике. Финансовый аспект: монография / М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014 г. 231 с.

3. *Косов М.Е.* Равновесие экономической системы. Монография Российский государственный торгово-экономический университет. РГТЭУ, Москва 2012 год. С. 295.

4. *Косов М.Е. Ягудина Э.В.* Налоговое регулирование инновационной деятельности: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 215 с.

5. *Косов М.Е.* Инновационная деятельность как источник рисков бизнеса. Вестник РГТЭУ Научный журнал № 1 (72) 2013 г. С. 119—131.

References

1. *Gibalo N.P., Kosov M.E.* Management of innovative development of system. Monograph Fire: KGU of N.A. Nekrasov, 2007. 228 pages.
2. *Balikhina N.V., Kosov M.E.* Development of investment and innovative processes in the Russian economy. Financial aspect: monograph / М.: UNITY-DANA, 2014. 231 p.
3. *Kosov M.E.* Ravnovesiye of economic system. Monograph Russian state trade and economic university. RGTEU, Moscow 2012. P. 295.
4. *Kosov M.E. Yagudin E.V.* Tax regulation of innovative activity: the monograph. М.: UNITY-DANA, 2013. 215 pages.
5. *Kosov M.E.* Innovative activity as source of risks of business. RGTEU bulletin Scientific magazine No. 1 (72) of 2013. P. 119—131.

¹ Инновационно-инвестиционные процессы в современной системе общественного воспроизводства: Монография / А.И. Данилов, Ю.В. Разумова. М.: Информационно-внедренческий центр «маркетинг», 2010. С. 75.

² *Афанасенко И.Д.* Из истории предпринимательства // Российское предпринимательство. 2005. № 2 (62). С. 90—94.

³ *Шубаева В.Г.* Сущность и взаимосвязь творчества и инновационных процессов в предпринимательстве // Креативная экономика. 2007. № 1 (1). С. 76—79.

⁴ *Кондратьев Н.Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002. С. 320—321.

⁵ *Кузык Б.Н., Яковец Ю.В.* Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. Второе издание, дополненное. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. 624 с.

⁶ *Шубаева В.Г.* Сущность и взаимосвязь творчества и инновационных процессов в предпринимательстве // Креативная экономика. 2007. № 1 (1). С. 76—79.

⁷ *Юшина О.М.* Малое предпринимательство в мире и России (монография). Брянск: ООО «Ладомир», 2010. С. 207.

⁸ Письмо Минфина России от 16 мая 2013 г. № 03-03-10/17230.

⁹ Письмо ФНС России от 31 мая 2013 г. № ЕД-4-3/9941@.

¹⁰ Письмо ФНС России № 03-03-06/1/163 от 29 марта 2012 г.

ВЛИЯНИЕ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ НА РАЗВИТИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РЕГИОНА

АРТУР АЛИХАНОВИЧ МАГОМЕДОВ,

старший оперуполномоченный УЭБ и ПК МВД

по Республике Дагестан, адъюнкт заочной формы обучения Академии управления МВД России

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

E-mail: arturmagomedov@mail.ru

Рецензент: Гапоненко В.Ф., доктор экономических наук, профессор кафедры ОФЭ и ТО
Академии управления МВД России

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются проблемные вопросы, связанные с влиянием криминализации экономики на развитие агропромышленного комплекса Республики Дагестан, а также связанные с рекомендациями в сфере криминализации агропромышленного комплекса региона как неотъемлемого элемента обеспечения экономической безопасности страны.

Ключевые слова: криминализация экономики, агропромышленный комплекс региона, национальная безопасность, экономическая безопасность, криминальная экономика, теневая экономика.

Annotation. Article is devoted to the problematic issues connected with influence of criminalization of economy on development of agro-industrial complex of the Republic of Dagestan, and also recommendations in the sphere criminalization of agro-industrial complex of the region as integral element of providing economic security of the country.

Keywords: criminalization of economy, agro-industrial complex of the region, national security, economic security, criminal economy, shadow economy.

Исходя из проведенного исследования, наибольшую озабоченность в период регрессивного состояния агропромышленного сектора и российской экономики в целом, вызывает криминализация агропромышленного комплекса (АПК). В Республике Дагестан такая ситуация осложняется недостаточно прочными хозяйственными связями, динамикой роста безработицы, значительным снижением уровня жизни населения, а также иными обстоятельствами.

Чтобы установить более точный масштаб, степень и уровень криминализации агропромышленного сектора экономики России, обратимся к генезису данной проблемы.

После подписания беловежского соглашения, в 1993 г. и в последующие годы, в конце XX в., успешное принятие и реализация многих достаточно непродуманных реформ привели к резкому обо-

стрению криминогенной обстановки в России. Причин тому несколько:

- ❖ декриминализация некоторых экономических преступлений;
- ❖ появление новых гражданско-правовых отношений в сфере экономики, а вместе с ними новых составов преступлений;
- ❖ практически неограниченно развернутое перераспределение всех форм собственности;
- ❖ либерализация рыночных отношений наряду с потерей контроля над экономической деятельностью;
- ❖ неготовность правоохранительной и судебной системы к противодействию элементам теневой экономики, которые стали все больше укрепляться и пронизывать систему государственного управления.

Значительному влиянию криминальных структур стали массово подвергаться сферы экономической деятельности, которые приносили огромные доходы, в том числе добыча природных ресурсов, распределение бюджета, налогообложение, банковские операции, приватизация собственности и др. Согласно сведениям МВД России, в стране до начала 2000 г. существовало не менее трех тысяч организованных преступных группировок. Связями с криминалом было охвачено около 60% государственных учреждений, организаций, предприятий и около 40% бизнес-структур страны. Представители криминальных структур стали контролировать превосходящее 40 тыс. количество различных предприятий.

Теневая экономика в России к концу 90-х гг. занимала устойчивые позиции в развивающихся не только рыночных, но и во всех других общественных отношениях. На ряду с проникновением в ведущие отрасли экономики, организованные преступные группы все чаще стали использовать коррупционные связи с представителями государственного управления, что значительно всего спровоцировало угрозу национальной безопасности страны и упрочило авторитет криминальных структур¹. Ослабление законных управленческих воздействий органов власти привело к занижению профессиональных налоговых вычетов и повышению суммы налогов; увеличению объема производства неучтенных товаров и услуг; искажению статистических показателей экономики и т.д.

Необходимо отметить, что теневая экономика и все ее криминальные проявления имеют место на фоне всей легальной экономики в любом государстве. Однако, масштабы криминала везде разные. Как правило, объемы теневой экономики значительно возрастают в периоды глобальных реформ государственного управления. Также всплеск преступности, возникший в США, в 20—30 гг. XX в., серьезно поразил экономику этой страны, приведя ее к «великой депрессии». В СССР власти также боролись с экономической преступностью, однако в период перестройки возникла тенденция ее стремительного развития².

В настоящее время, с учетом постоянного увеличения количества преступлений в сфере экономики, лояльности законов относительно этой категории преступлений, высокого уровня коррупции

и конфликта интересов в системе органов государственного управления, проникновение криминала происходит в различные отрасли экономики, в том числе и в агропромышленный комплекс России и Республики Дагестан.

По мнению большинства исследователей, плачевным для угрозы безопасности аграрного сектора экономики являются хищения бюджетных средств, выделяемых на развитие отрасли; преступления в сфере кредитования сельскохозяйственной деятельности; преступления в сфере налогообложения; преступления в сфере реализации целевых программ и т.д.

По мнению Светлакова А.Г.³, преобразования в сельском хозяйстве переживают сложный период. При этом, неустойчивость финансово-хозяйственных отношений, несоблюдение договорных обязательств, слабый контроль за агропромышленным сектором со стороны органов власти, низкие показатели служб по противодействию преступным посягательствам в сфере АПК, а также другие факторы способствовали увеличению количества преступлений в отношении всех форм собственности, дальнейшему слиянию криминала с отраслями экономики.

Значительную долю среди этих преступлений занимает легализация средств, полученных преступным путем, которые составляют третью часть от общего количества преступлений в сфере АПК. Доля таких преступлений значительно преобладает на объектах молочной промышленности, также в мясоперерабатывающей и ликероводочной промышленности.

В финансово-банковских учреждениях, предоставляющих услуги кредитования сельскохозяйственной деятельности, к каждому второму преступлению причастны материально ответственные лица; каждое седьмое преступление совершено руководителями организаций, предприятий. Указанные обстоятельства свидетельствуют о глубоких криминальных поражениях агропромышленного сектора экономики⁴.

Для того, чтобы определить меры по декриминализации отрасли АПК, необходимо разработать понятийный аппарат, позволяющий теоретически описать систему криминальных явлений и процессов в экономике и предложить определение, рас-

крывающие сущность и основы криминализации отрасли АПК.

Проведенное автором исследование и анализ научных подходов к криминализации в экономике позволяют сделать вывод: в настоящее время среди исследователей нет единства во мнении по вопросу о криминализации экономических отношений. Автор считает, что это вполне закономерно, так как рыночные отношения в экономике непрерывно развиваются: процесс этот в силу наличия детерминантов, сопровождается совершением правонарушений, в том числе экономической направленности; все это в конечном итоге становится предметом научного осмысления исследователями различных областей знаний.

Так Колесников В.В. считает, что «криминальная экономика — это сложная система незаконных социально-экономических отношений и материально-вещественных процессов по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг»⁵.

Подобное определение криминальной экономики можно встретить в работе А.Г. Корчагина, который определяют криминальную экономику как «специфический экономический уклад, способ хозяйствования, который призван обеспечивать определенную, относительно небольшую по численности группу лиц сверхдоходами от преступной деятельности, доходами от использования «прорех» в законодательстве»⁶.

В определениях криминализации А. Нестерова, А. Вакурина, С. Глинкиной, В. Исправникова, В. Куликова, Д.В. Валового, С.Х. Нафиева, Г.Р. Хамидуллина и других авторов мы наблюдаем упрощенные толкования понятия криминализации, где основным признаком является ссылка на закон — «деяния в экономической сфере, подпадающие под определенные статьи законодательства, то есть экономические правонарушения и преступления», «экономическая преступность», «организованная преступность, коррупция и лоббирование выгодных преступному миру законопроектов»⁷.

А.Н. Олейник также утверждает, что криминальная экономика «связанна с прямым нарушением закона (в первую очередь — Уголовного и Гражданского кодексов) и посягательством на легальные права собственности»⁸.

Данные работы упрощают понятие криминализации, говоря, что это противоправная деятельность. Такой поход к понятию криминализации удобен как для экономистов, так и для юристов. Именно поэтому он получил широкое распространение среди ученых. Однако, автор считает, что криминализация экономики — понятие намного более широкое, чем прямое нарушение закона, поскольку не все экономические отношения, наносящие ущерб стране включены в Уголовный кодекс РФ. Криминализация охватывает и те экономические отношения, которые никак не регулируются законодательством. Нередко криминальные деяния маскируются под обычные экономические отношения.

В противовес приведенным выше понятиям криминализации в узком ее понимании среди ученых существуют и иные мнения по вопросу криминализации.

Некоторые авторы, например, А.М. Артемьев, О.А. Потехина, Е.Г. Яковенко⁹ рассматривают криминализацию в качестве обобщенного, собирательного образа, явления, когда всякое совершаемое в обществе действие влечет за собой противоположное, непредвиденное и непредсказуемое — это коррупция в органах власти и управления, теневая деятельность, экономические угрозы, другие злоупотребления и противоправные действия в сфере экономики.

Рассматривая криминализацию в качестве явления В.Ф. Гапоненко¹⁰ считает, что «криминализация деятельности предприятий — это явление, которое в целом оказывает отрицательное воздействие на экономическую безопасность как государства, так и отдельно взятых предприятий».

Криминализированную экономику называют неофициальной, скрытой, нелегальной, теневой. Денежные средства, вращающиеся в данном секторе экономики, называют черными, криминальными.

Криминализация и теневая экономика — очень близкие и взаимосвязанные социально-экономические явления. Теневая экономика создает условия для развития коррупции, а коррупция, в свою очередь, создает благоприятную основу для процветания теневой экономики. В научных исследованиях авторы употребляют множество различных терминов, характеризующих отношения в той части экономики, которая официально не учтена.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что и в отрасли АПК присутствует как теневая экономика, так и криминальная экономика, которые тесно переплетены и неразрывно связаны между собой.

Проведение аудита именитыми зарубежными аудиторскими компаниями получило большую популярность среди многих ведущих российских компаний, в том числе в сфере АПК. Получение такого аудиторского заключения считается правилом хорошего тона и должно говорить о высоком уровне проверенной российской компании.

Однако, есть в этой ситуации и определенные минусы. Прежде всего, при проведении проверки проверяемая компания передает аудитору все сведения о своей финансово-хозяйственной деятельности, а также о структуре управления, контроля и многое другое. Собранные аудитором сведения могут быть использованы для анализа состояния не только проверяемого предприятия, но и для анализа состояния экономики государства в целом. Также аудитор получает сведения об объемах производства различных материалов, изделий, используемых для выполнения государственного, в том числе оборонного заказа, развития стратегических отраслей промышленности.

Если предположить, что имеется возможность сложить все собранные данные вместе и анализировать их в комплексе, то получение полной картины состояния экономики государства, реализации его оборонных и стратегических программ — это всего лишь вопрос техники.

Кроме того, аудиторская компания при проверке получает информацию о принятых теми или иными должностными лицами проверяемых предприятий решениях. Эти решения в силу ряда причин могут носить компрометирующий характер для принявших их лиц. Таким образом, эти лица могут попасть в определенную зависимость от иностранного аудитора. Когда речь идет о высокопоставленных сотрудниках, например, МВД России, государственных чиновниках, то такая ситуация является недопустимой.

За сбор данных о деятельности российских компаний и об экономике государства платят сами российские компании. Прибыль от аудиторской деятельности достается зарубежным компаниям.

По всей видимости, необходимо определить (расширить) круг российских предприятий, аудит

которых должны проводить только особым образом аккредитованные отечественные аудиторские компании. Можно в принципе рассматривать и создание государственных аудиторских компаний. Для осуществления этих мер требуется изменение действующего законодательства Российской Федерации¹¹.

Наиболее полное понятие криминализации, к тому же применительно к агропромышленному комплексу, встречается в работах П.И. Иванова¹², который под криминализацией аграрных отношений понимает явление, основанное на теневых экономических отношениях и создающее реальную угрозу экономической безопасности рассматриваемой отрасли, а также способствующее распространению криминальных (полукриминальных) схем и способов в сферах средств землевладения, землепользования, присвоения и использования основных средств сельскохозяйственного производства и его продукции, увода в «тень» доходов, полученных хозяйствующими субъектами от легальной (скрытой) предпринимательской, финансовой, торговой и иной деятельности, осуществляемой в аграрном секторе экономики.

Проанализировав имеющиеся научные взгляды на понятие «криминализация», автор выделил ее основные признаки:

- ❖ обеспечение небольшой по численности группы лиц сверхдоходами от преступной деятельности;
- ❖ стремление монополизировать рынок;
- ❖ накопление капитала за счет обнищания населения;
- ❖ создание преграды расширенному воспроизводству средств производства, предметов потребления, рабочей силы;
- ❖ слияние организованной преступности с властными структурами;
- ❖ сокрытие реальных объемов производства от официальной статистики с целью получения сверхприбыли;
- ❖ сокрытие объемов доходов от налогообложения;
- ❖ нецивилизованные методы борьбы за существование;
- ❖ совершение преимущественно легальными субъектами хозяйствования экономических преступлений.

Таким образом, криминальная экономика отрасли АПК имеет ряд негативных функций.

1. Паразитическая функция криминальной экономики выступает формой проявления экономических противоречий в виде деятельности перераспределительного сектора, более присущего криминальной экономике и коррупции, который стремится сохранить качественные характеристики экономической системы с целью дальнейшего проявления паразитизма. По мнению автора, деятельность сельскохозяйственных производителей в этом случае направлена на использование экономических ресурсов государства в целях собственного потребления.

2. Деструктивная функция, заключающаяся в том, что криминальная экономика является формой проявления деструктивных противоречий, разрушающих целостность экономики отрасли АПК как системы, что приводит к деформации производственных отношений в сфере сельскохозяйственного производства, при этом ослабевают функциональные связи элементов экономической системы и активизируются системоразрушающие связи.

Литература

1. Шлыков В.В. Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов: организационные и криминологические аспекты. Рязань: Пресса, 2000. С. 59.
2. Васев С.В. Совершенствование механизма противодействия криминализации АПК региона. Дис. на соиск. уч. степени канд. эконом. наук. Пермь, 2012. С. 79.
3. Светлаков А.Г. Стратегические направления экономической безопасности регионального АПК. Пермь: Изд-во ПОНИЦАА, 2007. С. 81, 98.
4. Колесников В.В. Экономическая преступность и рыночные реформы: политико-экономические аспекты. Монография. СПб.: СПбУЭФ, 1994. С. 79.
5. Корчагин А.Г. Экономическая преступность. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1998. С. 87.
6. Глинкина С. Теневая экономика в современной России // Свободная мысль. 1995. № 3. С. 26—43.
7. Исправников В., Куликов В. Теневая экономика в России: иной путь и третья сила // Российский экономический журнал. 1997. С. 19—20.
8. Экономика. Учебник для юристов / под ред. д.э.н., проф. Д.В. Валового. М.: Изд-во «Щит-М», 1999. С. 59.

9. Нафиев С.Х., Хамидуллина Г.Р. Экономические преступления. Судебно-бухгалтерская экспертиза как метод предупреждения экономической преступности. М.: Изд-во «Экзамен», 2003. С. 79.

10. Нестеров А., Вакурин А. Криминализация экономики и проблемы безопасности // Вопросы экономики. 1995. № 1. С. 135—142.

11. Олейник А.Н. Институциональная экономика. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 58.

12. Гапоненко В.Ф., Беспалько А.А. Аудит, консалтинг и экономическая безопасность государства // Закон и право. 2005. № 9. С. 17—20.

13. Артемьев А.М., Потехина О.А., Яковенко Е.Г. Криминализация экономической деятельности. М.: МосУ МВД России: Щит-М, 2006. С. 78.

14. Гапоненко В.Ф. Взаимосвязь экономической безопасности государства и предприятий, и взаимодействие с органами внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 70—75.

15. Иванов П.И. Криминализация АПК и проблема защиты экономических интересов сельских товаропроизводителей от преступных посягательств // Концепция аграрной политики России в 1997—2000 гг. М., 1997. С. 289—296.

References

1. Shlykov V.V. Economic security of economic entities: organizational and criminological aspects. Ryazan: Press, 2000. P. 59.
2. Vasev S.V. Improvement of the mechanism of counteraction of criminalization of agrarian and industrial complex of the region. The diss. on competition of a scientific degree of cand. of econ. Sciences. Perm, 2012. P. 79.
3. Svetlakov A.G. Strategic directions of economic security of regional agrarian and industrial complex. Perm: Publishing house of PONITsAA, 2007. P. 81, 98.
4. Kolesnikov V.V. Ekonomicheskaya crime and market reforms: political and economic aspects. Monograph. SPb.: 1994. P. 79.
5. Korchagin A.G. Ekonomicheskaya crime. Vladivostok: Publishing house Far East un-that, 1998. P. 87.
6. Glinkina S. Shadow economy in modern Russia // Free thought. 1995. No. 3. P. 26—43.

7. *Ispravnikov V. Kulikov V.* police officers, Sandpipers of Century. Shadow economy in Russia: other way and third force // Russian economic magazine. 1997. P. 19—20.

8. Economy. The textbook for lawyers / under the editorship of Dr.Econ.Sci., the prof. D.V. Valovy. M.: Publishing house of «Shchit-M», 1999. P. 59.

9. *Nafiyev S.H., Hamidullina G.R.* Economic crimes. Judicial and accounting examination as method of the prevention of economic crime. M.: Publishing house «Examination», 2003. P. 79.

10. *Nesterov A., Vakurin A.* Criminalization of economy and problem of safety//economy Questions. 1995. No. 1. P. 135—142.

11. *Oleynik A.N.* Institutional economy. M.: INFRA-M, 2002. P. 58.

12. *Gaponenko V.F., Bospalko A.A.* Audit, consulting and economic security of the state // Law and right. 2005. No. 9. P. 17—20.

13. *Artemyev A.M., Potekhina O.A., Yakovenko E.G.* Criminalization of economic activity. M.: To Mos of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Shchit-M, 2006. P. 78.

14. *Gaponenko V.F.* Vzaimosvyaz of economic security of the state and the enterprises, and interaction with law-enforcement bodies // Works of Departments of MIA Academy of Russia. 2007. No. 3. P. 70—75.

15. *Ivanov P.I.* Criminalization of agrarian and industrial complex and a problem of protection of economic interests of rural producers against criminal

encroachments // the Concept of an agrarian policy of Russia in 1997—2000. M., 1997. P. 289—296.

¹ *Шлыков В.В.* Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов: организационные и криминологические аспекты. Рязань: Пресса, 2000. С. 59.

² *Васев С.В.* Совершенствование механизма противодействия криминализации АПК региона. Диссертация на соиск. уч. степени канд. эконом. наук. Пермь, 2012. С. 79.

³ *Светлаков А.Г.* Стратегические направления экономической безопасности регионального АПК. Пермь: Изд-во ПОНИЦАА, 2007. С. 81.

⁴ *Светлаков А.Г.* Стратегические направления экономической безопасности регионального АПК. Пермь: Изд-во ПОНИЦАА, 2007. С. 98.

⁵ *Колесников В.В.* Экономическая преступность и рыночные реформы: политико-экономические аспекты. Монография. СПб.: СПбУЭФ, 1994. С. 79.

⁶ *Корчагин А.Г.* Экономическая преступность. — Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1998. С. 87.

⁷ *Глинкина С.* Теневая экономика в современной России // Свободная мысль. 1995. № 3. С. 26—43; *Исpravnikov В., Куликов В.* Теневая экономика в России: иной путь и третья сила // Российский экономический журнал. 1997. С. 19—20; Экономика. Учебник для юристов / под ред. д.э.н., проф. Д.В. Валового. М.: Изд-во «Щит-М», 1999. С. 59; *Нафиев С.Х., Хамидуллина Г.Р.* Экономические преступления. Судебно-бухгалтерская экспертиза как метод предупреждения экономической преступности. М.: Изд-во «Экзамен», 2003. С. 79; *Нестеров А., Вакурин А.* Криминализация экономики и проблемы безопасности // Вопросы экономики. 1995. № 1. С. 135—142.

⁸ *Олейник А.Н.* Институциональная экономика. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 58.

⁹ *Артемьев А.М., Потехина О.А., Яковенко Е.Г.* Криминализация экономической деятельности. М.: МосУ МВД России: Щит-М, 2006. С. 78.

¹⁰ *Гапоненко В.Ф.* Взаимосвязь экономической безопасности государства и предприятий, и взаимодействие с органами внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 70—75.

¹¹ *Гапоненко В.Ф., Беспалько А.А.* Аудит, консалтинг и экономическая безопасность государства // Закон и право. 2005. № 9. С. 17—20.

¹² *Иванов П.И.* Криминализация АПК и проблема защиты экономических интересов сельских товаропроизводителей от преступных посягательств // Концепция аграрной политики России в 1997—2000 гг. М., 1997. С. 289—296.



Банковский менеджмент. 5-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф МО РФ. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Под ред. Е.Ф. Жукова, Н.Д. Эриашвили. Изд-во ЮНИТИ, 2015

В учебнике освещены теоретические основы банковского менеджмента. Рассмотрены цели, задачи, принципы, содержание, правовые и методические основы менеджмента и маркетинга в банках. В рамках комплексного управления банковской деятельностью проанализированы управление ликвидностью, пассивными и активными операциями, процентной и инвестиционной политикой, затратами, организационной структурой, материально-технической базой, финансовыми рисками и персоналом банка.

Приведены маркетинговые стратегии банка и специализированных небанковских кредитно-финансовых институтов.

Для студентов, обучающихся по экономическим специальностям, аспирантов и преподавателей экономических специальностей вузов, а также работников банковской сферы.

КОНТРОЛЬ, ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ КАК НЕОТЪЕМЛИМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

ЗАУРБЕК ВАЛИКОВИЧ МАРГИЕВ,

адъюнкт Академии управления МВД России

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

E-mail: zaurmargiev@mail.ru

Рецензент: Гапоненко В.Ф., доктор экономических наук,

профессор кафедры ОФЭ и ТО Академии управления МВД России

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемные вопросы, связанные с контролем, финансовым контролем и аудитом в системе обеспечения экономической безопасности, а также рекомендациями в сфере финансового контроля, аудита, консалтинга и рейтинга как неотъемлемых элементов обеспечения экономической безопасности страны.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, аудит, консалтинг, рейтинг, управленческая деятельность, национальная безопасность, экономическая безопасность.

Annotation. Article is devoted to the problematic issues connected with control, financial control and audit in system of providing economic security, and also recommendations in the sphere of financial control, audit, consulting and a rating as integral element of providing economic security of the country.

Keywords: control, financial control, audit, consulting, rating, administrative activity, national security, economic security.

Контроль является важнейшей функцией обеспечения управленческой деятельности и выступает в качестве средства обратной связи субъекта с объектом управления. Посредством контроля субъект получает информацию о соответствии функционирования объекта заданным параметрам, на основе которой вырабатываются корректирующие управленческие решения, обеспечивающие жизнедеятельность системы в целом.

Существуют и другие научные определения контроля, в том числе — совокупность процессов или наличие механизма в системе, посредством которых обеспечивается ее следование заданной программе деятельности.

Во всех случаях в управленческой деятельности контроль выступает как самостоятельная функция процесса управления, а так же как один из элементов организации исполнения решений. В классификации И. Ансоффа¹ система управления на основе контроля называется в числе первых.

Понятие *управление* соответствует латинскому слову *администрация* и означает деятельность по руководству чем-либо. Если объектами управления являются коллективы людей, то такая система может считаться организацией. Применительно к этому случаю, система управления может быть классифицирована как организационная. Согласно А.С. Малину и В.И. Мухину² «Процесс управления организацией представляет собой одноразовый, многоразовый или непрерывный процесс выработки управляющих действий и передачи их подчиненным объектам управления для исполнения и достижения цели (целей) управления».

В виде схемы организационную систему управления можно представить следующим образом, (см. рис. 1).

Следует отметить, что процесс управления организациями относится к наиболее сложным формам деятельности человека, превращающий неорганизованные группы людей в целенаправленно

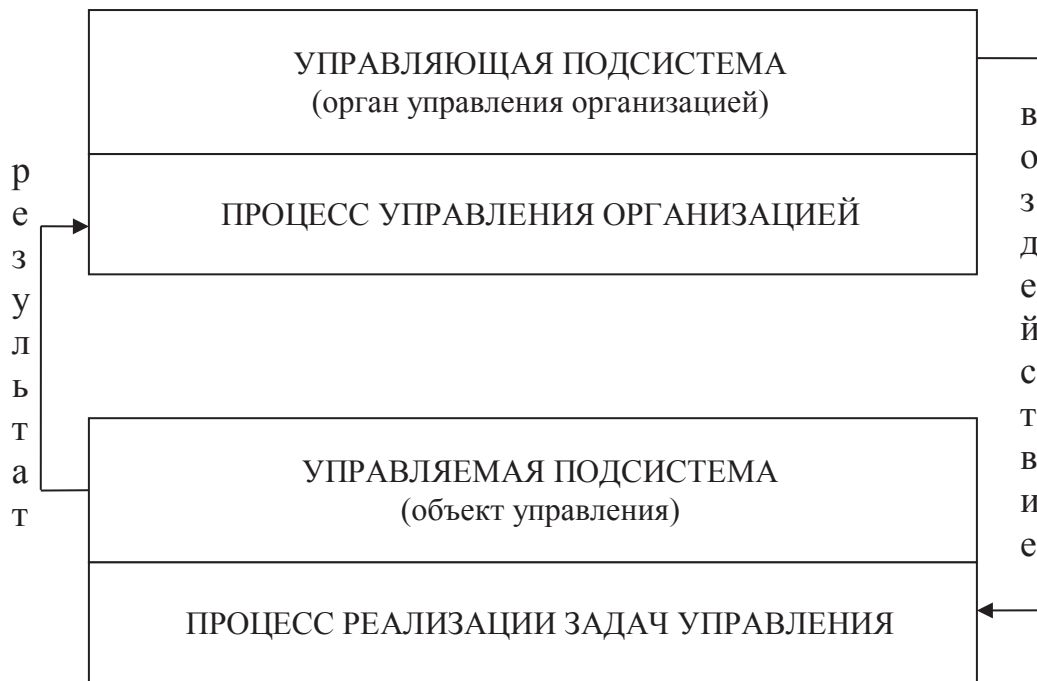


Рис. 1. Организационная система управления

работающие коллективы. Помимо прочих коллективов, к организациям относятся министерства, федеральные службы, федеральные агентства и государство в целом. Указанные социально-экономические системы характеризуются следующими особенностями:

- ❖ возможность самостоятельного формирования целей и способность к самоорганизации;
- ❖ зависимость от экономических, финансовых, политических и социальных факторов;
- ❖ невозможность прогнозирования всех факторов, оказывающих влияние на процесс управления.

Эффективность работы социально-экономической системы находится в прямой зависимости от уровня организации процесса управления в целом и контроля в частности. Е.Ю. Грачева³ утверждает, что контроль служит важнейшим средством обеспечения функционирования системы социального управления на всех ее уровнях. В ряде научных работ контроль классифицируется как принцип управления и его метод. Он охватывает все стороны деятельности управляемых объектов и выражается в мониторинге их состояния.

В процессе организационного управления контроль выступает связующим звеном между управленческими циклами (управленческое решение — контроль исполнения — оценка результатов), проявляя свою информационную и коррекционную сущность.

По месту в управленческом цикле различают предварительный, текущий и последующий финансовый контроль. Предварительный финансовый контроль осуществляется на стадии разработки и принятия решения о воздействии на объект управления. Текущий финансовый контроль осуществляется в процессе исполнения управленческого решения. Последующий финансовый контроль имеет своей целью изучение и оценку результатов исполнения конкретного решения или всей деятельности объекта за определенный период времени.

Основными элементами любой системы контроля являются: субъекты и объекты контрольной деятельности, предметы контроля, а так же связи между ними, находящие свое выражение в формах и методах осуществления контроля.

К субъектам контроля относятся специализированные органы и подразделения, а так же руководители аппарата управления и управомоченные сотрудники. Так, в системе МВД России, среди субъектов контроля, важное место занимает Контрольно-ревизионное управление МВД России, подведомственные им аппараты и контрольно-ревизионные подразделения в МВД субъектов России, ГУ МВД, У МВД.

Объектом контроля являются элементы системы, на которые направлено управляющее воздействие. Их перечень может простирается от подкон-

трольной организации до структурного подразделения и конкретного исполнителя.

В социально-экономических системах понятие предмета контроля включает в себя выполнение управленческих решений и содержание определенного вида деятельности. Применительно к МВД России предметом контроля могут быть основные направления оперативно-служебной деятельности: управленческая деятельность; состояние служебно-боевой и мобилизационной готовности; организация работы по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, обеспечению общественной безопасности, охране объектов и квартир граждан, тыловому обеспечению, осуществлению финансового контроля.

При этом управленческие решения могут принадлежать как внутрисистемному так и внешним субъектам управления (МВД России, Правительству Российской Федерации, Президенту Российской Федерации). По определению А.П. Коренева⁴, предметом контроля может выступать и состояние готовности органов внутренних дел к выполнению управленческого решения в будущем периоде, либо в определенной ситуации.

Основными задачами контроля в МВД России являются: обеспечение исполнения конституционных и федеральных законов, подзаконных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел; совершенствование организаторской и оперативно-служебной деятельности; своевременное и качественное выполнение управленческих решений; эффективное использование выделенных ресурсов и другие.

Как и управляющее воздействие, контрольная деятельность носит циклический характер и состоит из 4-х стадий: подготовка к проведению контроля; непосредственное осуществление контроля; анализ полученных результатов; выработка предложений по оптимизации функционирования объекта управления.

Основной формой контроля является контрольное мероприятие. В МВД России это понятие объединяет в себе инспектирование и комплексные выезды (комплексное обследование оперативно-служебной деятельности), контрольные проверки полноты устранения ранее выявленных недостат-

ков, отраслевые проверки (по направлениям оперативно-служебной деятельности), выборочные проверки (осуществление контроля за работой одного или нескольких органов внутренних дел), ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности.

Подготовка к проведению контрольного мероприятия состоит из предварительного изучения объекта контроля, разработки и утверждения параметров контроля и алгоритма действий — задания, выделения необходимых для его реализации ресурсов.

Непосредственное осуществление контрольного мероприятия включает в себя сбор и систематизацию информации по заданным направлениям деятельности объекта с целью выявления отклонений от эталонных параметров его функционирования.

В процессе анализа полученной информации решаются задачи оценки и определения оптимального количества уровней управления, предельной численности управленческого персонала и исполнителей, корректировки коммуникаций, рациональных способов сопряжения оперативного персонала с техническими средствами и задачами управления.

На основе проведенного анализа результатов контроля разрабатываются конкретные предложения по стабилизации либо развитию и совершенствованию системы (объекта).

Таким образом, следует отметить, что в процессе эволюции управленческой деятельности были выработаны основные принципы организации эффективной системы контроля: всеобщность, всесторонность, глубина, объективность, гласность и систематичность.

Обобщая вышеизложенное автор констатирует, что контроль (финансовый контроль) является одним из важнейших инструментов систем управления. Его основные функции — мониторинг исполнения управленческого решения и оценка ответственности работы объекта управления заданным параметрам — необходимое условие эффективного управления социально-экономическими системами.

Сущность контроля неизменна и не зависит от объекта и предмета контроля. Вместе с тем, контроль принято рассматривать с учетом особенностей конкретной сферы управленческой деятельности. В юридической литературе давно высказана мысль о раздельном существовании общего и специализиро-

ванного контроля. «Специализированный контроль проводится органами государственного управления в отношении либо определенного вида деятельности, либо определенного рода организаций»⁵.

Ст. 10 Конституции РФ определено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. У каждого вида власти правового государства находится организационное выражение в определенном органе или системе органов⁶.

Проведение аудита именитыми зарубежными аудиторскими компаниями получило большую популярность среди многих, в том числе ведущих российских компаний. Получение такого аудиторского заключения считается правилом хорошего тона и должно говорить о высоком уровне проверенной российской компании.

Однако, есть в этой ситуации и определенные минусы. Прежде всего, при проведении проверки проверяемая компания передает аудитору все сведения о своей финансово-хозяйственной деятельности, а также о структуре управления, контроля и многое другое. Собранные аудитором сведения могут быть использованы для анализа состояния не только проверяемого предприятия, но и для анализа состояния экономики государства в целом. Также аудитор получает сведения об объемах производства различных материалов, изделий, используемых для выполнения государственного, в том числе оборонного заказа, развития стратегических отраслей промышленности.

Если предположить, что имеется возможность сложить все собранные данные вместе и анализировать их в комплексе, то получение полной картины состояния экономики государства, реализации его оборонных и стратегических программ — это всего лишь вопрос техники.

Кроме того, аудиторская компания при проверке получает информацию о принятых теми или иными должностными лицами проверяемых предприятий решениях. Эти решения в силу ряда причин могут носить компрометирующий характер для принявших их лиц. Таким образом, эти лица могут попасть в определенную зависимость от иностранного аудитора. В случае, если речь идет о высокопоставленных сотрудниках, например, МВД России,

военно-промышленного комплекса, государственных чиновниках, то такая ситуация является недопустимой.

За сбор данных о деятельности российских компаний и об экономике государства платят сами российские компании. Прибыль от аудиторской деятельности достается зарубежным компаниям.

По всей видимости, необходимо определить (расширить) круг российских предприятий, аудит которых должны проводить только особым образом аккредитованные отечественные аудиторские компании. Можно в принципе рассматривать и создание государственных аудиторских компаний. Для осуществления этих мер требуется изменение действующего законодательства Российской Федерации⁷.

Наряду с консалтинговыми группами в вышеописанных аудиторских компаниях, существуют и отдельные специализированные консалтинговые компании. В чем же состоит сущность консалтинга?

Возьмем для примера топ-менеджера какой-либо крупной компании. В процессе управления перед ним возникает вопрос, решение которого не однозначно. Брать на себя риск принятия решения и потом отвечать за него топ-менеджер, естественно, не хочет. Недовольный вышестоящий руководитель может уволить или наказать иным образом. В связи с этим топ-менеджер обращается в авторитетную, лучше иностранную, консалтинговую компанию.

Считается, что там работают умудренные богатым опытом профессионалы высокого класса, которые не могут ошибиться. Бывает, конечно, что они сами в первый раз сталкиваются и с указанной крупной компанией, и со сложным вопросом. Но все равно за ними непоколебимый иностранный авторитет.

Исходя из определенных соображений, они выбирают одно из решений вопроса. Затем кратко, не более чем на ста-трехстах страницах, излагают решение со всеми возможными обоснованиями и передают заказчику. Довольный топ-менеджер щедро оплачивает, естественно, деньгами компании, т.е. владельца, предложенное ему консультантами решение вопроса. Теперь вся моральная ответственность лежит на консультантах. Топ-менеджер удовлетворен, поскольку он руководствовался управленческим решением, предложенным авторитетными зарубежными консультантами.

Впрочем, описанный сценарий лишь частично касается работы консультантов. В ряде случаев обращение к консультантам более чем оправдано, а их действительно высокая квалификация на самом деле помогает найти и принять правильное управленческое решение⁸.

Чем же опасен описанный ритуал консалтинга, с нашей точки зрения? Дело в том, что в процессе консалтинга консультируемая сторона посвящает иностранного консультанта в суть проблемы. Следовательно, идет передача важной информации. Затем консультант рекомендует определенное управленческое решение проблемы. Решение консультанта может быть продиктовано рядом факторов, из которых, к сожалению, нельзя исключать очевидное обострение наших отношений с западным миром и его готовность вводить экономические санкции, т.е. вести экономические войны. В этих условиях использование иностранных консультантов представляется весьма неоднозначным действием.

И опять, как и в случае с иностранными аудиторскими компаниями, ответственные сотрудники российских компаний, принимающие управленческие решения по рекомендациям иностранных консультантов, могут попасть в определенную зависимость от консультантов.

Представляется, что правильным будет организовать такой порядок, при котором ряд российских предприятий, организаций, учреждений будут получать консультации только в отечественных научно-исследовательских, ведомственных институтах. Это, с одной стороны, позволит избежать утечки информации, а с другой, — даст мощный импульс развитию отечественной науки, ее практическому применению.

Бизнес иностранных рейтинговых агентств достаточно прост. На основе полученных данных (из открытых источников, от самих объектов, третьих лиц) рейтинговые агентства формируют различные рейтинги объектов.

Следовательно, рейтинговые агентства — это организации, целью которых является сбор и обработка экономической и иной информации по всему миру. По этой части своего функционала они мало чем отличаются от экономической разведки.

Однако, есть и вторая часть функционала — формирование и публикация рейтингов. Экономические, финансовые структуры при взаимодействии

с различными экономическими объектами (предприятиями, банками, муниципальными образованиями, государствами) руководствуются этими самыми рейтингами. Изменение рейтинга объекта в худшую сторону может вызвать для него неблагоприятные последствия: обвал котировок акций, отзыв кредитов и займов, прекращение финансирования, совместной деятельности, размещения заказов и т.д.

Таким образом, рейтинговые агентства имеют в своем арсенале мощный рычаг для воздействия на самые разные экономические объекты, начиная от предприятия и заканчивая национальной экономикой.

При этом достаточно часто экономические объекты, в основном коммерческие организации, желая получить международный рейтинг, сами платят за процедуру получения рейтинга и сами предоставляют о себе данные. В итоге, деятельность по сбору информации оплачивается самими источниками информации. К тому же они и попадают в определенную зависимость от рейтинговых агентств. С точки зрения обеспечения экономической безопасности ситуация выглядит противоречивой.

Представляется перспективным организовать независимое российское рейтинговое агентство и (или) законодательно обязать ряд экономических объектов получать рейтинг только в отечественных рейтинговых агентствах. Также представляется целесообразным снизить степень влияния всех рейтинговых агентств на экономику путем введения разумных ограничений на их деятельность.

Таким образом, можно констатировать, что система, состоящая из иностранных аудиторских и консалтинговых компаний, рейтинговых агентств (и в меньшей степени платежных систем), собирает и аккумулирует колоссальный объем информации об экономике нашего государства. Кроме того, эта система обладает рядом возможностей влияния на национальную экономику. Такое положение, с точки зрения автора, является угрозой экономической безопасности государства.

Следовательно, в вопросах финансового контроля, аудита, консалтинга и рейтинга как неотъемлемого элемента обеспечения национальной безопасности страны необходимо руководствоваться не столько устоявшимися соображениями за рубежом, сколько соображениями экономической безопасности государства.

Литература

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление. М., 1989. С. 49.
2. *Малин А.С., Мухин В.И.* Исследование систем управления. М., 2002. С. 138.
3. *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 72.
4. *Корнев А.П.* Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. М.: Щит, 1999. С. 206.
5. *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 51.
6. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11—12.
7. *Гапоненко В.Ф., Беспалько А.А.* Аудит, консалтинг и экономическая безопасность государства // Закон и право. 2005. № 9. С. 34, 37.

References

1. *Ansoff I.* Strategic management. M, 1989. P. 49.
2. *Malin A.S., Mukhin V.I.* Research of control systems. M, 2002. P. 138.
3. *Grachyova E.Yu.* Problems of legal regulation of the state financial control. M.: Law, 2000. P. 72.

4. *Korenev A.P.* Bases of management in law-enforcement bodies. Textbook. M.: Board, 1999. P. 206.
5. *Studenikina M.S.* the State inspections in the USSR. M, 1987. P. 51.
6. *Chirkin V.E.* Control power//State and right. 1993. № 4. P. 11—12.
7. *Gaponenko V.F., Bespalko A.A.* Audit, consulting and economic security of the state//Law and right. 2005. №. 9. P. 34, 37.

- ¹ Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989. С. 49.
- ² Малин А.С., Мухин В.И. Исследование систем управления. М., 2002. С. 138.
- ³ Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 72.
- ⁴ Корнев А.П. Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. М.: Щит, 1999. С. 206.
- ⁵ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 51.
- ⁶ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11—12.
- ⁷ Гапоненко В.Ф., Беспалько А.А. Аудит, консалтинг и экономическая безопасность государства. Закон и право. 2005. № 9. С. 34.
- ⁸ Гапоненко В.Ф., Беспалько А.А. Аудит, консалтинг и экономическая безопасность государства // Закон и право. 2005. № 9. С. 37.

УДК 33
ББК 65

МАРКЕТИНГ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ

РАФАЭЛЬ НЕСТЕРОВИЧ НАГАПЕТЬЯНЦ,

*доктор экономических наук, доцент кафедры маркетинга и менеджмента Белгородского университета кооперации, экономики и права
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (маркетинг)*

E-mail: n.nagapetyance@mail.ru

Рецензент: Каменева Н.Г., доктор экономических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Подробно раскрыта роль маркетинга в сфере транспортных услуг, как одного из важных направлений развития экономики стран. Реализация маркетинговой деятельности в сфере транспортных услуг позволит обеспечить высокий уровень конкурентоспособности предприятий и повышение эффективности их деятельности.

Ключевые слова: маркетинг в сфере услуг, транспортное обслуживание, конкуренция, рынок, качество обслуживания, эффективность.

Annotation. Detailed description of the role of marketing in the field of transportation services, as one of the important directions in the development of national economy. Implementation of marketing activities in the field of transportation services will provide a high level of competitiveness of enterprises and improving the efficiency of their operations.

Keywords: marketing in the service sector, transportation services, competition, market, quality of service, efficiency.

Сфера услуг — одна из перспективных и развивающихся отраслей экономики страны. Сегодня уже практически каждое предприятие в той или иной степени соприкасается со сферой услуг. К услугам следует отнести вид деятельности, в процессе выполнения которой не создается новый продукт, а изменяется лишь качество уже имеющегося, ранее созданного продукта.

Известный ученый Ф. Котлер дает следующее определение услуги: «Услуга — любое мероприятие или выгода, которые одна сторона может предложить другой и которые в основном неосвязаемы и не приводят к завладению чем-либо. Производство услуг может быть, а может и не быть связано с товаром в его материальном виде»¹.

К числу наиболее древних видов услуг следует отнести транспортные, медицинские, финансовые и отдельные виды бытовых услуг. На современном этапе значительное развитие получили информационные, компьютерные, научные, консалтинговые, аудиторские и другие виды услуг.

Рынки товаров, рынки услуг значительно отличается. Это объясняется тем, что сама услуга не существует до момента ее предоставления. Поэтому оценить услугу и дать ей оценку до ее получения не представляется возможным.

Следует отметить, что существует постоянный возрастающий спрос на услуги по мере насыщения рынка товарами и усложнения производства. В большинстве развитых стран сфера услуг опережает производственную сферу не только по темпам роста, но также и по ее приспособлению к потребностям рынка.

Повышение роли услуги в современной экономике объясняется, прежде всего, появлением новых видов деятельности в сфере услуг в связи с влиянием научно-технического прогресса, усложнением производства и насыщением рынка новыми технически сложными товарами. Это вызывает необходимость создания комплекса дополнительных услуг при сбыте товаров, увеличения финансовых, транспортных, информационных и других видов услуг в связи с развитием производства.

В результате роста сферы услуг, свыше 40% размещенных в мире прямых иностранных инвестиций вложено в сферу услуг. Эти вложения про-

изведены, в основном, в торговлю, банковские и страховые услуги, а доля сферы услуг в ВВП развитых стран достигает 70%. При этом прирост новых рабочих мест за счет роста сферы услуг доходит до 80—90%.

Доминирующее положение в мировой практике по росту сферы услуг занимают такие страны как: США, Германия, Франция, Япония и Южная Корея, предоставляющие преимущественно финансовые, телекоммуникационные, информационные, образовательные услуги. На долю этих стран приходится более 50% мировой торговли услугами.

В нашей стране сфера услуг также растет опережающими темпами. Так за период 2005—2012 гг. темпы роста платных услуг на душу населения составили 266%, транспортных услуг — 243%, услуги связи — 268%, туристские услуги — 360%.

С учетом особенностей рынка сферы услуг определяют и особенности маркетинга в сфере услуг, который призван оценить предоставляемые потребителям услуги и оказать содействие в правильном их выборе. Использование маркетинга услуг позволяет определиться, как достигать максимальной экономии, какую часть прибыли следует направлять на развитие производства и качество обслуживания потребителей.

Значительную экономию средств предприятия получают за счет использования маркетинга в сфере транспортных услуг, поскольку сфера деятельности транспорта связана с предоставлением множества различных видов услуг предприятиям и организациям, посредническим фирмам и другим организациям, нуждающимся в различных видах услуг.

Транспортные операции обычно рассматриваются в неразрывной связи с торговыми сделками, в качестве средств для их реализации. В тоже время транспортные операции, являясь самостоятельным видом предпринимательской деятельности, имеют свои специфические особенности и свою проблематику маркетинга.

Оптовая торговля средствами производства и рыночные отношения между грузовладельцами, как правило, влияют на увеличение уровня неравномерности перевозок и приводят к неопреде-

ленности транспортно-экономических связей, по сравнению с централизованной системой распределения.

Свобода выбора поставщика потребовала определенной свободы выбора транспорта, способа и условий перевозок. Все это предопределило необходимость нового подхода к планированию перевозок с учетом рыночных отношений.

Решению этих задач во многом может способствовать применение маркетинга, его принципов и методов управления.

Известно, что транспорт не увеличивает вещественно-натурального объема товарного продукта. Поэтому общество заинтересовано в сокращении транспортных затрат, присоединяемых к стоимости товара в процессе их перемещения. Продукция транспорта, обладая спецификой только ей присущей, в то же время является товаром а, следовательно, объектом маркетинга.

Применительно к практике рыночной экономики роль маркетинга можно оценивать с двух позиций: во-первых, с позиции изучения рынка, спроса, потребителей, ориентации производства на эти требования, адресности выпускаемой продукции; во-вторых, с точки зрения активного воздействия на существующий рынок и существующий спрос, на формирование потребностей и покупательских предпочтений. Основными причинами, вызывающими необходимость внедрения маркетинга на отечественном транспорте является необходимость оптимизации эксплуатационных расходов и получения максимальных доходов. Растущая диспропорция между спросом и предложением на рынке перевозок требуют перестройки управленческой деятельности с ориентацией на рынок.

Маркетинговая деятельность на транспорте должна включать комплексное изучение рынка, приспособление производства к потребностям рынка и продвижение транспортных услуг на рынок. Это позволит реализовать системный подход к использованию принципов маркетинга для совершенствования деятельности предприятий транспорта.

Следует отметить, что сегодня уже в достаточной степени сложился рынок покупателя транспортных услуг. Вместе с тем, покупатель предъ-

являет и новые требования и условия к работе транспорта.

Основная задача маркетинга услуг на транспорте сводится к тому, чтобы убедить потребителей в приобретении этих услуг. Интересами потребителя определяется основная деятельность транспорта. Предприятия транспорта должны ориентироваться на конъюнктуру рынка, максимальное приспособление разрабатываемых условий к нуждам потребителей, удовлетворению их интересов.

Маркетинг на предприятиях транспорта, прежде всего, выполняет сбытовую деятельность, направленную на продвижение услуг от продавца к потребителю. При этом маркетинг можно рассматривать, как процесс организации и управления всей деятельностью предприятия, направленный на оказание таких услуг, которые соответствуют потенциальному спросу.

Центральной фигурой является потребитель, который предъявляет определенные требования к транспортным услугам. Поэтому основные направления маркетинговых исследований на транспорте могут быть сведены к двум: максимальное удовлетворение интересов потребителей транспортных услуг; формирование спроса на транспортные услуги.

Продуктом деятельности предприятий транспорта является оказание различного рода услуг, которые связаны с перевозкой грузов, пассажиров, транспортно-экспедиционных услуг и др. К услугам в широком понимании можно отнести не только перевозку, но также доставку, складирование, хранение и упаковку. Поэтому услуги по перевозкам относят к основным видам услуг. К ним примыкают услуги по погрузке и разгрузке, экспедирование, обеспечение сохранности и др. Кроме того, к транспортным услугам могут быть отнесены услуги коммерческого характера: сдача зданий в аренду, земельных участков, складских помещений, осуществление технического обслуживания, ремонт автомобилей и др. В последние годы стали развиваться услуги по страхованию транспорта, юридические консультации.

Цены на услуги транспорта определяются тарифами, которые дифференцированы по видам транспорта, перевозимым грузам, дальности пере-

возок. Выбор того или иного тарифа определяется конкретными условиями поставки грузов и перевозки пассажиров. Вместе с тем, цены на услуги формируются на рынке и периодически могут меняться.

Минимальная цена на услуги определяется издержками транспорта и формируется по принципу обеспечения возмещения затрат. Закладывая в тариф определенную прибыль, общую стоимость услуги можно записать в следующем виде:

$$Ц_{\text{уг}} = Ц_{\text{мин}} + \text{Пр} ,$$

Однако, цены на транспортные услуги могут быть и пониженными. Это бывает в случаях, когда возникает потребность в больших объемах услуг или массовых перевозках. Здесь возникает возможность получения дополнительной прибыли за счет роста производительности труда и снижения издержек. Вместе с тем, на отдельные разовые заявки применяют повышенные тарифы.

Цена на транспортные услуги может быть установлена исходя из величины средних издержек плюс прибыль, или на основе уровня текущих цен, в зависимости от вида оказываемых услуг.

Комплексное изучение рынка транспортных услуг включает в себя исследование оптимальных вариантов доставки грузов, действие транспортных предприятий как внутри страны, так и внешних перевозок. Оптимальное планирование материальных потоков и рационализация перевозок — одно из важнейших направлений оптимизации сферы обращения и задач маркетинговой деятельности. Оптимизация материальных потоков — это важное направление по выявлению и устранению излишних, нерациональных перевозок продукции, которое должно быть выгодно всем.

Принципы маркетинга могут найти широкое применение в формировании материальных потоков и планировании перевозок грузов на транспорте. Это относится, прежде всего, к формированию объективного потребительского спроса на перевозки. В условиях реального снижения объемов железнодорожных перевозок грузов необходимо расширять работу по развитию транспортных услуг, развитию

нетрадиционных форм хозяйственной деятельности для получения дополнительной прибыли. В составе соответствующих служб, в структуре управления на транспорте должны быть организованы маркетинговые отделы, которые занимались бы изучением рынка транспортных услуг, формированием спроса на перевозки. Особое внимание следует уделить повышению качества транспортного обслуживания населения за счет внедрения новых технологий на транспорте. Важно, чтобы дополнительная прибыль была получена не за счет увеличения цен, а за счет расширения сферы дополнительных услуг и повышения качества обслуживания.

Для этого следует изучать рынок услуг, организовывать, рекламировать их на принципах маркетинга. Так, транспортные организации по оказанию услуг в перевозках скоропортящихся грузов и грузов в контейнерах связаны с оперативной доставкой скоропортящихся грузов в промышленные центры, которая должна быть четко согласована с работой железных дорог. Диверсификация деятельности транспортных организаций, например сдача в аренду временно пустующих складов, вагонов на время спада перевозок, организация гостиниц в пассажирских вагонах в зимний период для различных малых предприятий и др. Все это дополнительные услуги, оказываемые организациями транспорта.

Маркетинговые подходы к организации работы на автомобильном транспорте имеют различные формы. Это связано с созданием единого рынка автотранспортных услуг, расширением и развитием работы автотранспорта в условиях рынка, организации страхования, лизинговых операций и др.

В условиях роста масштабов деятельности автотранспорта и увеличения парка автотранспортных средств, улучшения методов обслуживания потребителей происходит расширение зоны транспортного обслуживания.

Во многих оптово-посреднических организациях система доставки товаров организуется с учетом расстояния и времени на перевозку. Наличие местных и дальних перевозок предъявляет и различные требования к их обслуживанию.

На практике существуют два метода транспортного обслуживания потребителей. Пер-

вый — когда при доставке грузов используется собственный транспорт. При этом и обслуживающий персонал входит в состав посреднической организации. При втором методе используется транспорт коммерческого транспортного агентства, которое на договорной основе осуществляет обслуживание той или иной посреднической структуры.

В ряде случаев, грузы могут быть вывезены со складов посреднических организаций собственным транспортом, что является менее эффективным способом доставки материалов.

Решение о создании собственного транспортного хозяйства или использовании транспорта специализированных агентств принимается руководством оптово-посреднической фирмы. При этом рассчитываются все возможные расходы и поступления при содержании собственного транспорта.

Доставка товаров потребителям организуется в зависимости от их местонахождения, а частота доставки грузов зависит от потребностей грузополучателей и может производиться, либо ежедневно, либо еженедельно или раз в месяц, в зависимости от заранее согласованного с потребителем графика поставок.

Минимальный уровень обслуживания считается в том случае, когда осуществляется только одна поставка грузов. Однако, потребителям могут быть оказаны и дополнительные услуги, связанные не только с поставкой грузов, но и с оказанием дополнительных услуг по размещению товаров на складе потребителя, маркировке товаров, ознакомление с новыми товарами, разработкой товарного ассортимента и др. Уровень обслуживания зависит от количества потребителей и места их расположения.

Разработка маршрутов доставки грузов должна учитывать специфику географической зоны, в пределах которой осуществляется обслуживание: расположение потребителей в зоне обслуживания; возможности использования транспортных средств.

Учет перечисленных особенностей по доставке грузов потребителям позволяет более правильно установить уровень обслуживания и организовать ритмичную систему доставки продукции. При этом

ни одно действующее оптово-посредническое предприятие не может успешно работать на товарном рынке без квалифицированного применения маркетинга. При этом элементы маркетинга, применяемые на крупных предприятиях, не могут быть в равной мере использованы для средних и мелких предприятий.

Реализация маркетинговой деятельности в сфере транспортных услуг позволит обеспечить более высокий уровень конкурентоспособности предприятий и повышение их эффективности.

Литература

1. *Азоев Г.Л.* Конкуренция: анализ, стратегия и практика. М.: Центр экономики и маркетинга, 2006.
2. *Гаджинский А.М.* Логистика, учебник, М., 2012.
3. *Герчикова И.О.* Методика проведения маркетинговых исследований // Маркетинг, № 3. 2003.
4. *Крепкий Л.М.* Организация коммерческого успеха. М., «Экономика», 1999.
5. *Котлер Ф.* Основы маркетинга, «Прогресс», 1990.
6. Маркетинг в отраслях и сферах деятельности. / Под ред. Нагпетьянца Н.А., «Инфра-М», 2013, С. 192—196.

References

1. *Azoev G.L.* Competition: analysis, strategy and practice. M.: The center of economy and marketing, 2006.
2. *Gadzhinskiy A.M.* Logistics, textbook, M., 2012.
3. *Gerchikova I.O.* Methodology of marketing research // Marketing, № 3. 2003.
4. *Krepkiy L.M.* Organization of commercial success. M., «Economics», 1999.
5. *Kotler P.* Principles of Marketing, «Progress», 1990.
6. Marketing in the industries and spheres of activity — edited by Nagapetyance N.A., «Infra-M», 2013.

¹ *Ф. Котлер.* Основы маркетинга. М.: Изд-во «Прогресс», 1990, С. 638.

ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит»
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

E-mail: nnnikulina@yandex.ru

МАРИНА ЕВГЕНЬЕВНА ШАШКИНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит»
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

E-mail: ydjin-2006@yandex.ru

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

доктор экономических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущность факультативного перестрахования, выделены особенности его применения в современной экономике. Систематизированы правовые и экономические основы факультативного перестрахования, показаны его положительные и отрицательные стороны.

Ключевые слова: факультативное перестрахование, цедент, цессионер, перестраховочный слип, собственное удержание, факультативно-облигаторное перестрахование.

Annotation. This work reveals the essence of facultative reinsurance and highlights its application in the modern economy. Systematized legal and economic framework of facultative reinsurance is given, showing its positive and negative sides.

Keywords: facultative reinsurance, the assignor, the concessionaire, reinsurance slip, net retention, mixed reinsurance.

Сущность и правовые основы факультативного перестрахования

Исторически наиболее ранней формой договоров были договоры факультативного перестрахования, представляющие собой индивидуальную сделку, касающуюся одного риска. Договор факультативного перестрахования предоставляет полную свободу участвующим в нем сторонам: цеденту — в решении вопроса, сколько следует оставить на собственном риске (собственное удержание), перестраховщику — сколько принять риска и в каком объеме. При заключении каждого договора перестрахования перестраховочные платежи взимаются индивидуально. Передача рисков может происходить от случая к случаю или регулярно на постоянной основе. История перестрахования началась именно с периодических передач наиболее опасных рисков.

Термин «факультативное перестрахование» подразумевает «решение в каждом отдельном случае», т.е. прямой страховщик сам выбирает, кому предложить риск в перестрахование, а перестраховщик, взвесив все «за» и «против», решает принимать ли на себя часть риска; если да, то в каком объеме. К факультативному перестрахованию страховые организации прибегают на начальном этапе развития, когда страховой портфель невелик, а также при перестраховании рисков, которые являются исключением по облигаторным договорам, например, при защите от землетрясений, наводнений или терроризма.

Факультативное перестрахование относится к числу основных форм перестраховочной деятельности. Суть его состоит в том, что страховщик, заключив договор страхования, каждый раз решает, будет ли он его перестраховывать, какую часть за-

страхованных обязательств он оставит на своей ответственности, с кем и на каких условиях заключать договор перестрахования. Перестраховщики, со своей стороны, вправе согласиться или отказаться от заключения договора, настаивать на своих условиях приема рисков в перестрахование.

Передающая страховая организация (цедент) может передавать принятые страховые риски в перестрахование другой страховой организации, не имея перед перестраховщиком никаких обязательств по передаче того или иного риска в перестрахование. Этот вопрос рассматривается и решается по каждому риску отдельно. В перестрахование может быть предложен риск полностью или частично в определенной доле. Из общего количества страхуемых видов ответственности в перестрахование, по усмотрению передающего страховщика, может быть предложен какой-то вид ответственности. Перестраховщик (цессионер) не имеет никаких обязательств перед страхователем по приему предлагаемых в перестрахование рисков и может:

- ❖ отклонить полностью предложение по перестрахованию;
- ❖ принять частично или выставить встречные условия, на которых риск может быть принят в перестрахование.

Правовыми основами факультативного перестрахования являются:

- ❖ полная свобода потенциальных сторон договора в отношении его заключения и условий, отсутствие взаимных юридических обязательств между сторонами как по передаче, так и по приему рисков в перестрахование;
- ❖ индивидуальный отбор рисков и объектов перестрахования, т.е. перестрахован может быть не весь договор прямого страхования, а лишь отдельные страховые риски, виды ответственности, объекты;
- ❖ разовый, непостоянный характер отношений между контрагентами;
- ❖ заключение отдельного договора при перестраховании каждого риска (договора прямого страхования).

Факультативное перестрахование дает возможность перестраховщикам получать полную информацию о принимаемом на перестрахование объекте и степени страхового риска, корректировать в каж-

дом случае условия договора; однако им сложнее чем перестрахователям (прямым страховщикам) сформировать страховой портфель.

Предложение прямого страховщика о факультативном перестраховании должно содержать всю существенную информацию о риске, которая позволила бы перестраховщику правильно его оценить, в том числе:

- ❖ имя и адрес страховщика;
- ❖ место расположения риска;
- ❖ страховой интерес;
- ❖ условия — застрахованные опасности (в отношении существенных должно быть указано, какие включены, а какие исключены, либо должны быть перечислены отклонения от стандартных условий договора);
- ❖ общая страховая сумма, сумма покрытия с указанием валюты, ставка премии;
- ❖ франшиза;
- ❖ вознаграждение перестраховщику, перестраховочная комиссия и другие затраты;
- ❖ начало и окончание факультативного перестрахования;
- ❖ предложенная доля;
- ❖ меры и возможности предотвращения убытка;
- ❖ возможное предоставление заключения экспертизы;
- ❖ статистическое прохождение договоров прямого страхования (желательно, по крайней мере, за последние 5 лет);
- ❖ указание на возможное объединение с другими существующими договорами перестрахования;
- ❖ доля и собственное удержание страховщика по договору прямого страхования;
- ❖ имя главного страховщика, перечень состраховщиков, если таковые предусмотрены.

Отличительная черта факультативного перестрахования состоит в том, что как цеденту, так и перестраховщику (цессионеру) предоставляется возможность индивидуальной оценки риска и в зависимости от этого принятие определенного решения (цеденту — о передаче риска, цессионеру — о принятии риска). Прямой страховщик и перестраховщик не имеют друг перед другом никаких юридических обязательств по другим рискам и страховым полисам. В этой сделке используют перестраховочный слип — документ, рассылаемый

перестрахователем потенциальным перестраховщиком, содержащий предложение принять участие в факультативном перестраховании соответствующих рисков.

В настоящее время факультативное перестрахование в странах с развитым страховым рынком играет вспомогательную роль и применяется, когда:

а) по каким-либо причинам нет возможности использовать облигаторное перестрахование (например, если страховая сумма по договору страхования превышает лимиты ответственности по облигаторным договорам; заключаются договоры страхования в отношении таких объектов, в таких регионах или от таких страховых рисков, которые не могут быть обеспечены облигаторным перестрахованием и т.п.);

б) перестрахование на облигаторной основе по каким-либо причинам невыгодно cedentu (например, в связи с невысокой вероятностью наступления страховых случаев по заключаемым договорам страхования);

в) cedent дополнительно к облигаторному желает провести факультативное перестрахование (например, перестраховать часть ответственности, находящейся на его собственном удержании по облигаторному перестрахованию);

г) cedent хочет расширить свой бизнес, заключая договоры факультативного перестрахования.

В договоре факультативного перестрахования могут быть предусмотрены условия, ограничивающие перестраховщика в приеме страховых обязательств полностью или в определенной части. Обязательства перестраховщика по выплате страхо-

вого возмещения перестрахователю в связи с произведенными им законными выплатами страхового возмещения не прекращаются по истечении срока действия договора, а продолжают действовать до полного урегулирования всех вопросов по договору или в течение оговоренного сторонами срока, если не предусмотрено иное.

Объем перестраховочных обязательств (ответственности) перестраховщика определяется договором факультативного перестрахования, не может быть изменен, кроме как по согласованию сторон, за исключением случаев сознательного введения перестраховщика в заблуждение перестрахователем.

Экономические основы факультативного перестрахования

Экономическая сущность факультативного перестрахования с позиций системного подхода определяется совместностью страхования страхователя cedentом и цессионером. Факультативное перестрахование напрямую связано с оригинальным договором страхования, поэтому все расчеты между страховщиком и перестраховщиком происходят в зависимости от условий платежей, оговоренных в договоре страхования.

С экономической точки зрения между участниками — субъектами факультативного перестрахования складывается ситуация, отраженная на рис. 1 и рис. 2.

Объект страхования и страховое событие — базовые параметры страхового продукта как cedenta, так и цессионера; все остальные параметры функционально зависимы от них. При заданных объектах страхования и страховых событиях, можно говорить о страховом продукте только при наличии методик:

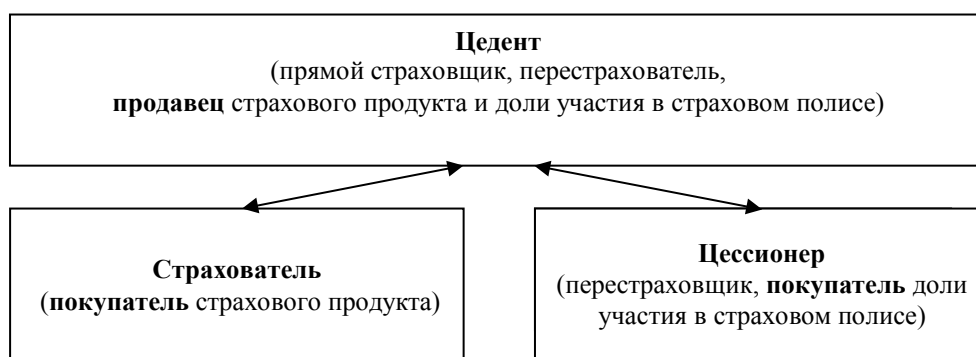


Рис. 1. Ситуация двух покупателей в процессе подготовки договора факультативного перестрахования

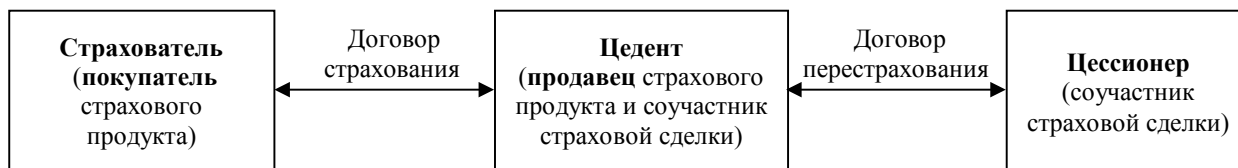


Рис. 2. Экономические отношения сторон при факультативном перестраховании

- ❖ оценка вероятности наступления страхового события;
- ❖ оценка стоимости объекта страхования;
- ❖ прогнозирование распределения страхового ущерба;
- ❖ обоснование страхового тарифа.

Все перечисленные методики признаются объективными страхователями, прямыми страховщиками и перестраховщиками. Если не используется хотя бы одна из перечисленных методик, то не может быть корректно решена задача определения нетто-ставки страхового тарифа — основы расчета стоимости страхового продукта.

Прямому страховщику важно, чтобы не было оснований опасаться, что какая-либо информация, предоставленная в связи с заключением договора факультативного перестрахования, будет использована профессиональным перестраховщиком в целях, противоречащих интересам прямого страховщика.

В ситуациях, когда цессионер окажется ответственным за большую долю страховых обязательств, уровень профессионализма его андеррайтеров должен быть не ниже профессионализма андеррайтеров прямого страховщика. Экономическим результатом консультаций цессионера, повлекших поправки в экономические параметры договора страхования, являются более льготные для перестраховщика условия участия в договоре страхования клиента, т.е. перераспределение премии осуществляется не только пропорционально доле ответственности, но и с включением маржи за консалтинговые услуги.

Рассмотрим особенности структурного анализа страхового продукта при различных модификациях факультативного перестрахования.

При отсутствии перестрахования модель страхового продукта (СП) идентична как для страхователя, так и для страховщика:

$$СП_k = СП_a, \quad (1)$$

где: $СП_k$ — страховой продукт для клиента страховой организации (страхователя);

$СП_a$ — страховой продукт для андеррайтера страховой организации (страховщика).

При появлении в сделке перестраховщика модель страхового продукта $СП_k$ для страхователя остается неизменной, а для андеррайтера цедента она приобретает вид:

$$СП_a = СП_{\text{ц}} \cap СП_{\text{пр}}, \quad (2)$$

где: $СП_{\text{ц}}$ — компонента страхового продукта цедента;

$СП_{\text{пр}}$ — компонента страхового продукта цессионера;

\cap — знак объединения.

Последнее символическое выражение принимает различный вид, в зависимости от формы участия цессионера в сделке страхования. Для простейшего случая пропорционального факультативного перестрахования компоненты $СП_{\text{ц}}$ и $СП_{\text{пр}}$ различаются только долей ответственности по договору, юридически закрепляющего сделку купли-продажи страхового продукта $СП_k$. Количественными параметрами, закрепляющими разделение долей ответственности по договору продажи страхового продукта, являются величины страховой премии и возможных выплат цедента и цессионера:

$$\begin{aligned} R_{\text{ц}} &= d \times R; R_{\text{пр}} = (1 - d) \times R; \\ V_{\text{ц}} &= d \times V; V_{\text{пр}} = (1 - d) \times V, \end{aligned} \quad (3)$$

где: d — величина собственного удержания цедента, выраженная в долях единицы;

R — страховая премия;

$R_{\text{ц}} (R_{\text{пр}})$ — суммарная величина покрытия рисков по страховым премиям цедентом (цессионером);

V — страховая выплата;

$V_{\text{ц}} (V_{\text{пр}})$ — суммарная величина покрытия рисков по страховым выплатам при урегулировании рисков цедентом (цессионером).

Определяющий фактор при непропорциональном факультативном перестраховании — декомпо-

зияция объекта страхования и выбор перестраховщиком той его компоненты, в перестраховании которой он согласен принять участие. Коммерческая выгода перестраховщика — один из главных критериев отбора.

Анализ экономической сущности факультативного перестрахования показывает, что цедент и цессионер, будучи совместными участниками страхования клиента прямого страховщика, являются конкурентами в борьбе за свою долю прибыли от каждого договора страхования.

С точки зрения информации, факультативное перестрахование во многом схоже с прямым страхованием. У крупных профессиональных перестраховщиков есть отделения факультативного перестрахования, где работают специалисты в различных отраслях, которые могут быстро и компетентно оценить предложенные риски.

Размер платежей за предоставленные гарантии в порядке факультативного перестрахования определяется с учетом ситуации, складывающейся на перестраховочном рынке. Например, если предоставленный в перестрахование риск оценивается выше средней степени риска или спрос на данный тип риска на перестраховочном рынке является незначительным, то предложенный перестраховщиком уровень перестраховочных платежей будет выше, чем уровень первичных страховых платежей, полученных цедентом при заключении первоначального договора страхования. Напротив, уровень перестраховочных платежей может быть ниже пер-

вичных страховых платежей, если предлагаемый риск относится к группе рисков, охотно принимаемых на перестраховочном рынке, т.е. пользующихся большим спросом. Принципы определения перестраховочных платежей часто совершенно иные, чем принципы, используемые при исчислении (калькулировании) первоначальных страховых платежей.

Наиболее важным показателем в факультативном перестраховании является собственное удержание цедента по предлагаемому риску. При наличии общих сведений о финансовом положении и страховой политике цедента собственное удержание цедента по любому риску отражает его мнение о риске и является хорошим ориентиром в оценке риска.

Другим показателем является кумуляция. При перестраховании крупных рисков перестраховщик, участвуя в факультативных передачах цедента, несет ответственность по этим же рискам, включенным в договорные передачи цедента. Размер ответственности по таким рискам становится окончательно известным только при возникновении убытка. В таких случаях перестраховщик прибегает к защите своего портфеля; однако, где бы ни возник убыток, он должен быть обеспечен либо по договору, в котором участвует страховая организация, либо путем перерасчета премии, если ответственность организации по этому договору защищается исходящим договором эксцедента убытков. В табл. 1 перечислены правовые и экономические основы факультативного перестрахования.

Таблица 1.

Правовые и экономические основы факультативного перестрахования

Правовые основы	Экономические основы
<p>Полная свобода потенциальных сторон договора по условиям, отсутствие взаимных юридических обязательств между сторонами при передаче и по приему рисков в перестрахование.</p> <p>Индивидуальный отбор рисков и объектов перестрахования.</p> <p>Разовый характер отношений между субъектами договора.</p> <p>Заключение отдельного договора на каждый риск (на каждый договор прямого страхования).</p>	<p>Объект страхования и страховое событие — базовые параметры страхового продукта цедента и цессионера.</p> <p>Условия использования методик:</p> <ul style="list-style-type: none"> • оценка вероятности наступления страхового события; • оценка стоимости объекта страхования; • прогнозирование распределения страхового ущерба; • обоснование страхового тарифа. <p>Модель страхового продукта для страхователя и страховщика остается неизменной.</p> <p>Размер платежей за предоставление гарантии устанавливается с учетом ситуации на перестраховочном рынке.</p> <p>Принципы определения перестраховочных платежей иные, чем принципы калькулирования первоначальных страховых платежей.</p>

Комиссия по факультативному перестрахованию устанавливается нерегулярно; при этом стороны оценивают риск, премию по нему, передаваемые расходы, общую ситуацию на рынке. По факультативному перестрахованию тангема в подавляющем большинстве случаев не выводится.

Особенности применения факультативного перестрахования в различных видах страхования. Недостатки факультативного перестрахования

В настоящее время факультативное перестрахование используется в различных видах страхования в разной степени. В промышленном страховании от огня постоянно увеличиваются страховые суммы и максимально возможный ущерб; возрастает потребность в страховании на случай потери прибыли, связанной с остановкой производства в результате пожара — это повышает потребность в факультативном перестраховании. Факультативное перестрахование широко применяется в области морского страхования, где объекты застрахованы

чаще всего на крупные суммы. На рис. 3 приведены примеры видов страхования, в которых применяется факультативное перестрахование.

Потребители предъявляют высокие требования к страховщикам, опираясь на принятое в их поддержку законодательство и судебную практику. Соответственно возросла потребность в страховании ответственности производителей, которая у крупных концернов может составлять миллионы долларов. Для этого они прибегают к факультативному перестрахованию, особенно если риск сложный и необычный, и поэтому исключенный из договора облигаторного перестрахования (например, ответственность производителей определенного вида продукции, в частности при экспорте ее в США).

В страховании жизни факультативное перестрахование имеет особенно важное значение. Рассмотрением таких рисков занимаются особые отделы, где работают врачи и риск-менеджеры, осуществляющие соответствующую оценку поступающих предложений.

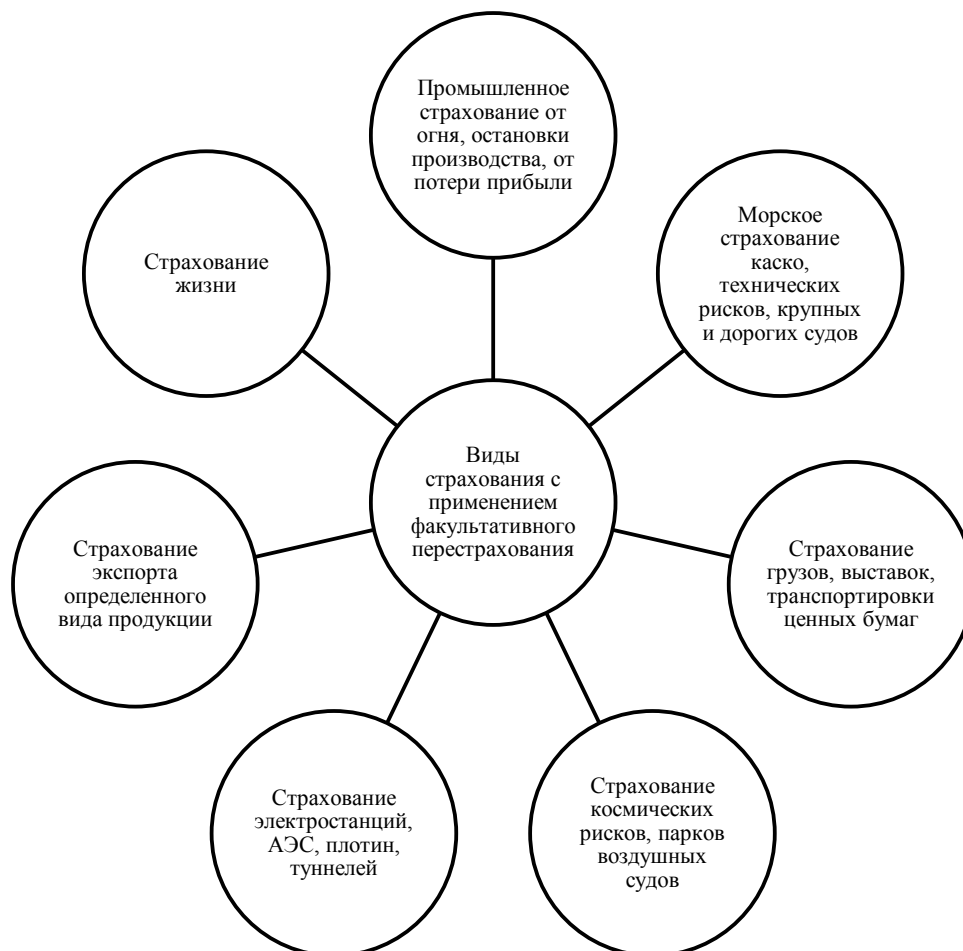


Рис. 3. Примеры видов страхования с применением договоров факультативного перестрахования

К основным недостаткам факультативного перестрахования можно отнести следующее:

- ❖ перестраховщики имеют полную свободу в решении вопроса о принятии предлагаемого риска в перестрахование и о его отклонении, к моменту наступления страхового случая определенный риск может оказаться вообще не перестрахованным частично, т.е. в размере, не позволяющем передающей страховой организации полностью компенсировать потери сверх ее потенциальных финансовых возможностей;
- ❖ продолжительное оформление факультативного договора может привести к тому, что страхователь обратится в другую страховую организацию, что, кроме материального ущерба, повлечет снижение имиджа фирмы;
- ❖ ограничение права без согласования с перестраховщиком изменять условия страхования, в ряде договоров может ограничиваться свобода цедента и в выплате компенсации по крупным убыткам;
- ❖ расходы могут возрастать из-за необходимости неоднократного предложения риска при первоначальном его размещении и при возобновлении перестрахования ввиду отказа перестраховщика участвовать в покрытии риска;
- ❖ большой объем канцелярской работы, большие административные издержки участвующих страховщика и перестраховщика, так как страховщик представляет, а перестраховщик проверяет большое количество информации по каждому риску, подлежащему перестрахованию;
- ❖ размещение риска на перестрахование требует времени и страховой организации нужно вступать в контакт с каждым перестраховщиком по каждому риску, чтобы разместить риск в полном объеме, страховщику часто приходится контактировать сразу с несколькими перестраховщиками, каждый из них берет на себя только свою долю риска;
- ❖ страховщик не способен немедленно застраховать риск, если его размер превышает финансовые возможности страховой организации, поскольку здесь страховщику прежде предстоит полностью разместить сумму, которую он хочет передать на перестрахование;

- ❖ комиссионные ставки перестраховщикам ниже, чем при страховании по основным договорам.

Одна из причин всех недостатков факультативного перестрахования — это его статус соучастника в страховании, несущего ответственность за прибыльность страхового продукта, поэтому необходима не только автономная оценка вероятности наступления страхового события, но и оценка рыночной и страховой стоимости страхуемого объекта, оценка распределения возможного ущерба, согласование всех параметров страхового продукта между состраховщиками и страхователем.

Несмотря на перечисленные недостатки, факультативное перестрахование продолжает использоваться для того, чтобы:

- ❖ перестраховывать специальные риски, выходящие за рамки страхуемых по обычным договорам;
- ❖ перестраховывать суммы, превышающие лимиты существующего перестрахования по договорам;
- ❖ ограничить ответственность страховой организации и ответственность перестраховщиков по договорам, когда опасность физического ущерба от риска высока;
- ❖ снизить подверженность рискам в областях с высоким сосредоточением рисков; когда страховая организация взяла на себя максимум обязательств;
- ❖ позволить страховой организации равноценно участвовать в страховом бизнесе;
- ❖ повысить финансовые возможности, когда предполагается страхование новых направлений;
- ❖ воспользоваться экспертизой и опытом перестраховщиков рисков, имеющих специальную природу.

Основные положительные и отрицательные стороны факультативного перестрахования показаны в табл. 2.

В соответствии со «Стратегией развития страховой деятельности на среднесрочную перспективу» и в связи с вступлением в ВТО востребованность факультативного перестрахования будет расширяться за счет совершенствования правовых и экономических основ.

Положительные и отрицательные стороны факультативной формы перестрахования

Положительные стороны	Отрицательные стороны
<p>Возможность небольшой страховой организации принять риски, превышающие ее финансовые возможности. Возможность сохранить сбалансированный портфель.</p>	<p>Возможные конкуренты постепенно узнают о составе портфеля передающей страховой организации. Существенная задержка в размещении риска по времени. Значительные административные расходы по поиску перестраховщиков, переписка с ними, предоставление информации подготовки слипов и т.д.</p>

Литература

1. Журавлев Ю.М. Формы и методы проведения перестраховочных операций. / Ю.М. Журавлев, М.: ЮКИС, 1998.
2. Курагин Е.М. Страховой менеджмент. / Е.М. Курагин, М.: «Консультант», 2005.
3. Никулина Н.Н., Березина С.В. Страхование. Теория и практика, М.: ЮНИТИ, 2007.
4. Орланюк-Малицкая Л.А. Страхование. Л.А. Орланюк-Малицкая, С.Ю. Янова, М.: Юрайт, 2010.
5. Страхование право. Учебное пособие. Под ред. В.Н. Григорьева, М.: ЮНИТИ, 2014.

References

1. Zhuravlev Y.M. Forms and methods of reinsurance operations. Y.M. Zhuravlev, M.: YUKIS, 1998.
2. Kuragin E.M. Insurance management. / E.M. Kuragin, M.: «Consultant», 2005.
3. Nikulina N.N., Berezina S.V. Insurance. The theory and practice / M.: UNITY, 2007.
4. Orlanyuk-Malitskaya L.A. Insurance. / L.A. Orlanyuk-Malitskaya, S.Y. Janov, M.: Yurait, 2010.
5. Insurance right. Manual. Under the editorship of V.N. Grigoriev / M.: UNITY, 2014.



Межбюджетные отношения в Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф УМО. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Magister»). Под ред. А.Е. Суглобова. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 519 с.

Рассматриваются теоретические и практические вопросы формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также сущность, механизм и методы бюджетного регулирования. Анализируются этапы развития, проблемы и основные направления совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Особое внимание уделяется различным методическим подходам, используемым для распределения финансовой помощи субъектам РФ.

Для студентов и аспирантов финансово-экономических вузов, практических работников финансовых и налоговых служб, государственных и муниципальных служащих, слушателей отделений переподготовки и повышения квалификации по экономическим специальностям.

ИССЛЕДОВАНИЕ И МОДЕЛИРОВАНИЕ ВЛИЯНИЯ ГЕНДЕРНОГО АСПЕКТА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕНЕДЖМЕНТА И САМООРГАНИЗАЦИЮ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ШЕСТОМУ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ УКЛАДУ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СВЕТЛАНА GERMANOVNA SIMAGINA,

профессор кафедры математических методов в экономике

Самарского государственного аэрокосмического университета имени С.П. Королева

E-mail: simaginasve@gmail.com

ЛЕОНИД ФЕДОРОВИЧ НИКУЛИН,

профессор кафедры теории менеджмента и бизнес-технологий

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Рецензент: Рамзаев В.М., доктор экономических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Происходящие изменения в предметной области менеджмента приводят к смене парадигмы управления, появляется понятие многомерного сетевого взаимодействия. Важное значение в управлении приобретают самоорганизация, сеть и персонализация. В этих условиях необходимо как расширение функций управления, так и их анализ с точки зрения гендерного аспекта. В статье приведены отличия функций управления и результаты экспертной оценки эффективности менеджмента в различных условиях управления с точки зрения гендерного подхода. Авторами представлена кусочно-линейная модель динамики самоорганизации «М» и «Ж»-менеджмента. Показано, что в условиях самоорганизованной мягкой системы и сетевой структуры «Ж»-менеджмент зачастую более ориентирован на реализацию многомерного взаимодействия в условиях сетевидной сети (менеджмент 3.0). Вместе с тем, при развитии «Ж-фактора» реальная экономика, инновационность и модернизация таят в себе огромные возможности усиления «М-фактора».

Ключевые слова: гендерность, эффективность менеджмента, модель динамики самоорганизации, шестой технологический уклад экономики, функции управления, «М» и «Ж»-менеджмент.

Annotation. Occurring changes in management subject area lead to management paradigm exchange. Concept of multidimensional networking cooperation emerges. Self-organization, network and personalization obtain significant importance in management. Management functions distinguishing features and expert evaluation results of management efficiency in different control conditions from the point of gender-based approach are described in the article. Authors present piecewise linear model of dynamic self-organization «F» and «M» management. It is demonstrated that in self-organized soft system and network structure conditions «F» management is more oriented to realization of multidimensional cooperation under network-centricity (management 3.0). At the same time under «F» factor development real economy, innovation and modernization hold great potential «M» factor growth.

Keywords: gender-based, management efficiency, model of dynamic self-organization, economy sixth technology mode, «F» and «M» management.

Изменения, происходящие в предметной области менеджмента на начало XXI в., в частности, глобализация, сетизация и информатизация привели к многомерности отношений в бизнес-процессах, а также к изменениям самой системы управления. Управление происходит как минимум по трем направлениям: традиционному внутрифирменному администрированию (Т) с уче-

том правил игры на рынке (И) и виртуальных отношений (В)¹.

Анализ этих вопросов становится еще более актуальным при переходе менеджмента РФ к шестому технологическому укладу, предусматривающему перевод экономики «на инновационную социально ориентированную модель развития»². При этом в соответствии с проектом Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. наиболее важным фактором в управлении становится персонифицированность, большую значимость приобретает задача исследования влияния на процессы управления социальных характеристик лиц, участвующих в бизнес-процессах (их рассмотрение с точки зрения лидеров, талантов, мужчин и женщин и др.).

Влияние талантов на процессы инновационного управления, расчетные модели и возможные схемы бизнес-процесса были подробно рассмотрены авторами ранее³. Обратимся к анализу влияния гендерного аспекта на сетевое взаимодействие как одному из наиболее важных моментов при переходе к шестому технологическому укладу⁴.

Но прежде остановимся на вопросе необходимости обоснования и расширения функций управления для совершенствования работы. Функциональному подходу в традиционном представлении посвятили свои работы многие известные исследователи. Э. Холландер предложил концепцию «транзитивного подхода» через «модели социального обмена» между руководителями и их подчиненными — последователями,



Рис. 1. Отличия основных функций «М» и «Ж» менеджмента

т.е. через транзакции⁵. Р. Кричевский в этой связи выделил два типа администраторов: психологический как собственно лидер и социальный как руководитель⁶.

Ф. Филлер, А. Лайстер разработали концепцию «когнетивного ресурса» на основе тренинга лидерского соответствия⁷. Интеллект, опыт, компетентность, согласно ей, рассматриваются как ресурсы, помогающие руководителям диагностировать собственную организацию так, чтобы она соответствовала лично-стилевой горизонтальной характеристике, к примеру, лидеров. Р. Хаус, Н. Райт, Р. Адития сформулировали концепцию «культурной конгруэнтности», развивающую предыдущую в следующем: она предполагает, что действия руководителей будут наиболее эффективны в случае их соответствия при горизонтальной карьере ценностям культуры того сообщества (организации, сети, группы), в которые они входят⁸.

С. Закарро предлагает четыре типа моделей управления командой. Кроме того, он выделяет

ряд функций руководителя: настроить членов команды на деятельность по выявлению проблемы, ее формулировке, выработке возможных решений и выбору из их числа оптимального варианта⁹.

Ф. Тейлор отмечал, что должны соблюдаться всего четыре принципа администрирования: точно описанные уроки, определенные условия их выполнения, высокая оплата при успешном выполнении задания, а в случаях неуспеха — ее понижение¹⁰. По его мнению функциональная администрация предполагает такое распределение работ по менеджменту, при котором каждый должен выполнять возможно меньшее количество функций.

На наш взгляд, в условиях сетевого взаимодействия с учетом функциональной модели руководства С. Закарро функции управления должны быть расширены. Это касается особенностей сетевого взаимодействия.

Именно с учетом сетевого взаимодействия авторами были введены дополнительные функции

Таблица 1

Экспертные оценки эффективности «М» и «Ж»-менеджмента в различных условиях управления

Критерии эффективности %		Экспертные оценки эффективности										
		Т		И		В		Σ	Т, И, В (ABC)		Т, И, В (сеть)	
		ABC		ABC		ABC		Σ	СОМС (ABC)		Сеть (сомс)	
		Факт	Opt	Факт	Opt	Факт	Opt	Σ	Факт	Opt	Факт	Opt
Семантическая сила	М	60	30	20	30	20	40	100	40	50	30	40
	Ж	40	30	40	30	20	40	100	60	60	70	60
Проявление	М	40	50	30	40	30	10	100	60	40	50	30
	Ж	60	20	30	60	10	20	100	40	60	50	70
Коннектом	М	70	60	20	10	10	30	100	45	50	40	50
	Ж	30	40	20	10	10	30	100	55	50	60	50

Примечание:

Т, И, В — индексация векторов изменений коннектома отношений в отдельности или в системе;

Факт, Opt — фактические (обобщенно) и гипотетические показатели соответственно;

ABC — векторная административнобюрократическая структуризация;

СОМС — самоорганизация коннектома отношений «М» и «Ж»-менеджмента как мягкой системы.

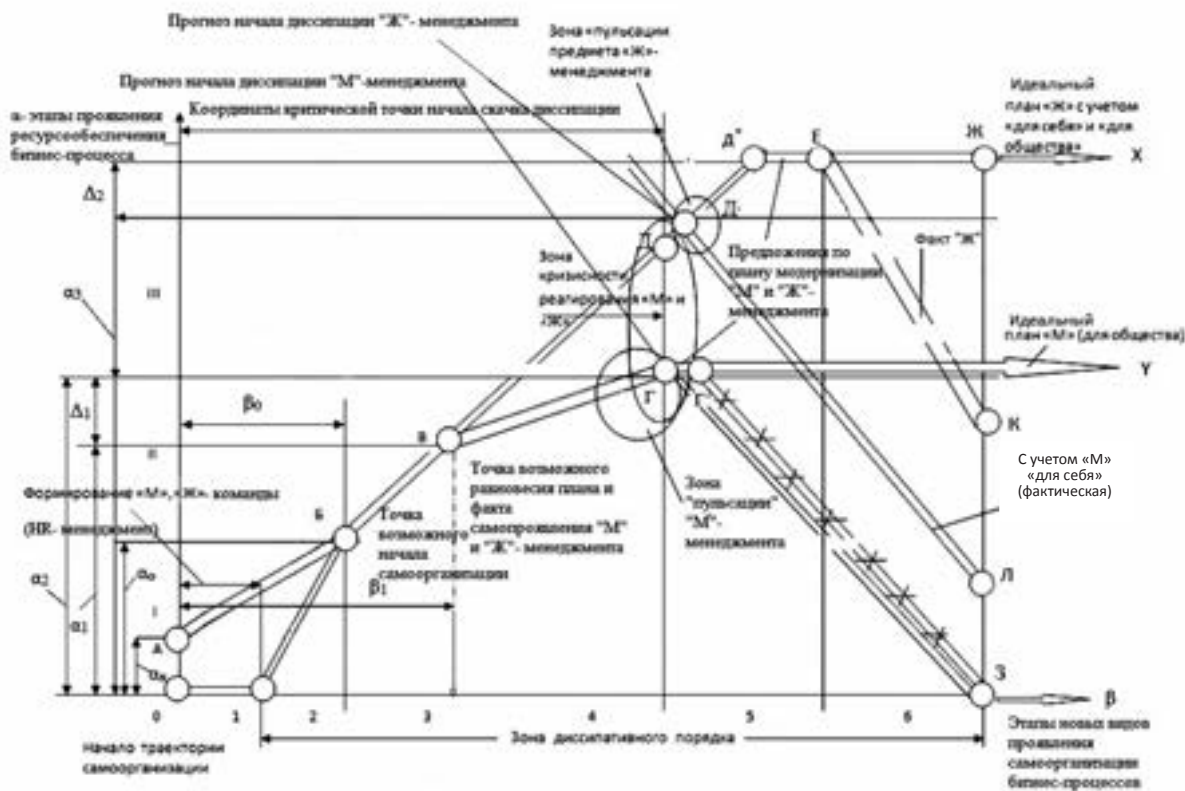
управления в условиях самоорганизации и по институциональному вектору (И) — внешнего проявления. Кроме того, если все функции традиционного менеджмента присущи «М» и «Ж» руководителям, то дополнительные «сетевые» функции, по мнению авторов, имеют гендерные отличия. На рис. 1 показаны отличия функций управления с точки зрения гендерного аспекта. По нашему мнению, «Ж»-менеджмент реализует себя по обеим новым функциям.

Еще одним важным вопросом является влияние социальных характеристик руководителей, в том числе и гендерной, на процесс самоорганизации.

В табл. 1 приведена гипотеза уровней проявления «М» и «Ж»-менеджмента на самоорганизованном коннекте отношений экспертной оценка авторов.

Из табл. 1 видны заметные отличия в гипотетическом состоянии менеджеров («Ж» и «М») в условиях самоорганизованной мягкой системы и сетевой структуры.

Семантическая сила как критерий эффективности координации отношений с участниками бизнес-процесса показывает содержательную сторону абсолютной и относительной результативности «Ж» и «М»-менеджмента. Она является систем-



Условные обозначения:

- α_{0-3} — условные координаты критических точек самоорганизации «М» и «Ж»-менеджмента;
- $\Delta_{1,2}$ — обобщенные координаты ресурсообеспечения;
- β_{0-n} — условные координаты траекторного саморазвития во времени бизнес-процесса;
- Г, Д — точки условного начала диссипативных процессов «М» и «Ж»-менеджмента;
- Гⁱ, Дⁱ — точки завершения дополнительного в вопросе ресурсообеспечения «М» и «Ж»-менеджмента;
- Д^н — точка возможной максимализации и реального завершения «Ж»-менеджмента;
- Е, Ж — начало-конец идеальной реализации «Ж»-менеджмента (при модернизации «Ж»-менеджмента);
- Ж, К, Л, З — точки идеального и реального завершения бизнес-процесса;
- X(Ж), Y(M) — тенденции идеального развития самоорганизации «М» и «Ж»-менеджмента.

Рис. 2. Кусочно-линейная модель динамики самоорганизации «М» и «Ж»-менеджмента

ной оценкой сетевой структуры. Критерии определяются с помощью метода индуктивного остатка. Критерий их проявления отражает количественную сторону.

Наша экспертная оценка показала, что семантическая сила «Ж»-менеджмента в управлении менее эффективна в вертикальной иерархии (вектор тейлоризма Т) и более эффективна по институциональному вектору (И) в самоорганизации коннектома отношений как в иерархиях, так и по горизонтальным связям в сетях отношений.

Коннектом при этом есть системное проявление всех состояний и отношений, образующих на данный момент сеть определенного бизнес-процесса в условиях его сетевости. Его показателями являются характеристики результативности: производительность труда, издержки, прибыль и т.д.

Таким образом, можно предположить, что «М»-менеджмент заметно более эффективен в иерархиях. Если в традиционных функциях управления «М»-фактор, как и «Ж»-фактор, по-видимому, проявляются достаточно однозначно, то при самоорганизации в сложных организационных структурах «Ж»-фактор более гибок и более приспособлен к упрощению схем без изменений результата.

На рис. 2 приведена кусочно-линейная модель динамики самоорганизации предметной области «М» и «Ж»-менеджмента.

Анализ разработанной нами гипотетической кусочно-линейной модели самоорганизации в условиях нарастающей нестабильности отношений между участниками бизнес-процессов показал следующее:

- ❖ «Ж»-менеджмент, развиваясь параллельно с «М»-менеджментом, после достижения точки семантического (смыслового) равновесия во многом реализуется параллельно;
- ❖ развиваясь, «Ж»-менеджмент более активен. Он более продолжителен до начала своей диссипации в горизонтальной самоорганизованной структуре во времени бизнес-процесса.

Мы полагаем, что «Ж»-менеджмент в данном случае заметно более эффективен по сравнению с «М»-менеджментом, хотя их динамика по времени носит аналогичный характер.

Происходящие изменения в предметной области менеджмента приводят к смене парадигмы управления и, как следствие, к смене и дополнению принципов управления. При этом драйверами изменений становятся отдельные люди и миникоманды, и их интересы и ценности. Глобализация, ведя к интеграции как «неуравновешенности» развития, создает разнообразие. Основным принципом в реализации версии 3.0. становится готовность менеджмента к переменам. Можно предположить, что глобально «Ж»-менеджмент, как мы попытались показать в статье, заметно более ориентирован на реализацию многомерного взаимодействия в условиях сетевости (менеджмент 3.0).

Таким образом, можно предположить, что гендер обеспечивает идентификацию «М»-факторов и «Ж»-факторов, в первую очередь, во взаимоотношениях и принятии решений, т.е. как «Ж»-менеджмент — в любых сложных системах, в том числе из-за проявления различных аспектов поведения.

По нашему мнению, «Ж»-менеджмент в начале XXI в. во многом имеет предпочтение. Вместе с тем, реальная экономика, инновационность и модернизация таят в себе огромные возможности усиления «М-фактора» при соответствующем развитии «Ж-фактора».

¹ Симагина С.Г. Сетевой и межсетевой менеджмент при нестабильном взаимодействии организации: Дис. докт. экон. наук / Московский университет МВД России: 08.00.05. М.: 2008.

² «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // <http://portal/sites/default/files/innov-strateg2020.pdf>

³ Симагина С.Г., Никулин Л.Ф. Общая дескриптивная модель управления талантами как акме // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 276—279.

⁴ Симагина С.Г. Управляемость талантами во взаимодействии субъектов в условиях инновационного развития общества: новая практика // Научное обозрение. 2014. № 8. С. 811—820.

⁵ Мокшанцев Р.И., Мокшанцева А.В. Социальная психология. М.: Сибирское соглашение, Инфра-М, 2001.

⁶ Кричевская Ю.П. Психология лидерства. М.: Статус, 2007.

⁷ Fiedler F., Leister A. Leader Intelligence and Task Performance: A Test of a Multiple Screen Model // Organizational Behavior and Human Performance. 1997. Vol. 20.

⁸ Никулин Л.Ф., Симагина С.Г. Войны за таланты и креатив: реалии современного менеджмента. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2013.

⁹ Мучник Е.П. Руководство как фактор командообразования: Дис. канд. псих. наук / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова: 19.00.05. М.: 2011.

¹⁰ Тейлор Ф.У. Менеджмент. М.: Контроллинг, 1992.

УДК 33
ББК 65

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

МАГОМЕД-РАМЗАН БУВАЙСАРОВИЧ ХАДИСОВ,

соискатель, старший преподаватель кафедры прикладной математики

*Грозненского государственного нефтяного технического университета имени академика М.Д. Миллионщикова,
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)*

E-mail: m-rkhadisov@mail.ru

Научный руководитель: Даурбеков С.С., кандидат экономических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается важность интерпретаций проведения анализа и исследования текущего социально-экономического положения региона, а также установления методологических подходов к определению пороговых значений экономической безопасности по Чеченской Республике, выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности. На основе официальных данных органов государственной статистики России и Чеченской Республики дана оценка экономической безопасности региона.

Ключевые слова: экономическая безопасность, регион, пороговое значение, социально-экономические показатели.

Annotation. The article proposes to determine the importance of interpretation and analysis of the current study the socio-economic situation of the region, as well as consideration of the methodological approaches to the definition of the thresholds of economic security for the Chechen Republic, going beyond which causes a threat to economic security. On the basis of official data of State statistics of Russia and the Chechen Republic assesses the economic security of the region.

Keywords: Economic security, region, the threshold value, socio-economic indicators.

Экономика региона, наиболее сложная общественная структура, обусловленная огромным количеством показателей, которые дают основания использования системного подхода для анализа и мониторинга экономической безопасности региона.

Уровень и состояние экономической безопасности региона могут быть оценены с помощью специальных средств: показателей, индикаторов, критериев оценки, разрабатываемых и используемых в государственной статистике и в различных областях науки.

Из-за военного конфликта в период 1991—2000 гг. Чеченская Республика превратилась в один из наиболее экономически отсталых субъектов Российской Федерации с практически полностью разрушенным экономическим потенциалом, включая промышленные предприятия, социальную инфраструктуру и жилищно-коммунальное хозяйство, объекты транспортной инфраструктуры и инженерные сети [1].

По разным оценкам исследователей рассчитывается ущерб, нанесенный Чеченской Республике входе двух военных компаний. В 1995 г. дополнительные расходы в связи с войной достигали 220 млн долларов США. Гораздо существеннее были расходы на восстановление разрушенного. Общий ущерб от первой военной кампании составил около 5,5 млрд долларов США, а по подсчетам чеченской стороны, сумма нанесенного ущерба составила 1,500 трлн руб., при этом учитывался и «моральный» ущерб, и ущерб, нанесенный флоре и фауне, экологии в целом [2].

Вторая кампания значительно подорожала: за август—декабрь 1999 г. и за весь 2001 г. государство тратило уже по 10 млрд руб., а в 2000 г. было израсходовано 25 млрд руб. (29% военного бюджета). Расходы на восстановление выросли с 8 млрд руб. в 2000 г. до 14,5 млрд в 2001 г. [2].

В 2000 г. создается Временная администрация Чеченской Республики и начинает-

ся трудный постконфликтный период — восстановление экономики и социальной сферы региона.

Начиная с 2000 г. восстановление и развитие Чеченской Республики идет в рамках программного метода (ФЦП, РЦП, ведомственных программ) и внепрограммных мероприятий. За эти годы республика участвовала в около 50-ти программах развития. Главными из них по масштабам и значимости для республики были следующие федеральные целевые программы: ФЦП «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)» [3], ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008—2012 гг.» [4].

В целом, последние годы основные характеристики Чеченской Республики стали улучшаться, что может подтвердить положительная динамика основных социально-экономических показателей. Так, валовый региональный продукт республики в период 2007—2010 гг. вырос на 49%. За 2007—2011 гг. выросли значения других важных показателей: «численность населения» — на 7,7%, «среднегодовая численность занятых в экономике» — на 37,5%, «среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций» — на 45,5%, «основные фонды в экономике» — на 67,0%, «обрабатывающие производства» — на 92,5%, «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» — на 112,2%, «продукция сельского хозяйства» — на 77,0%, «ввод в действие общей площади жилых домов» — на 68,9%, «оборот розничной торговли» — в 3,7 раза, «инвестиции в основной капитал» — на 50,0% [5].

Профильными государственными органами, ведомствами в области региональной экономической политики разработан перечень приоритетных инвестиционных проектов Чеченской Республики. В перечень вошли 75 проектов, в том числе по отраслям:

- ✪ промышленность и энергетика — 23 проекта (7 786 рабочих мест);
- ✪ стройиндустрия — 3 проекта (333 рабочих места);
- ✪ агропромышленный комплекс — 30 проектов (6 206 рабочих мест);
- ✪ туризм и сфера услуг — 18 проектов (5 250 рабочих мест);
- ✪ инфраструктура — 1 проект (112 рабочих мест).

Вместе с тем, наблюдается резкое снижение объема инвестиций в основной капитал и объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство» (рис. 1), что связано с завершением реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008—2012 гг.» [6].

В современной экономике риск ошибок и расплата на них возрастают. Для снижения или ослабления влияния этих ошибок система соотношений индикаторов экономической безопасности должна стать специальным объектом анализа.

На современном этапе своего экономического роста Чеченская Республика развивается в русле общих тенденций рыночной экономики и обладает специфическими особенностями, которые характеризуют как позитивные, так и негативные тенденции, что позволяет определить возможности и потенциал для определения вектора его развития.

Разработку пороговых значений экономической безопасности по Чеченской Республике, по мне-

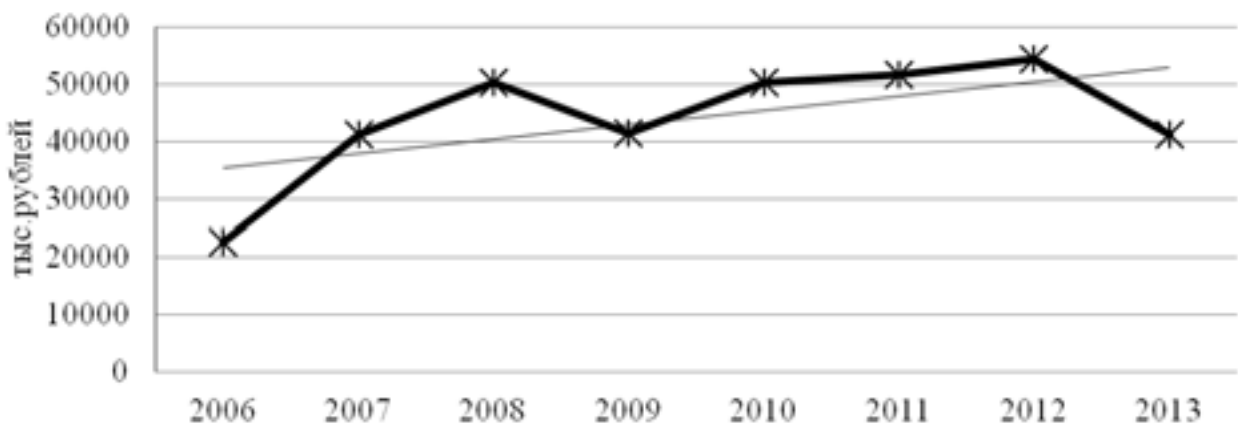


Рис. 1. Инвестиции в основной капитал ЧР за 2005—2013 гг., тыс.руб.

нию авторов, необходимо проводить по следующим обобщенным показателям (блокам):

- ❖ способность экономики региона к устойчивому развитию;
- ❖ устойчивость финансовой системы;
- ❖ поддержка научного потенциала;
- ❖ зависимость экономики региона от импорта важнейших видов продукции;
- ❖ уровень и качество жизни населения;
- ❖ демография.

Расчет пороговых значений проводился на основе исследования и анализа разработанных российскими и зарубежными учеными методик, а также с учетом влияния социальных, демографических, научных факторов и динамики развития Чеченской Республики. На логику, аргументацию и доказательность авторских выводов значимое влияние оказали труды: Сенчагова В.К., Третьякова Д.В., Решиева С.С., Маиляна С.С. и т.д.

В табл. 1 представлены количественные параметры пороговых значений экономической безопасности в сопоставлении с фактическими данными Чеченской Республики в 2009—2012 гг.

Предложен интегральный показатель уровня экономической безопасности региона ($K_{УЭБЧР}$), формируемый на основе частных показателей, сгруппированных по стратегическим направлениям:

$$K_{УЭБЧР} = \frac{\sum K_i}{n}, \quad (1)$$

где n — число стратегических направлений анализа экономической безопасности региона;

K_i — коэффициент значимости i -го показателя.

Уровень значимости для каждого частного показателя в отдельности предлагается определить как соотношение фактических и пороговых значений показателей. Данный прием позволяет перейти к единой безразмерной величине, что очень важно для системы предлагаемых показателей, имеющих разные единицы измерения и провести нормирование относительно порогового значения, которое принимается за единицу.

Коэффициент значимости (соотношения) рассчитывается как отношение фактического значения к пороговому, если желательно увеличение соответствующего показателя экономической безопасности (K_{i1}) и наоборот, если желательно его снижение (K_{i2}) (формулы 2 и 3):

$$K_{i1} = \frac{Y_{факти}}{Y_{пороги}} \quad (2) \quad K_{i2} = \frac{Y_{пороги}}{Y_{факти}} \quad (3)$$

где K_{i1} и K_{i2} — коэффициенты значимости (соотношения) фактического и порогового значения показателя;

$Y_{факти}$ — фактическое значение i -го показателя;

$Y_{пороги}$ — пороговое значение i -го показателя [8].

Для оценки экономической безопасности региона предлагается следующая шкала критериальных зон интегрального показателя уровня экономической безопасности, разработанная с учетом мнения ученых-экспертов по региональной экономике (таблица 1).

Проанализируем обобщенным показателям и попытаемся дать оценку экономической безопасности региона.

Таблица 1

Шкала оценки экономической безопасности ЧР

Зона оценки экономической безопасности региона	Критериальные границы уровня экономической безопасности
Стабильность	1,00 и выше
Умеренный риск	0,75 — 1,0
Значительного риска	0,50 — 0,75
Критического риска	0,25 — 0,50
Катастрофический риск	0,25 и ниже

Количественные параметры пороговых значений экономической безопасности в сопоставлении с фактическими данными ЧР в 2009—2012 гг.

№	Индикатор	Пороговое значение	Фактическое значение				
			2009	2010	2011	2012	
1. Способность экономики региона к устойчивому росту							
1.	Объем ВРП на душу населения, % от среднего по стране	100,0 ЧР	СКФО	37,7	36	35,5	36,4
				23,2	21	21,2	21,8
2.	Темп роста ВРП, % к предыдущему году (в сопоставимых ценах)	105,0 ЧР	СКФО	108,5	103,5	106,1	106,5
				110,5	96,2	104,6	106,8
3.	ИФО промышленности к предыдущему году, %	105,0 ЧР	СКФО	94,2	107	104,9	103,8
				112,2	88,3	92	97,2
4.	ИФО продукции сельского хозяйства к предыдущему году, %	105,0 ЧР	СКФО	94	103,6	111	92,5
				100,7	101,2	102,1	95,8
5.	Инвестиции в основной капитал, % к ВРП	25,0 ЧР	СКФО	36,7	40	39	37
				62,6	78	73	62
6.	Степень износа основных фондов промышленных предприятий, %	60,0 ЧР	СКФО	45,4	46,1	46,2	47,6
				63,2	60,4	56,2	53,1
2. Устойчивость финансовой системы							
7.	Дефицит (-), профицит (+) консолидированного бюджета, % к ВРП	3,5 ЧР	СКФО	-0,703	0,93	0,355	-0,703
				-13,7	-3,1	-2,2	0,8
8.	Индекс потребительских цен к декабрю предыдущего года, %	105,0 ЧР	СКФО	109,9	110,6	105,2	106,6
				112,1	112,1	107,6	106,1
3. Поддержка научного потенциала							
9.	Численность занятых в науке, % к занятым в экономике	1,0 ЧР	СКФО	0,46	0,47	0,48	0,49
				0,14	0,15	0,2	0,18
10.	Расходы НИОКР, % от ВРП	2,5 ЧР	СКФО	0,32	0,29	0,38	0,33
				0,15	0,15	0,14	0,14
11.	Расходы на образование, % к ВРП	10,0 ЧР	СКФО	5,8	5,4	5,1	5,43
				8,7	9	9,1	8,93
4. Зависимость экономики региона от импорта важнейших видов продукции							
12.	Соотношение импорта и экспорта, %	20,0 ЧР	СКФО	-0,17	0,31	0,43	0,54
				20	5,375	68	101
5. Уровень и качество жизни населения							
13.	Расходы на здравоохранение, % к ВРП	10,0 ЧР	СКФО	6	5,5	5,4	5,63
				5,7	6	6	5,9
14.	Обеспеченность жильем, кв. м на 1 человека	20,0 ЧР	СКФО	17,7	18,1	18,6	19,1
				10,7	12	13,8	16,1
15.	Количество преступлений на 1000 чел. населения, единиц	20 ЧР	СКФО	89,50	79,80	76,40	77,400
				38,00	36,30	33,00	29,800
16.	Продолжительность жизни, лет	70 ЧР	СКФО	70,57	70,58	67,97	73,22
				73,22	71,23	68,61	71,88
17.	Темп роста реальных доходов населения, %	105,0 ЧР	СКФО	102,2	102,2	108,8	110,2
				...	....	118,5	114,6
18.	Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, % к общей численности населения	9 ЧР	СКФО	14,8	13,2	13,1	14,4
				...	...	...	21,8

19.	Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения	8 ЧР	СКФО	....	..	....	7,6
			...	...	...	7,8	
20.	Коэффициент безработицы, %	7 ЧР	СКФО	10,6	8,7	6,9	6,2
			54,1	42,7	32,7	27,9	
21.	Уровень занятости, %	60,0 ЧР	СКФО	57,5	53,2	55,1	56,7
			43,9	37,7	41,2	49,6	
6. Демография							
22.	Коэффициент рождаемости, ‰	8,0 ЧР	СКФО	16,9	17,3	17,5	17,4
			29,5	29,9	29	26,2	
23.	Коэффициент смертности, ‰	10,0 ЧР	СКФО	8,8	8,6	8,5	8,3
			5,4	5,6	5,3	5,5	
24.	Коэффициент младенческой смертности, ‰	5,0 ЧР	СКФО	12,7	12	13	14,6
			16,6	15,1	17,7	21,9	

Как показывают данные табл. 2, блок «Способность экономики к устойчивому росту» характеризует ряд показателей, в первую очередь, инвестиции в основной капитал к ВРП.

Следует отметить, что данный показатель за последние 13 лет показывает колоссальную положительную динамику инвестиции в основной капитал к ВРП, которые превышали в среднем уровни показателей СКФО и пороговое значение.

С 2000 г. по 2013 г. инвестиции в основной капитал возросли в 42,3 раза, т.е. с 971 млн руб. до 41167,5 млн руб., а за I полугодие 2014 г. инвестиции в основной капитал — 10037,9 млн руб. или 172,8% к соответствующему периоду прошлого года.

Вместе с тем, ВРП на душу населения в Чеченской Республике на протяжении длительного периода времени значительно отстает как от среднего уровня субъектов СКФО, так и от среднероссийского показателя.

Так, в 2011 г. на одного жителя Чечни приходилось 66,99 тыс. руб. созданного в республике валового регионального продукта, что в 4,7 раза ниже среднероссийского и соответствует лишь 79 месту в Российской Федерации, а в СКФО — 6 место.

Следующим показателем, характеризующим способность экономики к устойчивому росту, служит индекс физического объема (ИФО) промышленного производства и ИФО продукции сельского хозяйства к предыдущему году.

В республике добыто полезных ископаемых на общую сумму 4115,9 млн руб., что составляет 104,4% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. Добыча нефти составила 456,1 тыс. тонн или 76,3% к аналогичному периоду 2012 г.

За январь—ноябрь 2013 г. потребителям отгружено продукции обрабатывающих производств на 2329,1 млн руб., или 155,0% к уровню аналогичного периода 2012 г.

Объем продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий республики в отчетном периоде 2013 г. в действующих ценах составил 13602,5 млн руб. или 119,6% к аналогичному периоду 2012 г. [7].

Но, оба показателя не удовлетворяют среднему уровню по СКФО и РФ.

Доходы консолидированного бюджета республики за январь—август 2014 г. сложились в сумме 44219,3 млн руб. и увеличились по сравнению с соответствующим периодом 2013 г. на 2,3%, при этом безвозмездные перечисления увеличились на 1,8%. Доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет 82,0%, налоговых и неналоговых поступлений — 18,0% [9].

В последние годы улучшилось финансовое состояние экономики региона, о чем свидетельствуют показатели второй группы экономической безопасности региона. Дефицит консолидированного бюджета, наблюдаемый в 2009—2012 гг., характеризует динамику роста, а в 2012 г. сменился на профицит. Индекс потребительских цен за этот период показывает хороший результат на фоне средних показателей СКФО и РФ, но наметилась тенденция к его снижению и приближению в 2012 г. к величине пороговых значений.

В целом, наблюдается финансовая неустойчивость и высокая степень зависимости, что обуславливает угрозу финансовой безопасности региона.

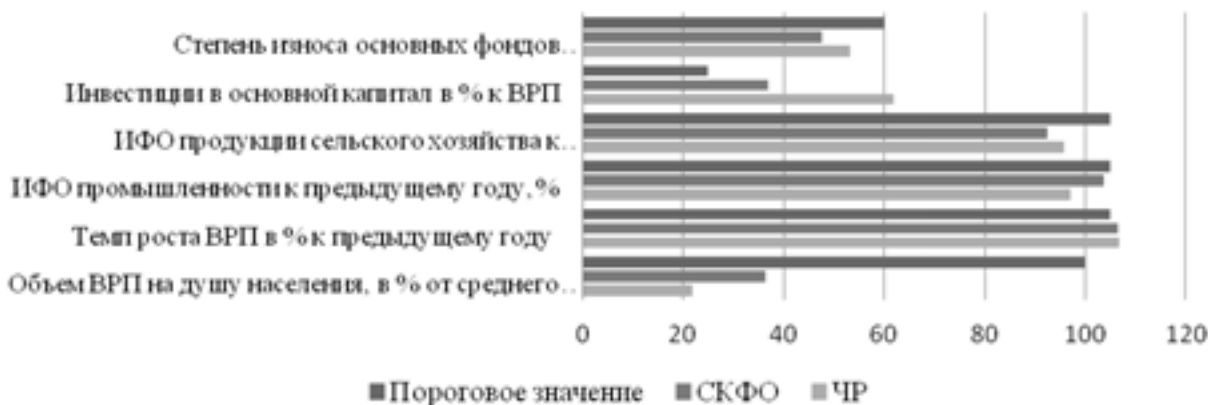


Рис. 2. Способность экономики региона к устойчивому росту за 2012 г.

Обобщенный показатель «Поддержка научного потенциала» в регионе осуществляется на недостаточном уровне. Так, доля численности занятых в науке в общей численности занятых в экономике, расходы НИОКР от ВРП не удовлетворяют никакие установленные средние и пороговые значения показателей, хотя за период с 2009 по 2012 гг. наблюдается положительная тенденция (табл. 2). Однако, расходы на образование в 2011 г. составляли около 9,1% к объему ВРП относительно 10% пороговых значений.

Многие ученые отмечают, что острота данной проблемы обусловлена разрушением научного потенциала региона в ходе военных действий и на реабилитацию потребуется время, так как она носит долгосрочный и фундаментальный характер.

Обобщенный показатель «Зависимость экономики от импорта важнейших видов продукции» характеризует внешнеэкономическую безопасность региона. Как показывают данные табл. 1, фактический показатель Чеченской Республики — один

из худших из всей системы показателей, принятых для оценки экономической безопасности. При пороговом значении 20%, его фактическое значение в 2009—2012 гг. возросло в 5 раз и составляет 101%.

Обобщенный показатель «Уровень и качество жизни населения» характеризует социальную и демографическую безопасность региона.

Количественная оценка по данному направлению осложняется тем, что по ряду показателей статистическая информация отсутствует. Например, «Коэффициент фондов», «Темп роста реальных доходов населения, %», «Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, % к общей численности населения», «Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения».

Тем не менее, основными индикаторами, отражающими социальное благополучие граждан являются: «Коэффициент безработицы, %» и «Уровень занятости, %» (рис. 3).

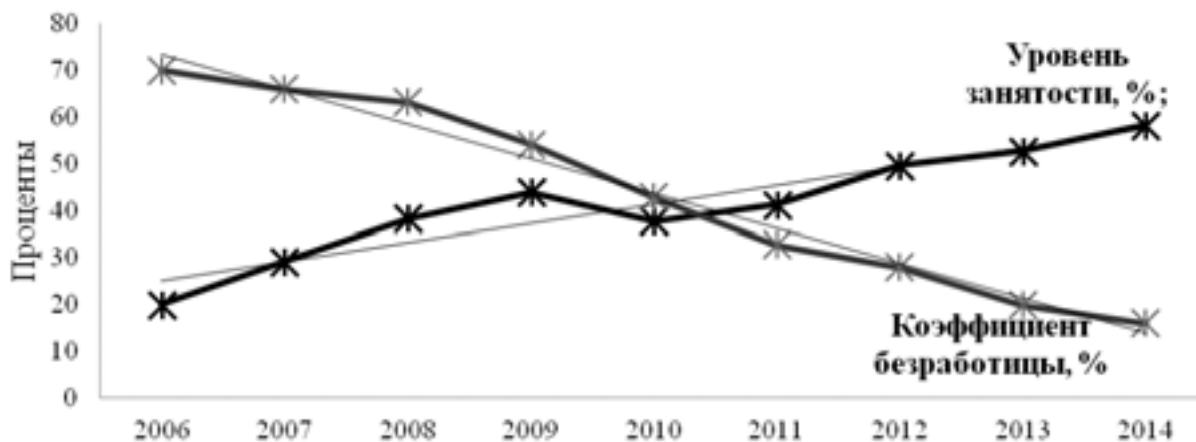


Рис. 3. Коэффициенты занятости и безработицы, %

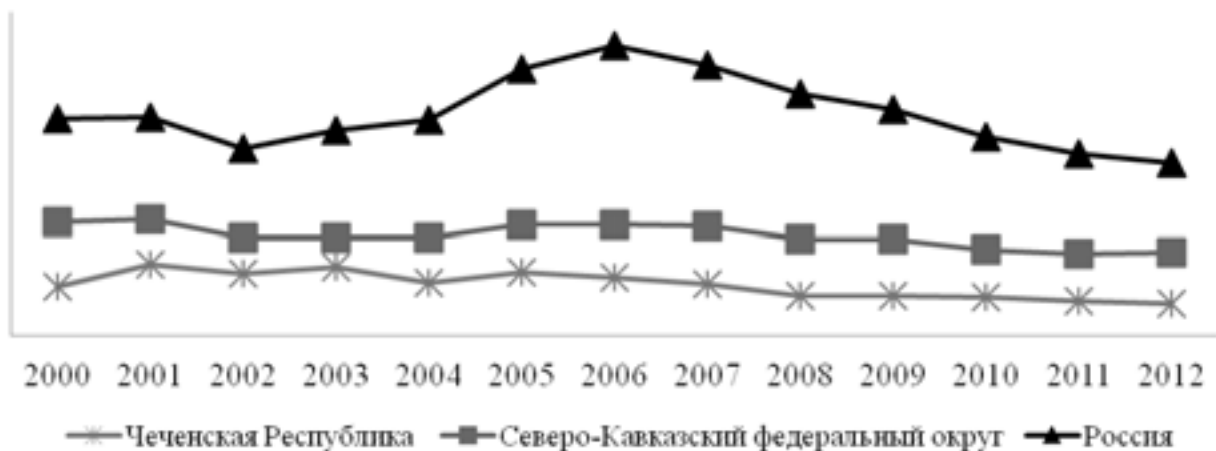


Рис. 4. Количество преступлений на 1000 чел. населения, единиц [10]

На графике наблюдаем определенные тренды за период с 2006 по август 2014 г. по уровню занятости и безработице. Несмотря на остающуюся острой, проблема безработицы в Чеченской Республике решается; если безработица сократилась в 4,4 раза, то занятость увеличилась почти в 3 раза. Это говорит о наметавшей тенденций по снижению социальной напряженности и, соответственно, повышению социальной безопасности региона.

Показатели «Обеспеченность жильем на 1 человека» и «Расходы на здравоохранение к ВРП» в ряде случаев достигает среднего уровня по СКФО, но не превышают уровень пороговых значений.

Показатель «Количество преступлений на 1 000 чел. населения» среднего уровня по СКФО и РФ не достигают, но установленный порог — 20 не превышает, что говорит о стабильности и безопасности региона.

А показатель продолжительности жизни превышает порог в 70 лет и средний уровень по СКФО и РФ.

Однако, в Чеченской Республике численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в 2012 г. составляла 21,8% от общей численности населения республики и несколько превышает пороговое значение 9%.

Наряду с общим падением жизненного уровня населения существенную угрозу социальной стабильности и экономической безопасности представляет резкое усиление дифференциации в доходах различных групп населения. В Чеченской Республике степень социального расслоения в 2012 г. достигла 7,8 раза, а пороговое значение — 8.

Фактические показатели экономической безопасности уровня и качества жизни населения свидетельствуют о том, что в республике *остается сложная демографическая ситуация*.

В частности, достаточно острая ситуация сложилась с «Коэффициентом младенческой смертности». С 2003 г. по 2012 г. коэффициент увеличился на 32,4%, что свидетельствует о низком качестве оказываемых медицинских услуг населению. А «Коэффициент рождаемости» в 2012 г. составил 26,2% — один из самых высоких в СКФО, (пороговое значение — 8%).

Таким образом, обобщая показатели, характеризующие экономическую безопасность Чеченской Республики по всем группам пороговых значений, можно сделать вывод о том, что по большинству анализируемых показателей регион не достиг пороговых значений.

Проанализировав обобщенные показатели по блокам по интегральной формуле КУЭБЧР (1), а также коэффициенты значимости (соотношения) фактического и порогового значений показателя по формулам K_{i1} (2) и K_{i2} (3) составлен график уровня экономической безопасности Чеченской Республики за 2009—2012 гг.

Такая ситуация свидетельствует (рис. 5) об определенной экономической нестабильности в Чеченской Республике в 2009—2012 гг.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что демографический рост, процессы консолидации населения и восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики в целом можно считать стабилизирующимися. Но при этом растущая

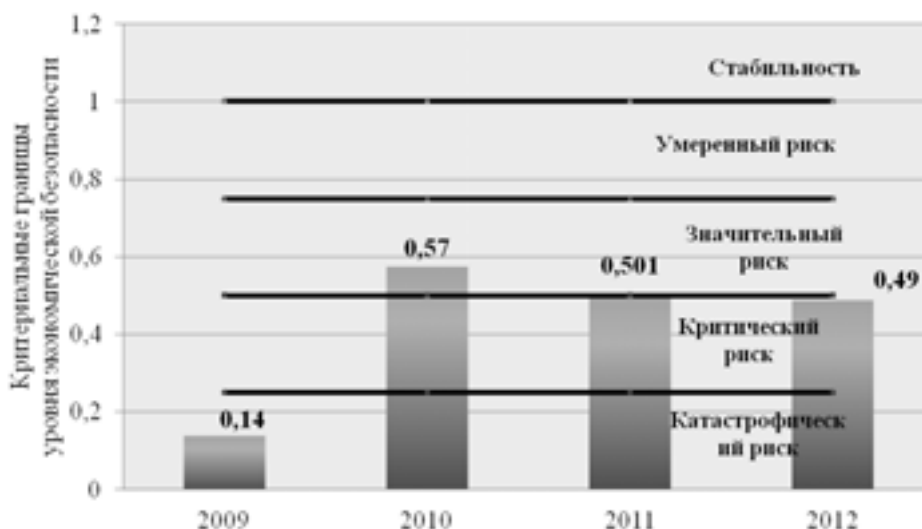


Рис. 5. Количественная оценка уровня экономической безопасности Чеченской Республики за 2009—2012 гг.

социальная дифференциация, продолжающийся рост цен на услуги и продукты, особенно на энергоносители, а также составляющей теневой части экономики региона порождают дополнительную тревогу относительно экономической безопасности Чеченской Республики.

Однако, имеющаяся положительная тенденция развития основных макроэкономических показателей региона позволяет предположить среднесрочный благоприятный экономический прогноз развития Чеченской Республики при условии также благоприятного экономического развития по России в целом.

Литература

1. Авторханов А.И. Социально-экономическое положение Чеченской республики / Из-во «Наука», М., 2006.
2. Цветкова В.Ф. «Цена» чеченского конфликта. [Электронный ресурс]. Научная библиотека КиберЛенинка / Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsena-chechenskogo-konflikta-po-materialam-otechestvennoy-periodicheskoy-pechati>. Дата обращения: 3 августа 2013 г.
3. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2001 г. № 889 (ред. от 29 декабря 2007 г.) «О Федеральной целевой программе «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)».
4. Постановление Правительства РФ от 15 июля 2008 г. № 537 (ред. от 8 декабря 2011 г.)

«О федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008—2012 годы».

5. Инвестиционный паспорт Чеченской Республики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.chechnya-invest.ru/?p=1867&l=ru>. Дата обращения: 12 апреля 2013 г.

6. Решеив С.С. «Основные характеристики чеченской республики на современном этапе ее развития» / АН ЧР. Грозный, 2013.

7. Общая информация о Чеченской Республике и г. Грозном. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.grozny.mid.ru/o_gr.htm. Дата обращения: 3 августа 2014 г.

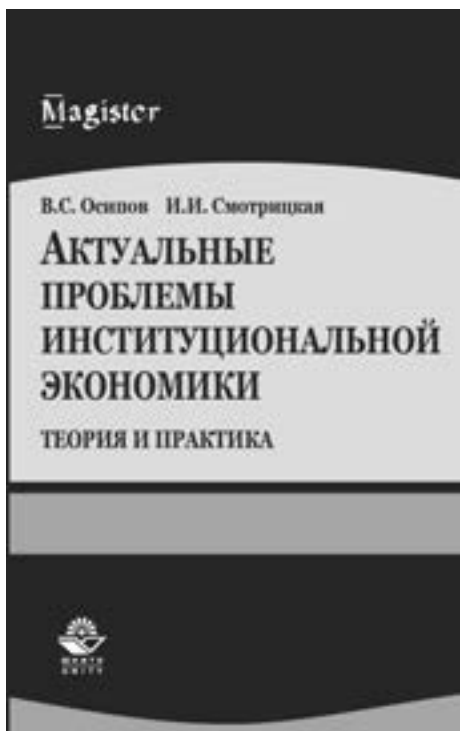
8. Третьяков Д.В. Организационно-методический инструментарий обеспечения экономической безопасности региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Д.В. Третьяков. Тамбов, 2012. 23 с.

9. Социально-экономическое положение ЧР за январь—август 2014 г. Чеченстат. Чеченская Республика, 2014 [Электронный ресурс]. http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/publications/official_publications/electronic_versions/ Дата обращения: 12 октября 2014 г.

10. Даурбеков С.С., Хадисов М.Р.Б. Сопоставительный анализ субъектов Юга России по интегральному методу в контексте экономической безопасности. // Сборник материалов XXXIII Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономических наук». Новосибирск, 2013. С. 98—99.

References

1. *Avtorkhanov A.I.* Economic and social situation of the Chechen republic / Publishing house «Science», M., 2006.
2. Tsvetkova V.F. «Price» of the Chechen conflict. [Electronic resource]. Scientific library of Kiberleninka/access Mode: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsena-chechenskogo-konflikta-po-materialam-otechestvennoy-periodicheskoy-pechati>. Date of the address: 3.08.2013.
3. The resolution of the Government of the Russian Federation of 21.12.2001 № 889 (an edition of 29.12.2007) «About the Federal target program «Economic Recovery and Social Sphere of the Chechen Republic (2002 and Next Years)».
4. Resolution of the Government of the Russian Federation of 15.07.2008 № 537 (edition of 08.12.2011). «About the federal target program «Social and Economic Development of the Chechen Republic for 2008—2012».
5. Investment passport of the Chechen Republic. [Electronic resource]. Access mode: <http://www.chechnya-invest.ru/?p=1867&l=ru>. Date of the address: 12.04.13.
6. *Reshiyev S.S.* «The main characteristics of the Chechen republic at the present stage of its development» / ChR. AN Grozny, 2013.
7. General information on the Chechen Republic and Grozny. [Electronic resource] access Mode: http://www.grozny.mid.ru/o_gr.htm. Date of the address: 3.08.2014.
8. Tretyakov D. V. Organizational and methodical tools of providing economic security of the region: dis.... edging. econ. sciences: 08.00.05 / D.V. Tretyakov Tambov, 2012. p. 23.
9. Economic and social situation for January-August, 2014 Chechenstat. Chechen Republics, 2014 [Electronic resource]. http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/publications/official_publications/electronic_versions/ Date of the address: 12.10.14.
10. *Daurbekov S.S., Hadisov M-R.B.* The comparative analysis of subjects of the South of Russia on an integrated method in the context of an economic bezopasnosti. // the Collection of materials XXXIII of the International scientific and practical conference «Topical Issues of Economic Sciences». Novosibirsk, 2013. P. 98—99.



Актуальные проблемы институциональной экономики. Теория и практика. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Magister»). Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 327 с.

В учебном пособии представлены современные течения институциональной теории: институциональное поле, институт контрактных отношений, институт общественных потребностей и иные важные позиции.

12 учебных кейсов содержат не только теоретический материал для подготовки, но и практические аспекты, необходимые студентам магистратуры и аспирантам при изучении курсов «Институциональная экономика», «Экономическая теория (продвинутый уровень)», «Государственное и муниципальное управление». К кейсам даются вопросы и задания, а также темы для дискуссий.

Для студентов магистратуры и аспирантов, обучающихся по экономическим специальностям. Может использоваться как для групповых семинарских занятий, так и для самостоятельной работы.



УДК 37

ББК 74.00

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОМ РАЗВИТИИ ЛИЧНОСТИ СТАРШЕКЛАССНИКОВ

*ЕКАТЕРИНА ВИКТОРОВНА МАЛЬЦЕВА,**соискатель Московского Государственного Университета Культуры и Искусств**Научная специальность 13.00.01 — общая педагогика, история педагогики и образования**E-mail: kate555.05@mail.ru**Научный руководитель: Ласкин А.А., доктор педагогических наук, профессор**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматривается культурное развитие личности старшеклассников с использованием компетентностного подхода развития личности в условиях учебной и социальной среды, под воздействием определенных условий и механизмов, которые характеризуются: отношением к учебной, спортивной и профессиональной деятельности, требовательности к окружающему социуму. Дана оценка субъектной позиции личности старшеклассников по отношению к собственному обучению и культурному развитию, и, как следствие, к учебной деятельности. Рассмотрен компетентностный подход в достижении учебных, профессиональных и жизненных планов; индивидуальный и компетентностный подход в учебной и социально — культурной деятельности у старшеклассников; показаны реальные пути их достижения.

Ключевые слова: культурное развитие личности старшеклассников, физическое развитие, компетентностный подход в развитии учебной и социальной среды старшеклассников, педагогическое взаимодействие в культурном развитии и обучении, профессиональная подготовка и образование, воспитание культурного развития и деятельности учащихся.

Annotation. The article considers the cultural development of the personality of pupils using the competence approach personal development in terms of educational and social environment, under the influence of certain conditions and mechanisms that are characterized by: their relation to academic, athletic and professional activities, the demands of the surrounding society. The estimation of the subjective position of the personality of pupils in relation to their own learning and cultural development, and, consequently, to educational activity. Considered the competence approach in the achievement of educational, professional and life plans. Individual and competence-based approach in educational and socio — cultural activities for high school students, shows the actual path to achieve them.

Keywords: cultural development of the personality of pupils, physical development, competence-based approach in the development of the educational and social environment of high school students, pedagogical interaction in the cultural development and learning, training and education, fostering cultural development and activities of students.

На наш взгляд, компетентностный подход к развитию личности старшеклассника в условиях социально-культурной деятельности предполагает преобразование личности в более сложное состояние, конституирующее свои собственные элементы.

Понятие «компетентностный подход» получило распространение в начале 21 в. в связи с дискуссиями о проблемах и путях модернизации российского образования. Компетентностный подход предполагает не просто усвоение учеником отдельных друг

от друга знаний и умений, а овладение ими в комплексе. В связи с этим по иному определяется система методов обучения и развития личности старшеклассника. В основе выбора и конструирования методов обучения лежит структура соответствующих компетенций и функций, которые они выполняют в образовании и социально-культурном развитии личности молодых людей.

Общеобразовательная школа формирует основной уровень компетентности учеников, до-

статочный для эффективного решения проблем во всех сферах деятельности и во всех конкретных ситуациях, тем более в условиях быстро меняющегося общества, в котором появляются и новые сферы деятельности, и новые ситуации. Цель школы — формирование ключевых компетентностей. Компетентностный подход, социально-культурное развитие и модернизации образования предполагают, что в основу обновленного содержания общего образования будут положены ключевые формы компетентностного подхода. Предполагается, что в число формируемых и развиваемых в школе ключевых компетентностей должны войти информационная, социально-правовая, культурная и коммуникативная компетентность. Данный подход к определению ключевых компетенций соответствует пониманию фундаментальных целей общешкольного образования:

- ❖ научить получать знания (учить и учиться);
- ❖ научить работать и зарабатывать (учение для труда);
- ❖ научить жить в социуме (учение для бытия);
- ❖ научить жить вместе (учение для совместной жизни).

Компетентностный подход формируется в процессе обучения, и не только в школе, но и под воздействием семьи, друзей, работы, политики, религии, культуры и др. Таким образом, реализация компетентностного подхода зависит от всей в целом образовательно-культурной ситуации, в которой живет и развивается школьник. Применительно к каждой компетентности можно выделять различные уровни ее освоения: минимальный, продвинутый или высокий.

Прежде чем приступить к построению самого элементарного фрагмента методологического подхода, необходимо указать реальные образования, репрезентирующие, по крайней мере, исходные идеальные параметры личности школьника.

С точки зрения методологических подходов к развитию личности старшеклассника в социально-культурной деятельности компетентностный подход и социально-культурное развитие личности рассматривается как синоним диады «отдых — работа» и т.д. Он нацелен на то, чтобы помочь молодым людям добиться успеха в жизни, сохранить здоровье, которое, по определению Всемирной организации

здравоохранения, есть не только отсутствие болезней, но и состояние культурного и духовного благополучия. В условиях социально-культурной деятельности методологический подход приобретает значимость в контексте становления личности «здоровой во всех отношениях».

На этом основании выходим на уровень исследования компетентностного подхода и социально-культурного развития личности старшеклассника в широком смысле — как развитие творческих возможностей личности. Индивидуальные возможности старшеклассников и компетентностный подход в социально-культурном развитии личности определяются гибкой системой, включающей творческую составляющую, ибо одна и та же деятельность может рассматриваться и с точки зрения творческой или репродуктивной деятельности. Социально-культурная деятельность может различаться по видам, что определяет необходимость комплексного учета всех факторов, связанных с активизацией одних и «отдыхом» других функциональных систем молодого организма старшеклассника.

Поэтому особую значимость приобретает содержание социально-культурной деятельности и развитие в компетентностном подходе способностей, раскрывающих творческий потенциал личности. Развитие творческих возможностей личности в условиях социально-культурной деятельности обеспечивается целями развития культуры «идеальной» личности.

На основании этого можно сделать вывод о том, что социально-культурная деятельность способствует воссозданию личности в психическом (интеллектуальном, эмоциональном), культурном, духовном и физическом аспектах целостного развития личности старшеклассника.

Компетентностный подход в развитии личности старшеклассника в условиях социально-культурной деятельности, в котором должны учитываться возможности восстановления физической и интеллектуальной трудоспособности личности, его выхода из стрессовых состояний, вызванного нарушением естественного ритма жизни в современном урбанизированном и техногенном обществе, которое распространяется на работу, обучение, быт. При этом проблемы здоровья молодого человека во многом зависят от экологического, социальными, культур-



ного, политического, экономического состояния общества.

Появилась новая отрасль знания — рекреология, которая, в отличие от терапии, направлена на создание благоприятных в физическом, социальном, культурном и т.д. режимов жизнедеятельности, которые определяют самочувствие и трудоспособность личности. Данное обстоятельство имеет существенное значение в компетентностном подходе и социально-культурном развитии личности старшеклассника. При разработке и внедрении методологических подходов к развитию личности старшеклассника в условиях социально-культурной деятельности идея может быть реализована не в отдельности от других, а в контексте интеграции развивающей воспитательной, образовательной, развлекательной и, собственно, рекреационной функций [1].

Разработка и реализация компетентностного подхода и социально-культурных программ должна осуществляться рабочими группами, в состав которых входят специалисты в разных областях: педагоги, социологи, культурологи, медики, психологи, что может обеспечить системный, междисциплинарный подход к решению проблемы. Для этого необходима специальная подготовка указанных специалистов к сотрудничеству, нахождению «единого языка». А специалисты социально-культурной деятельности должны быть готовы к плодотворному сотрудничеству с медико-психологическими службами (на базе школ, спортивно-оздоровительных, туристических и других учреждений), овладевать соответствующими знаниями и умениями при работе по социально-культурному развитию личности старшеклассника.

Следует остановиться и на таком понятии, как физическая рекреация, которая понимается как формы двигательной активности, направленные на восстановление сил, израсходованных в процессе учебы, как восстановление сил средствами спорта или понимания ее как социально-культурного явления. В изучении физической рекреации выделяются многочисленные признаки, составляющие ее основное содержание. Это двигательная активность, физические упражнения, которые осуществляются в свободное или специально выделенное время. И, наконец, культурно-ценностные ориентации, кото-

рые содержат интеллектуальные, эмоциональные и физические компоненты в развитии личности старшеклассника.

Здесь преимущество компетентностного подхода в социально-культурном развитии и педагогическом воздействии состоит в том, что воспитательные компоненты носят часто развлекательный (гедонистический) характер, преимущественно в естественных условиях. Соответственно такому многообразию признаков физической и культурной рекреации выделяются и разные ее формы.

В настоящее время методологический подход к социально-культурному развитию личности старшеклассника наиболее полно разработан в теории и методике физической культуры, что обеспечивает нормальное ее функционирование.

В данной концепции основной акцент делается на физиологической стороне развития личности старшеклассника, другие же стороны: познавательная, культурологическая, коммуникативная, развлекательная — рассматриваются как сопутствующие для решения главной задачи. Такой подход определенным образом сужает концепцию компетентностного подхода, однако, на наш взгляд, представляет несомненный интерес в качестве основной составляющей методологического подхода к развитию личности старшеклассников в условиях социально-культурной деятельности.

Особенно следует отметить, что компетентностный подход и социально-культурное развитие личности старшеклассника в условиях социально-культурной деятельности приводят к пониманию культуры, физического воспитания, интеллектуального развития, имеет познавательные, оздоровительные, ценностно-ориентированные и другие составляющие, позволяющие выйти за пределы отдельных направлений и рассматриваются системно.

Таким образом, компетентностный подход и методологические подходы к развитию личности старшеклассников в условиях социально-культурной деятельности дают возможность глубже постичь и в дальнейшем осмыслить связь творчества и самореализации. Речь идет не просто о компенсации личностью в условиях социально-культурной деятельности в физических, психической, интеллектуальной сферах, но и в культурной, духовной, экзистенциальной деятельности, связанных с реа-

лизацией своих способностей, стремлений, потребностей в самовыражении, в проявлении своих способностей сил, самосовершенствовании, творческом развитии.

Отсюда, ведущим в компетентностном подходе к развитию личности в условиях социально-культурной деятельности является общение.

Именно, в условиях социально-культурной деятельности молодой человек имеет возможность действовать в своих собственных интересах, на основе общения, тогда как в сфере наступающей профессиональной деятельности общение носит локальный характер. Поэтому личность старшеклассника при компетентностном подходе в условиях социально-культурной деятельности имеет доступ к тем ценностям, которые невозможно получить в процессе труда.

В социально-культурном развитии личности старшеклассника обнаруживается истинный облик личности, ее сущность. Здесь в гораздо большей степени, нежели профессиональной деятельности осуществляется влияние на иерархию ценностей старшеклассников, их отношение к вопросу о смысле жизни, цели человеческого существования. Следовательно, достижение целеполагания в социально-культурной деятельности во многом предопределяется способностью педагогов к предвидению результата еще до того, как будет реально осуществлено, что задумано.

Анализируя совпадения и различия в выборе культурно — досуговых занятий, мы выделяем, что преобладающее число совпадений относится к занятиям, связанным либо косвенно, либо непосредственно с основной деятельностью окружающего социума. Так, посещение театров и чтение литературы для пожилых людей являются наиболее распространенными видами досуговых увлечений. А менее распространенными оказались занятия для молодежи, наиболее удаленные от групповых интересов и задач, например, туристические поездки, занятия физкультурой и спортом.

Насколько сильным будет влияние компетентностного подхода и социально-культурное развитие личности старшеклассника, зависит от двух основных факторов: уровня сплоченности участников художественной самодеятельности, клубов по интересам и характера ориентации участников

на культурные ценности преподавателя — руководителя. Поэтому перед руководителями коллективов художественной самодеятельности всегда должна быть задача нового поиска и предоставления участникам именно той информации, которая в той или иной ситуации будет не только актуальной, полезной, но и легко усваиваемой, соответствующей их подготовленности. Многого зависит от того, как преподаватель передает информацию, как расставляет оценочные акценты, и на что ориентирует в организации самостоятельной работы. Кроме того, преподавателю всегда следует учитывать атмосферу, настроение, эмоциональное состояние и индивидуальные психологические особенности и социально-культурное развитие личности старшеклассника.

Следовательно, межличностное общение внутри коллектива старшеклассников выступает одним из основных культурно — ориентирующих факторов. Прежде всего, коллектив одноклассников становится основным организатором культурно — досуговой деятельности личности, поскольку наибольший объем в досуге у молодежи принадлежит домашним занятиям и подготовке, мелкогрупповым занятиям и репетициям, выступлениям на спортивных соревнованиях и различных совместных культурных мероприятиях. При опросе старшеклассников, в противовес социально-культурному развитию личности старшеклассника, не было выявлено активного интереса к языку, стремления добиться грамотной речи культурного человека. Поэтому, увидев глубину проникновения в человеческие взаимоотношения у классиков отечественной литературы, постигнув, насколько разнообразны эти взаимоотношения, старшеклассники приобщались не только к культуре речи, но и к подлинной культуре человеческих взаимоотношений.

Анализируя полученные в ходе наблюдения за учащимися данные мы обнаружили значительные изменения в выборе и организации участниками языковых средств, в выборе способов выражения ритуальных приветствий, прощаний и слов для выражения сильных эмоций. Речь старшеклассников стала намного богаче, образней, состав лексики заметно расширился, молодые люди практически перестали допускать «переборы» в использовании средств просторечия и молодежных жаргонов. Со-



вершенствуя свою речь, они заметно приблизились к носителям литературного языка.

Чтобы сравнить изучение процесса социально-культурного развития личности старшеклассника в обычных условиях, и компетентностный подход в условиях организации досугового общения, мы выделяем высокий уровень компетентности, положительную динамику развития всех качеств личности и развитие личности в условиях социально-культурного развития учреждений культуры.

Итак, компетентностный подход и социально-культурное развитие личности старшеклассника с учетом социально-культурного пространства достаточно эффективно обеспечивает развитие учебных, воспитательных, профессионально — значимых и личностных качеств личности подростка, позволя-

ющее успешно осуществлять его развитие и деятельность.

Литература

1. *Лазарев М.А.* Технология творческого развития студентов педагогических вузов на основе формирования художественной культуры // Гуманитарное пространство. Международный альманах. М., 2012. Т. 1. № 3. С. 523—532.

References

1. *Lazarev M.A.* Technology of creative development of students of pedagogical higher education institutions on the basis of formation of art culture // Humanitarian space. International almanac. M., 2012. T. 1. № 3. P. 523—532.

УДК 37

ББК 74.00

ЗАЧЕНИЕ ДУХОВНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ДЛЯ СОВРЕМЕННЫХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ПАШКОВ,

кандидат педагогических наук Московского гуманитарного университета

Научная специальность 13.00.01 — общая педагогика, история педагогики и образования

E-mail: v...pashkov@mail.ru

Научный консультант: Ситаров В.А., заведующий кафедрой педагогики и психологии высшей школы АНО ВПО «Московский гуманитарный университет», доктор педагогических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется значение духовных ценностей для военнослужащих в процессе их деятельности; особое внимание уделяется наиболее важным ценностям, которые имеют особое влияние на человека. Предлагается краткая классификация ценностей.

Ключевые слова: ценности, воспитание, понимание, военнослужащий.

Annotation. The article talks about the importance of spiritual values for military personnel in the course of their activity, paid attention to the most important values that have a particular impact on people. A brief classification of values.

Keywords: values, education, understanding, a serviceman.

Человек, организуя свою деятельность, ищет в жизни правильные направления, ориентиры, ценности, пути решения своих задач, определяется с критериями правильного выбора и осмысления своего

предназначения. При этом направлений и ориентиров перед людьми имеется множество. Одни стремятся познать окружающий мир с научной точки зрения, другие стараются практически совершен-

ствоваться в общественной, технической и хозяйственной деятельности, третьи — чувством красоты выразить весь этот прекрасный мир, четвертые — философски и религиозно познать истинные духовные ценности.

Такое состояние человека выражается в его потребности реализовать себя. Если человек проявит активность и устремленность в понимании ценностей, то он может выйти на правильный путь и дойти до истинных духовных ценностей. И потребность в этом есть у каждого человека; одному удастся обрести истинные духовные ценности, а у другому не удастся, так как не хватает ни терпения, ни усердия, ни времени.

Потребность — это нужда человека в чем либо. Потребности человека очень многообразны. Профессор В.А. Ситаров [7, с. 143] на основе обобщения литературных материалов выделяет следующую классификацию по:

- ❖ характеру и природе возникновения: естественные, социальные, интеллектуальные;
- ❖ сфере жизнедеятельности: материальные и духовные;
- ❖ экономической количественной определенности: абсолютные, действительные и платежеспособные;
- ❖ степени конкретизации: общие и конкретные;
- ❖ степени удовлетворения: удовлетворенные, неудовлетворенные;
- ❖ степени настоятельности: насущные, менее насущные, отдаленные;
- ❖ объектам: в материальных благах, услугах и духовных ценностях;
- ❖ степени активности: активные и пассивные;
- ❖ степени рациональности: рациональные и иррациональные («псевдопотребности»);
- ❖ степени реальности: реально осуществимые и нереальные;
- ❖ степени перспективности: социально перспективные и бесперспективные.

Вышеизложенные потребности охватывают все стороны деятельности личности. Человек в своей жизни может реализовывать возникающие у него потребности довольно успешно. Это уже зависит от его личной заинтересованности, от определенных

условий, которые окружают его, от состояния здоровья и т.п.

Потребность для человека является источником его активности.

Профессор В.Д. Ситаров считает, что активность как центральная составляющая поведения человека не возникает сама по себе спонтанно, а детерминирована определенными состояниями человека как организма, социального индивида и личности, выражающими зависимость его от окружающей среды: материальной, социальной, духовной [7, с. 142].

В соответствии с вышесказанным, актуальную значимость приобретает проблема формирования духовных ценностей человека. Решение данной проблемы позволит человеку находиться в гармонии с другими людьми и с самим собой.

Ценность — это идея, конечная цель, основной стандарт действительного.

Педагог Н.Н. Голезякова [1, с. 16] ценностью называет то, что ценят, что является значимым. Ценность рассматривается как совокупность общечеловеческих значимых нравственных категорий, выступающих в виде эталонов. Под ценностями понимаются специфические социальные определения объектов окружающего мира, которые выявляют их положительные и отрицательные значения для человека и социума. Ученый Е.В. Кучеров [5, с. 33] считает, что ценность для человека делает его жизнь более привлекательной, осмысленной, что позволяет ему умело ориентироваться в мире и правильно понимать его различные явления. Педагог И.Г. Корепанова [4, с. 41] характеризует ценности как своеобразный внутренний регулятор человеческих поступков, поведения; они как бы входят во внутренний мир человека в процессе образования и при непосредственном общении с другими людьми. Личность, познавая имеющиеся в обществе ценности, с одной стороны, развивает и обогащает свою жизнь, а с другой стороны, своим опытом и своими ценностями делится с обществом.

По мнению философа И.А. Ильина [3, с. 148], ценность есть идеал, высшее, совершенное, объективное, всеобщее и необходимое достоинство.

Ученые в основном рассматривают ценности в следующей последовательности: высшие ценности, общественные ценности и личные ценности.

- ❖ Высшие духовные ценности включают в себя: стремление к идеалу, которым явил в себе Господь Иисус Христос (В.В. Зеньковский, С.Ю. Дивногорцева, А.И. Осипов, Н.Е. Седова, О.Б. Шельгина);
- ❖ связь с Богом (О.Н. Забегайло, Д.Н. Кравченко, Шестун Евгений (игум.), Н.Л. Шеховская);
- ❖ стяжание Духа Святого (И.А. Ильин, Е.В. Номогаева);
- ❖ ценность свободы (ненасилия) — одухотворенности всех трех сторон человеческой психики: эмоциональная сторона приобретает стремление к красоте, воля — приобретает стремление к бескорыстным поступкам, ум — стремление к идеальности» (В.А. Ситаров, Ю.Н. Штретер).

Общечеловеческими и национальными ценностями являются:

- ❖ нормы и принципы жизни, позитивное поведение, социальный статус в обществе, государстве (Е.П. Белозерцев, И.Ф. Исаев, Н.С. Катунина, И.А. Колесникова, Е.В. Кучеров, О.Н. Лушникова, Л.В. Мардахаев, Н.Н. Никитина, Ю.Г. Носков, В.М. Пустовалов, В.А. Слостенин, М.С. Тарасиков, Е.Н. Шиянов);
- ❖ характер взаимоотношений в обществе (Т.А. Берсенева, Н.М. Борытко, В.Г. Горецкий, Н.А. Лазарев, Н.Н. Никитина, О.А. Платонов, Л.В. Романюк, В.С. Стрелов, В.Д. Шадриков).
К личным ценностям относятся:
- ❖ познавательные, творческие, моральные — целостная личность (И.Г. Корепанова);
- ❖ устойчивость жизненной позиции — стремление к общечеловеческим идеалам добра, справедливости, чуткости, честности, терпимости, уважению индивидуальности каждого человека (В.И. Слободчиков, И.А. Соловцова, М.С. Тарасиков).
- ❖ сознательная устремленность человека к совершенству (М.С. Боброва, В.В. Знаков, О.Л. Янушкявичене).
- ❖ постижение смысла жизни (В.А. Беляева, Ю.А. Левченко).

Ориентация на высшие духовные ценности является для человека основополагающим ориентиром духовного бытия.

Обычно ученые к видам ценности относят добро, красоту и истину (И.А. Ильин, А.П. Колпакова, В.Ю. Троицкий, Н.П. Шабалкина).

Добро как совершенное по достоинству и качеству душевное состояние есть верховный критерий и мерило всякой нравственной оценки; есть верховная цель для всякой этически-волящей воли [3, с. 338].

Красота — это категория, обозначающая совершенство объекта, который вызывает у человека эстетическое наслаждение.

Итак, что есть истина? Этот же вопрос задавал Господу Иисусу Христу Понтий Пилат при допросе (Ин. 18, 38).

Профессор А.И. Осипов [6, с. 154] приводит доводы с позиции философии, науки, мистики и религии. В философии истина — это искомый результат деятельности «чистого разума», ибо истина рациональна и может быть выражена в конкретных понятиях и суждениях. В науке истина рассматривается как адекватное постижение эмпирически рациональным путем «объективной реальности» или «полезная» модель этой реальности. Мистика объясняет истину как невыразимое «Нечто», которое переживается личностью в опыте внутреннего с ним слияния. Познание «Нечто» глубоко интимно, поэтому оно не связано, по существу, ни с каким учением, ни с какой религией, хотя и присутствует в каждом из них. В христианстве истина есть Сам Бог, непостижимый по существу, но бесконечно познаваемый в Своих действиях (энергиях), многообразно, открывающихся человеку. Полнота откровения Истины-Бога дана человеку в Господе Иисусе Христе.

В христианстве понимание истины своеобразно и заметно отличается от других религий и учений. В Священном Писании говорится, что Бог не только творец всего мироздания, Он есть само Бытие «Я есмь Сущий (Исх. 3, 14)», т.е. сама Истина. Это утверждение углубляется еще той уникальностью, что христианство исповедует Истину как Богочеловечество, соединение в Господе Иисусе Христе двух природ — божественной и человеческой.

В определении IV Вселенского Собора содержится четыре термина, которыми описывается порядок соединения Божественной и человеческой природ в едином Лице Сына Божия — неслитно, неизменно (непреложно), нераздельно и неразлучно.

Сам Господь Иисус Христос говорит о Себе: «*Я есмь путь и истина и жизнь (Ин. 14, 6)*». Поэтому Истина есть не что, а Кто.

Итак, теперь ясно, почему на вопрос Понтия Пилата — «Что есть истина?» Господь Иисус Христос промолчал. Правильнее вопрос должен быть поставлен не что, а «Кто есть истина?».

Познание Истины человеком происходит только через богоуподобление.

Профессор А.И. Осипов [6, с. 170] утверждает, что познавая истину, человек приходит к следующему пониманию:

1) Истина есть духовное, разумное, благое, личностное Существо, а не человеческое состояние или мысль, или логический вывод, или теоретическая абстракция, или, тем более, материальный объект;

2) познание Истины осуществляется не одной какой-либо способностью человека (рассудком, чувством), но целостной человеческой личностью;

3) познание Истины осуществляется на пути правильной (праведной) христианской жизни, постепенно преображающей человека из состояния страстного, болезненного в новое, святое, богоподобное;

4) только через соединение со Христом человеку открывается правильное видение существа тварного мира как единого организма, а не как чуждому ему объекта исследований, эксперимента и потребления;

5) настоящая жизнь (земная) является переходящей формой бытия личности, необходимым условием самопознания и познания необходимости Христа;

6) познание Христа-Истины есть совершенное, вечное благо.

Итак, обращение военнослужащих к высшим ценностям позволит не только качественно решить задачи профессиональной деятельности, но и развить у них творчество, вдохновение, повлиять на позитивное включение их в военную жизнь, желание познать Истину.

Воспитываясь на высших духовных ценностях человечества, военнослужащие могут обрести индивидуальное правильное понимание мира и стать зрелыми и духовными личностями.

Литература

1. *Голезякова Н.Н.* (2006) Традиции кубанского казачества в военно-патриотическом воспитании защитников Отечества середины XIX — начала XX века: дис. ... канд. пед. наук. Анапа.
2. *Дивногорцева С.Ю.* (2008) Духовно-нравственное воспитание в теории и опыте православной педагогической культуры. М.: ПСТГУ.
3. *Ильин И.А.* (2013) Философия как духовное делание. М.: ПСТГУ.
4. *Корепанова И.Г.* (2002) Формирование ценностей образования у студентов-первокурсников в процессе адаптации к обучению в вузе: дис. ... канд. пед. наук. Киров.
5. *Кучеров Е.В.* (2008) Противоречия духовного мира офицера современной российской армии: дис... канд. филос. наук. Москва.
6. *Осипов А.И.* (2008) Путь разума в поисках Истины. М.: Даниловский благовестник.
7. *Ситаров В.А.* (2013) Социальная педагогика: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт.

References

1. *Golezyakova N.N.* (2006) Traditions of the Kuban Cossacks in military patriotic education of defenders of the Fatherland of the middle of XIX — the beginnings of the XX century: the dissertation ... of candidate of pedagogical Sciences. Anapa.
2. *Divnogortseva S.Yu.* (2008) Spiritual and moral education in the theory and experience of orthodox pedagogical culture. M.: PSTGU.
3. *Ilyin I.A.* (2013) Philosophy as spiritual making. M.: PSTGU.
4. *Korepanova I.G.* (2002) Formation of values of education at first-year students in the course of adaptation to training in higher education institution: the dissertation ... of candidate of pedagogical Sciences. Kirov.
5. *Drivers E.V.* (2008) Contradictions of an inner world of the officer of modern Russian army: yew ... edging. philos. sciences. Moscow.
6. *Osipov A.I.* (2008) A way of reason in search of Truth. M.: Danilovsky blagovestnik.
7. *Sitarov V.A.* (2013) Social pedagogics: The textbook for bachelors. M.: Urite.

ПРИНЦИПЫ И ПРИОРИТЕТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

ВИТАЛИЙ ЮРЬЕВИЧ БЕЛЬСКИЙ,

начальник кафедры социологии и политологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор философских наук, профессор

ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ЖУРАВЛЕВ,

Генеральный директор Института региональных исследований

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается государственная кадровая политика как система целей, задач, принципов и приоритетов деятельности государственных органов по формированию и рациональному использованию трудовых ресурсов РФ. Определяется основная задача — выявление стратегии и политического курса работы с кадрами.

Ключевые слова: кадры, политика, субъект, актор, трансформация, концепции, элита, государственный аппарат.

Annotation. The article shows, that state personnel policy is by definition a system of goals, objectives, principles and priorities of the public authorities on the formation and rational use of labor resources of the Russian Federation. Defines the main task — identifying strategies and policy work with the staff.

Keywords: personnel, policy, subject, actor, transformation concept, the elite, the state apparatus.

Анализируя явление кадровой политики, мы неизбежно приходим к необходимости определения данного феномена. Мы определяем кадровую политику государства как систему научно обоснованных и закреплённых в официальных документах целей, задач, принципов и приоритетов деятельности государственных органов по формированию, развитию и рациональному использованию трудовых ресурсов, мобилизации и профессиональному использованию кадрового состава государственной гражданской службы. Другими словами, основной задачей государственной кадровой политики является определение стратегии и политического курса работы с кадрами на общегосударственном уровне. Сюда же мы можем отнести стратегию и тактику деятельности на кадровом уровне каждого субъекта, вовлечённого в организацию и осуществление управленческих практик. Основная функция государства здесь выражается в процессе создания и воплощения государственной политики в жизнь¹. Это, в свою очередь, обеспечивается системой государственных

органов, которые зависят от корректной кадровой политики.

Современное положение дел в сфере государственного управления породило необходимость формулировки концепции государственной кадровой политики. Трансформации современной политической картины и необходимость адекватного изменения государственной политики предъявляет повышенные требования к человеческому капиталу². Отсюда следует, что приоритетным направлением в области государственной кадровой политики является повышение профессионализма, разумное использование знания и интеллектуального потенциала государственных служащих для развития общества и государства³.

Кадровая политика как социальное явление имеет многослойную структуру, включающую в себя множество акторов. По своему содержанию она представляется значительно шире, чем государственная кадровая политика, где основной субъект деятельности — государство. Именно на общегосударственном уровне, наряду с уровнем субъек-



ектов федерации, кадровая политика приобретает государственный характер. При этом необходимо разграничить понятия политической элиты, политического класса и государственного аппарата. В данном случае, политическая элита — это определенная группа лиц, которая профессионально занимается деятельностью в сфере управления государством, включая партии и другие политические институты. Именно на государственном уровне в рамках государственного аппарата, который представляет собой систему государственных органов, действующих взаимосвязано, политическая элита концентрирует в себе высшую власть в обществе, в итоге определяя путь его развития. Политическая элита является достаточно узкой частью широких по своей сути элитарных слоев общества. В них входят не только политики, но и финансисты, интеллигенты, ученые, профессионалы высшего уровня из разных областей. При этом политическая элита, сосредотачивая в своих руках власть, не отражает типичных потребностей общества и действует исходя из интересов высшей прослойки. Нужно отметить, что по сути своей элита неоднородна, что обуславливает определенные особенности ее функционирования⁴.

Существующая на сегодняшний день политическая ситуация в Российской Федерации обусловила объективную потребность в выработке современной концепции государственной кадровой политики. В связи с этим проблема формирования, совершенствования и эффективности кадров является актуальной при обеспечении процесса дальнейшего государственного развития, становления российской государственности, рыночной экономики и формирования гражданского общества. Поскольку реалии настоящего времени сформированы сочетанием государственного регулирования и рыночных механизмов, необходим рекрутинг нового типа кадров, которые способны организовывать, координировать и инициировать работу других в условиях демократии и свободных экономических отношений.

Сложившаяся в современной России ситуация с организацией государственной службы и осуществлением кадровой политики является одной из ключевых проблем. Об этом свидетельствуют многочисленные дебаты среди ученых, обще-

ственных деятелей и политиков. Реформирование аппарата, совершенствование механизмов отбора и определение функционала чиновника для многих авторов представляется необходимым для дальнейшего развития государства в целом. Смена ориентиров государственного, экономического и общественного развития России ведет за собой изменение принципов государственной кадровой политики. Основы и перспективы укрепления государственности современной Российской Федерации позволяют сформулировать основные цели: обеспечение высокого профессионализма на уровне как управленческого, так и технологического процессов; эффективное использование интеллектуально-кадрового потенциала; создание благоприятных условий для самореализации работника и стимуляция его профессиональных компетенций и карьерного роста.

Исходя из вышесказанного и возможностей кадрового потенциала в настоящее время приоритетными направлениями необходимо считать следующие:

- ❖ рекрутинг высококвалифицированных и профессионально компетентных кадров для государственной гражданской службы Российской Федерации;
- ❖ формирование кадров рыночной экономики совместно с предпринимательскими структурами;
- ❖ реформирование системы высшего и среднего профессионального образования;
- ❖ обеспечение трудовой занятости населения в максимально возможном объеме;
- ❖ разработка и обеспечение новой нормативно-правовой базы кадровой работы;
- ❖ создание базы информационного и научно-аналитического обеспечения государственного регулирования в сфере кадровой политики.

Отметим, что важнейшими компонентами государственной кадровой политики являются федеральная и региональная кадровая политика. На федеральном уровне государственное регулирование кадровых процессов должно осуществляться на фоне изменяющихся демографических условий и отношений, корректирующихся и взаимно согласованных интересов центральной власти и субъектов

Федерации. На этом уровне закладывается основа общегосударственной кадровой политики, которая реализует федеральные полномочия и компетенции в данной сфере. Однако, осуществление кадровой политики не сводится исключительно к рекрутингу управленческого персонала на федеральном уровне. Содержание деятельности федеральной государственной службы, ее текущие задачи и основные приоритеты определяются тем, что она представляет собой часть административно-распорядительной работы федеральных органов власти по управлению персоналом как в центральных, так и территориальных органах. Именно посредством деятельности федеральной государственной службы выражаются основные начала общегосударственной кадровой политики.

На федеральном уровне выделяются следующие приоритетные направления:

- ❖ разработка и внедрение системы хэдхантинга и рекрутинга кадров в аппарат федеральных органов власти;
- ❖ нормативно-правовое обеспечение процедур и механизмов реализации конституционных полномочий Президента, федеральных органов власти и менеджмента в сфере кадровой политики;
- ❖ формирование федерального кадрового резерва с привлечением как внутренних, так и внешних источников пополнения для обеспечения здорового функционирования государственного аппарата на разных уровнях государственной власти;
- ❖ создание упорядоченной и относительно централизованной системы управления персоналом и взаимодействия кадровых служб различных субъектов Федерации.

Основными функциями кадровой службы органа государственной власти являются:

- ❖ проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, аттестация служащих, осуществление испытания кандидатов при замещении государственных должностей;

- ❖ документирование и фиксация решений государственных органов, связанных с прохождением государственной службы; ведение личных дел и трудовых книжек; осуществление процесса увольнения и альтернативных способов освобождения от государственной службы;
- ❖ консультирование государственных служащих по вопросам их правового статуса; соблюдения государственной тайны и других ограничений, связанных с должностными полномочиями;
- ❖ исследование и анализ уровня профессиональных компетенций государственных служащих; обеспечение повышения квалификации и дальнейшего образования государственных служащих.

Очевидно, что государственная кадровая политика в Российской Федерации нуждается в реформировании. Это связано с тем, что в современных условиях именно совершенствование управления на государственном и муниципальном уровнях выступает важнейшим критерием успешного решения общественных проблем и укрепления российской государственности. В свою очередь, процесс реформирования и развития государства и общества зависит, в первую очередь, от уровня профессионализма и качества подготовки управленческих кадров, составляющих органы власти и самоуправления. Именно кадры государственного и муниципального уровней выступают ответственными за реализацию ключевых управленческих решений, направленных на модернизацию жизни современного российского общества.

¹ *Тонков Е.Е.* Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 6

² *Ракоти В.* Модернизация и оплата труда // Человек и труд. 2010. № 7 С. 15.

³ *Баркин В.А.* Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // Научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. 2005. № 3. С.19.

⁴ *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 91.



УДК 32
ББК 60.5

Ф.А. СТЕПУН: МЫСЛИ О РОССИИ

ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ КУРСКОВ,

доцент кафедры социально-гуманитарных наук Академии социального управления
Научная специальность 22.00.04 — социальная структура, социальные институты и процессы

E-mail: voluta@rambler.ru

Рецензент: *Калина В.Ф.*, кандидат философских наук, кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется творческое наследие Ф.А. Степуна, видного представителя русского зарубежья. Рассматривается видение мыслителем русской революции, ее последствий для страны. Приводится прогноз социально-экономического и политического развития России после падения большевизма, данный философом.

Ключевые слова: революция, большевизм, идеократия, христианство, национальная идея, новая вера.

Annotation. The author analyzes the creative legacy F.A. Stepun, a prominent representative of the Russian diaspora. Considered vision thinker Russian Revolution and its consequences for the country. Shows the forecast of socio-economic and political development of Russia after the fall of Bolshevism, given philosopher.

Key words: revolution, Bolshevism, ideocracy, Christianity, national idea, a new faith.

Представители русского зарубежья, оказавшись в вынужденной эмиграции, не только исследовали причины и последствия русской революции, но и прогнозировали ее будущее. Форма государства, экономическое развитие России, формы собственности, социальная стратификация, политические элиты, политическая культура, нравственные ценности, консолидация общества, роль России в мире — все эти вопросы остались и сегодня на повестке дня.

Русская революция оценивалась по-разному представителями политических партий, русской интеллигенцией, самими участниками революционных событий начала XX в. Демократическая направленность Февральской революции фактически ни у кого не вызывала сомнений. Но эта революция проторила дорогу октябрьской революции, открывшей «новую эру в истории человечества». Ф.А. Степун, оценивая февральские события 1917 г., пишет: «Если в будущей России установится свободный демократический режим — это будет значить, что февраль был подлинной реальностью...». Таким образом, демократические тенденции в развитии российской государственности сохранились в сознании россиян, и семена сво-

боды, посеянные в февральские дни 1917 г., дали всходы. Но «если победит азиатски-косоглазый евразиюкоммунизм, — февраль отойдет в историю в качестве прекраснородушной мечты русской интеллигенции»¹.

Октябрь 1917 г. мыслился представителями радикальной партии «всерьез и надолго». Но оказался в действительности — не навсегда.

Идеократическое государство, т.е. государство, созданное по «интеллектуальным чертежам» отцов-основателей кануло в Лету. Разочарование в марксизме он объясняет тем, «что все периоды хотя бы временного улучшения советской жизни были связаны с отступлением власти от марксистской доктрины, периоды же ее омрачения вплоть до осатанения — с возвратом к Марксу»². Мыслитель надеется, что в России «начинает ликвидироваться и большевистски-коммунистическая форма идеократической диктатуры»³.

Если «власть большевистского мирозерцания» не будет оказывать решающего воздействия на массы, то что представляет из себя «новая вера, поднимающаяся сейчас из бессознательных глубин русского народа»? — задается вопросом Ф.А. Степун⁴. Для него новая вера — возвращение к истокам,



к целостному христианскому мировоззрению как антиподу большевизма⁵. Далее мыслитель конкретизирует свою мысль, говоря о христианстве: «Социологически — христианство может быть, таким образом, определено как антиутопизм, как пафос конкретности и постепенности социального устройства. Этим стремлением к трезвости определяется отношение новгородского мирозерцания и новгородского человека ко всем началам современной политической борьбы, к коммунизму и национализму, к государству, классу и партии, к демократии и парламентаризму»⁶. Но противодействие большевизму и строительство лучшего мира должно быть активным, поскольку «спор Бога с дьяволом» ведется на социально-политической территории⁷. Христианство должно стать надежной основой будущего жизнеустройства. Осью христианского сознания является идея Богочеловечества, несовместимая с идеей всемогущего человека⁸. Ф.А. Степун пишет: «Для всех же, кто ищет для России новых путей, созвучных глубочайшим запросам XX века, но не ведущих в тупики идеократий и диктатур, остается действительно только одно: возврат к первозданной идее русской культуры, к идее православного христианства»⁹.

«Новый град» Ф.А. Степуна — это новый мир, создаваемый после падения большевистского режима. Строитель нового мира — органически свободолюбив, ибо дух свободы неотделим от истины. В то же время, свобода должна быть защищена от врагов свободы. Если эта власть не защитима словом, то ее надо защищать мечом¹⁰.

Но защита свободы означает использование силы в исключительных случаях в качестве крайней меры. Ф.А. Степуна страшит мысль о том, что ради защиты новых идеалов на смену большевикам могут прийти люди, обладающие не только радикальным мышлением, но и готовые на новые жертвы ради нового строя. Такой сценарий развития событий не должен повториться.

Говоря о форме правления, Ф.А. Степун безоговорочно выступает за республику с сильной властью и представительной властью в лице свободных советов. Это — строй авторитарной демократии, которая «может и должна быть демократией для демократов». Но «идея подлинного народоправства» означает свободу и ценность всякой человеческой

личности. Это означает, что политические свободы будут гарантировать народное представительство, отвечающее интересам народа. В таком случае народ — суверен; он — источник власти, соборная личность, т.е. коллектив, делегирующий свои права другому человеку. Таким образом, по мысли Ф.А. Степуна, общественно-политическая жизнь будет соответствовать христианскому и народному представлению о ней.

«Социально-хозяйственная область», с точки зрения Ф.А. Степуна, должна быть свободна «от общего мирозерцания, какой бы то ни было идеологии». В то же время, следует учитывать систему ценностей, заложенных при становлении российской государственности: коллективизм, соборность, русский мир. Именно в силу такой специфики народного духа «христианская душа по природе социалистична», а, следовательно, дух капитализма не свойственен россиянам. Он считает, что превращение России в типично капиталистическую страну было бы величайшим преступлением как перед идеей социального христианства, так и перед всеми пережитыми Россией муками¹¹. Исходя из опыта землепользования в России, Ф.А. Степун полагает, что земля должна быть «изъятой из свободного частновладельческого товарооборота» и стать собственностью государства. В то же время, он — противник колхозного строя и поэтому считает целесообразным наделение крестьян землей и возвращение к форме единоличного хозяйства. Ф.А. Степун считает целесообразным использование советского опыта развития промышленности: «Что касается промышленности, которой предстоит еще очень большой расцвет, то ясно, что ее придется строить на тех же сложных основаниях не бессмысленной отмены всего, что сделано большевиками, а на утверждении уже начатого ими. Все ключевые производства должны будут остаться в руках государства»¹².

Вопреки прославлению романтики социалистического труда, пафоса созидания новой жизни, Ф.А. Степун, отмечая «тяжелую печать убогого уныния» строителей нового мира, верит, что «новый русский трудовой национализм... сменит пролетарский патриотизм». Пробуждение забытых чувств истинной любви к России будет основано, верит Ф.А. Степун, на ощущении своей



востребованности, ощущении себя созидателями новой России. Любовь к Родине — это забота об ее процветании, благополучии ее граждан как со стороны государства, так и со стороны самого народа.

Ф.А. Степун трактует понятие «национальная идея»: она связана, прежде всего, с «чувством общерусского отечества», что означает осознание себя россиянами вне зависимости от национальной принадлежности.

Таким образом, Ф.А. Степун оказался достаточно прозорливым, прогнозируя социаль-

но-экономическое и политическое развитие России.

-
- ¹ Степун Ф.А. Сочинения. М.: РОССПЭН, 2000. С. 37.
 - ² Степун Ф.А. Чаемая Россия. СПб.: РХГИ, 1999. С. 230.
 - ³ Там же. С. 229.
 - ⁴ Там же.
 - ⁵ Там же. С. 166.
 - ⁶ Там же. С. 167.
 - ⁷ Там же. С. 167—168.
 - ⁸ Там же. С. 171.
 - ⁹ Там же. С. 231.
 - ¹⁰ Степун Ф. Новый град. 1934. № 8. С. 24.
 - ¹¹ Степун Ф.А. Чаемая Россия. СПб.: РХГИ, 1999. С. 237.
 - ¹² Там же. С. 243.

УДК 316.472
ББК 60.6

ПОСТРОЕНИЕ ПАРТНЕРСКОЙ МОДЕЛИ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

МИХАИЛ СЕРГЕЕВИЧ ЛАЩЕНОВ,

адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России

Научная специальность 22.00.08 — социология управления

E-mail: Laschenov.m@mail.ru

Научный руководитель: Филимонов О.В., доктор социологических наук;

Рецензент: Передня Д.Г., кандидат социологических наук.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены проблемы взаимодействия институтов гражданского общества, становления системы социального партнерства в правоохранительной сфере, механизм объединения общества в противодействие преступности.

Ключевые слова: социальное партнерство, борьба с преступностью, органы внутренних дел, правоохранительная сфера, гражданское общество.

Annotation. The article is devoted to problems of interaction between civil society institutions, the establishment of a system of social partnership in law enforcement, the mechanism of association society in combating crime.

Keywords: social partnership, fight against crime, police, law enforcement, civil society.

Современное российское общество переживает перемены, которые без исключений, затрагивают все стороны нашей жизни, все сферы жизнедеятельности граждан. В условиях построения правового демократического государства меняется общество, функции государства, меняются взгляды на понимание различных проблем общественной жизни. С принятием Федерального закона № 3-ФЗ

«О полиции»[1] переосмыслены базовые основы полицейской деятельности, изменившие взаимоотношения органов внутренних дел Российской Федерации и граждан с доминантной модели на партнерскую. Развитие партнерского взаимодействия с общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности рассматривается Министерством внутренних дел



Российской Федерации в качестве стратегической задачи, направляя процесс реформирования на развитие и повышение качества социального взаимодействия, создание новой системы безопасности, позволяющей эффективно противостоять преступности в современных условиях.

Начавшись еще в середине 90-х гг. прошлого века, период реформирования системы министерства внутренних дел Российской Федерации оказался непоследовательным и противоречивым. По своей сути, реформа органов внутренних дел была направлена на кардинальное повышение эффективности работы за счет правовой, организационно-управленческой, профессиональной и социальной составляющих. Последняя выражалась не только в обеспечении достойной социальной защиты сотрудников, но и в воссоздании и развитии системы социальных связей формирующегося в структуре органов внутренних дел института полиции с гражданским обществом и населением. Необходимость такого взаимодействия уже ни у кого не вызвала сомнений, однако механизмы построения социальной модели, обеспечивающей взаимосвязь государственных и общественных способов реагирования на правоохранительные проблемы, не имели однозначной позиции и сдерживали процесс реформирования.

Основной предпосылкой партнерства между полицией и обществом является объективная необходимость повышения уровня вовлеченности населения и структур гражданского общества в процесс обеспечения безопасности и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на вокзалах и других общественных местах, а также решения проблемы преступности в местах проживания граждан, поскольку полиция, в условиях значительного сокращения численности личного состава органов внутренних дел и не снижающегося уровня преступности, проективно может не справиться с решением этой задачи собственными силами. В условиях возрастающей сложности и качества совершаемых преступлений органы внутренних дел вынуждены изыскивать резервы (ресурсы) для поддержания безопасной и комфортной социальной среды. Существенным подспорьем в деле борьбы с преступностью могли бы стать граждане, объединенные в различные об-

щественные формирования правоохранительной направленности. Однако, это должна быть не директивная организация различных общественных формирований для борьбы с правонарушениями, а система комплексного планирования социальной профилактики правонарушений, подразумевающая активную форму стимулирования и мотивации подобной деятельности. Механизмы такого социального партнерства должны формироваться и развиваться «в конкретном правовом поле, нормативно закрепляющем приоритет прав и свобод человека, демократические ценности, социальные ориентиры в управлении правоохранительными отношениями» [3]. Успешным примером законодательного регулирования социального партнерства в правоохранительной сфере является закон о профилактике наркомании в Санкт-Петербурге [4], регулирующий взаимодействие правоохранительных органов со средствами массовой информации и учреждениями социальной сферы, в том числе здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, способствующий привлечению негосударственных, общественных организации и граждан к деятельности по профилактике наркомании. Особого внимания заслуживает комплексная программа по профилактике правонарушений в Республике Татарстан на 2011—2014 гг. [5], которая заложила основы системного, межведомственного подхода к консолидации всех государственных институтов, органов местного самоуправления, общественности, коммерческого сектора экономики, населения в целях снижения уровня преступности на территории республики. Одной из основных целей программы является вовлечение в деятельность по профилактике правонарушений и укреплению общественного порядка государственных органов, общественных формирований и населения. Системная и целенаправленная деятельность субъектов системы профилактики в рамках реализации этой программы способствовала позитивным изменениям в динамике и структуре преступности. В качестве положительных результатов необходимо отметить значительное снижение преступлений, совершенных в общественных местах, а также преступлений, совершаемых на улицах, площадях, в парках и скверах (-31,8%), уменьшение криминальной активности лиц, совершивших



преступления в состоянии алкогольного опьянения (-27,6 %), и несовершеннолетних (42,9%), сокращение количества ДТП (-6,5%), числа погибших и раненных (-3,4% и -8,6% соответственно).[6] В рамках реализации программы ведется активная работа по созданию добровольных народных дружин (ДНД) и организации их деятельности, развивается молодежное правоохранительное движение, привлекаются частные охранные предприятия, с руководителями которых заключаются соглашения о взаимодействии при проведении массовых, спортивных, культурно-зрелищных и иных мероприятий, а также с сотрудниками органов внутренних дел для совместного патрулирования улиц и общественных мест.

Аналогичные организационно правовые формы профилактики правонарушений существуют в большинстве регионов Российской Федерации, однако отсутствие законодательного акта, регулирующего вопросы организации системы профилактики правонарушений на федеральном уровне, не позволяет им достичь единообразия и системности правового закрепления основ профилактической деятельности, что свидетельствует об отсутствии комплексного подхода к организации эффективного противодействия криминальным процессам. Следует отметить, что некоторые позитивные шаги в этом направлении имеются уже сегодня. Например, принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [7], который регламентирует основы, принципы, формы участия, права и обязанности, границы ответственности граждан и их объединений в охране общественного порядка. Принятие в первом чтении проекта федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (находится на рассмотрении в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), который фактически определяет стратегию развития системы государственной профилактики правонарушений, объединяющей усилия государственных органов и гражданского общества в части предупреждения правонарушений. В целом законодательная инициатива по созданию системы комплексного планирования социальной профилактики правонарушений несомненно свидетельствует о становлении и развитии

социального партнерства в правоохранительной сфере.

Заинтересованность и проявление инициатив со стороны общественных объединений, наличие активной позиции по вопросам противодействия и предотвращения преступлений, возможны лишь при установлении доверительных отношений между обществом и полицией. Для этого полиции необходимо «лучше интегрироваться в общество и укрепить свою легитимность посредством осуществления деятельности на основе согласования своих действий и улучшения качества оказываемых услуг. Такое партнерство должно характеризоваться взаимной отзывчивостью и равными условиями для обоих партнеров» [8]. Рассматривая в качестве примера довольно частую смену ведомственных приказов по оценке деятельности ОВД, отражающих отношения законодателя к результатам изучения общественного мнения, представляется, что более важным, наряду с внесением таких изменений в методическую часть приказов, является систематическая и непрерывная деятельность служб министерства по доведению информации о результатах такой оценки (как негативные, так и положительные выводы) до общественности. С одной стороны, этого требуют демократические принципы полицейской деятельности [9]; с другой стороны, в случае успешных усилий по решению проблем, результаты деятельности полиции будут активизировать общественность на участие в работе полиции, а также способствовать повышению доверия и укреплению партнерства между полицией и обществом. В качестве примера процесса укрепления партнерства можно отметить Указ президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [10], превративший отчетность органов внутренних дел перед населением в форму социального контроля, упрочив взаимное воздействие ОВД и различных социальных групп.

Построение партнерской модели предполагает не только равные права сторон, наличие общих целей и согласование интересов, но и, что не менее важно, наличие обоюдной ответственности за совместно принимаемые управленческие решения, затрагивающие интересы общества в правоохранительной сфере, при реализации этих решений. Все



стороны — партнеры должны осознавать, что социальное партнерство предполагает профессионализм и высокую ответственность за качество и полноту взятых на себя обязательств. Только при наличии указанных условий и соблюдении всех изложенных принципов возможно сделать процесс социального партнерства эффективным и способствующим решению наибольших проблем в правоохранительной сфере.

Учитывая, что управление в правоохранительной сфере реализуется через систему сложных коммуникаций, связей, контактов, отношений между социальными субъектами (людьми, группами, бизнес-сообществами), поле их взаимного влияния как возможных партнеров заметно расширяется, усиливается совместная власть над обстоятельствами, четко определяются границы и уровни ответственности каждого, а процесс взаимодействия обеспечивает путь к стабильности и сотрудничеству. Как отметил О.В. Филимонов, «... основное количество личного состава органов внутренних дел сосредоточено в территориальных подразделениях внутренних дел, и именно там должны присутствовать социальные структуры...», которые, по нашему мнению, и должны выстраивать партнерские коммуникации [11].

В таких условиях главная функция органов внутренних дел сводится к эффективной работе по консолидации совокупного потенциала всех субъектов социального партнерства в борьбе с угрозами преступности. Становление системы социального партнерства полностью либо частично избавляет органы внутренних дел от выполнения функций, которые более успешно могут быть выполнены гражданами, их объединениями и организациями, а также способствует решению задач по укреплению духовно-нравственных ценностей и правовой культуры, созданию атмосферы непримиримости граждан к преступности. Система социального партнерства в правоохранительной сфере усиливает (за счет консолидации потенциала партнеров) возможности полноценного реагирования общества на любые вызовы и угрозы преступности, повышает потенциал правовой системы в целом.

Изложенное позволяет предложить свое определение социального партнерства в правоохранительной сфере, под которым следует понимать

систему форм, способов и механизмов согласования интересов специальных (ведомственных) и неспециальных социальных субъектов (партнеры по противодействию преступности), заинтересованных в минимизации правонарушений и обеспечении безопасности общества от угроз преступности, объединившихся с целью обеспечения совокупного влияния на изменения правоохранительной ситуации в обществе, в том числе и посредством принятия совместных управленческих решений, при обязательном соблюдении принципа солидарности ответственности при их реализации.

Внедрение социального партнерства в правоохранительной сфере предполагается через создание механизма партнерского взаимодействия, обеспечивающего конструктивную взаимосвязь государственных и общественных способов реагирования на правоохранительные проблемы, выявление наиболее благоприятных условий для его формирования, определение эффективных форм, методов и способов коммуникаций социальных субъектов в единой системе противодействия преступности, что позволит эффективно решать социальные проблемы в правоохранительной сфере.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [Текст] // Принят Государственной Думой 28 января 2011 г. Одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 г. // Российская газета. Федеральный выпуск 5401. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/02/07/police-dok.html>.
2. Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (утв. распоряжением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р), раздел 2 п. 2.1. [Текст] / Собрание законодательства Российской Федерации, 18 марта 2013 г. № 11. Ст. 1145. Режим доступа: <http://www.rg.ru/pril/80/81/60/646/plan.pdf>.
3. Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегическое мышление в управлении правоохранительной сферой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 156.
4. Закон Санкт-Петербурга от 7 сентября 2011 г. (ред. от 29.11.2013) «О профилактике не-



законного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании в Санкт-Петербурге» [Текст] // Режим доступа: <http://www.licbb.ru/docs/reg/2.pdf>.

5. Комплексная программа по профилактике правонарушений в республике Татарстан на 2011—2014 гг. Утвержденная постановлением кабинета министров республики Татарстан от 10 ноября 2010 г. № 890. — Режим доступа: https://prav.tatar.ru/rus/complan.htm?pub_id=117216.

6. В республике Татарстан принята комплексная программа по профилактике правонарушений на 2011—2014 гг. [Электронный ресурс.] Федеральный портал правительства республики Татарстан. — Режим доступа: <https://edu.tatar.ru/upload/images/files/комплексная%20программа%20по%20профилактике%20пр%202011-2014.pdf>.

7. Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [Текст] / Российская газета. 2014, 4 апреля.

8. Пауль Г. Выступление на встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства, Вена, 11—12 июня 2007 г. Голденберг. 2007. С. 2.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. 8 [Текст] / Российская газета. 2011, 8 февраля.

10. Указ президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [Текст] / Российская газета. 2011, 27 мая.

11. Филимонов О.В. Особенности управления социальной сферой органов внутренних дел МВД России / Труды Академии управления МВД России. 2010. № 2. С. 49.

References

1. The federal law of the Russian Federation of February 7, 2011 No. 3-FZ «About police» [Text]// Is adopted by the State Duma on January 28, 2011. It is approved by the Federation Council on February 2, 2011//the Russian newspaper. Federal release 5401. Access mode: <http://www.rg.ru/2011/02/07/police-dok.html>.

2. State program of the Russian Federation «Providing a public order and counteraction of crime» (утв. the order of the Government of the Russian Federation of March 6, 2013 N 313-р), section 2 of item 2.1. [Text] / Russian Federation Code, 18.03.2013. N 11. Art. 1145. Access mode: <http://www.rg.ru/pril/80/81/60/646/plan.pdf>.

3. Andreyev N.A., Korobov V.B. Strategic thinking in management of the law-enforcement sphere. М.: UNITY-DANA, 2013. P. 156.

4. The law of St. Petersburg of September 7, 2011 (an edition of 29.11.2013) «About prevention of illegal consumption of drugs and psychotropic substances, drug addiction in St. Petersburg» [Text]//the access Mode: <http://www.licbb.ru/docs/reg/2.pdf>.

5. The comprehensive program on prevention of offenses in the Republic of Tatarstan for 2011—2014. Approved as the resolution of the cabinet of the Republic of Tatarstan of November 10, 2010 No. 890. Access mode: https://prav.tatar.ru/rus/complan.htm?pub_id=117216.

6. In the Republic of Tatarstan the comprehensive program on prevention of offenses for 2011—2014 [An electronic resource is accepted.] Federal portal of the government of the Republic of Tatarstan.

7. The federal law of the Russian Federation of April 2, 2014 No. 44-FZ «About participation of citizens in protection of a public order» [Text] / the Russian newspaper of 4.04.2014 No. 6349.

8. Paul G. Performance at a meeting of police experts of the West European region on work with the population in a residence, Vienna, on June 11-12, 2007 Goldenberg. 2007. P. 2.

9. The federal law of the Russian Federation of February 7, 2011 No. 3-FZ «About police», Art. 8 [Text] / the Russian newspaper of 8.02.2011. No. 5401.

10. The decree of the president of the Russian Federation of 23.05.2011 No. 668 «About public councils at the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial authorities» [Text] / the Russian newspaper of 27.05.2011. No. 5489.

11. Filimonov O. V. Features of management of the social sphere of law-enforcement bodies of the Ministry of Internal Affairs Russia / Works of Departments of MIA Academy of Russia. 2010. No. 2. P. 49.

САМОРЕАЛИЗАЦИЯ КАК ЗВЕНО В МЕХАНИЗМЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В УСЛОВИЯХ КАРЬЕРНОГО РОСТА

ДМИТРИЙ БОРИСОВИЧ ОСОКИН,

аспирант Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина

Научная специальность 19.00.13 — психология развития, акмеология

E-mail: dmitry.osockin@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется профессиональная самореализация государственных служащих как звено в механизме преодоления кризиса профессионального развития. Указывается, что профессиональная самореализация является одной из главных ценностей для государственных служащих. При этом отмечается, что чем выше значимость профессиональной деятельности для служащих, тем выше степень их реализации в ней. Если профессиональная деятельность данных лиц не занимает первое место в структуре их смысложизненных ориентаций, то проявляются закономерные противоречия между требованиями профессиональной деятельности и проявлениями индивидуальности. В таком случае государственный служащий не будет справляться с профессиональными требованиями либо их реализация будет сопровождаться различными деструктивными процессами.

Особое внимание уделяется тому факту, что кризис профессионального развития в условиях карьерного роста государственных лиц приходится на дальнейшее развитие их профессиональной компетентности и, соответственно, на преодоление соответствующих барьеров.

В ходе анализа психологической литературы выявляются следующие признаки профессиональной самореализации государственных служащих в преодолении ими кризиса в процессе профессионального развития и карьерного роста: внутриличностная компетентность, субъектная активность, достижение значимых целей в профессиональном развитии, владение стратегиями решения профессиональных и личных проблем, умение преодолевать барьеры, удовлетворенность профессиональными достижениями, видение перспективы дальнейшего профессионального развития.

Ключевые слова: государственный служащий, карьерный рост, самореализация.

Annotation. The article analyzes the professional self-realization of civil servants, as a link in the mechanism of crisis professional development. Indicated that professional self-realization is one of the main values for civil servants. It is noted that the higher the importance of professional activities for employees, the higher the degree of their implementation in it. If professionalnaya deyatelnost these persons do not zanimaet first mesto in stryktyre their smyslozhiznennyh orientatsy then appear legitimate protivorechiya mezhdy trebovaniyami professionalnoy activities and proyavleniyami indivydnosti. In this case, the civil servant will ne spravlyatsya professional trebovaniyami or their realizatsiya will soprovozhdaetsya different destrыktivnymi protsessami.

Particular attention is paid to the fact that the crisis professionalnogo upswing in ysloviyah karemnogo rosta government officials have to nA dalneyshee razvitie their professionalnoy kompetentnosti and, accordingly, on preodolenie sootvetstvyuschih barerov.

The analysis of the psychological literature revealed the following document carries professionalnoy samorealizatsii civil servants in overcoming the crisis in the course of their professional development and career growth: vnytrlichnostnaya kompetentnost, sybekttnaya aktivnost, dostizhenie znachimyh tseley in professionalnom upswing, vladenie strategiyami resheniya professionalnyh and personal problem, ymenie preodolevat barery, ydovltvorennost professionalnymi been reached, the vision of the prospects for further professional development.

Keywords: State employee, career, self-realization.



Успешное преодоление кризиса профессионального развития государственным служащим в условиях карьерного роста выступает важным аспектом его профессиональной самореализации. В обобщенном виде процесс самореализации можно трактовать как высшую стадию развития личности путем осуществления ею себя в жизни и деятельности, а также как постоянное повышение уровня своих знаний и активной реализации себя в жизни [1, с. 47; 2, с. 271]. В связи с этим необходимо уточнить, что в основе самореализации лежат потребности личностного роста, саморазвития и самосовершенствования.

При этом заметим, что профессиональная самореализация представляет собой одну из наиболее значимых ценностей для специалиста. Так, исследование Е.А. Максимовой [3, с. 194—207] показало, что в структуре смысловых ориентаций профессиональная деятельность может быть: а) главным смыслом существования, б) весомым компонентом, в) периферическим компонентом.

Исходя из этого можно сказать: чем выше значимость профессиональной деятельности для определенного государственного служащего, тем выше степень его реализации в ней. Таким образом, происходит сближение требований профессии государственного служащего и проявления им своей индивидуальности. В том случае, если его профессиональная деятельность занимает не первое место в структуре смысловых ориентаций, то возникает закономерное противоречие между требованиями его профессии и проявлениями индивидуальности. В связи с этим государственный служащий не справляется с требованиями своей профессиональной деятельности, либо их реализация сопровождается всевозможными деструктивными процессами.

В общем виде модель самореализации в исследовании Л.А. Коростылевой представлена следующими этапами: самоопределение и выбор, становление, дальнейший рост и развитие. Данные этапы автор обосновывает следующим образом: периодически человек уточняет, корректирует ход своей самореализации, возвращаясь к тому или иному ее этапу. Анализируя историческую ретроспективу трудностей самореализации в профессиональной

сфере, закладывается предпосылка самореализации личности [1, с. 174—175].

Можно сказать, что в профессиональной жизни — это самоопределение, которое выражается в выборе определенного вида и направленности деятельности, в становлении и росте в выбранной профессии, а также в совершенствовании своей профессиональной компетентности. При этом следует заметить, что ход самореализации в профессиональной сфере может быть изложен также с использованием барьеров на указанных уровнях самореализации. В зависимости от того, чем именно обусловлены эти барьеры, формируется их своеобразие и определяется их тип [1, с. 146, 179].

Таким образом, в рамках данной модели кризис профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста приходится на дальнейшее развитие профессиональной компетентности и преодоление соответствующих барьеров.

Понятие «личностной зрелости» и ее становление связано с достижениями в процессе профессиональной самореализации личности, поэтому для овладения своей профессиональной деятельностью, по мысли Л.А. Коростылевой, необходима личностная автономность [1, с. 182].

Рассмотрев наиболее важные для данного исследования подходы к пониманию профессиональной самореализации, выделим основные признаки этого процесса применительно к государственным служащим. Так, признаком профессиональной самореализации является внутриличностная компетентность. Она, по мнению Л.А. Плужниковой, представляет собой сложную интегративную характеристику личности, отражающую определенный уровень владения лицом своими профессиональными знаниями, способами, приемами, а также реализацию лицом своего саморазвития для обеспечения его гармоничности и зрелости [4, с. 9].

При этом следует заметить, что некоторые ученые, в частности А. Деркач, В. Зазыкин и Л.А. Степнова, используют, наряду с термином «внутриличностная компетентность», близкое ему понятие: «аутопсихологическая компетентность». Она выражается в готовности и способности лица



к ориентации и регуляции во внутриличностном пространстве, а также является результатом целенаправленной психической рабочей деятельности; к приобретению (получению) новых знаний о себе и т.д. От ее уровня, в свою очередь, зависят адекватность самооценки, качество самоанализа, уровень саморегуляции и самоэффективность [5, с. 152; 6, с. 9].

Наряду с внутриличностной компетентностью, одним из наиболее важных в преодолении профессиональных кризисов признаков самореализации выступает субъектная активность. А.К. Осницкий считает, что субъектная активность проявляется в тех видах жизнедеятельности, в которых человек свободен определять непосредственно для себя меру субъектной включенности, а также меру личного творчества при достижении формулируемых для себя целей. Это происходит с помощью накопленного опыта субъектного поведения, духовно-нравственного богатства, мировоззрения, ценностей и сконструированной картины мира личности [7, с. 25].

Следующий важный признак профессиональной самореализации государственных служащих — это достижение значимых целей в профессиональном развитии. Так, О.О. Богатырева в исследовании личностных факторов профессиональной самореализации выделяет два типа самореализации — личностную и профессиональную. Они представлены как два разновекторных и взаимосвязанных процесса и рассматриваются с позиций индивидуализации и социализации. При этом достижение значимых целей — это один из показателей личностной самореализации, а карьерный рост свидетельствует о компетентности человека и его удовлетворенности результатом своей профессиональной деятельности [8, с. 5, 23].

В связи с этим обратим внимание на сочетание личностной и профессиональной самореализаций, обусловленных отсутствием конфликтной ситуации между ценностями личной жизни и межличностных отношений, с одной стороны, и ценностями карьеры, — с другой. Поэтому целеустремленная сосредоточенность на предметную, а также деловую сферу является наиважнейшим показателем гармоничного сочетания карьерного роста и обретения смысла жизни.

В ходе профессиональной самореализации государственный служащий прикладывает усилия, направленные на достижение жизненных целей, что предполагает использование определенных стратегий. Как отмечает Л.А. Коростылева, данные стратегии должны соответствовать критерию удовлетворенности-полезности (продуктивности) относительно индивидуальной личности, а также общества, и мира в целом на протяжении всей профессиональной деятельности. В случае нарушения каких-либо условий критерия самореализации под воздействием регрессивной направленности самореализация представляется в ложном, неправильном свете, обретает неустойчивый, неконструктивный характер. При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что в случае изменения целей самореализации, она принимает иную форму стратегии, так как специалист периодически сверяет, уточняет ход самореализации. Поэтому, реализуя себя, человек в определяющей (значительной) степени определяет свой жизненный путь, придавая ему направленность, насыщая его жизненными смыслами и устремлениями [1, с. 81—82].

Осуществляя жизненный выбор, человек осознанно или бессознательно выделяет значимые для него цели жизнедеятельности. Следовательно, признак достижения значимых целей будет одним из признаков самореализации как звена в механизме преодоления кризиса профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста.

Самореализация тогда приобретает продуктивный характер, когда она направлена на развитие личности и использует адекватные субъективные стратегии. Поэтому следующим признаком профессиональной самореализации государственных служащих в условиях карьерного роста можно выделить владение ими стратегиями решения профессиональных и личных проблем.

Л.А. Коростылева использует понятие «стратегия самореализации». По ее мнению, данная стратегия выражается во взаимосвязи стратегий дальней и ближней перспективы. В случае адекватной интегральной стратегии самореализации наиважнейшей будет стратегия дальней перспективы. В ином случае наличеству-



ет стратегия ближней перспективы, когда ситуация воспринимается как более сильная по отношению к личности и ее ресурсам. В результате происходит фрустрация, внутренний конфликт, уход от решения жизненных задач [1, с. 94].

Как и при других кризисах, в преодолении кризиса профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста возможно использование как эффективных, так и неоднозначных стратегий. Так, к эффективным стратегиям Л.А. Пергаменщик относит реальное изменение ситуации или — в крайнем случае — ее перетолкование. При этом изменение ситуации — это не столько видоизменение внешнего мира, сколько перемена отношения к этому миру, что ведет за собой изменение ситуации. Следует заметить, что фрагмент реальности становится ситуацией или событием только в том случае, когда он включен субъектом в свою жизнь.

К неоднозначным стратегиям относятся, по мнению данного автора, эмоционально-экспрессивные формы преодоления, т.е., выражение чувств, которые сами по себе выступают как достаточно эффективный способ преодоления стресса. Однако, открытое проявление агрессивности, например, в силу своей ассоциальной направленности, не является эффективным. Вместе с тем, и сдерживание гнева представляет собой фактор риска, так как нарушается психологическое состояние человека [9, с. 26].

Е.В. Алексеева при анализе поведения человека в трудной жизненной ситуации выделяет конструктивные и неконструктивные стратегии решения проблем. По нашему мнению, необходимо обратить внимание непосредственно на конструктивные стратегии, которые заключаются в следующем: достижение цели своими силами, тщательное обдумывание проблемы и различных путей ее развития и разрешения, изменение своего отношения к проблемной ситуации, изменение в себе самом, а также в системе собственных установок и привычных стереотипов [10, с. 36—37].

Таким образом, стратегия самореализации личности представляет собой управление человеком процессом самореализации, которое основывается на соответствующей (адекватной) системе деятельности и прогнозах, на раскрытии личностью своих смысложизненных и ценностных ориентаций

Целесообразно выделить еще один признак самореализации как звена в механизме преодоления кризиса профессионального развития — умение преодолевать барьеры. В ходе самореализации специалист должен уметь разъяснять возникшие затруднения, иными словами, ему необходимо видоизменять ситуации, трансформировать условия/обстоятельства посредством изменения личностных целей, ожиданий и притязаний [1, с. 152].

При этом следует обратить внимание на психологические барьеры, под которыми следует понимать деятельность человека, выражающуюся в процессе отражения критической ситуации, возникающей в деятельности субъекта. В результате она оказывает стимулирующее воздействие непосредственно на процесс своего протекания; психологические барьеры проявляются в нарушении смыслового соответствия сознания, объективных условий и способов деятельности, осуществляемых во внутренней деятельности — переживании. Это внутренняя работа, направленная на устранение смыслового рассогласования сознания и бытия, восстановление их соответствия и обеспечение психологической устойчивости и эффективности деятельности [11, с. 11—12].

Следующий выделяемый нами признак профессиональной самореализации государственных служащих в условиях карьерного роста — удовлетворенность профессиональными достижениями. В исследовании О.С. Васильевой и Е.А. Демченко удовлетворенность рассматривается как один из важных показателей эффективности стратегии жизни человека [12, с. 75]. Теоретический анализ явления удовлетворенности с позиций субъектного подхода представлен К.А. Абульхановой-Славской. В ее концепции удовлетворенность включается в структуру активности как проявление психологического результата (эффективности), как выражение механизма обратной связи между многообразными совокупностями (составляющими) и этапами жизненной активности, как критерий оценки жизни самим человеком [2, с. 242].

На связь между удовлетворенностью жизнью и ее осмысленностью указывал В. Франкл [13, с. 134]. Э.Х. Шейн считал, что удовлетворенность человека профессиональной деятельностью определяется



степенью реализации его собственных интересов, способностей и личностных свойств [14]. Естественно, профессиональная жизнь человека на протяжении времени претерпевает изменения; это касается приоритетов, задач, собственных представлений и ожиданий от своей работы. В свою очередь, под удовлетворенностью профессиональной деятельностью В.Н. Гордиенко понимает психологическую характеристику отношения личности к разнообразным аспектам трудовой деятельности. Первоначально она проявляется как психологический результат трудовой деятельности (активности), а в последующем выступает как фактор, стимулирующий развитие личности в профессиональной деятельности [15, с. 6].

Последним, выделенным нами признаком проявления профессиональной самореализации госслужащих выступает видение ими перспективы дальнейшего профессионального развития. По мнению Ж. Нюттена, термин «временная перспектива» может быть соединен с тремя аспектами психологического времени: собственно временной перспективой, временной установкой и временной ориентацией. Временная установка — это позитивная и негативная настроенность субъекта по отношению к своему прошлому, настоящему и будущему. Временная ориентация — доминирующая направленность поведения на объекты и события прошлого, настоящего или будущего. Временная перспектива обладает такими свойствами, как протяженность, глубина, насыщенность, структурированность и реалистичность [16, с. 232].

Для понимания механизма преодоления кризиса профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста важно рассмотреть представление, приведенное Л.А. Коростылевой. Она считает, что личность разрешает ситуацию в направлении своего развития, личностного роста и самореализации в целом с установкой на будущее, а не ради сиюминутных потребностей. При ослабленном влиянии личности преобладает воздействие сильной ситуации, обусловленное нисходящим, потребностным характером взаимодействия. Таким образом, развитые личностно-ситуативные механизмы способствуют управлению процессом

самореализации и, соответственно, преодолению возникающих барьеров в ходе самореализации [1, с. 130—131].

Важно подчеркнуть, что специфика профессиональной деятельности государственного служащего в условиях карьерного роста состоит в жесткой регламентации деятельности, четко обозначенной вертикальной иерархии статусов и т.д. Поэтому важное звено в механизме преодоления кризиса профессионального развития заключается в умении находить любые возможные альтернативы в принятии решения.

Однако, сама возможность видения этих альтернатив будет во многом зависеть от возможности социального сравнения подобных ситуаций, т.е., социальных связей и профессиональной среды. Дополнительными звеньями выступают: социальный статус профессии, ее престижность и субъективная значимость для специалиста; экономическое благополучие, которое дает профессия госслужащего, и, наконец, духовные ценности, на которые ориентируются специалисты в своей самореализации. Но профессиональная самореализация государственного служащего будет оставаться центральным звеном в этом механизме, определяя общее направление в преодолении кризиса.

Исходя из всего вышеизложенного, можно сформулировать следующие выводы.

1. Роль самореализации как звена в механизме преодоления кризиса профессионального развития государственного служащего в условиях карьерного роста будет заключаться в возможности эффективно использовать социальные связи с профессиональной средой, в умении находить альтернативы для принятия решения, в удовлетворенности социальным статусом профессии и своим экономическим положением, в ориентации своего профессионального развития на духовные ценности.

2. Признаками профессиональной самореализации государственных служащих в преодолении ими кризиса в процессе профессионального развития и карьерного роста являются: внутриличностная компетентность, субъектная активность, достижение значимых целей в профессиональном развитии, владение стратегиями



решения профессиональных и личных проблем, умение преодолевать барьеры, удовлетворенность профессиональными достижениями, видение перспективы дальнейшего профессионального развития.

Литература

1. *Коростылева Л.А.* Психология самореализации личности: основные сферы жизнедеятельности: дис. ... д-ра псих. наук : 19.00.01 / Коростылева Людмила Алексеевна. СПб., 2001. 398 с.
2. *Абульханова-Славская К.А.* Стратегия жизни / К.А. Абульханова-Славская. М. : Мысль, 1991. 299 с.
3. *Максимова Е.А.* Педагогическое творчество и профессиональный смысл жизни учителя / Е.А. Максимова // Современные проблемы смысла жизни в акме. М.: ПИРАО, 2002. С. 194—207.
4. *Плужникова Л.А.* Развитие внутриличностной компетентности студента-психолога в ВУЗе: дис. ... канд. псих. наук: 19.00.13 / Плужникова Лариса Алексеевна. Тамбов, 2011. 199 с.
5. *Деркач А.* Акмеология: учебное пособие / А. Деркач, В. Зазыкин. СПб. : Питер, 2003. 256 с.
6. *Степнова Л.А.* Развитие аутопсихологической компетентности государственных служащих: автореф. дис. ... д-ра псих. наук: 19.00.13 / Степнова Людмила Анатольевна. М., 2003. 62 с.
7. *Осницкий А.К.* Структура, содержание и функции регуляторного опыта человека: дис. ... д-ра псих. наук: 19.00.01 / Осницкий Алексей Константинович. М., 2001. 370 с.
8. *Богатырева О.О.* Личностные факторы профессиональной самореализации: автореф. дис. ... канд. псих. наук: 19.00.01 / Богатырева Ольга Олеговна. М., 2009. 25 с.
9. *Пергаменицк Л.А.* Кризисная психология : курс лекций / Л.А. Пергаменицк. Мн.: Вышэйшая школа, 2004. 240 с.
10. *Алексеева Е.В.* Проявление ответственности подростков в совладании с жизненными проблемами: дис. ... канд. псих. наук: 19.00.13 / Алексеева Елена Вячеславовна. СПб., 2002. 187 с.
11. *Подымов Н.А.* Психологические барьеры в профессиональной деятельности учителя: дис. ... д-ра псих. наук: 19.00.07 / Подымов Николай Анатольевич. М., 1999. 390 с.

12. *Васильева О.С.* Изучение основных характеристик жизненной стратегии человека / О.С. Васильева, Е.А. Демченко // Вопросы психологии. 2002. № 4. С. 74—85.

13. *Франкл В.* Человек в поисках смысла / В. Франкл. М. : Прогресс, 1990. 368 с.

14. *Шейн Э.Х.* Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн; пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. СПб.: Питер, 2002. 336 с.

15. *Гордиенко В.Н.* Удовлетворенность профессиональной деятельностью как психологический критерий личностно-профессионального развития учителя: автореф. дис. ... канд. псих. наук: 19.00.07 / Гордиенко Валерий Николаевич. Иркутск, 2004. 150 с.

16. *Нюттен Ж.* Мотивация, действие и перспектива будущего / Ж. Нюттен; под ред. Д.А. Леонтьева. М.: Смысл. 608 с.

References

1. *Korostyleva L.A.* Psikhologiya of self-realization of the personality: main spheres of activity: yew. ... Dr.s loony. sciences: 19.00.01 / Korostyleva Lyudmila Alekseevna. SPb., 2001. 398 pages.
2. *Abulkhanov-Slavskaya K.A.* Strategy of life / K.A. Abulkhanov-Slavskaya. M.: Thought, 1991. 299 p.
3. *Maximova E.A.* Pedagogical creativity and professional meaning of life of the teacher / E.A. Maximova // Modern problems of meaning of life in acme. M.: PIRAO, 2002. P. 194—207.
4. *Pluzhnikova L.A.* Razvitiye of intra personal competence of the student psychologist of HIGHER EDUCATION INSTITUTION: yew. ... edging. loony. sciences: 19.00.13 / Pluzhnikova Larisa Alekseevna. Tambov, 2011. 199 p.
5. *Derkach A.* Akmeologiya: manual / A. Derkach, V. Zazykin. SPb.: St. Petersburg, 2003. 256 p.
6. *Stepnova L.A.* Development of autopsikhologicheskyy competence of public servants: автореф. yew. ... Dr.s loony. sciences: 19.00.13 / Stepenova Lyudmila Anatolyevna. M., 2003. 62 p.
7. *Osnitsky A.K.* Struktura, contents and functions of regulatory experience of the person: yew. ... Dr.s loony. sciences: 19.00.01 / Osnitsky Alexey Konstantinovich. M., 2001. 370 p.



8. *Bogatyreva O.O.* Personal factors of professional self-realization: yew. ... edging. loony. sciences: 19.00.01 / Bogatyreva Olga Olegovna. M., 2009. 25 p.
9. *Pergamenshchik L.A.* Crisis psychology: course of lectures / L.A. Pergamenshchik. MН.: Vysheysy school, 2004. 240 p.
10. *Alekseeva E.V.* Manifestation of responsibility of teenagers in a sovladaniye with vital problems: yew. ... edging. loony. sciences: 19.00.13 / Alekseeva Elena Vyacheslavovna. SPb., 2002. 187 p.
11. *Podymov N.A.* Psychological barriers in professional activity of the teacher: yew. ... Dr.s loony. sciences: 19.00.07 / Podymov Nikolay Anatolyevich. – M, 1999. 390 p.
12. *Vasilyeva O.S.* Studying of the main characteristics of vital strategy of the person / O.S. Vasilyeva, E.A. Demchenko // psychology Questions. 2002. No. 4. P. 74—85.
13. *Frankl V.* Chelovek in search of sense / V. Frankl. M.: Progress, 1990. 368 pages.
14. *Sheyn E.H.* Organizational culture and leadership / E.H. Shein; the lane with English under the editorship of V. A. Spivak. SPb.: St. Petersburg, 2002. 336 p.
15. *Gordiyenko V.N.* Udovletvorennost professional activity as psychological criterion of personal and professional development of the teacher: yew. ... edging. loony. sciences: 19.00.07 / Gordiyenko Valery Nikolaevich. Irkutsk, 2004. 150 p.
16. *Nyutten Zh.* Motivation, action and prospect of the future / Zh. Nyutten; under the editorship of D.A. Leontyev. M.: Sense. 608 pages.

УДК 159.9.07

ББК 88

К ПРОБЛЕМЕ ИЗУЧЕНИЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ

ВИТАЛИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ СТУКАНОВ,

*докторант Санкт-Петербургского университета МВД Российской Федерации, кандидат психологических наук, доцент,
полковник милиции (Республика Беларусь)*

E-mail: Stukanoff@tut.by

Научная специальность 19.00.06 — юридическая психология

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены психолого-педагогические подходы к исследованию проблемы формирования правосознания, а также методологические основания изучения процесса образования психических свойств личности, детерминирующих отражение социально-правовой действительности и социально-правовое поведение индивида.

Ключевые слова: правосознание, психические свойства личности, социально-правовое поведение.

Annotation. The article describes the psychological and pedagogical approaches to the problem of formation of legal sense, as well as methodological grounds study of the formation of mental personality traits that determine the reflection of the socio-legal reality and socio-legal behavior of the individual.

Keywords: of legal consciousness, mental personality traits, socio-legal behavior.

Научно-практическая проблема формирования правосознания личности исследуется в основном в рамках педагогики и психологии; глубоко изучены педагогические аспекты становления правосознания у несовершеннолетних и молодежи, специалистов и обучающихся в среднеспециальных и выс-



ших учебных заведениях (будущих специалистов). Серьезную проработку получили вопросы формирования правосознания в рамках психологических исследований при изучении психологических предпосылок преступного поведения. Так, трансформации (деформации) ценностных ориентаций, ценностно-смысловой сферы, обуславливающие противоправное поведение, изучали Ю.М. Антонян, Ю.А. Васильева, В.П. Голубев, М.И. Еникеев, И.И. Карпец, И.В. Михеева, А.С. Михлин, А.Р. Рапинова, А.А. Реан, В.Ф. Пирожков, Г.Ф. Хохряков и др.; концепцию образа жизни, Я-образ, социально-правовые ожидания, личностные нормы и принципы поведения — А.Н. Пастушеня; жизненные планы как личностные предпосылки преступного поведения — В.Г. Деев, А.В. Наприс; образ права как смысловой уровень правосознания и его особенности у преступников — А.Г. Белобородов. Отдельные работы (И.А. Кудрявцев, Г.Б. Морозова, А.С. Потнин) посвящены изучению механизмов восприятия и оценки правовых явлений как детерминантов отношения к правовой действительности.

Вместе с тем, в современной науке не достаточно работ, посвященных изучению психологических механизмов формирования правосознания личности, под которым мы понимаем систему психологических свойств, реализующихся в когнитивной и чувственно-эмоциональной сфере и детерминирующих субъективное отражение правовой действительности, а также социально-правовое поведение человека. К этим свойствам, в первую очередь, необходимо отнести отношения, ценностные ориентации, представления, личностные принципы и нормы, знания, убеждения, ожидания, оценочные эталоны. Процесс образования и изменения данной совокупности свойств личности представляет собой явления, развивающиеся во времени. Методологическим основанием их раскрытия являются положения принципа развития. Общими философскими положениями принципа развития, имеющими важное значение для исследования психологических механизмов формирования правосознания, являются: появление нового качества в процессе развития (возможно как скачкообразно, так и постепенно) [14, С. 65]; определенная направленность изменений, их качественный характер и необратимость [3, С. 25—26]; интегральный характер изменений; пре-

емственность между этапами; целостность; относительная завершенность; структурность [12, С. 153]; разные уровни процесса — центр, представляющий основные области прогресса, и периферия, где прогресс выражен слабо [13, С. 100]; качественные изменения объекта в процессе развития, связанные с изменениями его структуры [8, С. 178]. Принцип развития получил конкретно-научную разработку в исследованиях движущих сил и закономерностей развития психики и психических явлений. Отдельные результаты данных исследований, в частности изучения сознания, имеют непосредственное значение для исследования психологических механизмов формирования правосознания. Так, ключевой психологической аксиомой принципа развития является признание преемственности преобразований психических качеств личности [4, С. 200]. Л.С. Выготский в рамках культурно-исторической теории делает вывод об общественной детерминации развития сознания человека, главная закономерность которой заключается в интериоризации структуры внешней социально-символической деятельности [6, С. 52]. С.Л. Рубинштейн устанавливает зависимость развития сознания и личности от генеральной линии жизни индивида [20, С. 348—374]. С.Л. Рубинштейн [19, С. 156—190], А.Н. Леонтьев [10, С. 280—385] и А.В. Запорожец [7, С. 11—17] исследуют роль деятельности как основного способа и условия психического развития, а Б.Г. Ананьев [1, С. 238—279] и Б.Ф. Ломов [11, С. 289—342] — единство деятельности и общественных отношений в детерминации развития личности.

Полученные отечественной психологией фундаментальные результаты исследования психического развития, включая и развитие сознания, являются теоретико-методологическим основанием к изучению закономерностей формирования (образования и изменения) правосознания личности.

При исследовании психологических механизмов формирования правосознания необходимо также рассмотреть положения, объясняющие закономерности процесса образования и изменения свойств личности, детерминирующих субъективное отражение правовой действительности, а также социально-правовое поведение человека. К этим свойствам необходимо отнести, в первую очередь,



оценочные отношения и ценности. В.Н. Мясищев рассматривал отношения в качестве внутреннего поведенческого регулятора, как состояние, предшествующее поступкам человека. Интегрируясь речевым аппаратом, отношения выражаются в конкретно-эмоциональных состояниях любви, боязни, вражды. Отношения, выражаясь в потребности, обуславливают не только содержательную, но и функциональную сторону активности, которая, развиваясь, в свою очередь, обуславливает создание нового отношения как развивающегося стремления [15, С. 214—215]. Данное В.Н. Мясищевым объяснение формирования отношений личности можно принять как общую схему генезиса возникновения иных свойств, детерминирующих субъективное отражение правовой действительности, а также социально-правовое поведение человека. Мотивообразующие функции ценностей — важнейших психологических свойств личности — раскрыл Ф.Е. Василюк. Автор указывал, что в ходе развития личности ценности претерпевают определенную эволюцию, изменяясь не только по содержанию, но и по своему мотивационному статусу, по месту и роли в структуре жизнедеятельности. При этом на каждом этапе ценность обогащается новым мотивационным качеством, не утрачивая предыдущих [5, С. 123].

Учитывая, что микроразвитие способно порождать макроразвитие, формирование или изменение свойств личности может осуществляться путем формирования (изменения) необходимых характеристик отдельных компонентов этих свойств (когнитивного, эмоционального и т.д.). В то же время, точно отмечает А.Н. Пастушеня, формирование необходимых содержательных характеристик отдельных свойств не может происходить вне изменения интегративных личностных образований, адекватно новому способу решения жизненных задач. В качестве таких образований А.Н. Пастушеня выделяет Я-образ, личностную концепцию жизнедеятельности (образа жизни), структуру социальных ролей личности и др. Преобразование содержательных характеристик свойств может быть связано с изменением их функционально-динамических параметров, которое может выражаться в изменении интенсивности потребностей, волевых усилий и эмоциональных реакций и т.д. [16, С. 79—80].

Правосознание формируется по механизмам формирования других свойств, соответственно предметом изучения должны стать такие базовые механизмы, как подражание, идентификация, интериоризация и интернализация. Важнейшим механизмом формирования правосознания выступает подражание. Как указывал И.Ф. Покровский, многое зависит от того, кто является объектом подражания. В одних случаях подражание, наряду с другими формами общения, может послужить основой формирования таких качеств личности, которые обеспечивают соблюдение действующих норм права, выработку привычки соблюдать закон, в других — привести к совершению правонарушения (особенно у детей и подростков) [17, С. 99]. Если у детей превалирует слепое подражание старшим, то для подростков характерно произвольное копирование поведения личностных идеалов, а для взрослых подражание является вспомогательным способом усвоения нравственных и правовых ценностей и отношений. Идентификация основывается на эмоциональной привлекательности объекта подражания, когда человек отождествляет себя с идеалом на основе глубоких позитивных отношений, принимая как собственные нормы и правила поведения, мировоззренческие ценности других людей либо группы. При этом идентификация выступает высшей формой подражания.

Формирование свойств, детерминирующих отражение правовой действительности и социально-правовое поведение, предполагает интериоризацию социального опыта, т.е. принятие индивидом, перевод во внутренние процессы различных социально-правовых норм, представлений и ценностей, превращение внешних форм коллективной деятельности в формы индивидуальной деятельности. Интериоризация как процесс пронизывает все этапы становления личности. Б.Г. Ананьев писал, что формирование личности путем интериоризации есть освоение определенных позиций, ролей и функций, а также ценностей [1, С. 248]. Мы согласны с позицией Б.С. Круглова, который считает, что интериоризация социальных ценностей есть осознанный процесс, он предполагает наличие у человека способности выделить из множества явлений те, которые представляют для него некоторую ценность (удовлетворяют его потребности и интересы),



а затем превратить их в определенную структуру в зависимости от условий существования, ближних и дальних целей своей жизни, возможностей их реализации [9, С. 12—14]. Близким по содержанию интериоризации выступает интернализация как механизм формирования свойств правосознания, посредством которого объекты внешнего мира получают постоянное психическое представительство, т.е. посредством которого восприятия превращаются в образы, формирующие часть нашего психического содержимого и структуру [18, С. 60].

Таким образом, процесс формирования правослушного правосознания предполагает, с одной стороны, целенаправленное образование в личности новых психологических свойств, детерминирующих законопослушное поведение, с другой стороны, устранение (изменение) тех свойств, которые образуют дефекты правосознания, и выступают внутренними детерминантами противоправного поведения. При этом, «в ходе перевоспитания приходится переделывать не одно изолированное свойство личности, а всю ее организацию» [2, С. 6]. К этим свойствам, в первую очередь, необходимо отнести отношения, ценностные ориентации, представления, личностные принципы и нормы, знания, убеждения, ожидания, оценочные эталоны, а также такие интегративные психические образования, как Я-образ и концепция образа жизни. Методологическим основанием раскрытия процесса образования и изменения данной совокупности свойств личности являются положения принципа развития. Указанные свойства формируются по аналогии образования других свойств; соответственно предметом изучения должны стать такие базовые механизмы, как подражание, идентификация, интериоризация и интернализация.

Литература

1. *Ананьев Б.Г.* Человек как предмет познания. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968.
2. *Анцыферова Л.И.* К психологии личности как развивающейся системы // Психология формирования и развития личности. М.: Наука, 1981.
3. *Анцыферова Л.И., Завалишина Д.Н., Рыбалко Е.Ф.* Категория развития в психологии // Категории материалистической диалектики в психологии. М.: Наука, 1988.
4. *Брушлинский А.В.* Субъект: мышление, учение, воображение. М.; Воронеж: Изд-во Ин-та практ. психологии МОДЭК, 1996.
5. *Васильюк Ф.Е.* Психология переживания (анализ преодоления критических ситуаций). М.: Изд-во МГУ, 1984.
6. *Выготский Л.С.* Собрание сочинений: В 6 т. Т. 3. М.: Педагогика, 1983.
7. *Запорожец А.В.* Развитие восприятия и деятельность // Вопр. психологии. 1967. № 1. С. 11—17.
8. *Кравченко Л.Г.* Проблема качества в философии. Мн.: Навука і тэхніка, 1971.
9. *Круглов Б.С.* Социальная направленность личности // Формирование личности старшеклассника. М.: Педагогика, 1989. С. 12—14.
10. *Леонтьев А.Н.* Развитие психики в онтогенезе // Избранные психологические произведения: В 2 т. Т. 1. М.: Педагогика, 1983.
11. *Ломов Б.Ф.* Методологические и теоретические проблемы психологии. М.: Наука, 1984.
12. Материалистическая диалектика как общая теория развития: Философские основы теории развития. М.: Наука, 1982. С. 153.
13. Методология в сфере теории и практики. Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние АН СССР, 1988.
14. *Миклин А.М., Подольский В.А.* Категория развития в марксистской диалектике. М.: Мысль, 1980.
15. *Мясищев В.Н.* Психология отношений. Избранные психологические труды. М.: Изд-во «Ин-т практич. Психологии», 1995.
16. *Пастушеня А.Н.* Криминогенная сущность личности преступника: методология познания и психологическая концепция: Монография / А.Н. Пастушеня. Мн.: Академия МВД, 1998.
17. *Покровский И.Ф.* Формирование правосознания личности (вопросы теории и практики) / И.Ф. Покровский. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972.
18. *Райкрофт Ч.* Критический словарь психоанализа. СПб.: Восточно-Европейский Институт Психоанализа, 1995.
19. *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии: В 2-х т. Т. 1. М.: Педагогика, 1989.
20. *Рубинштейн С.Л.* Человек и мир (Отрывки из рукописи) // Методологические и теоретические проблемы психологии. М.: Наука, 1969.

References

1. *Ananyev B.G.* Chelovek as knowledge subject. L.: Publishing house Leningr. un-that, 1968.
2. *Antsyferova L.I.* To psychology of the personality as the developing system//Psychology of formation and development of the personality. M.: Science, 1981.
3. *Antsyferova L.I., Zavalishina D.N., Ribalko E.F.* Kategoriya's Rybalko of development in psychology// Categories of materialistic dialectics in psychology. M.: Science, 1988.
4. *Brushlinsky A.V.* Subjekt: thinking, doctrine, imagination. M.; Voronezh: Publishing house Ying-that prakt. MODEK psychology, 1996.
5. *Vasilyuk F.E.* Psikhologiya of experience (analysis of overcoming of critical situations). M.: Publishing house of MSU, 1984.
6. *Vygotsky L.S.* Collected works: In 6 t. T. 3. M.: Pedagogics, 1983.
7. *Zaporozhets A.V.* Development of perception and activity // Vopr. psychology. 1967. No. 1. P. 11—17.
8. *Kravchenko L.G.* Problem of quality in philosophy. Мн.: Navuka i tekhnika, 1971.
9. *Kruglov B.S.* Social orientation of the personality // Formation of the identity of the senior. M.: Pedagogics, 1989. P. 12—14.
10. *Leontyev A.N.* Development of mentality in ontogenesis // the Chosen psychological works: In 2 t. T. 1. M.: Pedagogics, 1983.
11. *Lomov B.F.* Methodological and theoretical problems of psychology. M.: Science, 1984.
12. Materialistic dialectics as general theory of development: Philosophical bases of the theory of development. M.: Science, 1982. P. 153.
13. Methodology in the sphere of the theory and practice. Novosibirsk: Science, Sib. otd-ny Academy of Sciences of the USSR, 1988.
14. *Miklin A.M., Podolsk V.A.* Kategoriya of development in Marxist dialectics. M.: Thought, 1980.
15. *Myasishchev V.N.* Psikhologiya of the relations. Chosen psychological works. M.: Publishing house «Ying t практич. Psychology», 1995.
16. *Pastushenya A.N.* Criminogenic essence of the identity of the criminal: methodology of knowledge and psychological concept: Monograph / A.N. Pastushenya. Мн.: Ministry of Internal Affairs academy, 1998.
17. *Pokrovsky I.F.* Formation of sense of justice of the personality (questions of the theory and practice) / I.F. Pokrovsky. L.: Publishing house Leningr. un-that, 1972.
18. *Raykroft Ch.* Kritichesky dictionary of psychoanalysis. SPb.: East European Institute of Psychoanalysis, 1995.
19. *Rubenstein S. L.* Fundamentals of the general psychology: In 2 t. T. 1. M.: Pedagogics, 1989.
20. *Rubenstein S.L.* Chelovek and the world (Fragments from the manuscript) // Methodological and theoretical problems of psychology. M.: Science, 1969.



Введение в судебную экспертизу. 2-е изд., перераб. и доп. Учебное пособие.

В пособии изложены основные теоретические понятия судебной экспертизы, представлены история развития, система государственных экспертных учреждений в России, правовые основы судебно-экспертной деятельности. В соответствии с процессуальным законодательством рассмотрены основные виды экспертиз, назначаемых правоохранительными органами.

Раскрыты: научные основы судебной экспертизы, включающие в себя криминалистическую идентификацию и диагностику; технология экспертного исследования; содержательная часть заключения эксперта и его доказательственное значение в раскрытии и расследовании преступлений. Уделено внимание информационному обеспечению судебно-экспертной деятельности, а также экспертной этике и экспертным ошибкам.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений практических работников, назначающих судебные экспертизы, и специалистов, которые их проводят.