



УДК 343.9
ББК 67.73

СПОСОБЫ СОКРЫТИЯ ПРИ КОНТРАБАНДЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ, СИЛЬНОДЕЙСТВУЮЩИХ, ЯДОВИТЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ РАСТЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХ НАРКОТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ИЛИ ПСИХОТРОПНЫЕ ВЕЩЕСТВА

ЛЮБОВЬ ЕВГЕНЬЕВНА ЧИСТОВА,

*доцент кафедры криминалистики Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.12 — уголовный процесс, криминалистика,
оперативно-разыскная деятельность
E-mail: tchistova-lubov@yandex.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится авторское мнение по поводу сокрытия при контрабанде наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, подробно рассматриваются все названные способы сокрытия.

Ключевые слова: контрабанда; способы сокрытия; наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества; растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества.

Annotation. The article reflects the author's opinion about hiding in smuggling of narcotic drugs, psychotropic, strong, poisonous substances or plants containing narcotic drugs or psychotropic substances are discussed in detail all of these ways of hiding.

Keywords: smuggling; means of concealment; narcotic drugs, psychotropic, potent, toxic substances; plants containing narcotic drugs or psychotropic substances.

Сокрытию контрабанды наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, как элементу совершения преступления, преступниками уделяется особое внимание. Еще Г.Г. Зуйков отмечал, что преступники «... главное внимание уделяют именно сокрытию преступления, не решаясь на его совершение до тех пор, пока не продумают и в необходимой мере осуществят комплекс мер, направленных на то чтобы скрыть факт преступления или своего участия в нем»¹. Таким образом, сущность сокрытия преступления состоит в том, чтобы преступный замысел виновных лиц не был раскрыт и их действия не воспринимались как незаконные.

Сокрытие контрабанды таких средств, веществ или растений разные авторы классифицируют по своему.

По мнению М.М. Колесниковой способы сокрытия таможенных преступлений можно классифицировать по следующим основаниям:

«1) по содержательной стороне: а) путем утаивания информации и (или) ее носителей; б) путем уничтожения информации и (или) ее носителей; в) путем

фальсификации информации и (или) ее носителей; г) смешанные способы;

2) по форме поведения субъекта: а) осуществляемые в активной форме (например, уничтожение следов на месте преступления, психическое или иное воздействие на свидетелей с целью дачи ими ложных показаний или отказа от них и т.п.); б) реализуемые в пассивной форме (отказ от дачи показаний, уклонение от явки в орган расследования и т.п.);

3) по субъекту исполнения: а) способы, осуществляемые субъектом преступления; б) способы, осуществляемые иным лицом, не являющимся одновременно субъектом преступления;

4) в зависимости от количества субъектов, выступающих исполнителями способа сокрытия: а) способы, совершаемые одним лицом; б) способы, совершаемые несколькими лицами;

5) в зависимости от их соотношения со способом совершения преступления и их целями: а) способ сокрытия преступления, целью которого является способствование достижению преступного результата (в случае подделки таможенных документов. В данном случае способ сокрытия преступления входит в спо-



соб совершения преступления; б) способ сокрытия преступления, целью которого является обеспечение уклонения от уголовной ответственности и (или) наказания лица (лиц). Здесь способ сокрытия находится за пределами способа совершения преступления и является относительно самостоятельным явлением в механизме преступления»².

И.О. Жук называет следующие способы сокрытия контрабанды: использование специальных хранилищ; придание одним предметам вида других; сокрытие предметов в теле, вещах личного пользования, одежде³.

На наш взгляд способы сокрытия контрабанды, в том числе и наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, содержатся в Таможенном Кодексе Таможенного Союза⁴. Это:

- перемещение запрещенных средств и веществ вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах;
- сокрытия от таможенного контроля;
- недостоверным декларированием или недекларированием;
- использования документов, содержащих недостоверные сведения о товарах;
- использования поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации.

1. Перемещение запрещенных средств и веществ вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах.

Д.В. Листиков перемещение товаров помимо таможенного контроля разделяет на:

- перемещение вне места, определенного таможенным органом для пересечения товарами и транспортными средствами таможенной границы, и без согласования с таможенными органами;
- перемещение в месте, определенным таможенными органами для пересечения товарами и транспортными средствами таможенной границы, но не в установленное время производства таможенного оформления и без согласования с таможенными органами»⁵.

Согласно Таможенного законодательства, в целях обеспечения безопасности государства и граждан, любые товары (предметы, вещи и т.д.), поступающие на территорию Таможенного Союза или Российской Федерации, причем различным способом: железнодорожным, авиационным, водным, автомобильным, пешим путем, в т.ч. и при международных почтовых отправлениях, а также физические лица, прибывающие из других государств, обязаны пройти таможенный контроль. Это не относится к товарам, поступающим на территорию Российской Федерации из Республики Беларусь и Казахстана, т.к. между этими государствами таможенных барьеров не существует.

Однако преступники, пользуясь большой протя-

женностью границ, как Российской Федерации, так и Таможенного Союза, в некоторых случаях большой удаленностью друг от друга пунктов пропуска и другими условиями, иногда перемещают наркотические средства, психотропные, сильнодействующие или ядовитые вещества, а также растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, помимо таможенного контроля. Способ перемещения выбирается в зависимости от рельефа местности, по которой проходит Государственная граница Российской Федерации или таможенная граница Таможенного Союза. Это может быть и водный, при использовании индивидуальных личных плавательных средств, и автомобильный, если имеются объездные проселочные или иные дороги, и пеший, в тех случаях, если этот путь узкий, гористый, холмистый, болотистый, лесистый или имеющий иные препятствия, не позволяющие использовать какой-либо транспорт или же необходимо пройти незамеченным другими лицами.

Рассматривая данные незаконные действия преступников, И.О. Жук отмечает, что в таком случае лица перемещают предметы через границу «вообще не вступая в правовые отношения по данному поводу с государством в лице таможенных органов»⁶.

Однако на наш взгляд, совершенно не важно, вступают ли такие лица в правоотношения с таможенными органами или нет. Самое главное они нарушают общественные отношения, обеспечивающие основные экономические интересы нашей страны в целом, и безопасность здоровья населения, в частности, т.е. таким образом, вступают в правовые отношения с государством по поводу незаконного перемещения через соответствующие границы запрещенных средств, веществ и растений. Поэтому и перемещают они названные предметы помимо таможенных постов, т.к. прекрасно осознают противоправный характер своих действий.

Наибольшее количество наркотических средств, минуя таможенный контроль, поступает в нашу страну из Афганистана по так называемому «северному маршруту» через Таджикистан, Узбекистан, Кыргызстан, Казахстан. Объясняется это тем, что по совершенно справедливому замечанию В. Иванова, граница между Афганистаном и Таджикистаном «во многом прозрачна, караваны достаточно беспрепятственно проходят по территории Таджикистана в сторону России»⁷.

Что касается времени работы таможенных органов, то оно, согласно ст. 407 Таможенного Кодекса Таможенного Союза, определяется начальником таможенного органа в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако если лицо по каким-либо причинам заинтересовано в быстром перемещении им товаров через границу, направит запрос в соответствующие таможенные органы с просьбой оказать ему в этом содействие, то при наличии уважительных на то причин, таможенные операции могут совершать-



ся вне времени работы таможенного органа. Если же такого запроса не последует, а лицо переместит определенные товары, в том числе и наркотические средства, то его действия будут являться незаконными.

2. Сокрытие от таможенного контроля Сокрытие наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, от таможенного контроля осуществляется с помощью тайников.

По поводу понятия тайников в криминалистической литературе имеется несколько точек зрения.

Так, например, О.Н. Лопарева считает, что под тайником следует понимать место, специально оборудуемое или приспособленное для скрытого хранения предметов, документов, орудий, следов преступления и других объектов, способных выступать вещественными доказательствами⁸.

Почти аналогичное определение тайника дает А.В. Сыначев⁹.

По мнению В.Г. Прохорова «тайник может быть изготовлен, оборудован или приспособлен»¹⁰.

А.В. Присекин и В.В. Яровенко под тайниками понимают «вид способа сокрытия преступления, состоящий в утаивании предмета или объекта сокрытия, в специально изготовленном, приспособленном или подходящем для этого месте, с целью обеспечения его неочевидности для установленного круга лиц»¹¹.

На наш взгляд, совершенно не имеет значения, переделывается ли какое место специально для тайника; изменяется или изготавливается заново. Самое главное — в это место могут поместиться наркотические средства, психотропные, сильнодействующие или ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, для того, чтобы скрыть их от посторонних глаз, в нашем случае от таможенных органов, а своими действиями по незаконному их перемещению через границу придать вполне непреступный характер.

Такие тайники могут устраиваться в самых различных местах.

В ручной клади в сумках, чемоданах, рюкзаках, кейсах и т.д. устраивается второе дно, утолщаются их стенки и перегородки между секциями; запрещенные к ввозу и вывозу вещества и средства перемешиваются с другими личными вещами, парфюмерией или косметикой; в одежде пришиваются дополнительные карманы; различные нашивки; пуговицы, имеющие внутреннюю полость; для тайников используют конструктивные полости различных предметов бытового назначения; в обуви тайники устраивают в каблуках, подошвах «на платформах»; непосредственно на тело надевают различные пояса, как промышленного, так и кустарного изготовления; бандажи и т.д.

Распространенным способом сокрытия контрабанды наркотиков остается внутripолостной способ. Несмотря на то, что число задержанных так называемых «плотате-

лей» наркотиков стало снижаться¹², количество незаконно перевозимых ими наркотических средств по-прежнему остается велико. Только за одну неделю сотрудники Домодедовской таможни задерживали несколько таких лиц. Например, при проведении таможенного контроля пассажирского рейса Душанбе — Москва был задержан гражданин Таджикистана, который пытался провести в желудке около 480 граммов героина¹³.

В автомобилях тайники устраивают в багажном отделении и запасных колесах; между сиденьями автомобиля и под ними; в дверях; бензобаке; в панели приборов; под задним и передним бамперами и т.д. Именно так скрывал гр. С. марихуану, которую провозил с территории Казахстана в Челябинскую область¹⁴.

В железнодорожном транспорте для устройства тайников используют технические полости вагонов. А.Г. Харатишвили в пассажирских поездах и на судах водного транспорта называет «случаи сокрытия наркотиков в местах общего пользования с целью затруднения изобличения конкретных лиц в случае обнаружения контрабанды»¹⁵.

С образованием Таможенного Союза и упрощением порядка перемещения через Государственную границу стран, входящих в этот Союз, наркотики все чаще ввозятся в нашу страну под видом плодоовощной продукции. По справедливому замечанию В.Ю. Владимировой и И.Н. Юрасовой такой вид маскировки является наиболее удачной, в связи с тем, что «плодоовощную продукцию, чье происхождение (в отличие от промышленных товаров и сырья) легко скрыть, а ее особенности — массовость, необходимость в быстром транзите, острые запахи — затрудняют поисково-досмотровые мероприятия»¹⁶.

При этом скрывать наркотики преступники могут как среди такой продукции, как: лук, морковь, капуста, репа и т.д.; в изготовленных муляжах такой продукции: яблоках, грушах и т.д.; а также в самой сельскохозяйственной продукции. Например, гр. Ф. из Республики Таджикистан в Московскую область в ящиках с гранатами, перевозил героин, который помещал в пакетиках внутри фрукта. А всего внутри фруктов помещалось до 10 килограмм высококонцентрированного героина¹⁷.

Что касается посылок, бандеролей, писем, с помощью которых наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества перемещаются через границу Российской Федерации или Таможенную границу Таможенного союза, тайники могут устраиваться в игрушках, книгах, предметах бытового назначения, продуктах писания, консервированных банках и т.д. Например, сотрудниками Кемеровской таможни обнаружили в посылке из Китая в муляжах стационарного телефонного аппарата «ISA» и внешнего жесткого диска «3,5 HDD EXTERNAL ENCLOSURE» два полиэтиленовых пакета весом по 250 гр. в каждом с наркотическим средством синтетиче-



ского происхождения (производные JWH-122 и ТМСР-2201) общим весом 500 гр.¹⁸.

3. Недостоверное декларирование или недекларирование состоит в указании в декларации недостоверных сведений относительно заявляемой таможенной процедуре; о самом декларанте, таможенном представителе, об отправителе и о получателе товаров; о транспортных средствах, используемых для перемещения через границу Таможенного Союза или Российской Федерации; о самом перемещаемом товаре (его наименовании, описании, классификационного кода товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности, наименовании страны происхождения или отправления, описании упаковок, в т.ч. их количестве, виде, маркировки и порядкового номера, количестве в килограммах (вес брутто и вес нетто) и в других единицах измерения, таможенной и статистической стоимости, об исчислении таможенных платежей, ставке таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов, применении льгот по уплате таможенных платежей, суммы исчисленных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов, курсе валют, устанавливаемого в соответствии с законодательством государства — члена Таможенного союза, о внешнеэкономической сделке и ее основных условиях, о соблюдении ограничений, о производителе товаров, о сведениях, подтверждающих соблюдение условий помещения товаров под таможенную процедуру, представляемых документах, о лице, составившем декларацию на товары, месте и дате составления декларации на товары.

Недостоверным декларированием, как способа сокрытия незаконного перемещения через границы запрещенных товаров следует признать и подачу декларации с нарушением существующих правил. Такие ситуации могут складываться, когда декларация подается таможенному органу, не правомочному регистрировать таможенные декларации или не уполномоченным лицом; в ней не указаны необходимые сведения, подлежащие внесению; не подписана либо не удостоверена надлежащим образом или составлена не по установленной форме; в отношении декларируемых товаров не совершены действия, которые должны совершаться до подачи или одновременно с подачей таможенной декларации.

Что же касается недекларирования товаров, перемещаемых через соответствующие границы, то данный способ сокрытия заключается в том, что декларант умалчивает о незаконно перемещаемых им предметах или такую декларацию декларацию не заполняет вообще.

Примером может служить уголовное дело, возбужденное в отношении гр. А., который из г. Ош Кыргызской Республики незаконно переместил воздушным путем в г. Москву смеси (препараты), содержащие героин, ацетилкодеин и 6-моноацетилморфин, общей массой наркотических средств 995,11 грамма, содержащихся в двух брикетах, помещенных в полуботинки, надетые на нем. При этом он при прохождении таможенного контроля на Домодедовской тамож-

не умышленно не указал этот препарат в таможенной декларации, не предъявил таможенному контролю, а проследовал через зону таможенного контроля по «зеленому» каналу, не осуществив тем самым таможенного декларирования товаров в письменной форме¹⁹.

4. Использование документов, содержащих недостоверные сведения о товарах. Чаще всего такие документы содержат признаки подделки. Причем подделка может касаться как транспортных, перевозочных, коммерческих или иных документов. Товары, указанные в них могут не соответствовать названию, адресу получателя и т.д. Данные документы могут содержать информацию о вымышленной продукции: при досмотре грузовика, доставлявшего сельскохозяйственную продукцию из Европы, были обнаружены 400 картонных коробок с мешками с «загрязненным маком» весом 25 кг, которые по документам проходили как сухофрукты²⁰. В документах может быть заниженное, или, наоборот, завышенное количество сельскохозяйственной продукции или иных предметов (на Брестской таможне при досмотре грузового отсека автопоезда, направлявшегося в Казахстан из Германии, было обнаружено более 70 наименований товаров, не указанных в сопроводительных документах, среди которых находились в большом количестве анаболические стероиды²¹), или содержаться иные недостоверные сведения.

Недостоверные документы, подтверждающие полномочия лица, подающего таможенную декларацию, могут содержать сведения о несуществующем юридическом лице, от имени которого он действует, которое может быть как получателем товаров, так и перемещающих их через соответствующие границы; государственной регистрации юридического лица, либо государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; о постановке декларанта на учет в налоговые органы.

В том случае, если декларантом выступает физическое лицо, недостоверными документами могут быть документы, удостоверяющие его личность: паспорта с признаками подделки, дописки, переклейки фотографии, замены листов или же похищенные или утерянные владельцами.

В качестве подложных могут быть документы, подтверждающие страну происхождения товаров, а также их сопроводительные документы: коносамент, накладная или иные, подтверждающие наличие и содержание договора перевозки товаров.

Так, гр. Р. при пересечении границы Таможенного Союза на Брянской таможне предъявил документ о том, что он перевозит лекарственные препараты. Однако в его автомашине за последним рядом сидений были обнаружены препараты, содержащие сильнодействующие вещества — метандиенон, дегидрохлорметилтестостерон, тестостерон пропионат и местеролон, всего 126800 таблеток и 4590 ампул²².

При определении таможенной стоимости пере-

мещаемого товара могут быть предъявлены подложные договоры внешнеторговой купли-продажи; счет-фактура (инвойс), содержащие недостоверные сведения; банковские, иные платежные или страховые документы, не соответствующие действительности; отгрузочные и упаковочные листы и иные документы, которые используются в соответствии с международными договорами Российской Федерации при осуществлении внешнеторговой и иной деятельности и которые в силу закона, соглашения сторон или обычаев делового оборота используются для подтверждения совершения сделок, связанных с перемещением товаров через таможенную границу, документы, подтверждающие уплату таможенных платежей и право на льготы по их уплате и иные.

Поскольку таможенная декларация может подаваться как в письменной, так и в электронной форме, такие документы также могут быть подложными. Это касается, прежде всего, электронной подписи. Помимо этого, некоторые изменения в таможенную декларацию могут вносить уже после того, как этот документ был заверен электронной цифровой подписью лица, правомочного такую подпись ставить.

5. Использование поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации. Идентификация товаров и транспортных средств, представляет собой применяемый таможенными органами комплекс мер, направленных на установление соответствия (тождественности) товаров, и транспортных средств, помещаемых под выбранную таможенную процедуру.

Поскольку довольно часто наркотические средства, психотропные, сильнодействующие или ядовитые вещества, а также растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества переправляются через Таможенную границу Таможенного Союза или через Государственную границу Российской Федерации вместе с какими-либо грузами или товарами, то помещаются они туда уже после того, как соответствующий товар или груз уже будет находиться в каком-либо транспортном средстве. А поскольку идентификация перемещаемых через соответствующую границу товаров или грузов производится путем наложения пломб, печатей, нанесения цифровой, буквенной и иной маркировки, идентификационных знаков, проставления штампов, отбора проб и образцов, подробного описания товаров, составления чертежей, изготовления масштабных изображений, фотографий, иллюстраций, использования товаросопроводительной и иной документации, а также иными способами, то пломбы на дверях вагонов или иных емкостей, в которых перемещается основной груз, могут быть наложены не надлежащим способом, на самом грузе может быть поставлена поддельная печать или нанесены цифровые, буквенные или иные идентификационные знаки, не соответствующие перевозимым грузам.

Так, например, сотрудниками Северо-Западной оперативной таможни при досмотре груза, следова-

шего из Республики Таджикистан, который находился в двух автотранспортных средствах, было выявлено отсутствие маркировки производителя на пломбе, а сама пломба отличалась по форме и размерам. При проверке находившихся внутри этих транспортных средств ящиках с хурмой, было обнаружено 180 кг героина²³.

¹ Зуйков Г.Г. Поиск по признакам способов совершения преступлений. М. 1970. С.75.

² Колесникова М.М. Криминалистическое обеспечение деятельности таможенных органов по выявлению, предупреждению и пресечению таможенных преступлений. Дис. ... канд. юр. наук. Иркутск. 2008. С.55-56.

³ Жук И.О. Контрабанда: проблемы выявления и раскрытия на современном этапе. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Н. Новгород. 2002. С. 17.

⁴ Приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17. С изменениями от 06.07.2010 г.

⁵ Листиков Д.В. Криминалистическая характеристика контрабанды, совершенной при перемещении грузов морским транспортом // <http://www.jurnal.org/articles/2011/uri36.html>

⁶ Жук И.О. Выявление и раскрытие контрабанды. Н. Новгород. 2005. С. 56.

⁷ Глава ФСКН Виктор Иванов: «От травки до героина — один шаг» // <http://www.interfax.ru/360726>

⁸ См.: Лопарева О.Н. Понятие и виды тайников // XXI век: юридическая наука — практике (проблемы теории, законотворчества и правоприменения). Владивосток. 1999. С. 450.

⁹ Сыначев А.В. Криминалистическое значение способа сокрытия предметов в грузовых автотранспортных средствах (по материалам расследования уголовных дел о контрабанде). М. 2006.

¹⁰ Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: способы совершения преступлений и специальное хранилище // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 6. С. 169.

¹¹ Присекин А.В., Яровенко Криминалистическое исследование тайников как способа сокрытия незаконного оборота наркотических средств. М. 2013. С. 76.

¹² Черкашин Ю.: новые наркотики сейчас побеждают <http://itar-tass.com/opinions/interviews/2203>

¹³ www.customs.ru

¹⁴ Архив Троицкого городского суда Челябинской области // <https://rospravosudie.com/court-troickij-gorodskoj-sudchelyabinskaya-oblast-s/act-101456762/>

¹⁵ Харатишвили А.Г. Криминалистическая характеристика контрабанды наркотиков. // Наркоконтроль №1. 2008. С.27.

¹⁶ Владимиров В.Ю., Юрасова И.Н. О контрабандных поставках наркотиков на территорию Российской Федерации под прикрытием плодоовощной продукции. // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России №1(12) 2013. С.37.

¹⁷ http://www.narkotiki.ru/5_45126.htm

¹⁸ <http://www.tamognia.ru/news/new/1615934/>

¹⁹ Архив Домодедовского городского суда Московской области.

²⁰ <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2013/0829/101425816/print.shtml>

²¹ <http://www.tks.ru/crime/2010/08/24/03>

²² В пункте пропуска Троебортное перехвачена партия анаболических стероидов // <http://www.nakhodka-beta.ru/transport-news/tamozhnyia/v-punkte-propuska-troebortnoe-perekhvachena-partiya-anabolicheskikh-steroidov.html>

²³ <http://www.tks.ru/news/nearby/2011/06/27/0006>



УДК 342
ББК 67.301

НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ КАК ОДНА ИЗ ПРИЧИН СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

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

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: evg.hazow@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены актуальные вопросы незаконной миграции как основного фактора по созданию и деятельности организованной преступности на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: незаконная миграция, организованная преступность, криминальная миграция, миграционные процессы.

Annotation. the article deals with topical issues of illegal migration as the main factor in the creation and activities of organized crime on the territory of the Russian Federation.

Keywords: illegal migration, organized crime, illegal migration, migration processes.

Незаконная миграция существенно обостряет социальную, демографическую и криминогенную обстановку в России, негативно воздействует на межнациональные этнические отношения. Миграция в целом и нелегальная миграция в частности являются одним из факторов, влияющих на состояние преступности в России. Понятие «миграция» имеет латинские корни и в переводе означает перемещение или переселение.¹

Миграционные процессы в Российской Федерации в минувшее десятилетие определялись влиянием ряда отрицательных и положительных факторов. К отрицательным факторам относятся распад бывшего Союза ССР, проявления национализма, терроризм, незащищенность отдельных участков государственной границы Российской Федерации, ухудшение качества жизни людей и состояния окружающей среды, экономическая нестабильность и социальные конфликты. Развал Советского Союза в переломный период жизни страны положил начало глубоким системным изменениям, которые охватили все сферы общественно-политической и экономической жизни России. Появлению этнической преступности в России и, в частности, в

Московском регионе, созданию однородных преступных группировок по национальному признаку способствовала массовая миграция населения, в основном из республик Средней Азии и Закавказья. В то же время к положительным факторам относятся демократизация общественно-политической жизни, реализация конституционных принципов: свободы передвижения, развития рыночных отношений и вхождение в международный рынок труда.²

Складывающаяся миграционная ситуация непосредственно затрагивает вопросы безопасности государства, в том числе политической, экономической, поскольку речь идет о необходимости обеспечения экономической освоенности, заселенности территории России, а значит территориальной целостности и безопасности государства.

Миграционные процессы имеют сложный и неоднозначный характер, они оказывают как позитивное, так и негативное воздействие на социально-политическую и экономическую обстановку в г. Москве. Негативное воздействие заключается в нарастающих потоках незаконной иммиграции (в том числе трудо-

вой) и избыточной их концентрации на территории Московского региона, сопутствующий этому явлению неконтролируемый рынок товаров и услуг, наркобизнес, осложнение криминогенной ситуации и т.п.

Почти треть нелегальных мигрантов предпочитает зарабатывать на строительстве и ремонте (хотя в основном приезжие предпочитают заниматься торговлей — таким ремеслом живут 40% гастарбайтеров). При этом большая их часть занята на строительных работах в частном секторе, как правило, без оформления договоров и трудовых соглашений.³

На основании вышеизложенного можно констатировать, что наблюдаемый сегодня рост неконтролируемых миграционных потоков обусловлен с одной стороны повышением темпов экономического развития России и недостаточной трудовой мобильностью коренного населения, с другой, — несовершенством действующей законодательной базы, отсутствием надлежаще организованного контроля за въездом, пребыванием и выездом из страны иностранных граждан, а также востребованностью в «нелегальной» рабочей силе российских строительных организаций и фирм.

Из-за неуправляемой и неконтролируемой миграции происходит заселение отдельных регионов России, в первую очередь, столичного региона, неквалифицированной, зачастую с криминогенными тенденциями рабочей силой (особенности из Украины, стран Средней Азии и Закавказья).

Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в УК РФ введена ст. 3221, предусматривающая ответственность за организацию незаконной миграции.⁴

Статья 3221. Организация незаконной миграции.

1. Организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на срок до двух лет с ограничением свободы на срок до одного г. или без такового, либо лишением свободы на срок до двух лет с ограничением свободы на срок до одного г. или без такового.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) организованной группой;
- б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации, — наказываются лише-

нием свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

Предварительное расследование по ст. 322 статье в соответствии со ст. 151 УПК Российской Федерации⁵ производится дознанием (ч. 1 ст. 3221 УК РФ) и органами предварительного следствия (ч. 2 ст. 3221 УК РФ).

Незаконная миграция включает в себя:

а) нелегальную миграцию — въезд на территорию России и выезд с территории России иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением миграционного законодательства Российской Федерации;

б) криминальную миграцию — въезд на территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства с целью осуществления преступной деятельности.

Криминальная миграция по своему содержанию связана с различными видами преступной экономической деятельности, в том числе наркобизнесом и нелегальной внешнеэкономической деятельностью, а также с совершением общеуголовных преступлений как видом промысла.

Для обоснованного возбуждения уголовного дела в отношении организатора незаконного пребывания мигрантов на территории Российской Федерации, факт незаконности их пребывания должен быть подтвержден привлечением к административной ответственности мигранта.

Количество выявленных административных правонарушений за восемь месяцев 2014 г. по г. Москве: составило всего 97555, (АППГ -121298, — 19,6%); по линии ИК 43857, (АППГ -69989, — 37,3%); по линии паспортной работы 53698, (АППГ — 51309, 4,7%).⁶

Ответственность за данное деяние дифференцирована, повышенная наказуемость по ч. 2 ст. 3221 УК РФ следует, если деяние совершено:

а) организованной группой, т.е. устойчивой группой лиц, с распределением ролей и заранее сформированным умыслом на организацию незаконного въезда, пребывания, транзита другим лицом;

б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации, т.е. организация незаконного въезда, пребывания, транзита другого лица, с целью совершения последним преступлений.⁷

Количество материалов направленных ТО для возбуждения уголовных дел за восемь месяцев 2014 г. по г. Москве: 678 дел (АППГ -938, -27,7%); по статье 322.1 УК РФ 223 (АППГ -594, -62,5%); по статье 327 УК РФ 188 (АППГ -344, — 45,3%). Количество материалов направленных ТО для возбуждения уголовных



дел за восемь месяцев 2014 г. по г. Москве: по статье 322.2 УК РФ 43; по статье 322.3 УК РФ 220.⁸

Российских граждан, как показывают опросы, очень волнует проблема миграции. Миграционные процессы оказывают влияние на различные стороны общественной жизни, и необходимо ее правовое регулирование. Эффективное противодействие нелегальной миграции должно быть важнейшей составной частью формирования общей миграционной политики.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, каждый гражданин имеет право покидать любую страну и возвращаться в любую страну, а также право на труд.⁹

Историческое прошлое свидетельствует, что ни одно цивилизованное общество не может эффективно функционировать без налаженной системы предупреждения преступлений.

Социологи утверждают, что Швейцария — одна из самых безопасных стран в мире (население составляет около 8 млн. человек), но это не значит, что преступности там вовсе нет. Она есть. Главными ее «поставщиками» являются нелегальные мигранты. Они совершают до 70% всех правонарушений.¹⁰

Осложнение криминогенной обстановки на территории г. Москвы и Московской области во многом связано с многочисленными нарушениями иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, а также таможенного, уголовного и налогового законодательства. Существующая система мер по противодействию массовой незаконной миграции в России неадекватна сложившемуся положению. Нелегальная миграция и торговля людьми уже равно стали вызовом безопасности не только отдельных стран, но и Америки и Европы в целом.

По данным ООН за 2013 г., после США, Россия является второй в мире страной по привлекательности для мигрантов. В поисках лучшей жизни к нам едут жители бывших советских республик, Восточной и Юго-Восточной Азии. Третья часть всех пребывающих, как правило, находится в Московском регионе. Число ежегодно прибывающих в Россию мигрантов увеличилось со 119 тыс. человек в 2004 г. до 482 тыс. — в 2013 г.

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.

Проблема нелегальных мигрантов в последнее вре-

мя очень остро стоит по всей России. Они приезжают в Россию за деньгами. Не сумев найти заработок и жилье законным способом, они становятся нелегалами.

Именно нелегальная миграция является питательной средой для развития криминала.

Статистика о состоянии преступности среди мигрантов тоже не отражает существующих реалий. По оценке ФМС России, ежегодно в стране от 3 до 5 млн. иностранных граждан трудятся без официального разрешения. Всего же, по статистическим данным, в г. Москве на долю иностранцев ежедневно приходится более 30 преступлений, что на треть больше, чем было зарегистрировано в 2012 г. Число особо тяжких преступлений, совершенных иностранцами в г. Москве, возросло наполовину. Если в 2012 г. на счету мигрантов было каждое восьмое убийство, то сейчас — каждое пятое.¹¹

Статистический учет ведется только от числа уже раскрытых преступлений, а анализ фактов многих нераскрытых преступлений показывает, что потерпевшие в более чем 75% случаев в качестве примет преступников указывают на этнические черты — кавказскую или азиатскую внешность, исключая при этом славянские народы (Украина, Белоруссия).

В пресс-релизе ООН фигурирует цифра 11 миллионов человек, посетивших Российскую Федерацию в 2013 г. Эксперты уверенно заявляют о проживании 15-20 миллионов мигрантов на территории нашей страны.

Реальный уровень криминала среди мигрантов в г. Москве значительно выше и может достигать 60-70% от общего числа совершенных противоправных деяний. По статистическим данным за восемь месяцев 2014 г. по г. Москве: депортировано 110 человек, направлено представлений о закрытии виз 107619 человек (АППГ -23751, 353,1%).¹²

Основным фактором, детерминирующим организованную этническую преступность, следует считать незаконную (нелегальную) миграцию.

Наибольшим вниманием незаконных мигрантов пользуются крупные города, экономически развивающиеся зоны и приграничные территории.

В связи с подписанием договора о Евразийском экономическом союзе с января 2015 г. на территории России, Казахстана и Белоруссии вводится свободное перемещение капиталов, товаров, услуг и рабочей силы.¹³ Вместе с тем, возрастет миграция населения, возникнут предпосылки для создания более изощренных криминальных схем в экономике, миграции, организованной преступности, киберпреступности и т.д.

Чем интенсивнее иммиграционные процессы в нелегальных формах (незаконная миграция), тем выше уровень преступности.



Значительное развитие международного сотрудничества со странами Средней Азии, наличие общих границ с Российской Федерацией, концентрация транспортных путей, экономического пространства обуславливают развитие миграции из этих государств.

Основные направления въезда незаконных мигрантов в Российскую Федерацию: российско-китайский, российско-монгольский и российско-казахстанский участки государственной границы.

Необходимо отметить, что в этнической структуре незаконной миграции на территории Российской Федерации подавляющее большинство составляют выходцы из стран СНГ, остальные — это граждане азиатских регионов и африканских стран, среди которых преобладают выходцы из Китая и Вьетнама.

Есть проблема незаконной миграции на российско-казахстанской границе, оценить ее масштабы невозможно по различным причинам. Особо стоит вопрос незаконной миграции из Китая в Россию: это Дальний Восток, Сибирь, Приуралье и Приволжье. Массовое проникновение незаконных мигрантов из Китая на территорию России началось в декабре 1992 г. после подписания межправительственного соглашения о порядке безвизового обмена между РФ и КНР, где упростилась процедура въезда в Россию.

Значительное число мигрантов из Китая, как правило, специализируются на браконьерстве, незаконной вырубке леса, незаконном обороте наркотических средств, уничтожении водных биоресурсов, контрабандной торговле товарами.

Привлечение мигрантов к сотрудничеству с органами внутренних дел поможет эффективнее бороться именно с этнической преступностью, а также в случаях возникновения межнациональных конфликтных ситуаций.¹⁴ Проблемы в ОВД — как языковые, так и культурные. Практика привлечения мигрантов к сотрудничеству и работы в правоохранительных органах результативна в США и ряде Европейских стран — Германии, Франции и других.¹⁵

Таким образом, миграция в целом и нелегальная миграция в частности, являются одним из основных факторов, влияющих на состояние преступности в современной России, образуя новые предпосылки для организованной преступности. Для противодействия организованной преступности необходимо дальнейшее совершенствование деятельности всем правоохрани-

тельным органам России по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности и благополучия населения Российской Федерации. Развития потенциала международных связей между правоохранительными службами различных стран мира. Информационно-коммуникационное обеспечение деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. Иностранцам и мигрантам, совершившим преступления на территории Российской Федерации, необходимо запретить въезд в Российскую Федерацию.

¹ Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. М., 2006. С. 307.

² Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, №31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>.

³ Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996, №25, ст. 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001, № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.12.2001, №52 (ч.1), ст. 4921. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 г. <http://www.fmsmoscow.ru>

⁷ Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Изд. 4-е. / Под ред. Г.А. Исакова. М.: Проспект, 2012 // СПС «Консультант Плюс».

⁸ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 г. <http://www.fmsmoscow.ru>

⁹ Всеобщая декларация прав человека. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) «Российская газета», № 67, 05.04.1995.

¹⁰ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 г. <http://www.fmsmoscow.ru>. Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8.

¹¹ Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8. Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 г. <http://www.fmsmoscow.ru>

¹² Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 г. <http://www.fmsmoscow.ru>

¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе. (подписан в г. Астане 29.05.2014) Договор ратифицирован Федеральным законом РФ от 03.10.2014, № 279-ФЗ. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, №7, ст.900, <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁵ Фролов М. Имиджмейкер для мигранта // Газета МВД России «Щит и Меч». 2013. № 30(1430). 14 авг. С. 8



УДК 342
ББК 67.301

ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ СОСТАВОВ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ИГОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЧАРОВ,

*начальник кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор;*

ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ ГАПЕЕНКО,

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

*Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
E-mail: dima.gapeenko@yandex.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлена авторская позиция относительно юридической характеристики составов правонарушений, предусмотренных в ст. 14.1.1 КоАП РФ «Незаконные организация и проведение азартных игр», по которым в теории административного права и современной юрисдикционной практике нет единого мнения.

Ключевые слова: азартные игры, букмекерские конторы, тотализатор, административная ответственность.

Annotation. The article presents the author's position on the legal characteristics of offenses referred to in article 14.1.1 of the Administrative Code "illegal organization and conduct of gambling", which in theory of administrative law and modern jurisdictional practice there is no consensus.

Keywords: gambling, bookmakers, betting, administrative responsibility.

Федеральным законом от 20 июля 2011 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) введена статья 14.1.1: «Незаконные организация и проведение азартных игр»¹.

Данное решение законодателя является логическим продолжением комплекса системных мероприятий, направленных на регулирование общественных отношений и противодействие общественно-опасным деяниям в сфере игорной деятельности.

В рамках указанной статьи КоАП РФ предпринята попытка охватить весь перечень противоправных проявлений в «игорной» сфере, получивших достаточное распространение в обществе и требующих соответствующего государственного реагирования.

Разноплановость таких проявлений обусловила структурное построение статьи 14.1.1 КоАП РФ, состоящей из трех частей. Основанием подобной дифференциации на наш взгляд выступают объективные признаки состава административного правонарушения, а именно, степень общественной опасности, место совершения (в игорной зоне, вне игорной зоны, в букмекерских конторах и тотализаторах) и способ его совершения.

Определенную сложность в применении правовых норм, расположенных в рассматриваемой статье, составляет то, что по характеру содержащихся в них диспозиций они являются бланкетными и, в данной связи, полагаем, что некоторые категории, использованные при конструировании таких норм права, требуют дополнительного уяснения посредством анализа положений законодательства, регулирующего «игорную» сферу.

В частности, правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации², предусматривают, что организация и проведение азартных игр разрешаются в специально выделенных для этих целей игорных зонах.

При этом закон разъясняет, что под игорной зоной понимается часть территории России, предназначенная для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр, границы которой обозначены в п. 7 ст. 4 указанного Федерального закона. Игорные зоны создаются в порядке, определенном ст. 9 ФЗ-№ 244 и специальным Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18.06.2007 г. № 376 (в ред. от 16.10.2012 г.)³. Полагаем, что соблюдение этого порядка надлежит расценивать как отдельные формы организации азартных

игр, что обязывает правоохранительные органы четко ориентироваться в данных вопросах.

Законодателем определено понятие азартной игры⁴, как основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное двумя или несколькими участниками такого соглашения между собой либо с организатором азартной игры по правилам, установленным организатором азартной игры. Можно сказать, что данное определение содержит существенные признаки такой игры: договор, случайность, выигрыш (имущественный характер), правила игры и другие. Отсутствие хотя бы одного из этих признаков свидетельствует о наличии иного явления действительности, к которому рассматриваемое нами в данном случае законодательство относится индифферентно.

Деятельность по организации и проведению азартных игр представляет собой объединенную общей целью совокупность мероприятий, направленных на заключение основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) организацию заключения таких соглашений между двумя или несколькими участниками азартной игры (п. 6 ст. 4 ФЗ № 244). Данное законодательное определение по нашему мнению, не полностью отражает сущность и содержание рассматриваемых понятий, имеющих существенное значение для правоохранительной практики.

Следует поддержать позицию Т.Д. Устиновой, которая под организацией азартных игр понимает действия, направленные на оборудование помещений необходимым инвентарем для проведения игровой деятельности, создание штата сотрудников, привлечение лиц, желающих принять участие в азартной игре, а также иные действия, обеспечивающие возможность функционирования игорного заведения⁵. По нашему мнению, к действиям по организации азартных игр следует также отнести: приобретение игрового оборудования, его установку, наладку и ремонт.

В свою очередь, проведение азартных игр — это осуществление действий по заключению и исполнению условий основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр по установленным правилам. Под такими действиями понимается получение денежных средств за участие в игре; предоставление в пользование участникам игрового оборудования; выплата денежных средств (в случае выигрыша) и т.д.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений являются общественные отношения, в сфере предпринимательской деятельности. Непосредственный объект посягательства, упомянутых в данной статье — это общественные отношения, связанные с организацией и проведением азартных игр. Вместе с тем, наряду с указанным основным объектом, следует иметь в виду возможность наличия у оцениваемых деяний и факультативных (дополнительных) объектов, таких как

общественный порядок, собственность и другие, чтобы обеспечить полноту правового преследования нарушителей и восстановление нарушенных правоотношений.

Организация и (или) проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игровой зоны либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, а также средств связи, в том числе подвижной связи, образует объективную сторону правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч.1 ст.14.1.1 КоАП РФ.

Объективную сторону правонарушения может составлять как каждое из перечисленных в диспозиции статьи действий в отдельности, так и одновременное либо последовательное их осуществление.

В целях безошибочной квалификации по объективной стороне состава рассматриваемого административного правонарушения, необходимо определить все его объективные признаки, закрепленные в диспозиции данной нормы.

Так, понятие «игровое оборудование» закреплено в ФЗ № 244. Это устройства или приспособления, используемые для проведения азартных игр. Однако следует иметь в виду, что к игровому оборудованию законодатель относит только игровой стол и игровой автомат, которые в соответствии с п.1 ст. 366 Налогового кодекса РФ являются объектами налогообложения⁶. Полагаем, что такой узкий подход к толкованию рассматриваемой категории недопустим.

Судебная практика свидетельствует, что по некоторым делам мировые судьи допускают своеобразное толкование понятия игрового оборудования. Так, мировой судья судебного участка № 9 Калининского района г. Челябинска Кравец А.В. в резолютивной части постановления по делу указала, что вещественные доказательства в виде терминала, 14 системных блоков, денежных средств по вступлении в законную силу судебного решения необходимо вернуть законному владельцу в течении трех лет, а при его не установлении — передать в собственность государству. Таким образом, конфискация в отношении системных блоков не была применена, так как судья не рассматривал их в качестве игрового оборудования. Похожие аргументы использовала мировой судья судебного участка № 6 г. Златоуста Челябинской области Кумина Ю.С., возвратив владельцу ИП Папину О.В. мониторы, системные блоки, видеорегистратор, изъятые при производстве по делу, посчитав, что данное оборудование допустимо в гражданском обороте без ограничений.

На наш взгляд, системные блоки, нетбуки, ноутбуки, мониторы полностью подпадают под понятие игрового оборудования. Такое же мнение высказал административный состав гражданской коллегии Челябинского областного суда, заявив, что под игровым оборудованием следует понимать любые устройства



или приспособления, используемые для проведения азартных игр, в том числе и упомянутые выше.

Следующим обязательным признаком рассматриваемых правонарушений являются средства их совершения в виде информационно-телекоммуникационных сетей, средств связи и подвижной связи, относительно которых надо представлять, что на территории России использование информационно-телекоммуникационных сетей должно осуществляться с соблюдением требований Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷ и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области связи.

Что же касается непосредственно информационно-телекоммуникационной сети, то следует заметить, что это технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники (п.4 ст. 2 ФЗ-№ 244). Однако окончательной ясности в том, какие конкретно источники можно отнести к информационно-телекоммуникационным сетям, до настоящего времени нет. Министерство Финансов Российской Федерации в письме от 19 ноября 2012 г. № 03-03-06/1/591, разъяснило содержание понятия «информационно-телекоммуникационная сеть», сославшись на Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О рекламе»⁸, где понятие «информационно-телекоммуникационной сети» ассоциируется с сетью интернет.

Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи», в ст.2 раскрывает понятие «средств связи» как технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или почтовых отправлений, а также иные технические и программные средства, используемые при оказании услуг связи или обеспечении функционирования сетей связи, включая технические системы и устройства с измерительными функциями⁹. Таким образом, при организации и (или) проведении азартных игр, средствами связи могут выступать: мобильный и стационарный телефон, пейджинговая связь, модем, компьютерная телефония, сеть Wi-Fi, спутниковая связь и др.

О понятии подвижной связи упоминается в Постановлении Правительства РФ от 25.05.2005 г. № 328 «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи»¹⁰.

Организация и (или) проведение азартных игр без полученного в установленном порядке разрешения на их осуществление в игровой зоне, а равно осуществление такой деятельности в букмекерских конторах и тотализаторах без лицензии образуют объективную сторону правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ч. 2 ст. 14.1.1 КоАП РФ.

Государственное регулирование рассматриваемой деятельности осуществляется, в том числе, путем выдачи разрешений на ее осуществление в игорных зонах, а также посредством выдачи лицензий на осуществление такой деятельности в букмекерских конторах и тотализаторах, которые представляют собой две самостоятельные формы реализации разрешительного метода в административном праве.

Разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне предоставляет именно организатору право на ее осуществление при соблюдении требований и ограничений, установленных решением о создании конкретной игровой зоны¹¹, которое выдается юридическому лицу, если оно соответствует требованиям ст. 6 ФЗ № 244.

Орган управления игровой зоной субъекта России в своем решении о ее создании, указывает перечень требований и ограничений, необходимых для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр. При этом разрешения на осуществление игровой деятельности такой орган выдает без ограничения срока действия, которые действуют до момента ликвидации соответствующей игровой зоны либо отказа от такой деятельности. В разрешении указывается дата, с которой организатор азартных игр имеет право приступить к их организации и проведению, наименование игровой зоны, в которой такая деятельность может осуществляться, а также другие требования и ограничения.

Лицензия на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах — документ, предоставляющий организатору азартных игр право осуществлять такую деятельность в букмекерских конторах и (или) тотализаторах вне игорных зон, с обязательным указанием вида оказываемых услуг (заключение с участниками азартных игр основанных на риске соглашений о выигрыше и (или) организация заключения основанных на риске соглашений о выигрыше между двумя или несколькими участниками азартной игры), места нахождения процессингового центра букмекерской конторы или тотализатора, количества и места нахождения филиалов, пунктов приема ставок букмекерских контор или тотализаторов (ч. 9 ст. 4-ФЗ № 244)¹².

Статьями 6, 6.1 и 15 ФЗ № 244, а также пунктом 4 Положения о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.12.2011 г. № 1130, установлены требования к соискателю лицензии (лицензиату)¹³. Лицензирующим органом при этом выступает Федеральная налоговая служба.

На основании изложенного можно сделать вывод, что основными отличиями рассмотренных разрешений и лицензий являются: 1) территориальные и временные

пределы их деятельности; 2) органы, их выдающие; 3) юридические акты, устанавливающие требования и ограничения в деятельности их правообладателей.

Нарушение условий, предусмотренных разрешением на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне, а равно условий, предусмотренных лицензией на осуществление такой деятельности в букмекерских конторах и тотализаторах образуют объективную сторону правонарушения по ч. 3 ст. 14.1.1 КоАП РФ.

Субъектами указанных правонарушений являются:

- физические лица, достигшие 16-летнего возраста, которые совершили действия по незаконной организации и проведению азартных игр;
- должностные лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции (в том числе индивидуальные предприниматели), совершившие действия по незаконной организации и проведению азартных игр;
- юридические лица, совершившие действия по незаконной организации и проведению азартных игр.

Субъективную сторону правонарушений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 14.1.1 КоАП РФ составляет вина в форме прямого либо косвенного умысла. В то же время для деяний, указанных в части 3 статьи 14.1.1 КоАП РФ, наряду с прямым либо косвенным умыслом, допустима и неосторожная форма вины в виде самонадеянности либо небрежности. Мотивы и цели законодатель не выделяет в качестве обязательных признаков субъективной стороны правонарушений, предусмотренных ст. 14.1.1 КоАП РФ, однако, полагаем, правоприменители должны учитывать данные обстоятельства при назначении административных наказаний, а следовательно — и при оформлении материалов о выявленных правонарушениях.

На наш взгляд, высказанные выше оценки, комментарии, предложения и рекомендации могут способствовать совершенствованию нормотворческой и правоприменительной практике в сфере игорной деятельности.

⁵ Уголовное право. Особенная часть: учебник для бакалавров / под ред. А.И. Чучаева. М.: Проспект, 2012. С. 156.

⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁷ Парламентская газета, № 126-127, 03.08.2006.

⁸ Российская газета, № 51, 15.03.2006.

⁹ Парламентская газета, № 127-128, 12.07.2003.

¹⁰ СЗ РФ, 30.05.2005, № 22, ст. 2133.

¹¹ Российская газета, № 297, 31.12.2006.

¹² Российская газета, № 297, 31.12.2006.

¹³ Российская газета, №5675, 11.01.2012.

Литература

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. 24.11.2014) // Российская газета, N 256, 31.12.2001.

2. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. 24.11.2014) // Парламентская газета, N 151-152, 10.08.2000.

3. Федеральный закон от 29.12.2006 N 244-ФЗ (ред. от 22.07.2014) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, N 297, 31.12.2006.

4. Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О рекламе» // «Российская газета», N 51, 15.03.2006.

5. Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О связи» // «Российская газета», N 135, 10.07.2003.

6. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // «Российская газета», N 165, 29.07.2006.

7. Постановлением Правительства РФ от 18.06.2007 N 376 (в ред. от 16.10.2012) «Об утверждении Положения о создании и ликвидации игорных зон» // «Российская газета», N 132, 22.06.2007.

8. Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 N 328 (ред. от 04.04.2014) «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи» // «Российская газета», N 115, 01.06.2005.

9. Постановление Правительства РФ от 26.12.2011 N 1130 (ред. от 23.11.2013) «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах») // «Российская газета», N 2, 11.01.2012.

10. Уголовное право. Особенная часть: учебник для бакалавров / под ред. А.И. Чучаева. М.: Проспект, 2012. С. 156.

¹ Российская газета, № 161, 26.07.2011.

² Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ (ред. от 22.07.2014 г.) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ-№ 244). СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 7.

³ СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3181; 2011. № 5. Ст. 749; 2012. № 43. Ст. 5781.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ (ред. от 22.07.2014) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 297, 31.12.2006.



УДК 342
ББК 67.301

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ ПРОВЕРОК В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ОСОБЕННОСТИ

ФЕДОР ПЕТРОВИЧ ВАСИЛЬЕВ,

*доцент кафедры УДСООП, доктор юридических наук,
доцент, полковник полиции, член Российской академии юридических наук (РАЮН)*

E-mail: vasilev17@mail.ru;

АЛЕКСАНДР ГЕННАДЬЕВИЧ НИКОЛАЕВ,

*доцент кафедры УДСООП Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, полковник полиции.*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены грубые нарушения служебной дисциплины (этических норм) сотрудниками ОВД (полиции), а также установленных новых ограничений и запретов. Значимость темы подтверждается не только утвержденным Указом Президента России «Дисциплинарный устав сотрудника органов внутренних дел», но и установленными в 2013 г. требованиями ФЗ «О полиции» о порядке принесения извинений перед гражданами за противоправные действия сотрудника полиции.

Особое внимание уделено правовому регулированию проведения служебных проверок в системе ОВД РФ.

Ключевые слова: дисциплина, закон, защита, инструкция, МВД России, ОВД, полиция, право, проверка, сотрудник, требования.

Annotation. In the face of gross violations of discipline (ethics) by the DEPARTMENT of INTERNAL AFFAIRS (police), as well as a set of new restrictions and prohibitions, they require a separate interpretation. Significance of the topic is not only approved by Decree of the President of Russia “discipline police officers”, but set in 2013, the requirements of the Federal law “on police” on the order of an apology to the citizens by illegal actions of the police officer. Based on these and other aspects of the authors of this article will focus on the legal regulation of official checks in the system of INTERNAL AFFAIRS of the Russian Federation.

Keywords: discipline, law, protection, instruction, the Ministry of Internal Affairs, INTERNAL AFFAIRS, police, right, checks, order, police officer requirements.

В целях регулирования правовой и служебной дисциплины, а также обеспечения защиты законных интересов сотрудников ОВД РФ (полиции), гарантированных конституционными нормами, ФКЗ и иными федеральными законами и ведомственными нормативными правовыми актами (далее — НПА) МВД России, издан Приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 (ред. от 02.07.2014) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 № 28587)». При этом данный документ применяется¹ в рамках требований Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Порядок).

Данный приказ также обязывает²:

- руководителям подразделений центрального аппарата МВД России и начальникам подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, начальникам главных управлений МВД России по федеральным округам;
- руководителям территориальных органов МВД России по субъектам РФ и начальникам УВД на транспорте, управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, управлений материально-технического снабжения, науч-



но-исследовательских, образовательных, медицинских и иных организаций и учреждений системы МВД России организовать изучение требований Порядка и обеспечить реализацию ее положений (в том числе территориальных органов МВД России районных уровней (РТОВД)).

Порядок также определяет порядок организации работы по проведению служебных проверок в выше-названных подразделениях в отношении сотрудников ОВД, но ее положения не распространяются на федеральных государственных гражданских служащих (ФГГС) и работников органов, подразделений и учреждений системы МВД России. Или же согласно Порядка служебная проверка проводится по факту: грубого нарушения сотрудником служебной дисциплины; при необходимости наиболее полного и всестороннего исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка; гибели сотрудника, получения им ранений, травм, применения и использования оружия, а также, в случае возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела или дела об административном правонарушении, в целях устранения причин и условий, приведших к совершению им преступления или административного правонарушения; нарушения правил предоставления госуслуг юридическим и физическим лицам; по требованию сотрудника для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; для подтверждения факта существенного или систематического нарушения условий контракта в отношении сотрудника.

По иным основаниям она может быть проведена только в случаях, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ (далее — НПА), а по фактам разглашения сведений, составляющих государственную тайну, утраты носителей таких сведений, иных нарушений режима секретности в органах, подразделениях, учреждениях системы МВД России проводятся служебные расследования в порядке, предусмотренном Порядком по обеспечению режима секретности в России, утвержденной постановлением Правительства России от 5 января 2004 г. № 3-1.

Служебная проверка проводится по решению руководства МВД России, начальников органов, подразделений, учреждений системы МВД России и их заместителей, наделенных в пределах установленных полномочий в отношении определенных категорий сотрудников ОВД правом наложения дисциплинар-

ных взысканий. Решение о проведении служебной проверки в отношении сотрудника подразделения собственной безопасности ОВД принимается самим Министром, начальником ДСБ МВД России, а также начальником Главного управления МВД России по Северокавказскому округу, руководителями ТОВД по субъектам РФ, УВД на транспорте по согласованию с ДСБ МВД России. Кроме того, служебная проверка в отношении сотрудника подразделения собственной безопасности ОВД проводится ДСБ МВД России либо по поручению его начальника подразделениями собственной безопасности главного управления МВД России по Северокавказскому округу, МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ, УВДТ.

В целях недопущения правоприменительных процессов в случае проведения служебной проверки лица, ее проводящие, не вправе совершать действия, отнесенные к компетенции органов дознания и предварительного следствия. При этом при проведении служебной проверки должны быть полно, объективно и всесторонне установлены ими:

- факты: совершения дисциплинарного проступка, время, место, обстоятельства его совершения; происшествия с участием сотрудника, время, место, обстоятельства происшествия;
- вина сотрудника или степень вины каждого в случае совершения дисциплинарного проступка несколькими лицами; данные, характеризующие личность сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок; причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка (происшествия); наличие, характер и размер вреда (ущерба), причиненного сотрудником в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельств: исключаяющие дисциплинарную ответственность сотрудника; смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника; послужившие основанием для письменного обращения о проведении служебной проверки; другие обстоятельства, имеющее значение для правильного решения вопроса о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности.

Лицам, проводящим служебную проверку запрещается разглашать сведения личного характера, выявленные или ставшие известными им в процессе этих действий, а в случае обнаружения в действиях сотрудника признаков состава преступления заключение и матери-



алы служебной проверки направляются в следственные органы СК России для принятия решения в соответствии с УПК РФ. Все результаты служебной проверки оформляются в виде письменного заключения и докладываются лицу, назначившему ее проведение.

Нельзя исключать и то, что в процессе проведения служебной проверки в отношении сотрудника ОВД могут быть установлены факты, которые могут быть устранимы (разрешены, удовлетворены претензии заявителей или без таковых). Это, в связи допущенными незаконными действиями (бездействиями) со стороны сотрудника ОВД (полицейского) были нарушены законные интересы потерпевших, устранения отрицательных последствий, а также на основании проведенного служебного (внутреннего) расследования, решения суда (вступившего в законную силу — Ф.Васильев) должны быть предприняты соответствующие юридические (справедливые) действия. Так, в целях разрешения названных ситуаций (последствий) Министром внутренних дел РФ подписан приказ от 15.08.2012 № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции»³, разработанное в соответствии с частью 3 ст. 9 ФЗ от 7.02.2011 № 3 о полиции⁴. Согласно которого, извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, приносятся сотрудником полиции⁵, нарушившим права и свободы гражданина, или вышестоящим по отношению к этому сотруднику руководителем (начальником)⁶. При этом извинения гражданину приносятся при установлении (подтверждении) руководителем (начальником) факта нарушения сотрудником полиции прав и свобод гражданина по итогам рассмотрения (проверки) жалобы гражданина на действия сотрудника полиции, а также при вступлении в законную силу решения суда, признавшего незаконными действия (бездействие) сотрудника полиции.

Другим фактором обязательного проведения служебной проверки в отношении сотрудника ОВД (полиции) является, связанные с предоставлением государственных услуг физическим и юридическим лицам. То есть, руководителям территориальных органов МВД России (центрального аппарата министерства) всех уровней необходимо учитывать требования Постановления Правительства России от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской

Федерации»⁷, изданное в соответствии с требованиями ст. 112 ФЗ от 27.07.2010 № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁸. Другими словами, в науке административного процесса присутствует совершенно новый самостоятельный принцип обжалования в области предоставления госуслуг — на незаконные решения (требования) и действия (бездействие) федеральных органов и их должностных лиц, ФГГС, должностных лиц государственных внебюджетных фондов РФ. Ибо без подобного суждения и толкования в правовой науке мы не сможем говорить о соблюдении принципов правоприменительной деятельности, а также реализации конституционных и иных законодательных норм в России. А субъектами предоставления госуслуг выступают: федеральные органы и их территориальные органы (в том числе и МВД России) — их должностные лица; государственных внебюджетных фондов Российской Федерации⁹ и их должностные лица.

Либо подобные федеральные требования (правительственные) должны присутствовать и на уровне местных и муниципальных органов исполнительной власти, т.е. издание ими подобных нормативных правовых актов, регулирующих вопросов обжалования за нарушения правил предоставления услуг (муниципальных) на местном и муниципальном уровнях.

Названный правительственный документ устанавливает, что: федеральным органам исполнительной власти (МВД России и территориальным органам), органам государственных внебюджетных фондов страны, предоставляющим госуслуги¹⁰, обеспечить прием и рассмотрение жалоб в соответствии с Правилами; Правительство рекомендует органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления руководствоваться названным постановлением при установлении особенностей подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов госвласти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих.

По окончании служебной проверки подготавливается письменное заключение с указанием даты его составления. Заключение должно быть подписано председателем и членами комиссии или уполномоченным сотрудником. Должностное лицо, назначившее служебную проверку, не позднее 10 дней со дня подписания заключения утверждает его либо принимает решение о продлении служебной проверки. Заклю-

ние составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Безусловно, при проведении служебных проверок в отношении сотрудника в каждом случае закономерно имеют свои специфические особенности и соблюдении процессуальных правил — в процессе добычи, обобщении тех или иных доказательств. И они направлены в целях соблюдения не только доказательственных процессуальных правил, но и защиты законных интересов, как гражданина, чьи права были нарушены (государственного органа), так и самого сотрудника ОВД (полиции).

В заключении в рамках рассматриваемой темы следует отметить, что в области правового регулирования проведения служебных проверок в системе органов внутренних дел Российской Федерации закономерно присутствуют (даже по отдельным службам — секретность, дсп) и отдельные специфические особенности. Например, в системе МВД России (в подразделениях полиции) по существу недостаточно учитываются такие существенные вопросы в области регулирования прохождения службы (дисциплины, оценки): развития правовой грамотности и правосознания сотрудников ОВД, в рамках требования Президента страны о повышении и развитии правовой грамотности и правосознании граждан в России (см. Распоряжение 28.04.2011 Президента России «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (Пр-1168)¹¹), требования к сожалению не исполняются многими федеральными органами исполнительной власти¹² (на июль 2014 г. их — 80) и федеральными государственными и иными органами (субъектами управления).

С другой стороны эти же проблемные факторы присутствуют и в системе СК России, т.е. в процессе издании ведомственных НПА Следственным комитетом не учитываются те или иные разделы вышеназван-

ного Распоряжения Президента России, в том числе например, СК России также не имеет собственную концепцию по реализации вопросов развития правовой грамотности и развития правового сознания.

¹ Кроме ГКВВ МВД России.

² Далее — органы, подразделения, учреждения системы МВД России.

³ См.: Российская газета 5 сентября 2012 г. Зарегистрирован в Минюсте России 31 августа 2012 г. № 25339.

⁴ СЗ РФ, 2011, № 7, ст. 900.

⁵ Примечание: сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации (сотрудник ОВД), имеющим специальное звание внутренней службы (юстиции), извинения приносятся гражданину в случае нарушения им его прав и свобод при исполнении в установленном порядке обязанностей по должности сотрудника полиции.

⁶ В целях правильного толкования названного приказа Министром установлено, что под руководителем (начальником) понимаются руководитель МВД России и его заместители, руководитель (начальник) структурного подразделения МВД России и его заместители, руководитель (начальник) территориального органа МВД России и его заместители, руководитель (начальник) структурного подразделения территориального органа МВД России и его заместители, руководитель (начальник) подразделения, организации или службы и его заместители, сотрудник органов внутренних дел, наделенный в установленном порядке полномочиями по руководству другими сотрудниками, в том числе временно.

⁷ Российская газета 22 августа 2012 г. Далее — Правила.

⁸ В ред. на 28.07.2012 № 133-ФЗ.

⁹ Дополнительно см. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». СЗ РФ от 30 апреля 2007 г. № 18 ст. 2117, с учетом внесенных изменений и дополнений на 6 октября 2011 г. № 270-ФЗ.

¹⁰ Например см. Приказ Минздравсоцразвития России от 13.12.2011 № 1536н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Пенсионным фондом РФ государственной услуги по приему от застрахованных лиц заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании), о переходе в негосударственный пенсионный фонд или о переходе в Пенсионный фонд Российской Федерации из негосударственного пенсионного фонда для передачи им средств пенсионных накоплений» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.04.2012 № 23678, Российская газета 25.05.2012).

¹¹ Российская газета от 14.07.2011.

¹² Далее — ФОИВ.



УДК 342
ББК 67.301

ПРОЯВЛЕНИЕ ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

АНАТОЛИЙ МИХАЙЛОВИЧ КОНОНОВ,

*доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: a.kononov@bk.ru*

АЛЕКСАНДРА ВЛАДИМИРОВНА ИВАЩУК,

*адъюнкт Академии управления МВД России
E-mail: sanyatanyu@mail.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вопрос о признании на современном этапе в составе принципов построения системы органов внутренних дел (отраслевого и территориального) и экстерриториального принципа.

Ключевые слова: территориальное устройство, экстерриториальность, управление, административно-территориальное деление, федеральные округа, органы внутренних дел, координация.

Annotation. The article considers the question of recognition at the present stage among the generally recognized principles of the system of internal Affairs bodies (sectoral and territorial) extraterritorial principle.

Keywords: territorial structure, extraterritoriality, management, administrative-territorial division, Federal district, the Ministry of internal Affairs, coordination

Наличие у любого государства каких-либо территорий — его неперенный атрибут. Объединение территорий при образовании государства основной целью имеет построение такой системы, которая бы обеспечивала государственный суверенитет, целостность и эффективное использование территорий государства.

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации.

Территориальное устройство Российской Федерации находит свое непосредственное отражение в построении системы управления государством.

При этом следует иметь в виду, что созданные по решению Президента Российской Федерации в 2000 г. федеральные округа не обладают статусом административно-территориальных единиц и представляют собой скорее политико-территориальные образования, призванные укрепить целостность государства и вертикаль президентской власти в территориях, повышение ее эффективности и приближение к регионам[2]. Как справедливо отметил А.Л. Бредихин: «Здесь отсутствуют собственные органы государственной власти, наделенные правом самостоятельного нормативно-правового регулирования, нет собственной территории и населения. Пространственные границы федеральных округов изменяются главой государства

без согласования с какими-либо органами власти»[5]. Однако такое положение федеральных округов не исключает возможность фрагментарного (по отдельным сферам и с ограниченными полномочиями) включения их в систему государственного управления.

Необходимо признать, что российское государственное управление в многочисленных территориальных (края, области) и национальных (республики, автономные округа и автономная область) единицах осложнено наличием региональных географических, природно-климатических демографических, культурно-этнических особенностей, неоднородностью социально-экономического развития. Все это порождает многочисленные проблемы с реализацией государственной политики на обширной территории Российской Федерации.

Их решение во многом зависит от надлежащей организации системы органов государственного управления, в основу построения которой, наряду с отраслевым принципом, предусматривающим определенную специализацию аппарата управления с учетом интересов конкретной отрасли (экономики, социально-культурной и иной деятельности), заложен территориальный принцип, обеспечивающий вертикаль исполнительной ветви государственной власти и ее единство.

Федеральное управление реализуется на всей территории России, обеспечивает преемственность цен-

трализации власти, единообразии и дифференциацию с учетом особенностей территорий. Оно имеет общий характер, устанавливая общие принципы и правила.

В соответствии с ч.1 статьи 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы. Создание территориальных органов, которые представлены окружными, межрегиональными, региональными, межрайонными, городскими или районными органами[3], предусмотрено, как правило, в тех федеральных органах исполнительной власти, чья деятельность по своему характеру не подлежит децентрализации [6, с.459].

Министерство внутренних дел Российской Федерации, как особый государственный аппарат, призвано решать широкий спектр общественных проблем (защита человека, общества и государства от преступных посягательств, обеспечение правопорядка) и наделено для этого соответствующей компетенцией. Являясь федеральным органом исполнительной власти, МВД России реализует государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел. В его состав входят: центральный аппарат и территориальные органы (органы внутренних дел, полиция), внутренние войска, организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления возложенных полномочий [1].

В настоящее время территориальные органы МВД России включают в себя:

- 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».

В основу вертикали системы органов внутренних дел заложен принцип территориальной организации государственного управления. По утверждению профессора Г.А. Туманова: «... комплекс функций системы органов внутренних дел выполняет целостная система управления, организованная по территориальному принципу. Все территориальные органы внутренних дел могут рассматриваться как отраслевые органы государственного управления, действующие в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью» [7, с. 198].

Таким образом, очевидно сочетание в управлении органами внутренних дел территориального принципа, при котором иерархичная система управления соответствует территориальной организации системы МВД России, и отраслевого принципа, основанного на объективной необходимости специализации различных видов деятельности, осуществляемой соответствующими службами и подразделениями (например: уголовным розыском, подразделениями по борьбе с экономической преступностью, следствием, патрульно-постовой службой и др.).

На современном этапе развития российского общества названные принципы (территориальный и отраслевой) обоснованно следует дополнить еще одним, экстерриториальным, не имеющим в настоящее время в теории управления нормативно-правового понятийного закрепления, однако существующим в реальности.

Так, из четырех типов территориальных органов МВД России два: на окружном и межрегиональном уровне образованы на основе экстерриториальности, тогда как территориальные органы МВД России на региональном и районном уровне укладываются в классическую территориальную схему построения вертикали системы управления.

Подразделения на окружном уровне представлены Главным управлением МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу и восемью управлениями на транспорте МВД России по федеральным округам (Центральному, Приволжскому, Северо-Западному, Северо-Кавказскому, Уральскому, Южному, Сибирскому и Дальневосточному); на межрегиональном уровне — двумя оперативными бюро МВД России (оперативно-поисковое бюро и бюро специальных технических мероприятий), тремя центрами специального назначения МВД России (вневедомственной



охраны; сил оперативного реагирования и авиации; в области обеспечения безопасности дорожного движения) и двумя линейными управлениями МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (Восточно-Сибирское и Забайкальское).

Их принадлежность к территориальным органам системы МВД России нами полагается условной, поскольку на них возложено выполнение специфических задач в рамках формально определенного круга территорий, в том числе, при определенных условиях, одна из функций управления — межрегиональная координация правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровне. Сфера их ответственности не соотносится с конституционно установленными административно-территориальными единицами Российской Федерации, из чего следует, что в основе их организационного построения заложен иной, отличный от территориального, принцип.

Этимологический подход к термину «экстерриториальность» (лат. «ex» - вне + «territoralis» - букв. «внеземельность») обнаруживает, что его природа лежит в области межгосударственных, межнациональных отношений и он применяется преимущественно в сфере действия международного права.

В отечественных изданиях ранние толкования данного термина уже можно встретить в Полном словаре иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке М. Попова (1907 г.), в Словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка А.Н. Чудинова (1910 г.); в Толковом словаре Д.Н. Ушакова (1940 г.).

В современном понимании экстерриториальность формулируется как «статус физических или юридических лиц, учреждений либо объектов, изъятых из-под действия местного законодательства и подпадающих (частично или в полном объеме) под действие законодательства государства, гражданство (национальность) которого таковые имеют»[8].

В юридической науке изучением этого явления активно занимались М.М. Богуславский, С.Б. Крылов, Л.А. Лунц и другие ученые, которые экстерриториальное действие закона чаще всего рассматривали как свойство частного права, способного регулировать отношения, включающие иностранный элемент.

Применительно к отраслям публичного права категория экстерриториальности достаточно широко исследовалась М.И. Блумом, А.И. Бойцовым, Ю.А. Зюбановым, А.Г. Князевым, И.И. Лукашук, А.В. Медведевым, М.Г. Мельниковым, А.В. Наумовым, М.С. Строговичем и другими в рамках проблемы действия уголовного закона в пространстве. Так, Р.Р. Хас-

нутдинов определяет экстерриториальное действие уголовного закона как «возможность применения действующего уголовного закона к лицу, совершившему преступление вне территориальной юрисдикции государства, а именно на квазитерритории, территории со смешанным или международным режимом, территории иностранного государства»[9, с.7].

Признавая вклад ученых в развитие рассматриваемого понятия, нами утверждается, что этот термин вправе иметь также внутргосударственное значение, поскольку отражает уже сложившуюся практику деятельности органов государственной власти.

И тому есть ряд примеров.

С учетом возможностей, которые открывает применение современных информационных технологий, экстерриториальные подходы стали активно использоваться в сфере государственного управления: при предоставлении государственных услуг в сфере социальной защиты[10], при регистрации транспортного средства, процедуру которого согласно Административному регламенту МВД России гражданин вправе осуществить в подразделении ГИБДД любого региона страны[4].

В ряде регионов заявление о регистрации прав на недвижимое имущество в пределах субъекта Российской Федерации можно подать в отделение Росреестра в любом муниципальном образовании данного субъекта [11].

Сегодня в рамках улучшения арбитражной системы судопроизводства рассматривается вопрос закрепления экстерриториального статуса судьи, формирование судебного состава из представителей разных регионов при использовании видеосвязи для ведения процесса по узкоспециализированным спорам [12].

Учитывая изложенное, наиболее объективным и универсальным для современного понимания сущности экстерриториальности как правовой категории, на наш взгляд, представляется определение: «экстерриториальный принцип действия нормативных актов предполагает распространение правовых актов какого-либо субъекта правотворчества за границы территории его юрисдикции»[13].

Применительно к построению системы органов внутренних дел экстерриториальный принцип означает организацию территориальных органов МВД России на окружном и межрегиональном уровнях, вне пределов сферы ответственности, установленной для иных территориальных органов МВД России, наличие у первых отдельного правового регулирования и специфических задач, выполнение которых осуществляется вне привязки к конкретной административно-территориальной единице Российской Федерации на определенном феде-



ральными и ведомственными нормативными правовыми актами государственном пространстве.

Характерными чертами экстерриториального принципа построения системы органов внутренних дел на наш взгляд являются:

- осуществление деятельности вне пределов сферы ответственности иных территориальных органов МВД России, соответствующих административно-территориальным единицам Российской Федерации;
- наделение компетенцией для решения специфических задач;
- наличие специального правового регулирования;
- наделение отдельными управленческими функциями по вопросам, отнесенным к компетенции территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном уровнях.

Так, чрезвычайный характер криминальной обстановки в Северо-Кавказском регионе, связанной с продолжающимися проявлениями терроризма и экстремизма, обуславливает необходимость функционирования в системе органов внутренних дел Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, которое в целях эффективного решения возложенных на него задач наделено функцией анализа и координации деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Управления на транспорте МВД России по федеральным округам, наряду с линейными управлениями МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (Восточно-Сибирское и Забайкальское), решая задачи охраны общественного порядка и безопасности, противодействия преступности на объектах транспорта вне границ ответственности территориальных органов МВД России на региональном уровне обеспечивают координацию деятельности подчиненных органов внутренних дел, сочетая эту функцию с планированием и осуществлением контроля.

Оперативно-поисковое бюро МВД России осуществляет на межрегиональном уровне в рамках оперативно-разыскной деятельности поисковые мероприятия, направленные на получение информации, представляющей оперативный интерес.

К сфере компетенции Бюро специальных технических мероприятий МВД России, действующем на межрегиональном уровне, относится борьба с незаконным распространением радиоэлектронных и специальных технических средств, расследование преступлений в сфере информационных технологий. А также специальные технические мероприятия, проводимые в рам-

ках оперативно-разыскной деятельности.

Наряду с выполнением своих основных функций указанные бюро осуществляют организационно-методическое руководство, координацию и контроль специализированной деятельности соответствующих профильных подразделений территориальных органов МВД России на окружном, региональном и районном уровнях.

Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации МВД России, по поручению руководства Министерства внутренних дел РФ, в условиях чрезвычайных обстоятельств обеспечивает координацию деятельности сил спецподразделений при проведении межрегиональных спецопераций.

В число основных задач Центра специального назначения вневедомственной охраны МВД России, в пределах компетенции, входит разработка и реализация мер по координации и обеспечению деятельности по охране имущества (при его транспортировке на межрегиональном уровне).

Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, в отличие от других центров, не наделен координационными полномочиями, однако выполняет специфические задачи на межрегиональном уровне.

Таким образом, можно констатировать: построение системы органов внутренних дел и соответствующая система управления в настоящее время осуществляется с учетом сочетания трех принципов: отраслевого, территориального и экстерриториального. Последний допускает возможность наделения территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном уровнях определенными управленческими функциями (анализа, планирования, контроля, координации) при решении вопросов, отнесенных к их компетенции.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 1, Ст. 1334.
2. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 № 849 (в ред. от 25.07.2014) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ, 2000. № 2. Ст. 2112.
3. Постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.11.2005 № 679) // Собрание законода-



тельства РФ, 2005. № 4. Ст. 305.

4. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним» от 07.08.2013 г. № 605 / Российская газета. 04.10.2013 г. Федеральный выпуск № 6199.

5. Бредихин А. Л. Федеративная система Российской Федерации: Учебник // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, по состоянию на 2012 год.

6. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Акад. Б. Н. Топорнина. — М., 1997.

7. Туманов Г. А. Теоретические проблемы научной организации управления в органах внутренних дел: дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1974.

8. Экстерриториальность [Электронный ресурс]. URL: [http:// ru.wikipedia.org/](http://ru.wikipedia.org/).

9. Хаснутдинов Р. Р. Территориальное и экстерриториальное действие уголовного закона: автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

10. Предоставление государственных услуг управлениями социальной защиты населения города Москвы по экстерриториальному принципу. [Электронный ресурс]. URL: <http://dszn.ru/>.

11. Экстерриториальность упрощает жизнь. [Электронный ресурс]. URL: <http://vladmetr.ru/articles/95/527/>.

12. Пойдет ли принцип экстерриториальности на пользу системе АС? [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.ru/voting/137/>.

13. Элементарные начала общей теории права / Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. — М., 2003.

References

1. Presidential Decree dated March 1, 2011 № 248 «Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 2011, № 1, Art. 1334.

2. Decree of the President of the Russian Federation dated May 13, 2000 № 849 (in red. From 25.07.2014) «On

the Plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Federal District» // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 2000. № 2. Art. 2112.

3. Resolution of the Government of the Russian Federation «On the Standard Regulation of interaction of federal executive bodies» dated January 19, 2005 № 30 (as amended. Decree of the Government of the Russian Federation of 11.11.2005 № 679) // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 2005. № 4. Article . 305.

4. Order of the Russian Interior Ministry «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services in the registration of motor vehicles and their trailers» from 08.07.2013, № 605 / Rossiyskaya Gazeta. 10.04.2013 The Federal Issue number 6199.

5. Bredikhin A.L. federal system of the Russian Federation: A Textbook // Prepared for system Consultant, as of 2012.

6. The Constitution of the Russian Federation: Scientific-practical commentary. / Ed. Acad. B. N. Topornina. — М., 1997.

7. Tumanov G.A. Theoretical problems of scientific management in the internal affairs: dis. ... Doctor. jurid. Sciences. — М., 1974.

8. Extraterritoriality [electronic resource]. URL: <https://ru.wikipedia.org/>.

9. Hasnutdinov R. R. Territorial and extraterritorial effect of the criminal law. Author's abstract dis ... cand. jurid. Sciences. Kazan, 2007.

10. Provision of public services department of social protection of the population of the city of Moscow on an extraterritorial basis. [Electronic resource]. URL: <http://dszn.ru/>.

11. The extraterritorial simplifies life. [Electronic resource]. URL: <http://vladmetr.ru/articles/95/527/>.

12. Will the principle of extraterritoriality benefit system speakers? [Electronic resource]. URL: <http://pravo.ru/voting/137/>.

13. Elementary beginning of the general theory of law / Under the general editorship. Dr. jurid. Sciences, prof. V.I. Chervonyuk. — М., 2003.



УДК 342
ББК 67.301

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНСАР МЯСУМОВИЧ НИЗАМЕТДИНОВ,

*доцент кафедры административной деятельности
ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: ansar_reno@mail.ru*

ИРИНА ВИКТОРОВНА ПОТАПЕНКОВА,

*старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: irina_aduzova@mail.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается законопроект «О муниципальной милиции в Российской Федерации», который устанавливает основы правового регулирования организации и деятельности муниципальной милиции в Российской Федерации; делается вывод о возможности создания таких формирований правоохранительной направленности в Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальная милиция, общественный порядок, полномочия муниципальной милиции, обязанности и права муниципальной милиции.

Annotation. The article discusses the draft law “On the municipal police in the Russian Federation”, which sets the framework for the legal regulation of the organization and activities of the municipal police in the Russian Federation and the conclusion about the possibility of the creation of such law enforcement focus groups in the Russian Federation.

Keywords: municipal police, public order, municipal police powers, duties and rights of the Municipal Police.

В октябре 2014 г. фракция «Справедливая Россия» провела в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации круглый стол «О муниципальной милиции в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения». Предметом обсуждения стал подготовленный и внесенный на рассмотрение Госдумы депутатами фракции «СР» проект федерального закона №621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации»¹.

Как указывается в пояснительной записке к законопроекту, «...разработка проекта федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации» направлена на реализацию конституционных положений о реальном участии органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка и обеспечении правопорядка на своей территории.. Муниципальная милиция рассматривается как самостоятельный муниципальный орган, который непосредственно подчиняется главе муниципального образования, но не входит в структуру местной администрации, что обеспечит ей должную независимость в вопросах охраны общественного порядка и уменьшит риск субъективизма в руководстве ею. Учитыва-

ется и следующее обстоятельство, что начальник муниципальной милиции избирается всем населением муниципального образования.»².

Законопроектом отмечается, что с учетом специфики правового положения городов федерального значения и закрытых административно-территориальных образований, а также на железнодорожном, воздушном и водном транспорте функции охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности остаются за полицией.

В целях обеспечения единой государственной политики в вопросах обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, противодействия преступности на территории всей страны на уровне федерального закона определяются общие задачи и обязанности муниципальной милиции, основы ее организации и особенности прохождения службы служащими муниципальной милиции, минимальные стандарты социальной и правовой защищенности служащих муниципальной милиции, основные элементы муниципального и общественного контроля за деятельностью муниципальной милиции. Законопроект состоит из 11 глав, объединяющих 83 статьи. С учетом названного, законопроект



выделяет пять основных направлений (функций) деятельности муниципальной милиции (ст.4): охрана общественного порядка; профилактика преступлений и административных правонарушений; предупреждение и пресечение преступлений; производство по делам об административных правонарушениях; оказание помощи гражданам, должностным лицам, организациям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов.

Особого внимания заслуживают установленные полномочия муниципальной милиции, ее обязанности и права. На муниципальную милицию предлагается возложить обязанности:

- по приему, регистрации и рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях на территории муниципального образования;
- по поддержанию общественного порядка в общественных местах, по охране общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий;
- по обеспечению общественного порядка в условиях административно-правовых режимов, вводимых на территории муниципального образования;
- по профилактике (предупреждению) правонарушений и антиобщественных действий;
- по производству по делам об административных правонарушениях и др.

Муниципальная милиция наделяется следующими правами: проверка документов, удостоверяющих личность, и иных документов в случаях, определенных законом; контроль (надзор) за общественными местами, за соблюдением порядка проведения публичных и массовых мероприятий, за поведением определенной категории граждан; доставление и задержание граждан в определенных законом случаях; производство по делам об административных правонарушениях; направление запросов в адрес муниципальных и государственных органов и иных организаций о предоставлении информации и документов, ведение профилактической деятельности, включая ведение профилактических учетов, и др.

Применение служащими муниципальной милиции физической силы, специальных средств и оружия предлагается осуществлять на условиях и в порядке, которые установлены для сотрудников милиции.

Структура органа муниципальной милиции и положение о нем утверждаются представительным органом муниципального образования.

В тоже время в законопроекте (ст.18) закреплено, что в состав органа муниципальной милиции должны

входить подразделения патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных муниципальной милиции, участковых инспекторов по делам несовершеннолетних, дежурные части и другие подразделения в соответствии с примерной моделью структуры муниципальной милиции разрабатывается федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел, что обеспечит необходимое единообразие подходов в организации муниципальной милиции.

Анализируя проект федерального закона № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», мы пришли к выводу, что нормы законопроекта призваны корреспондировать положения Конституции Российской Федерации, однако в главе 3, определяются полномочия муниципальной милиции, содержание которых необоснованно расширяют компетенцию органов местного самоуправления и выходят за пределы охраны общественного порядка (профилактика преступлений и административных правонарушений; предупреждение и пресечение преступлений; производство по делам об административных правонарушениях; участие муниципальной милиции в наблюдении за соблюдением установленных судом ограничений и обязанностей лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в отношении которых установлен административный надзор в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (п. 23 ч.1 ст. 14 законопроекта), в осуществлении контроля за оборотом оружия и боеприпасов к нему (п. 24 ч. 1 ст. 14 законопроекта), за сохранностью наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (п. 25 ч.1 ст. 14 законопроекта).

Также полномочия по участию муниципальной милиции в деятельности полиции по всем направлениям ее деятельности, в том числе обеспечении правового режима контртеррористической операции, режимов военного и чрезвычайного положений вызывают определенное недоумение, и фактически означает, наделение муниципальной милиции полным объемом полицейских полномочий и их дублирование.

Служащие муниципальной милиции имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие на основаниях, условиях и в порядке, установленных для сотрудников полиции статьями 18-24 Федерального закона «О полиции» (ч.2. ст. 15 законопроекта). Необходимо отметить, что объем предоставляемых муниципальной милиции прав по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия не соответствует ее назначению, выполняемым задачам и может привести к грубым нарушениям конституционных прав граждан.

Таким образом, предпринятая в законопроекте попытка расширения сферы деятельности муниципальной



милиции и предоставление ей государственно-властных полномочий в том объеме, которым в настоящее время обладает только полиция, фактически означает создание параллельной правоохранительной структуры, практически дублирующей часть функций полиции.

По нашему мнению, правовой статус муниципальной милиции в законопроекте четко не определен, а ее деятельность, в основном, раскрывается через участие в выполнении основных задач полиции.

В целом законопроект объединил положения законодательства Российской Федерации о прохождении муниципальной службы и законодательства Российской Федерации о прохождении государственной службы в правоохранительных органах и иной службы при определении правового статуса муниципального служащего муниципальной милиции и порядка прохождения им муниципальной службы.

При этом не учитывается, что нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие прохождение государственной службы в правоохранительных органах и иной службы в федеральных органах исполнительной власти, имеют существенные отличия от законодательства о муниципальной службе, в том числе в части наличия контрактной системы, определения категорий должностей, условий прохождения службы, оснований увольнения и пенсионного обеспечения.

Таким образом, можно констатировать, что на ряду с существенными замечаниями юридико-технического характера на представленный законопроект, авторы проекта не учли аспекты организационного, экономи-

ческого характера, а также отрицательные результаты деятельности муниципальной милиции, которая создавалась в качестве эксперимента в 12 регионах Российской с подчинением только главам муниципалитетов в 1999 году, что по мнению авторов, в настоящее время создание таких формирований нецелесообразно. К таким аспектам можно отнести:

муниципальные бюджеты в большей части не способны финансировать такие формирования правоохранительной направленности.

- избирательные процедуры при назначении начальника муниципальной милиции и участкового уполномоченного полиции не приемлем в Российской Федерации, так как будет нарушена общая система управления подобного рода организацией и взаимодействия с другими правоохранительными органами.
- опыт работы ранее созданной муниципальной милиции показал слабую эффективность такой милиции в сфере обеспечения правопорядка в спальных районах, а также в большей части возникали конфликты интересов между муниципальной милицией и территориальными органами внутренних дел.

¹ См. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=621910-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=621910-6), дата обращения: 16.11.2014

² См. там же.



Английский для юристов. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / И.А. Горшенева [и др.]; под ред. И.А. Горшеневой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 423 с.

Введение в судебную экспертизу: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.П. Майлис. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 159 с.

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 расследовании и раскрытии преступлений. Уделено внимание информационному обеспечению судебно-экспертной деятельности, а также экспертной этике и экспертным ошибкам.



УДК 342
ББК 67.301

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ВАСИЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ПОКОЗИЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры
административного права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя;

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются: вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности физического лица, в том числе и сотрудника органов внутренних дел; условия при обязательном соблюдении которых правовые нормы федеральных органов исполнительной власти приобретают юридическую силу; элементы состава административного правонарушения.

Ключевые слова: административная ответственность, дисциплинарная ответственность, административное правонарушение, противоправность, наказуемость, правовые нормы, фиксированное наказание, состав административного правонарушения.

Annotation. In article are considered: the questions connected with attraction to administrative responsibility of the natural person, including employee of law-enforcement bodies; conditions at which obligatory observance rules of law of federal executive authorities gain validity; elements of structure of an administrative offense.

Keywords: administrative responsibility, disciplinary responsibility, administrative offense, illegality, punishability, the rules of law, the fixed punishment, structure of an administrative offense.

Административная ответственность лиц, осуществляющих государственную службу, в том числе сотрудников органов внутренних дел обладает публично-правовой природой. Правовая суть указанной ответственности заключается в претерпевании лицом, совершившим административное правонарушение, отрицательных юридических последствий морального, материального и физического характера, связанных с назначением данному лицу административного наказания.

Обращаем особое внимание на то, что производство по делам об административных правонарушениях в отношении сотрудников органов внутренних дел по основаниям, порядку, срокам его осуществления и требованиям к форме и содержанию составляемых в отношении них процессуальных документов, какой-либо юридической спецификой не обладает. Исключением из этого является правило, предусмотренное ч. 2 ст. 28.9. кодекса Российской Федерации об администра-

тивных правонарушений¹ (далее — кодекс) «Прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение» где сказано, что постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении сотрудников органов внутренних дел со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется по месту службы лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В связи с этим, считаем содержательно-обоснованным и по смыслу необходимым рассмотреть те базовые вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности, которые касаются любого физического лица, в том числе и сотрудника органов внутренних дел.

Административное наказание назначается, в том



числе и за совершение административного правонарушения, т.к. последнее является не единственным основанием привлечения к административной ответственности.

Требуют отдельного юридического разъяснения два из трех вышеназванных признаков административного правонарушения — противоправность и наказуемость. Под противоправностью необходимо понимать нарушение не любой правовой нормы, а только той, которая обладает юридической, т.е. обязательной силой, иными словами является юридически действительной. Данное обстоятельство мы рассмотрим на примере нормативных документов федеральных органов исполнительной власти. Законодательство России, в одних случаях непосредственно, а в других опосредованно предусматривает как минимум восемь условий при обязательном соблюдении каждого из которых правовые нормы указанных органов приобретают юридическую силу. К этим условиям относятся:

1. По смыслу законодательства России правовая норма должна приниматься в рамках компетенции органа или должностного лица. Компетенция органа исполнительной власти определяется положением о нем, утверждаемым Президентом России (в случае непосредственного подчинения органа Президенту) или Правительством России (в случае непосредственного подчинения органа Правительству). Компетенция должностного лица, в зависимости от его правового статуса определяется в положении об органе, должностном регламенте (инструкции) или в нормативных документах (далее — документ), определяющих общие правила подготовки тех или иных правовых актов. Например, в соответствии с абз. 2 п. 9 Постановления Правительства России от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² документы подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности. Из вышеуказанного предложения наглядно и неопровержимо следует тот факт, что заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти подписывать документы от имени этих органов не вправе;

2. Должен соблюдаться установленный порядок принятия нормативных документов. В частности, если документ принимается коллегиальным органом (например, федеральной службой) то имеется в виду, прежде всего, порядок голосования, а если единоначальным органом (например, министерством) то порядок согласования.

Порядок голосования определен в положении об

органе и в ряде случаев должен осуществляться, например, квалифицированным большинством (2/3, 3/4, 3/5, 4/5). В данном случае юридически значима правильность определения количества должностных лиц, которое должно участвовать в голосовании. Например, если в состав соответствующей комиссии органавходит десять человек, то в случае квалифицированного большинства 2/3 в протоколе заседания комиссии должно быть не шесть, а семь подписей. Подобный подход к подсчету давно сложился в правоприменительной практике высших судов России.

Согласованию подлежат, к примеру, документы межотраслевого (межведомственного) характера, а порядок такого согласования определен в вышеуказанном постановлении правительства. Результаты согласования в обязательном порядке должны быть зафиксированы письменно;

3. Необходимо соблюдать форму (наименование) документа. В настоящее время в России в соответствии с названным постановлением правительства для федеральных органов исполнительной власти юридически допустимы только шесть таких форм: приказ, постановление, распоряжение, инструкция, правило и положение. Указанные формы документов обладают равной юридической силой. Исходя из этого письма, рекомендации, указания, директивы, телеграммы и т.д. являются юридически недопустимыми;

4. Должен соблюдаться порядок оформления документов, под которым понимается обязательность наличия в них всех предусмотренных правительством России реквизитов;

5. Указом Президента России от 23.05.1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»³ определены три категории документов, подлежащих обязательной регистрации в органах юстиции: 1) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; 2) устанавливающие правовой статус организаций; 3) имеющие межведомственный характер. Например, обязательной регистрации подлежат приказы министров об утверждении уставов образовательных учреждений, так как данные уставы являются главными документами, устанавливающими правовой статус такого вида организаций;

6. Тем же указом предусмотрено, что документы, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию,



кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Президент определил только два источника официального опубликования документов: документы федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения — издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, который издается еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны.

Документы федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Таким образом, вся деятельность любой организации в России, правовой статус которой установлен документом федерального органа исполнительной власти, не зарегистрированным в органах юстиции и официально не опубликованном, является изначально незаконной, а значит, все правовые решения, принимаемые в этой организации юридически недействительны и не влекут никаких юридических последствий;

7. При формировании текста документа необходимо учитывать иерархию (соподчиненность) документов России по степени юридической силы. По смыслу Конституции России, документ, обладающий меньшей юридической силой не может противоречить документу, обладающему большей юридической силой и, в части противоречащей данному фрагменту текста документа является юридически недействительным. В то же время, в Конституции России зафиксировано одно исключение из названного правила — если субъект России принимает документ в пределах своей

исключительной компетенции, то в случае противоречия его документу федерального уровня, доминирует документ субъекта Федерации. Последний не может противоречить Конституции России;

8. Содержание документа не должно противоречить руководящим разъяснениям высших судов, принятых в пределах их компетенции. К примеру, Верховный суд России признает, что документ федерального органа исполнительной власти частично или в целом не соответствует законодательству России. В этом случае, названный документ частично или полностью утрачивает юридическую силу и в него обязательно вносить соответствующие изменения.

Рассмотрим следующий признак административного правонарушения — наказуемость. О наличии наказуемости можно говорить лишь тогда, когда за конкретное противоправное деяние в законе предусмотрено административное наказание. В свою очередь, констатировать факт наличия административного наказания мы можем в том случае, если оно обладает юридической силой, т.е. по сути своей является законным. Не все административные наказания, зафиксированные в законодательстве об административных правонарушениях являются законными с позиции соответствия Конституции России. В частности, абз. 6 п. 5 Постановления Конституционного Суда России от 15.07.1999 г. № 11-П⁴ устанавливает, что принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично — правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

Кроме этого, ч.1 ст. 4.1 кодекса установлено, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с кодексом. Обращаем внимание на словосочетание «в пределах», оно применяется во множественном числе, значит, у каждого административного наказания по срокам или размерам пределов должно быть как минимум два. Таким образом, любое абсолютно-определенное, т.е. фиксированное наказание изначально незаконное и юридически неприменимое, т.к. не позволяет соблюдать одно из общих правил назначения административного наказания, связанное с



его индивидуализацией (персонификацией). Например, в 12 главе кодекса «Административные правонарушения в области дорожного движения» наказания за ряд грубых нарушений правил дорожного движения фиксированные. Так, ст. 12.12. кодекса «Проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика» предусматривает по ч.1 наложение административного штрафа в размере одной тысячи рублей, по ч.2 в размере восьмисот рублей; ч. 3 ст. 12.7. «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством» предусматривают наложение административного штрафа в размере тридцати тысяч рублей. И таких примеров по кодексу немало.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Отметим, что законодательство об административных правонарушениях предусматривает особенности привлечения к ответственности сотрудников органов внутренних дел. В соответствии с ч. 2 ст. 3.9 и ч.3 ст. 3.13 кодекса сотрудники органов внутренних дел не привлекаются к таким видам административных наказаний как административный арест и обязательные работы.

Проанализировав некоторые аспекты понятия административного правонарушения, представляется целесообразным дать понятие состава правонарушения. Под названным составом понимается правовая модель проступка, система предусмотренных в законе признаков, при обязательном наличии каждого из которых совершенное деяние признается правонарушением. Представляется необходимым кратко охарактеризовать признаки состава и сразу же обратить внимание на то, что наличие всех его признаков должно быть объективно и неопровержимо подтверждено. Иными словами, их наличие должно быть доказано не верой и другими видами предположений, а фактами.

Многие правоприменители начинают анализ состава правонарушения с объекта, что является явной логической ошибкой, так как узнать о наличии признаков совершенного правонарушения можно только тогда, когда имеют место его внешние проявления. Последние же объединены в такой элемент состава, как объективная сторона. В связи с этим, кратко проанализируем все признаки состава, входящие в нее. Первым признаком объективной стороны является противоправное деяние, т.е. противоправное действие

или противоправное бездействие. Говоря о деянии необходимо отметить, что речь идет о действии или бездействии не в физическом, а в юридическом смысле. В частности, действие имеем право констатировать тогда, когда лицо сделало то, на что не имело юридического права, а бездействие вправе признавать тогда, когда лицо не выполнило какую либо юридическую обязанность. Неисполнение названной обязанности возможно вменить лицу только тогда, когда для ее исполнения в законодательстве предусмотрен конкретный срок. При отсутствии в законодательстве такого срока так называемый «разумный срок» для ее исполнения может быть определен судом.

Если состав правонарушения является материальным, т.е. предполагающим обязательное наличие отрицательных последствий, то необходимо эти последствия официально установить. Кроме этого в материальных составах правонарушений следует также устанавливать причинно-следственную связь между совершенным деянием и наступившими отрицательными(ым) последствиями(ем). Указанная связь означает то, что отрицательные(ое) последствия(ие) наступили только потому, что было совершено противоправное деяние. Если обозначенные последствия могли наступить и по причинам не связанным с совершением противоправного деяния, то необходимо однозначно установить по какой из них эти последствия наступили. Например, при совершении сотрудником органов внутренних дел ДТП, повлекшего наступление отрицательных последствий, совершение указанного ДТП могло произойти как минимум по трем причинам:

- во-первых, по причине сознательного нарушения сотрудником правил дорожного движения;
- во-вторых, в связи с невнимательностью сотрудника, т.е. отсутствием с его стороны должной осмотрительности;
- в-третьих, в связи с внезапной, кратковременной потерей сотрудником сознания во время управления транспортным средством.

В последнем случае, отсутствует вина сотрудника, что устраняет юридическую необходимость устанавливать причинно-следственную связь, т.к. ее наличие или отсутствие уже никакого юридического значения не имеет.

Следующим признаком объективной стороны является время совершения противоправного деяния. В данном случае, под временем совершения правонарушения понимается:

- возраст лица, например сотрудника;
- обстоятельства, при наличии которых совершено правонарушение (во время чрезвычайного



положения, проведения контртеррористических операций, стихийного бедствия и т.д.);

- время суток, например ночное время.

Если противоправное деяние совершено сотрудником, не достигшим 16-летнего возраста, то состав правонарушения в его действиях изначально отсутствует. Законодательство возможности произвольного определения времени суток не предусматривает. Время в любом случае определяется с помощью конкретных технических средств, одним из которых являются часы в обыденном их понимании. В связи с этим, для установления правильности определения времени совершения противоправного деяния необходимо официально удостовериться в том, что техническое устройство, послужившее средством для определения времени, на момент его определения функционировало правильно и точно. Важной частью правовой основы для деятельности по обеспечению единства измерений, в общем, и времени в частности, являются федеральный закон от 26.06.2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»⁵ и постановление Правительства России от 23.03.2001 г. № 225 «Об утверждении Положения о Государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения Земли»⁶.

Следующим признаком объективной стороны является место совершения правонарушения. Под местом понимается:

- расстояние от одного объекта до другого. Например, в соответствии с п. 7.2 постановления Правительства РФ от 23.10.1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения»⁷ при остановке транспортного средства и включении аварийной сигнализации, а также при ее неисправности или отсутствии знак аварийной остановки должен быть незамедлительно выставлен на расстоянии, обеспечивающем в конкретной обстановке своевременное предупреждение других водителей об опасности. Однако это расстояние должно быть не менее 15 м от транспортного средства в населенных пунктах и 30 м — вне населенных пунктов. В данной ситуации средство измерения фактического расстояния должно соответствовать государственным первичным эталонам единиц величин, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области обеспечения единства измерений. В случае несоответствия названного средства измерения первичным эталоном еди-

ниц величин, доказательством фактического расстояния оно служить не может;

- юридическая характеристика определенной части пространства, например, общественное место. В настоящее время законодатель понятие общественное место не раскрывает, в связи с чем окончательное решение о том является ли конкретная часть пространства общественным местом принимает суд;
- наименование конкретного объекта или его части. Например, согласно ч. 2 ст. 3.2 Закона г. Москвы от 21.11.2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» выбрасывание посторонних предметов на сцены, трибуны, футбольные поля и т.д. законодателем рассматривается как противоправное деяние. В то же время выбрасывание тех же предметов на участки территорий, непосредственно прилегающих к сценам, трибунам, футбольным полям и т.д. законодатель противоправным деянием не считает.

Очередным признаком объективной стороны является способ совершения противоправного деяния. Способ предполагает то, каким образом лицо совершает названное деяние. Например, по смыслу ч.4 ст. 11.17 с борта воздушного судна запрещается фотографирование, видео- и киносъемка. В то же время копирование объектов за бортом воздушного судна путем срисовывания законодателем не запрещено.

Далее рассмотрим средство совершения противоправного деяния, т.е. тот объект материального мира, при помощи которого оно осуществлялось. Например, согласно п. 38.1.1 приказа Росрыболовства от 13.11.2008 г. № 319 «Об утверждении Правил рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна»⁸ к видам запретных орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов относится, в том числе мелкочаеистые бредни для добычи (вылова) живца длиной не более 3 м, с размером (шагом) ячеи не более 15 мм. Таким образом, бредни с размером ячеи 16 мм. и более запретным средством лова не являются.

Переходим к рассмотрению следующего элемента состава правонарушения, к объекту. Под объектом понимаются охраняемые законодательством общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления, на которые(ое) совершается противоправные(ое) посягательства(во). Практическим значением обладают два вида названного объекта: родовой и непосредственный. Под родовым объектом правонарушения понимаются охраняемые законодательством однородные (тождественные)



общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления, на которые(ое) совершается противоправные(ое) посягательства(во). Под непосредственным объектом правонарушения понимаются конкретные охраняемые законодательством общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления, на которые совершается противоправное посягательство.

Родовой объект законодатель берет за основу при делении правоохранительных норм кодексов об административных правонарушениях на главы, а непосредственный объект — на статьи.

Очередным элементом состава правонарушения является субъект. Грубой логической и юридической ошибкой является отнесение к субъекту правонарушения то лицо, которое совершило административное правонарушение. Фактически под субъектом понимается совокупность предусмотренных в законе признаков, полное соответствие лица которым позволяет признать названное лицо совершившим правонарушение.

В зависимости от количества критериев, под которые подпадает тот или иной субъект правонарушения, названные субъекты подразделяются на два вида: общий и особый. Общий субъект соответствует двум критериям — возраст (с 16 лет) и вменяемость (как совокупность волевого и интеллектуального критериев), а особый субъект кроме перечисленных признаков соответствует еще одному — особое правовое положение. Особенность правового положения заключается в том, что лицо обладает большим или меньшим количеством юридических прав, юридических обязанностей, а также большим или меньшим объемом юридической ответственности. Сотрудник соответствует всем критериям особого субъекта.

Рассмотрим завершающий элемент состава правонарушения — субъективную сторону. Названная сторона включает такие признаки как вина, цель, мотив. Формы вины, обозначены в ст. 2.2 кодекса. Представляется необходимым подчеркнуть один юридически значимый момент — в соответствии с указанной статьей, одним из обязательных условий вменения физическому лицу умышленной формы вины является осознание им противоправного характера своего действия или бездействия. Осознание противоправного характера иными словами это понимание того, что совершается нарушение правовой нормы. Если же лицо

добросовестно считало, что оно нарушает не правовую, а иную социальную норму (морали, нравственности, обычая, традиции и т.д.), то в данной ситуации умышленная вина юридически исключается. В случае попытки привлечения лица к ответственности по статье закона, по смыслу которой в ней предусмотрена только умышленная форма вины, бремя доказывания того, что предполагаемый нарушитель осознавал противоправный характер своего деяния, полностью возлагается на лицо, уполномоченное рассматривать дело о правонарушении. Если названное лицо доказать этого не смогло, то лицо в отношении которого осуществляется производство по делу к административной ответственности привлекаться не должно.

Под целью совершения правонарушения понимается выстроенная в сознании физического лица модель противоправного результата, который в итоге лицо желает получить. Если законодатель в конструкции правовой нормы закладывает обязательное наличие какой-то конкретной цели, то доказыванию подлежит именно эта цель. Если лицо заявляет, что деяние осуществлялось для достижения целей(и), которые(ая) в правоохранительной норме не указаны(на), а обратное доказано не было, состава правонарушения в деянии лица нет.

Мотив — это психическое побуждение лица, сводящееся к возникновению у этого лица внутренней потребности совершить правонарушение. Ярким примером этого является хулиганский мотив, под которым понимается деяние, нарушающее общественный порядок и выражающее явное неуважение к обществу. В частности, оскорбительное приставание к гражданам для последующей возможной квалификации его в качестве мелкого хулиганства по смыслу закона предполагает обязательное наличие хулиганского мотива.

¹ Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1

² Собрание законодательства РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895

³ Собрание законодательства РФ, 27.05.1996, № 22, ст. 2663

⁴ Собрание законодательства РФ, 26.07.1999, № 30, ст. 3988

⁵ Собрание законодательства РФ, 30.06.2008, № 26, ст. 3021

⁶ Собрание законодательства РФ, 02.04.2001, № 14, ст. 1361

⁷ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 22.11.1993, № 47, ст.4531

⁸ Российская газета, № 25, 13.02.2009



УДК 342
ББК 67.301

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЧЕШСКОЙ 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. Исследуются современные миграционные отношения в Чехии, особенности деятельности чешских уполномоченных органов в сфере миграции; выявлены основные проблемы в различных направлениях миграционной сферы.

Ключевые слова: миграция, уполномоченные органы, Чешская Республика, миграционные процессы.

Annotation. The article is devoted to modern migration relations in Czech, the activities of the Czech authorized bodies in the sphere of migration, identified the main problems in various areas of the migration sphere.

Keywords: migration, competent authorities, the Czech Republic, migration processes.

Современная иммиграционная политика Чехии начала формироваться в 1989 году, хотя некоторые миграционные модели развивались уже в 1970-х и 1980-х годах, например приглашение правительством вьетнамских студентов и перемещения словаков. В первой половине 1990-х годов Чехия была в основном страной транзита с востока на запад, но с недавнего времени она является и страной назначения. В течение 90-х годов число граждан, зарегистрированных в качестве иностранных жителей, выросло в четыре раза.

Следует отметить, что в последнее время законная иммиграция замедлилась, но, тем не менее, продолжила свой рост. К 2014 году в Чехии законно проживает 300 тыс. иностранцев. Большинство мигрантов — выходцы из стран Центральной и Восточной Европы, таких как Украина, Словакия, Польша и Россия, а также, что примечательно, из Вьетнама и, с недавних пор, из Монголии. Большинство иммигрирует в качестве трудящихся мигрантов, занятых, самозанятых или бизнесменов, меньшинство — с целью воссоединения семьи.

Акт 1965 года об иностранцах был заменен Актом 1992 года об иностранцах, который ввел стандартную современную структуру статусов проживания: кратковременное — сроком до шести месяцев, долгосрочное — сроком до одного г. и постоянное проживание.

Однако Актом 1992 года было сохранено право постоянного проживания только для членов семьи граждан Чехии и в гуманитарных целях. Остальные мигранты не могли поменять статус с долгосрочного на постоянный. Акт разрешал иностранцам обращаться за разрешением на долгосрочное пребывание на территории Чехии, что в сочетании с безвизовым режимом с большинством значимых стран происхождения, не представляло никаких бюрократических препятствий для законного пребывания иностранца и создавало ситуацию, описанную многими обозревателями как одновременно либеральную и хаотичную. С 1994 года соответствующие органы начали прилагать усилия в целях улучшения контроля над ситуацией, самым важным результатом чего явилось принятие Акта 1999 года об иностранцах и введение визового требования для граждан России, Беларуси и Украины в 2000 году. Эти и другие меры¹ рассматривались как очень ограничительные и, как следствие, привели к тому, что десятки тысяч граждан третьих стран потеряли свое право на пребывание на территории Чехии.

Несмотря на строгий характер нынешнего законодательства, число иностранцев, законно находящихся на чешской территории, продолжает расти. К тому же, влияние институтов Европейского Союза (ЕС) стиму-

лировало публичное обсуждение тем миграции, что также повлияло на иммиграционное законодательство Чехии. В ходе реализации Общеввропейской иммиграционной политики, с 2002 по настоящее время в Акт об иностранцах было введено ряд поправок. В июле 2013 года министерством труда и социальных дел был запущен пилотный проект по отбору квалифицированных иностранных работников².

Граждане третьих стран должны обращаться за разрешением на пребывание в посольские или консульские представительства Чехии за рубежом³. Посольства Чехии в странах ЕС соблюдают политику проверки срока действия разрешений на пребывание заявителей в стране подачи заявления: если у заявителя больше нет права пребывания в данной стране, посольство не принимает заявления на рассмотрение. Вместе с тем, подобная практика не имеет законного основания согласно нынешнему законодательству Чехии.

Решения по большинству заявлений от граждан третьих стран о разрешении на пребывание принимает полиция по иностранцам и пограничным вопросам Чехии. Органами, отвечающими за выдачу разрешений на работу являются управления по вопросам труда на районном уровне, подчиненные министерству труда и социальных вопросов.

Документы и процедуры получения разрешения на пребывание одинаковые, за небольшими исключениями, и для кратковременного, и для постоянного проживания. Все заявители должны подавать, наряду с заполненной анкетой, действительный паспорт или другой проездной документ, две паспортные фотографии, доказательство жилья, выписку из криминального реестра Чехии, квитанцию об уплате административного сбора⁴. В некоторых случаях может также потребоваться проведение медицинского осмотра и представление выписки из криминального реестра в стране происхождения мигранта.

Заявители получают стандартные административно-процедурные права в отношении отказов в выдаче разрешений со стороны полиции или управлений по труду и торговому лицензированию, в том числе: доступ к делу, право на получение обоснования отказа и право на апелляцию. В течение 15 дней гражданин третьей страны может подать апелляцию в вышестоящий административный орган, например в штаб-квартиру полиции по иностранцам и пограничным вопросам или в министерство, который имеет право изменить решение. Подобная апелляция обычно имеет силу отсрочки по решению. Если административная апелляция безуспешна, заявитель может подать апелляцию в административный суд. В данном случае суд имеет

право назначить отсрочку по исполнению решения в силу апелляции⁵.

Как показывает изучение практики, предусмотренный административный контроль достаточно эффективен. В случае с полицией по иностранцам, штаб-квартира в Праге может исправить многие превышения норм, допущенные региональными представителями полиции по иностранцам. Судебный контроль, напротив, не доказал еще эффективности апелляционной процедуры⁶.

Условиям кратковременного проживания в Чехии соответствуют визовая категория С, предоставляемая на срок до 90 дней, и категория D, предоставляемая на срок более 90 дней, но не дольше одного г. Даже если долгосрочная виза может рассматриваться как иммиграционная, являясь первым процедурным этапом согласно стандартной иммиграционной процедуре, она может также использоваться как «разрешение на кратковременное пребывание», например, с целью занятия краткосрочной работой или учебой.

Стандартная иммиграционная процедура подразумевает в первую очередь получение долгосрочной визы и, по окончании срока ее действия, разрешения на долговременное проживание с той же целью пребывания. Разрешения на долговременное проживание обычно выдаются на период от одного до двух лет, тем не менее, они могут быть выданы и на срок менее одного г. Разрешения могут быть обновлены несколько раз, но обычно на период не более двух лет за один раз.

Разрешения на постоянное проживание также доступны без требования определенного периода непрерывного проживания в Чехии по гуманитарным или другим причинам, или категориям лиц, заслуживающим рассмотрения, например для: бывших граждан Чехословакии; этнических чехов из Восточной Европы и Азии; несовершеннолетних детей граждан третьих стран, являющихся постоянными жителями Чехии; знаменитых спортсменов; и граждан третьих стран, страдающих серьезными заболеваниями, требующих дорогостоящего медицинского ухода. Кроме того, участникам пилотного проекта по отбору квалифицированных иностранных работников было обещано предоставление разрешения на постоянное проживание всего после двух с половиной лет пребывания.⁷

Статус долговременного жителя ЕС выдается в рамках решения о выдаче разрешения на постоянное проживание, если иностранец: отвечает требованиям пятилетнего непрерывного проживания в Чехии; не допускал существенных нарушений общественного порядка и не представлял угрозу государственной безопасности Чехии или других государств-участников ЕС; представил



доказательство наличия достаточных средств.

Чешское правительство ввело тесты на знание чешского языка в качестве условия для получения разрешения на постоянное проживание.

Право постоянного проживания выдается на неограниченный период времени, однако, разрешение на проживание, доказывающее статус, выдается на срок до десяти лет и обновляется по запросу.

Анализ практики показывает, что право, регулирующее миграционные процессы, носит умеренно ограничительный характер. Самыми существенными, создающими весомую нагрузку для мигранта ограничениями являются требования по предоставлению разного рода подтверждений и доказательств.

В процессе рассмотрения заявлений о разрешении на пребывание уполномоченными органами уделяется большое внимание гарантиям таких ценностей как суверенитет государства, национальная безопасность и общественный порядок, а также строгая формальная законность, применение которой зачастую создает неудобства гражданам третьих стран. В то же время недостаточное внимание уделяется принципу прозрачности деятельности государственной администрации и ее роли как социального института, призванного удовлетворять общественные потребности и интересы, в том числе и интересы иммигрантов. Следует отметить, что существуют и вполне конкретные организационно-технические проблемы. Так, в отделениях полиции недостаточно регистрационных комнат, где заявители оформляют документы для пребывания⁸.

Другая проблема касается доказательства наличия жилья, которое мигрант должен представить, обращаясь за разрешением на проживание. В связи с пробелами в соответствующем законодательстве, нет возможности снять гражданина третьей страны с регистрации по адресу проживания против его воли.

Что касается контролирующих процедур, можно отметить, что процедура судебного контроля функционирует недостаточно эффективно. Большинство административных судебных действий отклоняются по причине того, что судьи отказываются рассматривать решения, когда граждане третьих стран не имеют законного права на получение статуса, на который они подавали⁹.

Следует отметить, что по мнению экспертов одной из причин сложившейся ситуации в сфере миграции является ограничительная система Чехии по регулированию миграции, которая затрудняет доступ для потенциальных мигрантов на рынок труда Чехии без помощи посредников.

В заключении необходимо отметить то обстоятельство, что многие иммигранты обращаются не только к государственным иммиграционным органам Чешской Республики, но и другим клиентским системам, полагая, что помощь профессиональных посредников неизбежна. В целом, то, что ситуация разворачивается именно в таком русле позволяет экспертам утверждать, что подобная система в Чехии, основанная на ряде ограничений, подталкивает мигрантов к обращению в негосударственные органы, и следовательно привлекает тех мигрантов, кто способен работать на грани законности или за ее пределами.

¹ Были предприняты попытки по ограничению длительности трудовой миграции до пяти лет: после пяти лет пребывания управление труда отказывало бы в продлении разрешения на работу. Однако данная поправка была пересмотрена спустя шесть месяцев.

² По примеру квебекской системы, данный проект использует очень строгую систему баллов для проведения отбора среди потенциальных мигрантов.

³ Исключение в данном правиле составляют члены семей граждан ЕС, которые должны обращаться в отделение полиции по иностранцам и пограничным вопросам на территории Чехии.

⁴ Члены семей граждан ЕС освобождены от оплаты данных сборов.

⁵ См.: Мельничук Ю.В. Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах Европейского Союза. М., 2014.

⁶ Gabal, I., *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků* (Отчет об исследовании для министерства труда и социальных дел) (2014) Praha, Ivan Gabal Analysis & Consulting (Gabal 2014).

⁷ Данный пилотный проект не включен в Акт об иностранцах, т.е. иммигранты не имеют законодательно закрепленного права на получение разрешения на постоянное проживание по прошествии двух с половиной лет.

⁸ Gabal, I., *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků* (Отчет об исследовании для министерства труда и социальных дел) (2014) Praha, Ivan Gabal Analysis & Consulting (Gabal 2014).

⁹ См.: Мельничук Ю.В. Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах Европейского Союза. М., 2014.



УДК 342
ББК 67.301

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК СУБЪЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ПОЛИЦИЕЙ

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: доктор юридических наук Зырянов С.М.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются институты гражданского общества.

Ключевые слова: общество, институты, саморегулирование

Annotation. In article institutes of civil society are considered.

Keywords: society, institutes, self-regulation

Основоположником современных теорий гражданского общества считают А. де Токвиля, который определил, что основой гражданского общества гражданские ассоциации, решающие задачи, которые не подвластны государственным институтам¹. Определения понятия гражданского общества пытались сформулировать известные ученые: связующее звено, находящееся между разрозненными индивидами и государством как высшей формы человеческой организации (Г.В. Гегель)²; союз индивидуальностей, коллектив, в котором все его члены обретают высшие человеческие качества (Т. Гоббс); общество политическое, т.е. общественная сфера, в которой государство имеет свои интересы (Джон Локк); общество вражды людей друг с другом, которое для ее прекращения преобразуется в государство (Шарль Монтескье) и др.

В современном российском обществоведении, по мнению В.Е. Чиркина, отмечаются крайние позиции: 1) под гражданским обществом понимается нечто совершенно отдельное от государства, оно возникает, когда появляется средний класс, партии, структурированность каналов общественного влияния; 2) гражданское общество существует всегда, в том числе в тоталитарных системах и т.п., т.е. отождествляется с понятием общества в целом³. Анализ существующих точек зрения позволяет определить гражданское общество как сферу самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, не зависимую от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной

власти. То есть, гражданское общество не тождественно какой-то части общества как совокупности людей, его необходимо рассматривать, скорее, как общественные отношения, проявления социальной активности, даже потенциальные возможности общественной реакции на значимые события. В соответствии с этим и применительно к проблемам взаимодействия имеет смысл говорить не о гражданском обществе, а о более конкретных его составляющих — об институтах гражданского общества.

В отечественной специальной литературе иногда высказывается мнение о том, что в России гражданское общество не сформировано в полной мере⁴. И.Н. Барциц даже утверждает, что неразвитость гражданского общества является серьезным препятствием созданию эффективной управленческой системы⁵. Данное утверждение спорно по ряду обстоятельств: во-первых, никто не может сказать, где находится граница, после которой гражданское общество может считаться сформировавшимся. Не известно, как далеко российское общество находится от этой границы, движется ли оно к ней или в ином направлении. Можно ли утверждать, что в каких-то странах гражданское общество уже сформировалось; во-вторых, термин «гражданское общество» содержит ключевое слово «гражданское», что означает отделение его от государства, как гражданское от публичного в праве. Гражданское общество надо рассматривать как нечто неслужебное, не связанное с государственной властной деятельностью⁶. С этой точки зрения гражданское общество есть всегда



и во всех странах, даже в концлагере формируются институты гражданского общества, регулирующие отношения между заключенными без участия администрации. Другое дело, каков объем сферы, регулируемой самим гражданским обществом. Он, безусловно, в разных странах и в разные исторические периоды может существенно различаться. Симон Кордонский, анализируя идеи Гегеля, говорит, что не может быть современного общества без семьи и государства. Если есть государство и семья, т.е. и гражданское общество, хотя оно и принципиально отличается от общепринятых моделей. Российское гражданское общество не организовано, но всепроникающе и обладает богатыми возможностями для решения многих проблем⁷. Например, можно вспомнить спонтанно организованный по всей стране сбор предметов первой необходимости, денежных средств и даже людских ресурсов (отряды волонтеров) в помощь пострадавшим от наводнения в Крымске.

Гражданское общество всегда было неоднородным. В нем принято выделять институты, элементы системы или сектора. В состав элементов гражданского общества включают личность, семью, церковь, школу, общественные объединения, политические партии, профсоюзы, независимые СМИ, институты представительной и непосредственной демократии, системы воспитания и образования, социальные группы, слои, средний класс, все негосударственные (неправительственные) структуры, учреждения, связи, отношения⁸.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что правовое опосредование институциональных форм, обеспечивающих стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов, служит гарантией эффективности функционирования. Уважаемый профессор делает вывод о том, что институты гражданского общества порождены природой общественного и конституционного строя и призваны непосредственно выражать интересы, мнения и позиции граждан и их объединений. При этом объединения не только отражают общие взгляды социальных слоев, групп, но выступают как организационно-юридические структуры, создающиеся для реализации тех или иных интересов⁹. Ю.А. Тихомиров предложил характеристику институтов гражданского общества через ряд признаков: юридическое основание, самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоответственность. Кроме того, он предпринял попытку «условной» классификации институтов гражданского общества: местное самоуправление; объединение на основе членства — партии, профсоюзы, общественные организации, творческие союзы; институты непо-

средственного принятия решений — выборы, референдум, публичные обсуждения и слушания, народное собрание (сельские сходы); ситуационные институты гражданской инициативы; ассоциации — профессиональные, по интересам; средства массовой информации; митинги, шествия, демонстрации; общественные движения; фонды, центры, советы по вопросам гражданского общества; смешанные институты — общественная палата, общественные советы, саморегулируемые организации, некоммерческие организации; семья¹⁰. Из перечисленных видов в отношении взаимодействия с полицией могут вступать общественные движения и организации.

Эти организации имеют правовую основу. В законодательстве Российской Федерации называются ассоциации, которые могут быть причислены к институтам гражданского общества. Прежде всего, необходимо вспомнить статью 15 Конституции РФ, которая гарантирует многопартийность и равенство перед законом общественных объединений, запрещая, в то же время, создание общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В ст. 14 Конституции РФ названы религиозные объединения, которые должны быть отделены от государства и равны перед законом. Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, закреплено в ст. 30 Конституции РФ, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование — в ст. 31.

В законодательных актах устанавливается правовой статус общественных объединений ветеранов¹¹, инвалидов¹², общероссийских, местных и региональных спортивных федераций¹³, общественных наблюдательных комиссий¹⁴, общественных объединениях по защите прав граждан в сфере охраны здоровья¹⁵, общественных объединений потребителей (ассоциаций, союзов)¹⁶ и др.

Общие положения об общественных объединениях, приобретающих статус юридического лица, содержатся в Гражданском кодексе РФ (часть 1). Установлению особенностей статусов общественных объединений, регулированию отношений, возникающих в связи с их образованием, реорганизацией, деятельностью, ликвидацией, посвящены специальные федеральные законы: от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁷, от 28 июня 1995 г.

№ 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»¹⁸, от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁹, от 12 января 1996 г. № 3-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁰, от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²¹, от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»²², от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»²³.

Анализ перечисленных законодательных актов позволяет утверждать, что возможные ассоциации граждан, составляющие материальную часть гражданского общества²⁴, в основном охватываются понятием «общественное объединение», под которым в одноименном Федеральном законе понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» они могут создаваться в нескольких организационно-правовых формах: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Кроме того, общественные объединения могут создавать союзы (ассоциации) общественных объединений, т.е. объединяться с другими общественными объединениями.

Допускается также создание международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации, создание организаций, отделений или филиалов и представительств международных общественных объединений.

Понятие политической партии раскрывается Федеральным законом «О политических партиях», в соответствии со ст. 3 которого это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В отличие от прочих общественных объединений, политические партии подлежат государственной регистрации. Остальные общественные объединения могут быть зарегистрированы, в этом случае они приобретают статус юридического лица.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» кроме организационно-правовых форм классифицирует их по другим основаниям:

- по территории действия: общероссийские, межрегиональные, региональные и местные;
- по статусу участников: объединения граждан, юридических лиц и смешанные;
- по возрасту участников: выделяются детские, молодежные объединения, во все остальные могут входить только совершеннолетние граждане.

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» такими организациями (далее — НКО) признаются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. НКО могут создаваться в форме общественных объединений или религиозных организаций, общин малочисленных народов, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, в иных предусмотренных федеральными законами формах. Допускается существование иностранных некоммерческих неправительственных организаций, основное отличие которых от отечественных заключается в том, что они созданы за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, а их учредителями не могут быть государственные органы (иностранного государства).

Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»²⁵ в числе НКО были выделены НКО, «выполняющие функции иностранного агента».

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» выделяет социально ориентированные НКО, а также создаваемые для достижения благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ; НКО, участвующие в политической деятельности.

В соответствии с Федеральным законом «О про-



фессиональных союзах» данные организации также являются добровольными общественными объединениями граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемыми в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Членами профсоюзов могут быть граждане, достигшие 14-летнего возраста. Профсоюзы могут объединяться по отраслевому, территориальному или иному признаку в общероссийские, межрегиональные, территориальные объединения (ассоциации) профсоюзов.

Особое положение занимают организации, создаваемые по принципу «сверху», но претендующие на место в структуре гражданского общества. Это Общественная палата Российской Федерации, общественные советы и общественные наблюдательные комиссии.

Общественная палата РФ, образованная в 2005 г. в соответствии с одноименным Федеральным законом, стала новым явлением в отечественной истории и обратила на себя внимание исследователей²⁶. Интересно, что А.В. Тиховодова в своей работе, предполагающей рассмотрение Общественной палаты РФ как элемента (института) гражданского общества, приходит к выводу о том, что гражданское общество не может быть сформировано по инициативе власти, тем более по плану представителей власти. А Общественная палата должна служить органом взаимодействия общества и государства²⁷.

В отличие от А.В. Тиховодовой, С.В. Федосов рассматривает Общественную палату РФ как один из институтов гражданского общества, главной функцией которого он считает общественный контроль. Вместе с тем, автор отмечает, что статус Общественной палаты РФ как государственного учреждения не соответствует ее функциям²⁸.

В свою очередь В.В. Гриб занимает более взвешенную позицию. Он считает, что Общественная палата РФ имеет сложную юридическую природу. С одной стороны, она имеет общие черты с общественными объединениями, с другой стороны, в ее статусе явно присутствуют черты государственного института. На этом основании ученый определяет ее статус как постоянно действующий независимый орган публичного права, реализующий миссию функционального представительства с целью обеспечения взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти и местного самоуправления²⁹.

По нашему мнению, Общественную палату РФ и общественные советы нельзя рассматривать в числе институтов гражданского общества. Это, действительно, органы публичного права, созданные для обеспе-

чения взаимодействия институтов государственной власти с институтами гражданского общества³⁰.

Представляют интерес с точки зрения отношения к институтам гражданского общества общественные наблюдательные комиссии, создаваемые в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». В отличие от общественных советов, данные организации создаются из представителей общественных объединений, что дает основания считать их институтами гражданского общества.

В последнее время в специальной литературе можно встретить деление общественных организаций на неправительственные³¹ и правительственные или «государственные-негосударственные», псевдо-общественные (в английском — GONGO, Governmental Non-Governmental Organizations)³². К ГОНГО относят организации, финансируемые и контролируемые институтами государственной власти, но представляющие себя как независимые, подменяя собой реальные институты гражданского общества, выступающие как бы от имени гражданского общества. К таким организациям относят «Лигу безопасности интернета», «Гражданский контроль», «Сопrotивление» и др.

Представляется, что организация взаимодействия органов внутренних дел с подобными объединениями граждан утрачивает смысл, поскольку сами эти организации создают лишь видимость гражданской активности, взаимодействие с ними также будет продолжением видимости без содержания.

В.А. Субочева, подходу к вопросу с позиций возможной организации взаимодействия с органами государственной власти, определяет неправительственные организации как не являющиеся государственными или муниципальными (и не имеющие в составе учредителей органов государственной власти или органов местного самоуправления, государственных или муниципальных органов и учреждений) некоммерческие организации, добровольно создаваемые гражданами для достижения и реализации социальных, культурных или (и) правозащитных целей, не связанных с извлечением и распределением прибыли между членами организации³³. С таким определением можно было бы согласиться, но, во-первых, излишним представляется указание на то, что цели неправительственных организаций не должны быть связаны с извлечением и распределением прибыли. Это обстоятельство уже заложено в понятии НКО, используемом в определении. Получается повторение. Во-вторых, мы бы дополнили

это определение указанием на отсутствие представителей государства или местного самоуправления в попечительских советах неправительственных организаций.

По нашему мнению, перечень институтов гражданского общества должен быть расширен за счет новых, образующихся с использованием современных технических и информационных возможностей, форм. Например, в сети Интернет получают широкое распространение форумы различной направленности, а также порталы, сайты, страницы, на которых обсуждаются актуальные политические, экономические, социальные проблемы. Это, например, форум сотрудников МВД <http://www.police-russia.ru/>, неофициальный форум сотрудников МВД <http://forummvd.ru/>, объединение сторонников концепции общественной безопасности «Осознание» <http://kob.su/forum/>, Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России» (<http://www.alrf.ru/>), Комитет гражданских инициатив, созданный А. Кудриным (<http://komitetgi.ru/>), Общероссийский гражданский форум, портал «Открытая полиция» (<http://openpolice.ru/>) и др.

В этой массе можно выделить группу организаций правоохранительной направленности. Это, прежде всего, конечно же, народные дружины³⁴: народные дружины округов города Москвы (<http://www.drujina.ru/>, <http://www.nd.ivlim.ru/> и др.), Санкт-Петербурга (<http://dnd-spbkr.narod.ru/>), Молодежная Ассоциация по содействию правоохранительным органам СФО — ДМД «Северный волк» (<http://maspo.ru/>)

В последнее время наибольшую активность проявляют Поисково-спасательный отряд ЛизаАлерт (<http://lizaalert.org/>), который занимается поиском пропавших людей, в первую очередь, потерявших детей, созданный в Екатеринбурге Е.В. Ройзманом фонд «Город без наркотиков» (<http://www.silavpravde.ru/>), действуют центры социальной реабилитации и адаптации «Страна живых» в Переславле, Туле, Подольске, в Москве («Возрождение»), «Стоп-хам», объединения автомобилистов, Архнадзор, экологические объединения³⁵ и др.

В итоге представляется возможным выделить основные направления деятельности общественных организаций:

- охрана окружающей природной среды;
- социальная помощь, адаптация безработных;
- защита прав лиц, находящихся в местах лишения свободы;
- охрана общественного порядка;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- борьба с наркоманией;

Анализ материалов, представленных МВД России, свидетельствует о том, что органы внутренних дел вза-

имодействуют с обществами охотников и рыболовов с волонтерами при поиске пропавших, с казачьими обществами при охране общественного порядка, борьбе с незаконным оборотом наркотиков, с общественными организациями также в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков³⁶. Отмечено подписание соглашения между УМВД России по Ярославской области с региональным отделением Ассамблеи народов России о взаимодействии в области профилактики межнациональных конфликтов в современном обществе³⁷. Сообщается о взаимодействии с поисковыми волонтерскими объединениями «ЛизаАлерт», «Ты не один», «Поиск пропавших детей» налаживаются контакты с национально-культурными общественными организациями («Крунк», «Иверия», «Алан», «Славяне», «Иристон», «Патрида», «Абазашта», «Дагестан», «Адыге-Хасэ» и др.)³⁸. На региональном уровне осуществляется взаимодействие с участниками Общероссийского Союза общественных объединений «Гражданское общество — детям России»³⁹.

Таким образом, в структуре гражданского общества выделяются различные институты: общественные организации, институты непосредственного принятия решений, институты гражданской инициативы, ассоциации, смешанные институты. Они различаются по своим организационно-правовым формам, по целям и задачам, а также в зависимости от того, кем они созданы и из каких источников финансируются. С точки зрения возможности взаимодействия с полицией выделяются общественные объединения правоохранительной и правозащитной направленности, в том числе волонтерские поисковые отряды, которые во многих случаях не имеют статуса юридического лица. По целям и задачам общественные объединения, представляющие интерес как объекты взаимодействия с полицией, можно разбить на группы:

- участвующие в охране общественного порядка;
- участвующие в обеспечении безопасности дорожного движения;
- участвующие в борьбе с наркоманией;
- занимающиеся поиском потерявших детей и взрослых.

¹ См., напр.: Токвиль А. Демократия в Америке. — М., 1992. С. 381.

² См.: Гегель Г.В. Соч., в 14 т. — М., 1929 — 1956. Т. 7. С. 211.

³ См.: Чиркин В.Е. О сильном государстве и его конституции // Государство и право на рубеже веков (Материалы всероссийской конференции). Конституционное и административное право. — М., 2000. С. 14 — 15. См. также: Хачатуров Р.Л. Юридическая энциклопедия / Под ред. В.А. Якушина. Т.2 — Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2004. С. 257 и др.

⁴ См., напр.: Бессонова В.В. Гражданское общество: к во-



просу об историко-философском созревании дефиниции // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 3. С. 6 и др.

⁵ См.: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект — М., 2008. С. 398.

⁶ Гегель писал, что гражданское общество — это дифференциация, которая выступает между семьей и государством. См.: Гегель Г.Ф. Философия права — М.: Юрид. литература, 1990. С. 308.

⁷ См.: Симон Кордонский. Государство, гражданское общество и коррупция // Отечественные записки. 2005. № 6. Электронный ресурс. <http://old.strana-oz.ru/?numid=27&article=1168>. Вхождение 17.11.2013.

⁸ См.: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 395.

⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. N 10. С. 35 — 45. СПС Консультант Плюс.

¹⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Там же.

¹¹ См.: Ст. 25 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ в редакции от 2 июля 2013 г. «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

¹² См.: Глава 5 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. в редакции от 2 июля 2013 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

¹³ См.: Статьи 13 — 17 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. в редакции от 2 июля 2013 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. в редакции от 2 ноября 2013 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

¹⁵ См.: Статья 28 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. в редакции от 27 сентября 2013 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹⁶ См.: Статья 45 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. в редакции от 2 июля 2013 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

¹⁷ Федеральный закон в редакции от 20 июля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁸ Федеральный закон в редакции от 5 апреля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

¹⁹ Федеральный закон в редакции от 2 июля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

²⁰ Федеральный закон в редакции от 2 июля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

²¹ Федеральный закон в редакции от 2 июля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

²² Федеральный закон в редакции от 7 мая 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

²³ Федеральный закон в редакции от 2 июля 2013 г. Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

²⁴ Ранее мы уже отмечали, что к институтам гражданского общества относятся не только ассоциации разного рода, но и институты принятия решений, что позволяет делить их условно на материальные и нематериальные.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

²⁶ См., напр.: Тихоходова А.В. Общественная палата в системе гражданского общества: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. — Нижний Новгород, 2008; Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010; Федосов С.В. Общественная палата Российской Федерации в системе институтов гражданского общества: конституционно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007 и др.

²⁷ См.: Тихоходова А.В. Указ. соч. с. 11.

²⁸ См.: Федосов С.В. Указ. соч. С. 10 — 11.

²⁹ См.: Гриб В.В. Указ. соч. С. 9.

³⁰ Аналогичный вывод сделан А.Н. Урюпиным. См.: Урюпин А.Н. Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. С. 9.

³¹ См., напр.: Субочева В.А. Неправительственные организации и органы государственной власти (административно-правовые основы взаимодействия): Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.

³² См., напр.: Доброхотов Р. ГОНГО-стайл. Зачем государственные организации прикидываются «общественными». Электронный ресурс: http://slon.ru/russia/gongo_stayl_zachem_gosudarstvennye_organizatsii_prikidyvayutsya_obshchestvennymi-882335.html#pager. Вхождение 21.11.2013; статья в Википедии: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%9E%D0%9D%D0%93%D0%9E>. Вхождение 21.11.2013.

³³ См.: Субочева В.А. Указ. соч. С. 8.

³⁴ Возникновение народных дружин в России относят к 1881 г., когда в Москве накануне коронации Александра III образовалась добровольная народная охрана, насчитывавшая 20 тысяч человек. К 1894 г. ее численность доходила до 80 тысяч человек. См.: Невский С.А., Сычев Е.А. Участие населения в охране правопорядка в Российской империи // Историческая и социальная образовательная мысль. 2011. № 1 — 2 (7). С. 84 — 91.

³⁵ Есть примеры стихийного объединения граждан, активизации различных общественных объединений, провоцируемого действиями, причиняющими ущерб окружающей природной среде, такие как вырубка лесных массивов в районе городов Химки, Жуковский, разработкой месторождения никеля в Хопре и др.

³⁶ Так, налажено взаимодействие ГУ МВД России по Воронежской области с общественной организацией «Родители против наркотиков». Электронный ресурс: <http://mvd.ru/news/item/932378/>. Вхождение 24.11.2013.

³⁷ Электронный ресурс: <http://mvd.ru/news/item/687956/>. Вхождение 24.11.2013.

³⁸ См.: Савельев В.Ю., Зверева И.А. Миротворческий вектор взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества // Профилактика экстремизма, терроризма, национальной и религиозной вражды в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах. Материалы научно-практического семинара. Кисловодск, 27 — 28 мая 2011 г. — М., 2012. С. 56.

³⁹ Электронный ресурс: <http://mvd.ru/news/item/146863/>. Вхождение 24.11.2013.



УДК 342
ББК 67.301

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ РАЗЛИЧНЫХ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

МАРГАРИТА ВЛАДИМИРОВНА ЯКОВЛЕВА,

*аспирант кафедры правоведения Института экономики,
управления и права Московского государственного университета культуры и искусств
Научная специальность 12.00.14 — административное право,
административный процесс
E-mail: yamargarita@mail.ru*

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Любимов А.П

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Малахов В.П

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются взаимосвязи двух важнейших категорий — государственного управления и гражданского общества. Рассматривается вопрос использования института гражданского общества в процессе управления государством для достижения наибольшего полезного эффекта. Предлагается использование лоббизма как инструмента влияния общества на различные органы государственной власти.

Ключевые слова: административная деятельность, государственное управление, институт гражданского общества, лоббизм.

Annotation. The article is devoted to the analysis of the interplay of two major categories — public administration and civil society. It discusses using of the institute of civil society in the process of governance to achieve the greatest benefit. It is also suggested using lobbying as a tool of influence of society on various public authorities.

Keywords: administrative activities, state administration, civil society groups, the lobbying.

Вопрос эффективного государственного управления — это тема, волнующая абсолютное большинство государств в мире. Идеального рецепта для выбора системы управления не существует, каждое государство должно самостоятельно найти свои оригинальные идеи либо использовать уже известные и успешные проекты. Г.В.Ф. Гегель рассматривает государство как единый организм, целостную систему, не сводимую только к власти и тем более к управленческому аппарату. Вот что он прямо говорит по этому поводу: «Государство есть организм, т.е. развитие идеи в свои различия. Эти различные стороны образуют различные власти, их функции и сферы деятельности, посредством которых всеобщее беспрестанно необходимым образом порождает себя, а поскольку оно именно в своем порождении предпослано, то и сохраняет себя. Этот организм есть политический строй: он вечно исходит из государства, так же, как государство, в свою очередь, сохраняется благодаря ему; если оба они расходятся, если различные стороны становятся свободными, то единство, которое их порождает, больше уже не положено. К ним применима басня о желудке и других частях тела. Природа организма такова, что если не все его части переходят в тождество, если одна

из них полагает себя самостоятельной, то погибнуть должны все»¹.

В новейшей истории Российской Федерации уже появились свои особенности государственного управления. Конституция Российской Федерации в главе четвертой достаточно ясно дает понять, что фигура Президента в нашем государстве ключевая в вопросах выбора и формирования государственного управления. Для этого Конституцией ему предоставлены особые полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент опирается на всю систему органов государственной власти. Функции гаранта прав и свобод человека и гражданина требуют от Президента постоянной заботы об эффективности исполнительной, законодательной и судебной властей, разумеется, без вторжения в сферу их компетенции. «Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент нормотворчеством, управляет, разрешает споры, осуществляет функции конституционного контроля. Реализуя полномочия по защите прав и свобод, глава государства взаимодействует с Правительством, федеральными судами, прокуратурой, правоохранительными



ми органами, общественными объединениями».² Он выступает в качестве объединяющего начала в конституционном строе РФ и осуществляет функцию координации и единения всех ветвей власти. Правительство, в свою очередь, возглавляет исполнительную власть. Исполнительная власть — это сложное структурное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями. В юридической науке исполнительную власть принято определять как самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, имеющую универсальный, предметный и организующий характер, выраженную системой государственных органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями, главное назначение которой заключается в исполнении законов и их реализации определенными методами, предусмотренными законодательством. Исполнительная власть решает и иные основные задачи: а) обеспечение экономического развития государства и регулирование национальной экономики; б) реализация конституционно-правовых норм, обеспечивающих развитие государственных институтов; в) обеспечение основных прав и свобод человека; г) реализация государственной социальной политики; д) выполнение международно-правовых обязательств государства; е) реализация государственной политики по обороне и безопасности государства. Среди основных институционально-правовых признаков исполнительной власти называются такие, как: а) подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти; б) вертикальная иерархия системы органов исполнительной власти; в) комплексный характер деятельности исполнительной власти; г) непрерывный характер деятельности органов исполнительной власти; д) предметный характер деятельности исполнительной власти; е) принудительный характер деятельности исполнительной власти. В современном государстве исполнительная власть носит организующий характер, имеет возможности применять для решения стоящих перед ней задач средства принуждения и при этом она должна быть легитимной и легальной. Исполнительная власть носит подзаконный характер, поскольку реализующие ее государственные органы обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законом. Существенный признак исполнительной власти усматривается и в ее предметном характере, который означает, что в отличие от законодательной и судебной исполнительной власти опирается на человеческие, материальные, финансовые ресурсы, обеспечивающие функционирование государства, обладает армией, органами безопасности, органами охраны правопорядка, други-

ми государственными органами, обеспечивающими безопасность общества. Исполнительная власть имеет универсальный характер во времени и пространстве, осуществляясь постоянно и везде на всей территории государства. Правительство РФ является органом исполнительной власти и реализует на практике решения Президента. В систему органов исполнительной власти федерального уровня входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 01.11.2013) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установлена система, включающая в себя такие элементы, как министерства, службы и агентства. Структура достаточно ясная и понятная. Каждая структурная единица исполнительной власти должна заниматься своим сегментом общественной жизни и быть подотчетной Правительству, в частности Председателю Правительства РФ. Взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти базируется на ст. ст. 94, 101-104, 106, 117 Конституции РФ. Анализ Основного закона и Регламента палат парламента Российской Федерации позволяет выделить такие направления взаимодействия законодательной и исполнительной властей, как:

1. Решение вопроса о назначении Председателя Правительства;
2. Процедура выражения недоверия правительству;
3. Согласование бюджета РФ;
4. Рассмотрение федеральных законов;
5. Участие в Председателя Правительства и членов Правительства в заседаниях Федерального собрания.

Надо заметить, что Конституция 1993 г. достаточно усилила самостоятельность исполнительной власти. В основном органы исполнительной власти формируются и функционируют при решающем участии Президента РФ.

Конституции Российской Федерации 20 лет. Много это или мало для Основного закона страны?

Конституции США почти 300 лет, Конституции Франции и Германии действуют с послевоенного времени. История не стоит на месте, страны меняются, меняются режимы и формы государственного управления — меняются и Основные законы. Главное — ни сколько лет Конституции, а как ее положения выполняются на практике.

Основные положения, закрепляющие права и свободы граждан, содержатся в Главе 2 Конституции РФ и особо в данном контексте можно выделить статьи 30 и 32: «Каждый имеет право на объединение, ... для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» и «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Таким образом, можно предположить, что не последнюю роль в государственном управлении играют сами граждане или (правильнее сказать) могут играть. Могут, но участие это в настоящий момент минимально, так как для участия в управлении государством надо знать или представлять себе его устройство и механизм функционирования. Для этого надо формировать такое понятие как, гражданское общество.

Гражданское общество — это в теории конституционного права совокупность отношений в экономике, культуре и других сферах, развивающихся в рамках демократического общества независимо, автономно от государства. Основными элементами гражданского общества являются: разнообразие и равенство форм собственности, свобода труда и предпринимательства, идеологическое многообразие и свобода информации, неизбежность прав и свобод человека, развитие самоуправления, цивилизованная правовая власть.³ Одним из важнейших факторов развития гражданского общества, позволяющих вовлечь как можно большее число людей в процесс принятия властных решений, является законодательное оформление его отношений с различными органами власти. Основная задача — превратить обычные ассоциации граждан в полноценные конституционно-правовые институты. А.И. Подберезкин и С.А. Абакумов под гражданским обществом понимают совокупность негосударственных общественных институтов и отношений, которые позволяют и отдельным гражданам, и их группам реализовывать частные и групповые интересы, которые им гарантированы Конституцией РФ. «Гражданское общество — это общество экономически и духовно свободных граждан и их объединений, которые кроме прав имеют и обязанности перед государством, четко определенные в основном законе»⁴.

К сожалению, в нашей стране институты гражданского общества не используют весь свой возможный потенциал. Между тем их существование и функционирование предопределены демократическим характером устройства общества и государства и известными конституционными положениями о народе как источнике власти и носителе суверенитета, о призна-

нии человека и его прав и свобод высшей ценностью. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Широкий перечень конституционных прав и свобод открывает гражданам возможность для выражения своих интересов и активного участия в общественных делах.

Но реализация конституционного потенциала требует институциональных форм, которые обеспечивали бы стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов.

Следовательно, институты гражданского общества порождены природой общественного и конституционного строя и призваны непосредственно выражать интересы, мнения и позиции как отдельных граждан, так и их объединений.

Как можно определить природу института гражданского общества? Это обусловленный конституционными принципами народовластия и приоритета прав и свобод человека и гражданина структурно-правовой способ легального самовыражения и социализации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений.

Институты гражданского общества можно условно поделить на группы: местное самоуправление; объединения на основе членства — партии, профсоюзы, общественные организации, творческие союзы; институты непосредственного принятия решений — выборы, референдум, публичные обсуждения и слушания, народное собрание (сельские сходы); ситуационные институты гражданской инициативы; ассоциации — профессиональные, по интересам; средства массовой информации; митинги, шествия, демонстрации; общественные движения; фонды, центры, советы по вопросам гражданского общества; смешанные институты — общественная палата, общественные советы при исполнительных органах, саморегулируемые организации, некоммерческие организации, семья.

Каковы юридические основания для возникновения и функционирования институтов гражданского общества? Во-первых, первичным основанием служат названные выше конституционные нормы о правах и свободах граждан и другие конституционные положения. Во-вторых, в законодательстве есть нормы о гражданских институтах, например, ст. 68 об общественном контроле Федерального закона от 10.01.2002. № 7-ФЗ



«Об охране окружающей среды», статьи федеральных законов об образовании и здравоохранении, об общественных советах при социальных учреждениях.

Особое значение для определения правового статуса гражданских институтов имеют федеральные законы о выборах, о референдуме, о местном самоуправлении, о политических партиях, об общественных объединениях, об объединениях работодателей, о порядке рассмотрения обращений граждан, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании и др.; положения об общественных образованиях, утверждаемые Правительством, исполнительными и муниципальными органами.

Основанием возникновения институтов гражданского общества служит непосредственная инициатива граждан для решения тех или иных актуальных задач.

К уже имеющимся институтам гражданского общества можно отнести политические партии, профсоюзы, условно можно отнести институты профессиональной помощи, такие, как, нотариат и адвокатура. И конечно общественные объединения во всем их многообразии. Как заметил А.П. Любимов: «Неправительственные организации играют важнейшую роль в процессе социального развития и составляют фундаментальную основу гражданского общества. Их полноценная деятельность является фактором, создающим благоприятные условия для развития экономики, социальной сферы, некоммерческого предпринимательства и укрепления гражданского общества, в лице так называемого «третьего сектора», в который входят наряду с НПО еще и некоммерческие организации»⁵.

Искусство управления в том-то и состоит, чтобы посредством многообразных форм, методов, процедур, технологий, умело добиваться эффективного функционирования управляемых объектов. И использовать для этого все имеющиеся инструментари. По своей сути общество в той или иной степени для того чтобы донести нужную информацию до органов власти образуется в группы давления для реализации групповых интересов. Это явление в западной науке имеет название «лоббизма». В официальных документах лоббизм рассматривается в рамках противодействия коррупции. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 31.07.2008., которым утвержден Национальный план противодействия коррупции, предлагалось рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность. Согласно п. 15 Национального плана противодействия коррупции на 2012 — 2013 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 13.03.2012. № 297, Министерству экономического развития РФ совместно с Министер-

ством юстиции РФ и другими ведомствами было поручено провести публичное обсуждение проблем формирования в стране института лоббизма.

Одним из факторов, способствующих существованию коррупционного лоббизма, является бездеятельность представителей исполнительной либо законодательной власти, которые не в состоянии решить возникшую социальную проблему легитимным способом. Признавая необходимость правового воздействия на коррупционный лоббизм, следует учитывать, что такого рода неправомерная деятельность иногда является ответом на бездействие властей. Поэтому борьба с коррупционным лоббизмом эффективна лишь при одновременной оптимизации функционирования органов государственной власти.

Десятилетия негативного освещения лоббизма как явления, чуждого России, связанного напрямую с коррупцией и с олигархическим правлением, выработали у общества стойкую реакцию неприятия. Хотя на практике лоббирование используется очень часто. Российской науке изучение лоббизма как политического и юридического явления открыл Н.Г. Зяблюк в 1978 г. С течением времени эта тема рассматривалась с определенным постоянством, так как явление было, а его юридического обоснования и институализации нет. Безусловно, речь идет о конкурентной модели лоббизма. Необходимо отметить, что российские и зарубежные исследователи делают различный акцент, определяя и рассматривая понятие «лоббизм». Российские ученые понимают это явление более широко. Они рассматривают лоббизм как воздействие крупных компаний на законодателей и государственных чиновников при принятии того или иного решения или закона, останавливаясь далее на влиянии лоббизма на экономическую и политическую системы в целом. В то же время зарубежные исследователи рассматривают лоббизм в более узком смысле. Они, как и их российские коллеги, понимают под лоббизмом воздействие частных лиц или групп интересов на систему принятия государственных решений, но при этом трактуют его как особый вид профессиональной деятельности сотрудников либо независимых консультантов, нанятых компаниями для представления их интересов. Использование лоббистской деятельности в работе с органами управления государства и институализация данного процесса позволяют решить ряд серьезных задач:

1. Придать правовую форму явлению, уже существующему, в реальности;
2. Позволить людям, занимающимся лоббизмом, высоко держать свою голову, создать свою саморегу-



лируемую организацию, которая могла бы регулировать процессы внутри общества лоббистов;

3. Сделать функцию «переговорщиков» открытой для контроля государства и общества;

4. Привлечь в данную сферу не «родственников» высокопоставленных лиц, а профессионалов в различных областях права и экономики;

5. Предоставить равные условия доступа к власти различным заинтересованным группам в обществе;

6. Разделить в сознании людей понятия лоббизма и коррупции.

Привлечение в государственное управление различных институтов всегда должно исходить из принципа, что лучше законодательно закрепить позитивное явление, развить его в нужном ключе, чем запретить или игнорировать и тем самым вытолкнуть за пределы правового поля. Во многих развитых странах институт лоббирования нашел свое законодательное закрепление и не просто формально закреплен, а введен в очень строгие рамки, учитывая его неоднозначность. В России к вопросу института лоббирования возвращаются с завидным постоянством и государственные органы, и депутаты Государственной Думы. Депутат Государственной Думы Н.В. Левичев, руководитель фракции «Справедливая Россия», внес в порядке законодательной инициативы в 2013 г. проект федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления», но эта тема встречает стойкую негативную реакцию оппонентов и части общества то есть, установление правовых рамок и правил лоббирования — это путь к открытости принятых решений, к прозрачности в управлении, к принятию более взвешенных и объективно рассмотренных решений.

1 Гегель Г.В.Ф. Философия права. — М.: Изд-во «Мысль», 1990. с. 287.

2 Официальный ресурс Президента РФ: http://state.kremlin.ru/president/human_rights

3 Энциклопедический юридический словарь / Авт.колл.: В. Н. Додонов, А. С. Пиголкин, В. П. Панов и др. ; Под общ. ред. В. Е. Крутских. -2-е изд., испр. и доп. — М.: Инфра-М, 1999. с. 48.

4 Подберезкин А.И., Абакумов С.А. Гражданское общество и будущее Российского государства: В поиске эффективного алгоритма развития. — М.: Имидж — Пресс, 2004. с.15.

5 Любимов А.П. Представительная власть // XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2004. — № 1(55). с. 28.

Литература

1. Гегель Г.В.Ф. Философия права. — М.: Изд-во «Мысль», 1990.

2. Любимов А.П. Представительная власть // XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2004. — № 1(55).

3. Официальный ресурс Президента РФ: http://state.kremlin.ru/president/human_rights.

4. Подберезкин А.И., Абакумов С.А. Гражданское общество и будущее Российского государства: В поиске эффективного алгоритма развития. — М.: Имидж — Пресс, 2004.

5. Энциклопедический юридический словарь / Авт. колл.: В.Н. Додонов, А.С. Пиголкин, В.П. Панов и др. ; Под общ. ред. В. Е. Крутских. -2-е изд., испр. и доп. — М.: Инфра-М, 1999.

References

1. Hegel C. F. The Philosophy of law. — Moscow: Mysl, 1990 (RUS).

2. Lyubimov A. P. Representative power // XXI century: legislation, commentaries, problems. — 2004. — № 1 (55) (RUS).

3. Official site of the President of the Russian Federation — http://state.kremlin.ru/president/human_rights (RUS).

4. Podberyozkin A. I., Abakumov S. A. Civil society and the future of the Russian state: In search of efficient algorithm development. — Moscow: Image Press, 2004 (RUS).

5. Encyclopedic dictionary of law / Ed. coll.: C.N. Dodonov, A.S. Pigolkin, V.P. Panov and others ; edited by ed . C. E. Krutskikh. — 2-nd ed., corr. and extra. — Moscow: Infra-M, 1999 (RUS).



УДК 347
ББК 67.304

ЗАЩИТА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ: ФОРМЫ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ

АСХАТ НАЗАРГАЛИЕВИЧ КУЗБАГАРОВ,

*профессор кафедры гражданского права Северо-Западного филиала
«Российский государственный университет правосудия»,*

доктор юридических наук, профессор

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

12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются понятие интеллектуальных прав их формы и способы защиты. Отдельным аспектом обозначены вопросы внедрения результатов интеллектуальной деятельности в условиях действия государственной Программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». В развитие последней материал изложен с учетом изменений и дополнений, произошедших в материальной и процессуальной цивилистике, а также правоприменительной практики.

Ключевые слова: право интеллектуальной собственности, защита прав на результаты интеллектуальной деятельности, формы защиты, способы защиты.

Annotation. Described the concept of intellectual property rights, forms and methods of protection. Separate aspect designated implementation issues of intellectual property under the state program “Economic development and innovation economy.” In the latest improvement of the material is presented with changes and additions in the material and procedural civil law and the practice.

Keywords: intellectual property rights, protection of the rights of intellectual property, form of protection, methods of protection.

Право интеллектуальной собственности является одной из важных подотраслей гражданского права. Правовой механизм отношений на результаты интеллектуальной деятельности главным образом опирается свойство этих отношений и носит охранительный характер. Такой подход основан на сущности из создания, как результат интеллектуальной деятельности человека. Последней свойственны умственные, творческие составляющие человеческого труда, в ходе которого создаются творческие произведения: художественные картины, музыкальные произведения, скульптурные композиции, архитектурные объекты и др., а также изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау). Для результатов интеллектуальной деятельности характерны творческое начало, новизна, оригинальность. В переводе с латинского языка интеллект (intellectus) — это ум, рассудок, разум, мыслительная способность человека¹.

На результаты интеллектуальной деятельности их обладатели наделяются исключительными правами. Современные исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации в объективном смысле — это совокупность правовых норм, позволяющих их правообладателям (авторам, исполнителям, изготовителям, вещательным организациям, патентообладателям, обладателям то-

варных знаков, фирменных наименований и коммерческих обозначений) удовлетворять свои имущественные интересы, монопольно использовать принадлежащие им результаты интеллектуальной деятельности, средства индивидуализации и распоряжаться этими правами исключительно по собственному усмотрению на предусмотренных законом условиях с запрещением другим лицам пользоваться этими правами и результатами интеллектуальной деятельности, средствами индивидуализации без согласия правообладателя, за исключением случаев, предусмотренных законом².

Современную доктрину в сфере защиты прав, можно определить как осуществление субъективного права, выражающееся в действиях, предпринимаемых самим лицом, которому принадлежит такое право, так и в требовании совершения определенных действий от других лиц.

Данный постулат можно дополнить еще одним, возможностью защиты интеллектуальных прав организациями, которые обладают таким правом. В связи с этим данным организациям, логично, предоставлено право прибегать к различным способам защиты, в т.ч. и путем обращения в суд.

Известно, что форму защиты, под которой понимается совокупность средств и способов защиты, в зависимости от субъекта их применения, разделяют на: юрисдикционную (суд или иной орган, обладающий компетенцией на вынесение обязательного для исполне-



ния сторонами акта правосудия) и неюрисдикционную (осуществляемая самим управомоченным лицом, и др.).

Защита интеллектуальных прав сегодня настолько важная сторона общественной жизни, что с ней связывается нормальное, естественное развитие отношений по созданию и использованию результатов творческой деятельности (произведения науки, литературы, искусства и др.), а также внутренняя оценка состояния и перспектив инвестиционного климата в стране. Согласно Распоряжению Правительства РФ от 29.03.2013 г. № 467-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»³, в 2012 г. нулевую результативность деятельности Правительства Российской Федерации и бизнеса в плане инновационного развития страны давала неурегулированность распределения прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные за счет бюджетных средств, недостаточный уровень защиты прав интеллектуальной собственности. По данному показателю в соответствии с Отчетом о мировой конкурентоспособности Всемирного экономического форума Россия занимала 125 место в мире. Уже в апреле 2014 г. принимается Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁴ (далее — Программа), которым взят курс (цели) на создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса, повышение инновационной активности бизнеса. Для достижения целей Программы, в ней содержится ряд задач, в частности, устранения избыточного регулирования и неоправданного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, а также повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг. В рамках реализации последних и оперативности приобретения прав на объекты интеллектуальной собственности, Программа широко применяет электронный способ обращения с заявками на регистрацию объектов интеллектуальной (промышленной) собственности, подлежащих государственной регистрации. К числу последних особо следует выделить средства индивидуализации производителей товаров, работ или услуг. Несомненно, такой способ придаст динамику и стабильность гражданского оборота при использовании бизнесом средств индивидуализации (товарного знака или знака обслуживания и иных) по договору коммерческой концессии (гл. 54 ГК РФ).

При таких обстоятельствах вопросы защиты прав на объекты интеллектуальной собственности необходимо рассматривать как с материально-правовой, так и с процессуально-правовой стороны. Тому подтверждением является основное мероприятие Программы, которая содержит в себе раздел 6.2 о государственном контроле, досудебном урегулировании споров и рассмотрении разногласий. В теории защиты гражданских прав данный вопрос необходимо рассматривать в

таком едином понимании.

Сегодня в странах с развитой формой демократии, когда имеется доверие частным лицам со стороны государства, большая роль в решении этого вопроса отводится альтернативным, помимо государственного суда, методам разрешения правовых конфликтов, в т.ч. и по проблемам защиты интеллектуальных прав.

Материально-правовая сторона проблем защиты интеллектуальных прав начинается с формы защиты рассматриваемой сфере отношений (ст. 11 ГК РФ). Бесспорным является возможность применения самозащиты. Самозащита интеллектуальных прав, допускаемая ст. 14 ГК РФ, обусловлена разнообразием и свободой выбора способов защиты, с единственным условием — границам защиты. Главным условием является то, что способы должны быть соразмерны нарушению прав и не выходить за пределы действий, эффективно необходимых для пресечения таких действий.

В рассматриваемой сфере отношений известна и защита организациями по управлению правами на коллективной основе. Согласно п. 5 ст. 1242 ГК РФ указанные организации вправе от имени правообладателей или от своего имени предъявлять требования в суде, а также совершать иные юридические действия, необходимые для защиты прав, переданных им в управление на коллективной основе.

Аккредитованная организация (ст. 1244 ГК РФ) также вправе от имени неопределенного круга правообладателей предъявлять требования в суде, необходимые для защиты прав, управление которыми осуществляет такая организация. Следует обратить внимание на то, что:

- во-первых, согласно п. 6 данной нормы правовое положение организаций по управлению правами на коллективной основе, функции этих организаций, права и обязанности их членов определяются ГК РФ, законами о некоммерческих организациях и Типовым уставом (который должен быть утвержден Правительством РФ) соответствующих организаций.
- во-вторых, согласно ст. 1244 ГК РФ данные организации должны в обязательном порядке получать и иметь аккредитацию (аккредитованная организация).

Согласно разъяснению изложенному в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», организация, осуществляющая коллективное управление авторскими и смежными правами, вправе на основании п. 5 ст. 1242 ГК РФ предъявлять требования в суде от имени правообладателей или от своего имени для защиты прав, управление которыми она осуществляет. При этом такая организация, независимо от того, выступает она в суде от имени правообладателей или от своего имени, действует в защиту не своих прав, а прав лиц, передавших ей в силу п. 1 ст. 1242 ГК РФ



право на управление соответствующими правами на коллективной основе. Аккредитованная организация действует без доверенности, подтверждая свое право на обращение в суд за защитой прав конкретного правообладателя (или неопределенного круга лиц в случае, предусмотренном абзацем вторым п. 5 ст. 1242 ГК РФ) свидетельством о государственной аккредитации⁵.

Сегодня правообладатели, которые не заключили договоры с такими организациями (как например, в деле по иску Gala Records против компаний «Делит» и «Делит.ру», в котором ответчик считал, что приобрел права от Федерации правообладателей по коллективному управлению авторскими правами при использовании произведений в интерактивном режиме (ФАИР), которая, в свою очередь, ссылаясь, на нормативные положения выдала лицензию компаниям «Делит» и «Делит.ру», владеющих mp3-сайтами Delit.net и Delit.ru, считая, что: «от имени всех обладателей прав, включая тех, которые не передали организации полномочий» — правомерно выдала лицензию ответчикам⁶) защищены положением п. 3 ст. 1244 ГК РФ. Так, согласно данной норме, аккредитованная организация, вправе наряду с управлением правами тех правообладателей, с которыми она заключила договоры в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 1242 ГК РФ, осуществлять управление правами и сбор вознаграждения для тех правообладателей, с которыми у нее такие договоры не заключены.

В отношениях с участием аккредитованных организаций, которые вправе, согласно п. 5 ст. 1242 ГК РФ) предъявлять требования в суде от имени правообладателей или от своего имени для защиты прав, важно установление обстоятельства о праве на иск в материальном смысле. Так, Суд по интеллектуальным правам Решением от 20 февраля 2015 г. (Дело №А41-14145/2013) оставил без изменения решение Арбитражного суда Московской области от 25.07.2014 г. и постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2014 г., которыми отказано в иске Всероссийской организации по интеллектуальной собственности, которая обратилась в суд с иском о компенсации для зарубежных исполнителей, чьи песни звучали по радио в спортивном парке без договора с ней, т.к. не доказали наличие права на обращение с иском⁷.

Деятельность аккредитованной организации (их может быть несколько) осуществляется под контролем уполномоченного федерального органа исполнительной власти, куда она предоставляет ежегодные отчеты с опубликованием его в СМИ.

Пунктом 3 ст. 1245 ГК четко определен размер вознаграждения авторам (40%), исполнителям (30%) и изготовителям фонограмм и аудиовизуальных произведений (30%), что придает данным отношениям ясность и прозрачность, в т.ч. защищенность, как со стороны смежных участников данных отношений, так и со стороны публично-правовых образований.

Процессуальная сторона проблемы защиты интеллектуальных прав.

Судебная форма защиты, гарантированная ст. 46 Конституции РФ остается главной и общедоступной. Согласно п. 1 ст. 1248 ГК РФ споры, связанные с защитой нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав, рассматриваются и разрешаются судом.

Судебная защита представляет собой универсальную, основную и наиболее приспособленную для осуществления этой функции форму защиты исключительных интеллектуальных прав физических и юридических лиц. Под судебной защитой субъективных исключительных прав понимаются юридико-процессуальные действия судебных органов, действующих в рамках правоохранительной (правозащитной) деятельности в предусмотренной законом юрисдикционной форме, с применением предусмотренных законом правовых средств и способов защиты, мер ответственности, процессуальных (процедурных) норм, с принятием правоприменительных индивидуальных судебных актов на основе принципов и норм гражданского права по защите законных прав и интересов в сфере интеллектуальной деятельности в целях: 1) предупреждения возможных и пресечения совершаемых гражданских правонарушений в сфере интеллектуальной деятельности; 2) устранения препятствий в осуществлении субъективных исключительных прав; 3) восстановления нарушенных субъективных исключительных прав и законных интересов обратившегося за защитой обладателя субъективного права; 4) укрепления конституционного правопорядка⁸.

Пунктом 1 разъяснений содержащихся в Постановлении Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 г. № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам», в силу пункта 4.2 части 1 статьи 33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с учетом пункта 2 статьи 43.4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» дела, указанные в п. 1 ст. 43.4 Закона об арбитражных судах, подведомственны арбитражным судам независимо от субъектного состава участников спорных правоотношений, а также от характера спора. Соответствующие дела подсудны Суду по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции⁹.

Важным остается административный порядок защиты интеллектуальных прав, допускаемый п. 2 ст. 11 ГК РФ. Перечень защиты прав в данном порядке определяется п. 2 ст. 1248 ГК РФ, связанных с подачей и рассмотрением заявок на выдачу патентов на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, товарные знаки, знаки обслуживания и наименования мест происхождения товаров, с государственной регистрацией этих результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, с выдачей соответствующих правоустанавливающих документов, с оспариванием предоставления этим результатам и средствам правовой охраны или с ее прекращением. Данные споры, до

обращения в суд по которым является обязательным, рассматриваются соответствующим федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности или по селекционным достижениям. В отдельной строке, споры, определяемые ст.ст. 1401-1405 ГК РФ (секретные изобретения), рассматриваются органом, уполномоченным Правительством РФ.

Согласно п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁰, защита интеллектуальных прав в административном (внесудебном) при обращении в суд с требованием, подлежащим рассмотрению в административном (внесудебном) порядке, соответствующее заявление подлежит возвращению. При рассмотрении судом дел о нарушении интеллектуальных прав возражения сторон, относящиеся к спору, подлежащему рассмотрению в административном (внесудебном) порядке, не должны приниматься во внимание и не могут быть положены в основу решения.

В рамках защиты прав, на результаты интеллектуальной деятельности, требующей регистрации, выдачи патента или свидетельства, ВАС РФ вносило предложение об ограничении компетенции третейских судов по данным спорам. На состоявшемся заседании Президиума ВАС РФ 19 октября 2006 г. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу определения полномочий третейских судов и международных коммерческих арбитражей» был отклонен¹¹.

Пункт 1 статьи 1248 ГК РФ содержит защиту интеллектуальных прав по подведомственности в международном коммерческом арбитраже. Примером может служить резонансное дело, рассмотренное МКАС при ТПП РФ (Решение МКАС при ТПП РФ от 25.09.2008 N 87/2006.) по иску голландского архитектора Эрика ван Эгераат к ООО «Капитал Групп» по поводу проекта строительства в поселке Барвиха Московской области. МКАС при ТПП РФ присудил выплатить архитектору задолженность за выполненные работы, а также компенсацию за нарушение авторских прав, так как ответчик передал уже разработанный проект другому архитектурному бюро («Ворошиловский»)¹².

Следует отметить, что с учетом Проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О третейских судах и арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»¹³, опубликованного Министерством юстиции в 2014 г., из компетенции третейских судов в России могут быть изъяты споры о защите интеллектуальных прав с участием организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, а также дела, отнесенные к подсудности Суда по интеллектуальным правам.

Защита интеллектуальных прав осуществляется предусмотренными ст. 12 ГК РФ способами, с учетом

существа нарушенного права и последствий нарушения этого права.

Из теории гражданского права известно, что формы и способы защиты применяются тогда, когда имеются достаточные основания для их применения, образуемые составом гражданского правонарушения. Из известных, опять же в теории, привлечения к ответственности на принципе вины или без нее, п. 3 ст. 1250 ГК РФ предписано, что отсутствие вины нарушителя не освобождает его от обязанности прекратить нарушение интеллектуальных прав. Более того, к нему можно применять меры защиты (не меры ответственности). В качестве таковых законодатель предлагает применять: пресечение действий нарушающих исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации и публикацию решения суда о допущенном нарушении. Более того, применение этих мер возможно и при угрозе нарушения такого права (ст. 1065 ГК РФ).

Специальные способы защиты можно применить к нарушителю или лицу, воздающему угрозу нарушения личных неимущественных прав автора: признания права, восстановления положения до нарушения, пресечения действий или создающих угрозу нарушения, компенсация морального вреда, публикация о допущенном нарушении (пункт 1 статьи 1251 ГК РФ).

Несмотря на то, что в п. 1 ст. 1252 ГК РФ законодатель использует термин «требования» тем не менее, по своей сути, это также способы защиты, но уже исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации.

К ним относятся:

- признание права;
- пресечение действий нарушающих права или создающих угрозу его нарушения;
- возмещение убытков. Взамен этого, в случаях, предусмотренных ГК РФ для отдельных видов результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации правообладатель вправе требовать выплаты компенсации, размер которой определяется судом, по признакам изложенным в абзац 2,3 пункт 3 статьи 1252 ГК;
- изъятие материального носителя. Впервые в цивилистическом законодательстве изложен механизм изъятия (п. 5 ст. 1252) орудия, оборудование и прочие устройства и материалы, главным образом используемые или предназначенные для совершения нарушения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, по решению суда подлежат изъятию из оборота и уничтожению за счет нарушителя;
- публикация решения суда о допущенном нарушении.

С 1 января 2015 г. автор или иной правообладатель в случаях нарушения исключительного права на изо-



бретение, полезную модель или промышленный образец может требовать от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации. Это новшество предусмотрено в ст. 1406.1 ГК РФ, оно применяется наряду с другими способами защиты и мерами ответственности, установленными в ГК РФ (ст. ст. 1250, 1252, 1253 ГК РФ).

Указанная компенсация по выбору правообладателя может быть определена:

- в размере от 10 тыс. руб. до 5 млн. руб. Точный размер компенсации определяет суд в зависимости от характера нарушения;
- в размере двукратной стоимости права использования изобретения, полезной модели или промышленного образца. Эта стоимость определяется исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование соответствующего изобретения, полезной модели или промышленного образца тем способом, который использовал нарушитель.

Сохраняется конструкция защищенности средств индивидуализации при их тождестве или сходности до степени смешения, в которой преимущество имеет СИ, исключительное право на которое возникло раньше (п. 6 ст. 1252 ГК РФ). Так, пивоваренной компанией InBev был предъявлен иск к Роспатенту. Поводом послужил товарный знак «Красный Восток» (владелец компания «Красный Восток — Солодовпиво», Казань), который по мнению истца, схож до степени смешения с брендом Stella Artois (принадлежит истцу с 1999 г.), в то время как товарный знак «Красный Восток» был зарегистрирован в 2002 г. Речь идет о пиве в алюминиевой таре. В связи с тем, что продукт под спорным брендом на «Красном Востоке» не выпускается, истец отозвал свой иск, в связи с чем 15 февраля 2007 г. Арбитражный суд Москвы прекратил производство по делу¹⁴.

Субсидиарное применение способов защиты, в случаях, когда нарушение интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации в установленном порядке признано недобросовестной конкуренцией, возможно в соответствии с антимонопольным законодательством, например, ФЗ от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции».

Выше были рассмотрены общие гражданско-правовые меры защиты интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, закрепленные в главе 69 ГК РФ. Отдельные способы защиты закрепляются нормами части 4 ГК РФ в зависимости от того, является оно объектом авторского или патентного права, селекционного достижения, права на топологию интегральных микросхем, права на секрет производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий или права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

Помимо данных лиц, в случаях неоднократного

или грубого нарушения ИП на результаты ИД и на СИ, прокурор, в порядке п. 2 ст. 61 ГК РФ, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении деятельности юридического лица. Это положение вполне согласуется со ст. 45 ГПК РФ. Не применяется это положение в отношении прекращения деятельности индивидуального предпринимателя.

Рассматривая данный аспект, можно отметить о процессуальных мерах обеспечивающих защиту исключительных прав и средств индивидуализации. Так, в целях обеспечения иска по делам о нарушении интеллектуальных прав к материальным носителям, оборудованию и материалам, в отношении которых выдвинуто предложение о нарушении интеллектуальных прав на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации могут быть приняты обеспечительные меры, процессуальный порядок применения которых содержится в гл. 13 ГПК РФ, гл. 8 АПК РФ. Представляется излишне указание в п. 2 ст. 1252 ГК РФ указание на арест, т.к. арест итак предусмотрен процессуальным законодательством, да и механизм определен не материальным, а процессуальным законодательством.

Альтернативные способы защиты.

Во всем мире существует практика применения альтернативных форм разрешения правовых конфликтов (Alternative Dispute Resolution, или ADR). Они выступают как альтернатива по отношению к официальному правосудию, к судебной системе государства. Рост популярности этих процедур в различных сферах гражданско-правовых отношений привел к многообразию их форм.

Альтернативные способы рассмотрения споров получили широкое распространение в Европе, США и Англии 20–25 лет назад, и в настоящее время на долю внесудебных институтов приходится от 25% до 50% разрешаемых споров¹⁵.

Широкое применение этих методов имеется и в странах Восточной Азии. Так в КНР только за 1995–1998 гг. через APC-процедуры было разрешено свыше 62 тыс. споров. Из них порядка 25% — по коммерческим спорам между компаниями. Широко применяются APC также в Японии, Австралии. Распространенным APC, особенно хозяйственных, в Германии является третейское разбирательство и процедуры посредничества (медиация).

Защита посредством использования обращения в негосударственный суд известна давно. Отчасти выше уже затрагивался данный вопрос. Чуть меньше 200 лет назад история данного вопроса берет свое начало. В 1831 г. было принято Положение о Третейском суде, суде, отделенном от государственного суда, а в 1833 г. Положение было включено в Свод законов Российской империи. Эволюция данного института знает и поражения. Так, в результате судебной реформе 1864 г. места ему в Уставе уже не нашлось.

В современных условиях, тенденция развития в данном направлении очень благоприятна, принят и

действует Федеральный закон от 21 июня 2002 г. «О третейских судах в Российской Федерации». Ведущим изданием журнал «Третейский суд», под руководством его инициативного главного редактора Г.В. Севостьянова сегодня проводится акция по Всероссийской переписи третейских судов. По состоянию на февраль 2014 г. в переписи приняли участие более 200 третейских судов¹⁶ из 60 субъектов РФ.

В рамках защиты прав, на результаты интеллектуальной деятельности, требующей регистрации, выдачи патента или свидетельства, совсем недавно вносилось предложение ВАСом РФ об ограничении компетенции третейских судов по данным спорам. На состоявшемся заседании Президиума ВАС РФ 19 октября 2006 г. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу определения полномочий третейских судов и международных коммерческих арбитражей» был отклонен¹⁷.

Серьезность в направлении развития и деятельности третейских судов зависит от ряда факторов, одним из которых является — доверие, доверие, как со стороны государства, так и со стороны потенциальных его участников (сторон).

Иные альтернативные способы разрешения споров.

В Европе, Англии и США различные процедуры АРС схожи между собой, существующие различия обуславливаются, прежде всего, степенью участия государства в их распространении. А с середины 90-х годов английские суды и суды ряда штатов в США стали официально рекомендовать сторонам использовать медиацию до рассмотрения дела по существу. Ещё большее внимание ожидало медиацию, когда суд слово «рекомендовать» заменил на «обязать», т.е. суды, рассматривавшие коммерческие споры, стали приостанавливать разбирательство до тех пор, пока не будут исчерпаны возможности медиации.

С конца 1990-х гг. требования судов ещё больше ужесточились, и по определённым категориям споров они стали требовать проведения процедур медиации ещё до обращения в суд. Активность применения английским коммерческим судом урегулирования споров с помощью посредников измеряется более 80% дел.

Сегодня в США в настоящее время разработана и активно используется *процедура мини-разбирательства* при разрешении коммерческих споров, разработанная Американской арбитражной ассоциацией.

Идея мини-судебного процесса — вернуть ответственность за разрешение деловых споров в руки самих предпринимателей, поэтому руководители предприятий — сторон в юридическом споре — встречаются в присутствии нейтрального консультанта и, выслушав мнения обеих сторон, пытаются сформулировать добровольное соглашение. Американская арбитражная ассоциация разработала процедуру из 16 пунктов, которая должна облегчить разрешение спора руководителями, и в каждый из этих пунктов стороны могут вносить изменения.

Для участия в ADR в качестве посредников, третейских арбитров привлекаются крупные бизнесмены,

известные юристы, вышедшие в отставку судьи, бывшие политические лидеры.

Есть много достоинств АРС. Они не раз отмечались на страницах разных изданий у пишущих ученых и практиков.

Таким образом, для защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности сегодня гражданским и гражданским (арбитражным) процессуальным законодательством создан вполне приемлемый механизм защиты нарушенных прав их обладателей, в том числе для реализации государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которым предполагается создать благоприятный предпринимательский климат для ведения бизнеса и повышения инновационной активности бизнеса.

¹ См.: Словарь иностранных слов / Отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003. С. 264.

² Андреев Ю.Н. Судебная защита исключительных прав: цивилистические аспекты. «Норма», «Инфра-М., 2011. (Консультант Плюс).

³ Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1714.

⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 6.

⁶ См. Разбирательство с легальным исходом // Коммерсант. 14 февраля. 2007. С. 7.

⁷ Аккредитации не хватило, чтобы заслужить доверие суда//URL: http://pravo.ru/court_report/view/115961/ или <http://kad.arbitr.ru/Card/ac5a3716-9175-4d3e-8b27-b9f695cddb7a>

⁸ Андреев Ю.Н. Указ соч.

⁹ Постановление Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 N 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Журнал Суда по интеллектуальным правам», октябрь, 2013

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 5, Пленума ВАС РФ N 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 6 (июнь).

¹¹ См. Третейский суд. 2006. № 5.

¹² Минина А.И. Арбитрабельность: теория и практика международного коммерческого арбитража. // Практика МКАС при ТПП РФ за 2007-2008 гг. М., 2010. С. 356; Инфотропик Медиа 2014 (Консультант Плюс).

¹³ СПС «Консультант Плюс»

¹⁴ InBev отозвал иск // Коммерсантъ. 16 февраля. 2007. С. 18.

¹⁵ www.rspp-etica.ru

¹⁶ <http://arbitrage.spb.ru/sud/SPISOKTS/spisokts.html>

¹⁷ См. Третейский суд. 2014. № 5.



УДК 343
ББК 67

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОЛЬГА ВИКТОРОВНА ХИМИЧЕВА,

начальник кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

Научная специальность 12.00.09 — Уголовный процесс

E-mail: olga-him@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Мичурина О.В.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В силу отсутствия определения в нормативных актах проблемы понятия правоохранительной деятельности, видов правоохранительных органов являются дискуссионными. В статье рассматривается вопрос о правомерности отнесения судов к системе правоохранительных органов.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, система правоохранительных органов, судебная власть, суд.

Annotation. Due to the lack of definition in normative acts questions about the concept of law enforcement, the kinds of law enforcement agencies are debatable. The article deals with the question of the lawfulness of attributing courts to the system of law enforcement.

Keywords: law enforcement, law enforcement system, the judiciary, the court.

В нормативном порядке вопрос о том, какие именно органы и организации следует относить к числу правоохранительных, прямо и однозначно не урегулирован: ни в Конституции Российской Федерации¹, ни в одном законе или подзаконном нормативном правовом акте нет такого перечня. Из множества нормативных правовых актов, где имеются упоминания о такого рода органах и организациях, какого-либо однозначно вывода сделать невозможно.

На этом основании некоторые специалисты круг правоохранительных органов расширяют практически до бесконечности, и включают в него, помимо прочих государственных органов, службы по охране высших должностных лиц государства, противопожарную службу, частные детективные и охранные службы, уполномоченных по правам (человека, ребенка, предпринимателей) и т.д. Существует и противоположное мнение, согласно которому правоохранительные органы — это лишь те, которые выполняют функции по охране правопорядка и по борьбе с преступностью.

Конечно, ответ на вопрос о круге правоохранительных органов неразрывно связан с уяснением понятия «правоохранительная деятельность», которое также в нормативных правовых актах не сформулировано, и соответственно, крайне дискуссионно. Наиболее конструктивный подход к определению данного

понятия выработан научной школой кафедры уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: правоохранительная деятельность — такая государственная деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка².

При такой интерпретации правоохранительная деятельность никак не может быть сведена лишь к деятельности в сфере борьбы с преступностью, другими правонарушениями, в сфере охраны правопорядка. Право (то есть система общеобязательных, формально определенных норм, установленных и обеспечиваемых государством, направленных на регулирование общественных отношений) должно охраняться не только от этих антиобщественных явлений; не менее важна охрана от всяких иных проявлений противоправности, от незаконного и необоснованного ограничения прав и законных интересов лиц, как физических, так и юридических.

Очевидно, что правоохранительная деятельность весьма разнопланова и реализуется по нескольким направлениям. Это, в частности, конституционный

контроль, правосудие, прокурорский надзор, предварительное расследование преступлений. При этом надо учитывать, что некоторые направления правоохранительной деятельности выполняет один орган, другие — два или несколько. Так, конституционный контроль и правосудие осуществляется единственным органом — судом, в то время как предварительное расследование находится в компетенции около двадцати различных государственных органов и должностных лиц.

Это, однако не означает, что имеются основания все органы и должностные лица, наделенные правом производить предварительное следствие и дознание по уголовным делам, относить к числу правоохранительных. В данном случае нужно учитывать еще один критерий — место и значимость правоохранительной деятельности среди иных функций данного органа. Так, для органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы полномочия органа дознания, возложенных на них п. 4 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации³, далеко не единственные⁴. С другой стороны, для органов внутренних дел Российской Федерации, относящимся согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ к органам дознания и имеющим в своем составе следственные органы, выполнение правоохранительной деятельности в виде выявления, раскрытия и расследования преступлений — основная задача⁵.

Таким образом, для определения перечня правоохранительных органов необходимо учитывать, во-первых, выработанное в науке понятие правоохранительной деятельности, и во-вторых, «удельный вес» этой деятельности в общем объеме функций того или иного органа.

Концептуальное значение для построения системы правоохранительных органов имеет вопрос об отнесении к их числу судов. В последние годы этот вопрос вновь привлек к себе внимание ученых. По нашему мнению, это в значительной мере связано с тем, что правовому статусу судов, относящихся к самостоятельной ветви государственной власти, независимости судей от какого бы то ни было влияния, обеспечению их объективности и беспристрастности при осуществлении правосудия наконец-то уделяется первостепенное внимание. И этим обстоятельством, по необъяснимым причинам, обосновывается мнение о недопустимости отнесения судов к числу правоохранительных органов, объединение их в единую систему с полицией, прокуратурой и т.д.

По нашему убеждению, подобный подход неправомерен и чрезвычайно вреден для понимания сути правоохранительной деятельности, организации и деятельности системы правоохранительных органов.

Во-первых, для отрицания принадлежности судов к числу правоохранительных органов нет нормативных оснований. Словосочетание «кадры судебных и правоохранительных органов», имеющееся в п. «л» ст. 72 Конституции Российской Федерации, которое нельзя понимать буквально, не означает отделение судебных органов от других правоохранительных. При подобном подходе можно было бы утверждать о некоем единстве судов и прокуратуры, что следует из наименования главы 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура»⁶, в то время как и по возложенным задачам, и по выполняемым функциям суды и прокуратура — принципиально различные правоохранительные органы⁷.

Что же касается других нормативных правовых актов, то, как отмечалось, в них также нет предписаний, исключающих рассмотрение суда как правоохранительного органа.

Во-вторых, отнесение какого-либо органа, в том числе и суда, к числу правоохранительных органов не лишает его независимости в организационном и функциональных смыслах и не подчиняет другим органам. Каждый правоохранительный орган сохраняет самостоятельность в пределах предоставленной ему законом компетенции.

В-третьих, если не относить суд к числу правоохранительных органов, то закономерен вывод о том, что суд не осуществляет деятельность по охране права. Абсурдность этого утверждения очевидна. Именно суд, принадлежащий к самостоятельной ветви государственной власти и в связи с этим наделенный особым статусом, обеспечивающим независимость судей в ходе судебной деятельности, в наибольшей степени охраняет право. Во всем мире судебная процедура признана самым демократичным и эффективным порядком защиты прав. Не случайно, к примеру, именно в компетенции судов находится решение вопроса об ограничении конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве и в ходе оперативно-разыскной деятельности.

Отрицание принадлежности судов к числу правоохранительных органов не согласуется и с требованиями ст. 46 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод; в суд могут быть обжалованы решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

В-четвертых, в соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Это значит, что назначение деятельности многих правоохранительных органов (органов предварительного след-



ствия и дознания, прокуратуры), обеспечивающих защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ч. 1 ст. 6 УПК РФ), полностью реализуется лишь в судебном разбирательстве, где суд, рассматривая уголовные дела, решает вопрос о виновности или невиновности подсудимого и о назначении или неназначении ему наказания.

В ходе конституционного, гражданского, административного, судопроизводства суд, защищая права и законные интересы граждан, государственных органов, общественных организаций, в конечном счете, дает оценку деятельности всех других правоохранительных органов. При этом принадлежность судов к самостоятельной ветви государственной власти подчеркивает особый статус суда среди иных правоохранительных органов, относящихся к исполнительной ветви власти.

В-пятых, рассмотрение суда в качестве правоохранительного органа отнюдь не означает, что на суды возлагается обязанность бороться с преступностью. Как отмечалось, правоохранительная деятельность не исчерпывается борьбой с преступностью, которая, в свою очередь, ведется разнообразными методами. Так, уголовное судопроизводство, осуществляемое не только дознавателем, следователем, прокурором, но и судом, имеет правозащитную цель, при которой уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию (ч. 2 ст. 6 УПК РФ).

Решая вопрос о субъектах правоохранительной деятельности, в частности о том, относить или нет суды к числу правоохранительных органов, нельзя не учитывать и интересы учебного процесса в образовательных организациях. Выпускник любого юридического вуза, особенно ведомственного, обязан знать, как построены и функционируют органы, участвующие в реализации законов и других правовых предписаний. Эти знания необходимы не только для будущей профессиональной деятельности в должностях следователя, дознавателя, оперативного работника, участкового уполномоченного; они крайне важны для успешного освоения многих дисциплин, которые им предстоит познать в ходе обучения. Именно поэтому учебная дисциплина «Правоохранительные органы» дает об-

щую, исходную информацию о правоохранительной деятельности и об основах организации тех учреждений, главная задача которых состоит в реализации этой деятельности.

В заключение отметим, что правильное понимание вопроса о субъектах, осуществляющих правоохранительную деятельность, чрезвычайно важно не только для специалистов-юристов, но и для общества в целом, в связи с чем необходимо всемерно способствовать формированию правильного представления о правоохранительной деятельности и системе органов, ее осуществляющих, не зажимая их в ведомственных рамках, но и не расширяя до бесконечности.

¹ Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с поправками, внесенными Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

² Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. — М.: Издательство «ЗЕРЦАЛО», 2007. — С. 9.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в последующих редакциях) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52 (ч. 1). — Ст. 4921. Далее по тексту — УПК РФ.

⁴ См.: п. 5 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре. Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 17. — Ст. 1964.

⁵ См. об этом: ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. (в последующих редакциях) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 900; ст. 3 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в последующих редакциях) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 10. — Ст. 1334; п.8 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 (в последующих редакциях) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 48. — Ст. 5923.

⁶ В редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ.

⁷ В связи с этим на этапе обсуждения данной новеллы предлагалось не изменять наименование главы 7 Конституции Российской Федерации, а ввести в Основной закон самостоятельную главу под названием «Прокурорский надзор». См.: Химичева О.В. Конституция Российской Федерации — важнейший источник уголовно-процессуального права // 20-летие Конституции Российской Федерации. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей / Московский университет МВД России. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. — С. 242-248.



УДК 33
ББК 65

ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИН ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

НИКОЛАЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ АРТЕМЬЕВ,

кандидат экономических наук, доцент,

докторант Академии управления МВД России.

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: nikvalart@rambler.ru

Рецензент: доктор экономических наук, профессор Гапоненко В.Ф.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы возникновения и дифференциации доктрин национальной и экономической безопасности. Характеризуются различные подходы к трактовке категории экономической безопасности. Определяются особенности современного этапа развития. Отражается специфика современных угроз.

Ключевые слова: экономическая безопасность, экономический рост, кризисные явления, теневая экономика, коррупция.

Annotation. The questions of appearance and differentiation of doctrine of national and economic security are considered in the article. Are characterized by different approaches to the interpretation of the category of economic security. Defines the characteristics of the modern stage of development. Reflects the specifics of the current threats.

Keywords: economic security, economic growth, crisis events, underground economy, corruption.

Разработка концепций и доктрин национальной и экономической безопасности в странах с переходной экономикой возникла как следствие анализа практики государственного управления, применяемой в развитых зарубежных странах и прежде всего в США, которые весь спектр действий по реализации внутренней и внешней политики подчиняют национальным интересам, коррелированным с основными направлениями обеспечения национальной безопасности.

Для развитых стран является характерным понимание безопасности прежде всего как состояния защищенности страны от различного рода внешних угроз. Этот подход объясняется тем обстоятельством, что данные страны сумели стать лидерами на мировом экономическом пространстве на основе разработанной ими эффективной социально-ориентированной модели развития, позволяющей минимизировать внутренние риски.

В странах догоняющего развития, напротив, преобладающие угрозы — внутренние, обусловленные текущим состоянием общества и государства. В частности к ним относятся слабая экономика, бедность, инфляция и др. Подтверждением этому является тот факт, что в «Стратегии национальной безопасности США» от 2006 г. в качестве генераторов угроз, которые могут исходить от развивающихся стран определены «бедность, слабые институты и коррупция» [4].

Признание значимости внешнеполитических угроз практически всеми странами (как показывает современ-

ная международная обстановка — своевременное и оправданное) приводит в результате к отходу на второй план ряда внутриэкономических проблем, в частности таких, как коррупция и теневая экономика. Вместе с тем существует непосредственная зависимость трактовки категории экономической безопасности, а также определения приоритетности существующих угроз от выбранной экономической парадигмы.

К настоящему времени в научном мире сформировано несколько основных теоретических подходов к определению наиболее важных угроз национальной экономике.

Все существующие парадигмы являются теоретическим осмыслением процессов, происходящих в различных странах в разное время (подробнее [3, С.36-42]).

После кризисных явлений, сопровождающих развитие неоклассической теории во второй половине XX века, в настоящее время все более широкое признание получает институциональный подход к исследованию проблем экономического развития в целом и обеспечения экономической безопасности в частности. Неэффективность действующих институтов, прежде всего в странах догоняющего развития, приводит к возникновению новых видов угроз, связанных со значительным уровнем неформальной экономики, достигающей в ряде случаев 50% совокупного оборота, и вызванной высокими административными барьерами.



Таблица 1

**Сравнительные характеристики
доктрин национальной безопасности различных стран мира в 2000-е гг. [3, С.35]**

Характеристики официальных доктрин	Развитые страны		Страны догоняющего развития	
	США	Франция, Япония	Украина, Белоруссия, Казахстан	Россия
Наиболее важные угрозы национальной безопасности	Внешние, прежде всего внешнеполитические		Декларируется приоритет внешнеполитических угроз, большое внимание уделяется внутриэкономическим угрозам	Учет влияния внешнеполитических противоречий при приоритете внутриэкономических угроз
Меры противодействия угрозам	Превентивные действия в масштабах планеты		Активная региональная политика	Активная региональная и глобальная политика

Таблица 2

Эволюция парадигм понимания национальной экономической безопасности [3, С.37]

Характеристики парадигм	Камералистско-леворадикальная концепция	Кейнсианская концепция	Традиционно-институциональная концепция	Неоинституциональная концепция
Время возникновения, основоположники	1840-е гг., Ф. Лист; 1970-е гг., Р. Пребиш, А. Эммануэль, И. Валлерстайн	1930-е гг., Д.М. Кейнс	1970-е гг., Т. Шульц	1980-е гг., Э. де Сото
Понимание главной угрозы национальной экономической безопасности	Внешняя угроза: конкуренция иностранных государств	Внутренняя угроза: «провалы» рынка — нестабильность экономического роста, безработица, инфляция	Внутренняя угроза: «провалы» рынка — бедность, низкий уровень образования и здравоохранения	Внутренняя угроза: «провалы» государства — административные барьеры, рентоискательство
Субъекты борьбы за национальную экономическую безопасность	Страны догоняющего развития	Развитые страны	Страны догоняющего развития	Страны догоняющего развития
Цель борьбы за национальную экономическую безопасность	Экономическая независимость	Экономическая и социальная стабильность	Повышение уровня человеческого развития	«Правление права», защита прав собственности
Методы борьбы за национальную экономическую безопасность	Протекционистская торговая политика, комплексное развитие национальной экономики	Государственное регулирование производства, занятости и денежного обращения	Государственное регулирование доходов и занятости, социальная политика	Снижение регистрационных процедур и платежей борьба с бюрократизмом и коррупцией

По мнению перуанского экономиста Э. де Сото мерами сдерживания современных угроз могут стать новые законы, подчиненные требованиям экономической демократии, а также обеспечение государственным аппаратом надлежащего исполнения данных законов. Значительная часть современных экономистов¹ полностью разделяет этот подход и признает важность повышения качества правовых норм для обеспечения эффективного развития экономики.

Влияние качества правоприменительной практики на эффективность хозяйствования было выявлено американскими исследователями К. Хоффом и Д. Стиглицем при сравнении использования различных правовых режимов[11]. Во-первых, режима, основанного на четком определении прав собственности и наличии

функционирующего механизма разрешения споров (rule of law), во-вторых, режима со слабой защитой прав собственников и их доходов (no rule of law). Использование данных подходов позволило ученым сделать вывод о том, что в России при созданной правовой системе существуют группы субъектов, имеющих реальную экономическую и административную власть, которые не заинтересованы в существовании власти закона, так как игнорирование этой власти позволяет им реализовывать свои корыстные цели, далеко не всегда повышающие благосостояние общества и обеспечивающие развитие экономики. Отсюда исследователи сделали вывод о том, что достижение состояния «власти закона» является приоритетным направлением в рамках обеспечения экономической безопасности



нашей страны.

Отечественные ученые приступили к теоретическому осмыслению проблем экономической безопасности современной России на рубеже 1980 — 1990-х годов. В 1987 г. академик В.А. Легасов [7] концептуально обосновал необходимость формирования методологии и создания единой системы обеспечения безопасности. Особую роль в решении данных задач сыграл Институт экономики РАН.

Начало всесторонней дискуссии по проблемам теоретического осмысления и практической реализации вопросов обеспечения национальной и экономической безопасности России было положено Л.И. Абалкиным [1]. В данной дискуссии приняло участие значительное число ученых. Основными направлениями исследований были определены выявление сущности экономической безопасности, формирование категориального аппарата, создание системы количественных показателей, позволяющих объективно оценить состояние экономики, поиск наиболее важных индикаторов и их пороговых значений.

При всем многообразии подходов к трактовке категории экономической безопасности существуют признаки, позволяющие нам объединить данные подходы в несколько основных групп (см. прил. категории ЭБ). Ученые, относящиеся к первой группе (Абалкин Л.И., Кормишкин Е.Д. и др.), рассматривают экономическую безопасность прежде всего как совокупность условий, обеспечивающих устойчивость экономики страны. Необходимо отметить, что устойчивость, являющаяся базой для развития, но не использованная для его реализации, приводит к застойным стагнационным явлениям в экономике. В связи с этим данный подход, по нашему мнению, не может быть признан оптимальным.

Вторая группа ученых (Сенчагов В.К., Татаркин А.И. и др.) трактует рассматриваемую категорию как состояние, позволяющее защищать интересы. Основной акцент здесь переносится на гарантирование защиты национальных интересов при различных вариантах развития внешних и внутренних процессов. Данный подход требует высокого уровня корректности в вопросах определения приоритета интересов, чего не всегда возможно добиться на практике.

Третья группа ученых (Илларионов А.Н, Городецкий А.Е, и др.) под экономической безопасностью понимает независимое состояние экономики, способное эффективно удовлетворять общественные потребности. Подход предполагает повышение конкурентоспособности экономики, в том числе и за счет участия в международном разделении труда. Сложность практического воплощения данного подхода связана с ролью, которую играет наша страна в мировой экономике.

Если в СССР была создана самодостаточная экономика, которая производила практически весь спектр товаров, в ряде случаев возможно более низкого по сравнению с зарубежными аналогами качества, то сегодня Россия «откатилась в третью градацию — в страны с сырьевой экономикой. Почти все новейшие наработки покупаются за границей, а туда идут наши ресурсы» [5, С.7]. В условиях существования политических, экономических блоков, подчиненных воле развитых стран, у трансформирующихся экономик остается все меньше шансов на равноправное участие в МРТ.

Четвертая группа ученых (Глазьев С.Ю., Крылов А.А., Купрещенко Н.П. и др.) стоит на позициях синтетического подхода, предполагающего комплексную оценку состояния экономики. Это, безусловно, является его сильной стороной. Вместе с тем, несмотря на общие признаки, позволяющие объединить взгляды авторов в одну группу, говорить о том, что найдено универсальное определение экономической безопасности не представляется возможным по нескольким причинам. Во-первых, постоянная эволюция реального сектора накладывает свой отпечаток на структуру угроз, что приводит к гипертрофии роли ранее незначительных из них, при соответствующем снижении влияния прежних фаворитов. Во-вторых, любое авторское видение изучаемых процессов субъективно, и в короткой, пусть даже достаточно емкой категории, невозможно отразить весь спектр возможных характеристик и особенностей.

Современное состояние экономики Российской Федерации характеризуется стагнационными процессами, отягощенными внешнеполитическим давлением и экономическими санкциями. Данное обстоятельство требует изменения концептуальных подходов в области обеспечения экономической безопасности.

По мнению Р. Гринберга «Россия вошла в зону затяжной стагнации» [10]. Анализ итогов социально-экономического развития Российской Федерации в 2014 г. подтверждает наличие в стране стагнационных процессов. Так, по данным Министерства экономического развития России [8], если в первые месяцы 2014 г. отмечались незначительные, но положительные темпы экономического роста, прежде всего за счет вклада в формирование валового продукта результатов деятельности обрабатывающих производств, то в дальнейшем произошло снижение темпов роста ВВП по отношению к предыдущему периоду. Эта тенденция объясняется исчерпанием действия позитивных эффектов, связанных с импортозамещением (в основном за счет импорта из Украины), ослаблением курса рубля и изменением внешнеэкономической конъюнктуры, вызванным напряженной политической ситуацией.

В целом российской экономике пока удается избежать технической рецессии.



На снижение динамики экономического роста повлияло сокращение чистых налогов в результате замедления роста экспорта нефти и газа, снижение производства электроэнергии, воды и газа, уменьшение реальных располагаемых доходов населения.

Замедление роста обрабатывающих производств и добычи полезных ископаемых в совокупности с вышеприведенными факторами привели к замедлению роста промышленного производства.

Еще одной негативной тенденцией, характерной для нашей страны, является чистый вывоз капитала частным сектором. Внешнеполитическая нестабильность обусловила соответствующую реакцию экономических субъектов. По сообщению пресс-службы Банка России, чистый вывоз капитала предприятиями и банками из нашей страны составил 151,5 млрд. долларов [9].

Особенностью текущего периода является появление двух противоположных по направлению тенденций. Прежде всего это нарастание зависимости процессов, происходящих в реальном секторе экономики, от политической конъюнктуры. Введение санкций в виде политических и экономических мер в отношении российских граждан, официальных лиц и организаций в результате перехода республики Крым под юрисдикцию России и возникновения дальнейшей дестабилизации ситуации в Украине, в краткосрочной перспективе привело к ухудшению экономических показателей нашей страны, снижению ее конкурентоспособности и возникновению неблагоприятных экономических последствий. По мнению министра финансов РФ А. Силуанова «из-за санкций бюджет России недополучит порядка 40 млрд долларов, тогда как на ослабленный рубль придется до 140 млрд валютных потерь страны» [2].



Рис. 1. Динамика ВВП



Рис. 2. Динамика промышленного производства

Неутешительной является годовая динамика инвестиций в основной капитал.

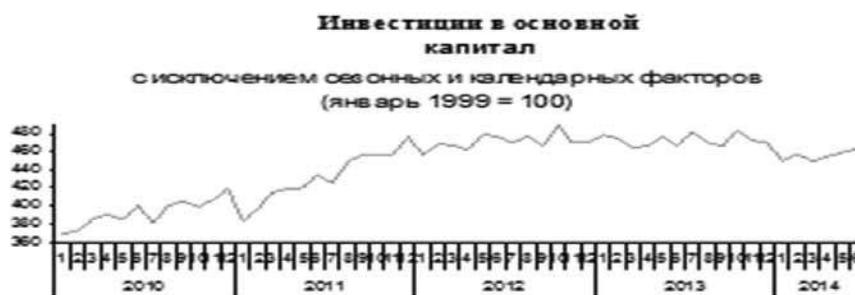


Рис. 3. Динамика инвестиций в основной капитал

Наряду с этим отмечается появление тенденции снижения влияния состояния мировой экономики на российскую за счет переориентации отечественного хозяйства на внутреннее потребление и производство. Для нашей экономики в условиях рациональных управленческих воздействий и стабильности цен на энергоносители реализация санкций может быть катализатором импортозамещающего развития. В условиях внешнего нажима обеспечить рост уровня потребления и качества жизни можно исключительно за счет активизации внутренних резервов. Так, кризис 1998 г. послужил толчком к развитию реального сектора экономики, избавив страну от финансовых пирамид государственного масштаба. Потенциальная угроза сегодня может заключаться в том, что без высокотехнологичного импорта формирование основы современной индустриализации чрезвычайно затруднено.

Необходимо признать, что текущее снижение экономической активности происходит в институциональных условиях практически состоявшейся рыночной экономики и сформированной системы ее государственного регулирования. Вопрос эффективности данного регулирования остается открытым. Но период острого противостояния производственных отношений, господствовавших до начала реформ, и производственных отношений, соответствующих новому укладу завершен (подробнее см. [6]). Следовательно, требования по обеспечению должного уровня экономической безопасности при сохранении своей актуальности переходят на качественно иной уровень.

Период перехода к рынку характеризовался усилением доминанты криминальных угроз. Сегодня ряд из них перестал быть определяющим. Безусловно, такие традиционные для рыночной экономики угрозы как безработица, инфляция, колебания финансового рынка, недобросовестная конкуренция, хищения, мошенничества

продолжают оставаться злободневными и, как показывает история и международный опыт — практически неискоренимыми. Вместе с тем в подавляющем большинстве изжиты элементы силового давления, рэкета, характерные для начального периода становления рыночных отношений. Наметилась общая тенденция снижения уровня криминализации экономической сферы.

Современный период характеризуется тем, что в стране сформированы базовые институты, обеспечивающие функционирование существующей экономической системы. Разработаны и используются адекватные формы управления экономическими процессами. Создана правовая система, позволяющая применять комплекс антимонопольных мер, реализовывать цивилизованные методы конкурентной борьбы, разрешать хозяйственные споры.

Преодолен кризис государственного управления, разработаны соответствующие времени правила функционирования экономических единиц, создан механизм выявления, анализа и нейтрализации основных угроз, определен круг субъектов, способных нейтрализовать данные угрозы.

Наряду с этим в экономической жизни стали возникать и трансформироваться новые проблемы, оказывающие непосредственное влияние на состояние экономической безопасности, но недостаточно исследованные в теоретическом плане. Речь идет прежде всего о действиях, относящихся к теневому сектору экономики², противоправных по своей сути, но качественно «замаскированных» под деятельность, осуществляемую в правовом поле. Высокая латентность данных деяний переводит их в ранг скрытых угроз, борьба с которыми может быть эффективна лишь при учете ряда специфических особенностей.

Характер данных угроз отличается отсутствием взрывных флюктуационных воздействий на макро- и



микроэкономическом уровне. Текущие экономические процессы проходят на фоне эволюционных преобразований институциональной среды. Сущность происходящих явлений заключается в достижении экономического эффекта, получаемого в итоге сокрытия финансовых результатов, предназначенных к уплате в государственный бюджет или перераспределении ресурсов в пользу отдельного субъекта, которое произошло в результате реализации конфликта интересов. Отсюда следует, что рассматриваемые угрозы вносят в существующие финансово-экономические отношения перераспределительное воздействие, не изменяя в целом объема финансовых операций, но вызывая серьезные изменения как в структуре доходов населения страны, так и в возможности финансирования государством своих программ и обязательств.

Это подтверждает тезис о том, что уже существующие системы обеспечения экономической безопасности нуждаются в постоянном совершенствовании и приведении в соответствие с новыми вызовами. Существующая специфика данных явлений снижает актуальность действующих трактовок категории экономической безопасности и требует внесения уточняющих элементов.

По нашему мнению с учетом происходящей трансформации криминальных угроз и сформированности в целом институциональной инфраструктуры под экономической безопасностью следует понимать состояние структурного соответствия институциональной среды и уровня развития национальной экономики, обеспечивающего возможность самостоятельного устойчивого социально-экономического развития страны и защиты ее национальных интересов от внутренних и внешних угроз в условиях глобальной конкуренции.

Рост значимости коррупционных, теневых, финансовых угроз вызывает необходимость повышения эффективности функционирования уже созданной инфраструктуры. Существующая институциональная среда предполагает направление управленческого воздействия на обеспечение обязательного соблюдения действующих нормативных требований, правил и этики экономических отношений, а также разработку обоснованных направлений эволюции самой среды. Доминирующей целью такого воздействия целесообразно признать поступательное развитие экономики посредством использования инновационных управленческих технологий при обеспечении требуемого развития экономических институтов. При этом достижение желаемого уровня экономической безопасности представляется возможным при создании институциональной среды и управленческих механизмов, каче-

ственно снижающих степень опасности существующих и потенциальных угроз.

Литература

1. Абалкин Л. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. — 1994. — № 12. — с.4-13.
2. Антон Силуанов: Россиянам придется «затянуть пояса». <http://www.regnum.ru/news/economy/1869222.html> Дата обращения 24.11.2014.
3. Артемьев Н.В., Латов Ю.В., Наумов Ю.Г. Формирование механизма декриминализации малого бизнеса. М.: Академия управления МВД России, 2014.
4. В своей новой стратегии национальной безопасности Америка пересматривает отношение к России (2006) (<http://www.newsru.com/world/16mar2006/doc.html>) Дата обращения 18.12.2014.
5. Инновационные преобразования как императив устойчивого развития и экономической безопасности России / под ред. В.К. Сенчагова. — М.: «Анкил», 2013
6. Крылов А.А. Кретов С.В. Парадигма обеспечения экономической безопасности в постреформенный период // Обеспечение эффективного инвестирования, бюджетирования и целевого использования средств при реализации государственных экономических проектов в условиях финансово-экономических кризисов. Сборник научных трудов. — М.: АЭБ МВД России, 2010.
7. Легасов В.А. Проблемы безопасного развития техносферы // Коммунист. — 1987. — № 8. С. 92–101.
8. Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в январе-ноябре 2014 года» <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/monitoring/201412266> Дата обращения 18.01.2015.
9. Отток капитала из России превысил 150 миллиардов долларов <http://www.interfax.ru/business/418408> Дата обращения 20.01.2015.
10. Экономист РАН: Россия вошла в зону затяжной стагнации. Интервью Deutsche Welle. http://www.dw.de/экономист-ран-россия-вошла-в-зону-затяжной-стагнации/a-17800696?maca=rus-VGUS-Link-Lenta&Дата_обращения_28.07.2014.
11. Hoff K., Stiglitz J.E. After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies // NBER Working Paper № w9282. October 2002 (<http://papers.nber.org/papers/w9282.pdf>).



УДК 33
ББК 65

КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОДОХОДНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ

МИХАИЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ КОСОВ,

*кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и цены»,
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова*

E-mail: kosovme@gmail.ru

ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА САВЕЛЬЕВА,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: Savelieva.en@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлена проблема необходимости реформирования подоходного налогообложения в России. Обосновывается тезис о том, что НДФЛ не соответствует принципу справедливости налогообложения. В целях преодоления указанной несправедливости предложен переход к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц. Рассмотрена возможность реализации задач социальной политики с помощью НДФЛ в условиях российской экономики на примере реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Ключевые слова: прогрессивное налогообложение, фискальная функция налога, социальная справедливость, принцип справедливости налогообложения, эффективное налогообложение доходов физических лиц.

Анотация. The article raised the problem of the need to reform income tax in Russia. Argues that the personal income tax does not conform to the principle of tax fairness. In order to overcome this injustice proposed transition to progressive taxation of income of individuals. The possibility of realization of the tasks of social policy with the help of personal income tax in the Russian economy on the example of realization of the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020.

Keywords and phrases: progressive taxation, fiscal function of taxes, social justice, the principle of tax fairness, effective taxation of incomes of physical persons.

В настоящее время широко обсуждаются перспективы реформы налога на доходы физических лиц с целью максимизации его фискальных функций и достижения справедливости налогообложения. Чаще всего звучит тезис о необходимости реформирования подоходного налогообложения на основе перехода к прогрессивному налогообложению.

Дж.М. Кейнс, занимаясь проблемами налогообложения применительно к вопросам государственного регулирования экономики, предлагал использование прогрессивного налогообложения и определял налоги как «встроенные механизмы гибкости». По мнению Дж.М. Кейнса снижение уровня налогообложения приводит к уменьшению доходов бюджета и обострению экономической неустойчивости, а прогрессивное налогообложение сглаживает этот процесс. Дж.М. Кейнс считал, что излишние сбережения отдельных членов общества возможно и необходимо изымать при помощи налогов, при этом, роль подоходного налога, по его мнению, сравнима с ролью нормы процента в экономике.

Приверженцы кейнсианства А. Лернер, Э. Хансен и другие предлагали «систему повышенного налогоо-

бложения крупных доходов и наследства и льготного обложения низких доходов, стимулируя склонность к сбережениям». Последователи Дж.М. Кейнса полагали, что такая налоговая политика может обеспечить социальную справедливость налогообложения.

Экономист Дж. Стюарт обосновывал целесообразность прогрессивного налогообложения существованием принципа сокращения полезности дохода, в соответствии с которым с ростом дохода его предельная полезность снижается

Социальная роль налогообложения заключается в возможности воздействия с помощью различных элементов налогов на социальные процессы, целью данного воздействия является регулирование социальной стабильности в обществе. Социальная стабильность неразрывна с понятием справедливости налогообложения. Принцип справедливости — основополагающий принцип классической теории налогообложения А. Смита, впервые выдвинутый им в «Исследовании о природе и причинах богатства народов». Данный принцип был определен А. Смитом так: «подданные государства должны по возможности соответственно своей способности и силам участвовать в содержании прави-



тельства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства».

Таким образом, справедливость налогообложения возникает в случае, если шкала налогообложения установлена с учетом фактической способности налогоплательщиков к уплате налога и учитывает разницу в размерах доходов налогоплательщиков.

При существовании налоговой системы, в полной мере соответствующей указанному принципу, наличие значительной дифференциации общества по размерам доходов, является маловероятным. Уровень социального равенства и справедливости в определенной степени характеризуют уровень экономического развития государства. Этот вывод подтверждает тот факт, что уровень жизни в странах с наиболее развитой экономикой всегда выше. В этом отношении экономика Российской Федерации характеризуется достаточно низкими показателями. Соотношение средней заработной платы 10% работников с наибольшей и 10% работников с наименьшей заработной платой в России в настоящее время в соответствии с данными Росстата составляет 16,2 раза. В экономически более развитых странах указанное соотношение более демократично: в Швеции составляет 6 раз, в Германии — 7 раз, в Италии и Испании — 9 раз.

Отдельные представители российской экономической мысли определяют функции, которые призвана выполнять система управления социальной справедливостью: — аналитическая (оценка и прогноз потенциальных угроз социальной справедливости); — целеполагания (определение целей деятельности по управлению социальной справедливостью); — организационная (осуществление мероприятий, направленных на достижение социальной справедливости).

Представляется, что отдельные функции данной системы нуждаются в уточнении. В частности, на этапе целеполагания необходимо предусмотреть постановку как долгосрочных, так и средние и краткосрочных целей, а также задач, выполнение которых позволит достичь социальной справедливости. Данные цели и задачи могут определяться в процессе разработки основных направлений социальной и налоговой политики. При этом осуществление мероприятий, непосредственно связанных с налоговой политикой, должно включать в себя различные аспекты: манипулирование налоговыми ставками, установление налоговых льгот и вычетов, налоговое администрирование, определение основных принципов, формирующих фискальную политику государства. В этой связи систему управления справедливостью налогообложения необходимо выделять как отдельную составную часть общего процесса управления социальной справедливостью.

В соответствии с концепцией Шмелева Ю.Д. основными элементами подоходного налогообложения физических лиц, позволяющими достигать справедливости, являются: — освобождение от уплаты налога отдельных физических лиц; — определение на-

логовой базы с учетом социальных, демографических, семейных и других факторов, характеризующих налогоплательщика; — установление такой шкалы налогообложения, которая позволит учитывать не только различия в уровне доходов налогоплательщиков, но и их семейное положение, особенности общей социальной политики государства; — возможность организации контроля за соответствием расходов уровню получаемых доходов. Следующие элементы налога на доходы физических лиц противоречат принципу справедливости налогообложения:

- размеры налоговых вычетов не всегда отражают потребности налогоплательщиков на удовлетворение первостепенных потребностей, так как не учитывают различия в уровнях цен в различных регионах, а также не предполагают индексацию с учетом инфляции;
- пропорциональная шкала налогообложения не позволяет учитывать разницу в размерах доходов налогоплательщиков и, соответственно, фактическую способность налогоплательщиков к уплате налога. Из вышесказанного можно сделать вывод, что существующая система подоходного налогообложения физических лиц не создает условий для организации контроля за соответствием доходов налогоплательщика тем выплатам, которые он производит в пользу государства. Такая система не способствует реализации регулирующей функции налога, не отвечает принципу справедливости налогообложения, высказанному классиками экономической мысли, а также следующему принципу, провозглашенному в Налоговом кодексе Российской Федерации: «при установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога». Таким образом, сложившаяся в России система налогообложения доходов физических лиц усугубляет социальное неравенство и несправедливость.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 7) Россия является социальным государством. По нашему мнению, социальное государство — это политическая система, подразумевающая регулирование экономики, направленное на обеспечение достойного уровня жизни всем без исключения представителям общества, в том числе подразумевающая помощь нуждающимся. Функции государства реализуются с помощью мобилизуемых в его распоряжение доходов посредством преимущественно налогов, таким образом, налоговая политика имеет важное значение для реализации функций социального государства. Основными задачами социальной политики государства являются следующие: 1. Обеспечение социальной устойчивости, социальной безопасности общества. 2. Обеспечение политической устойчивости. 3. Обеспечение такого распределения власти, которое признавалось бы большинством справедливым. 4. Налаживание такой системы распределения экономических ресурсов и экономи-



ческого эффекта, которая устраивала бы подавляющее большинство населения; 5. Обеспечение необходимого и достаточного уровня экологической безопасности 6. Обеспечение необходимого и достаточного уровня социальной защищенности населения в целом и каждой из социальной групп.

В настоящее время одной из важнейших задач любого государства является достижение оптимального соотношения интересов государства и населения в налогообложении, иными словами, налоговая система должна обеспечивать доходы, способные покрыть расходы государства с одной стороны, а с другой — стимулировать экономическое развитие. Разные государства устанавливают баланс между этими двумя целями путем использования различных элементов налогообложения — это может быть манипулирование налоговыми ставками, либо установление льгот и вычетов для определенных категорий налогоплательщиков, организация налогового администрирования, освобождение от налогообложения разных видов доходов и другие методы, используемые, как правило, в совокупности.

В системе функций социальной политики в российской налоговой системе НДФЛ играет главенствующую роль в реализации функции распределения экономических ресурсов физических лиц, а также обеспечения социальной защищенности населения.

Исследование теоретических основ налогообложения позволило сделать вывод, что для достижения социальной справедливости важно комплексное использование таких элементов подоходного налогообложения как объект налогообложения (совокупный доход с градацией по величине), налоговые ставки (дифференцированные по шедулярному принципу), налоговая база (применение необлагаемого минимума и налоговых вычетов). При этом важно не допустить существенных потерь для бюджетной системы государства.

Анализ мнений различных экономистов показывает, что многие из них придерживались мнения о необходимости достижения социальной справедливости посредством использования прогрессивного налогообложения доходов физических лиц. Так, А.Смитом было провозглашено «золотое правило», которое гласит: с большего дохода — больший налог. В соответствии с теорией Д.Локка налоговые системы стран с высокоразвитой экономикой характеризуются отсутствием прямого подоходного налогообложения, которое компенсируется эффективным прогрессивным налогообложением доходов. В слаборазвитых странах, наоборот, доходы как правило облагаются налогом по предельным налоговым ставкам. Исходя из этой теории Россию в настоящее время можно отнести к числу стран со слаборазвитой экономикой.

В защиту прогрессивного налогообложения высказывался также В. Петти, который утверждал, что социальное равенство достижимо только в случае применения прогрессивного прямого налогообложения. Ученый также обращал внимание на тот факт, что недопустима излишняя прогрессивность прямого нало-

гообложения, которая также подрывает основополагающие принципы социального равенства.

В начале XX в. российские экономисты А.А. Исаев, И.Х. Озеров, М.И. Соболев и другие доказали следующее: первостепенным инструментом реализации регулирующей функции налогов является прямой подоходный налог, взимаемый по прогрессивной шкале и использующий необлагаемый налогом минимум доходов.

В зарубежных странах правительства в своем стремлении к социальной справедливости налогообложения как основной цели налоговой политики устанавливают различные системы налогообложения доходов физических лиц, имеющие как схожие черты, так и определенные особенности. Опыт зарубежных стран с наиболее высоким уровнем жизни показывает, что для обеспечения принципа справедливости налогообложения в качестве инструмента перераспределения доходов практически все они используют прогрессивное налогообложение.

Так, доходы физических лиц в Испании подлежат налогообложению национальным и муниципальным подоходным налогом по прогрессивным ставкам, устанавливаемым исходя из размера полученного дохода. При этом ставки национального налога составляют от 12% до 23,5%, ставки муниципального налога — от 12% до 21,5%. Ставки муниципального налога могут отличаться от приведенных выше в отдельных автономных областях, например, Андалусия и Каталония в 2011 г. увеличили предельную налоговую ставку, которая в итоге составила: в Андалусии — 47%, в Каталонии — 49%.

Во Франции для исчисления суммы подлежащего уплате налога также используется прогрессивная шкала налоговых ставок, которые ежегодно пересматриваются и уточняются в соответствии с динамикой и темпами инфляции. В 2014 г. налоговые ставки составили от 0% до 50% в зависимости от размера доходов.

В США подоходный налог является основным источником доходов бюджетов штатов. Но и здесь ставка подоходного налога носит прогрессивный характер, размер ставок колеблется от 1,4% до 12%. Полученный налогоплательщиком доход облагается налогом по ставке того штата, в котором получен доход.

В Канаде подоходный налог взимается по прогрессивным ставкам в зависимости от величины полученных доходов, размеры ставок составляют от 15,25% до 29%. Однако обращает на себя внимание тот факт, что в провинции Альберта предусмотрена пропорциональная шкала налогообложения подоходным налогом.

Подоходный налог в Нидерландах совместно с налогом на социальное страхование составляют единый налог, который взимается по прогрессивной шкале. Ставки налога зависят от величины получаемого дохода и варьируются от 27,5% до 60%. Однако отдельные статьи доходов облагаются налогом по фиксированным ставкам 45% и 20%. Так, например, единовременные выплаты, связанные с осуществлением трудовой деятельности, облагаются налогом по ставке 45%, а доход,



полученный от реализации акций — по ставке 20%.

С учетом установленного выше значения категории «справедливость» в налогообложении правомерно утверждать, что справедливость достигается тогда, когда существует определенное равенство возможностей удовлетворения налогоплательщиками первостепенных потребностей, связанных с их жизнеобеспечением, и одновременно есть прямая корреляция между размерами уплачиваемых налогов и полученных доходов. В случае подоходного налога данное соответствие выполняется в наибольшей степени при организации прогрессивного налогообложения, с установлением зависимости размеров налоговых ставок от общей суммы полученного за налоговый период дохода.

Из анализа зарубежной практики определения объекта подоходного налогообложения физических лиц следует, что достаточно распространенным является использование совокупного дохода, получаемого на территории государства и за его пределами — для резидентов.

Так, в Швеции в качестве налоговой базы выступают все виды доходов физических лиц, включая пенсии, дополнительные выплаты и заработную плату в натуральной форме, которая оценивается по рыночной стоимости товаров. В Испании налогом облагается заработная плата, доходы от предпринимательской деятельности, дивиденды, пенсии, пособия по безработице. Для исчисления налога доход увеличивается на 2% от стоимости недвижимого имущества. Налогообложению не подлежат пособия по болезни, стипендии, выигрыши в лотереях, выходные пособия при увольнении.

В налоговую базу подоходного налога в Норвегии включаются доходы от трудовой деятельности: заработная плата, различные выплаты, льготы, другие доходы, такие как алименты, пенсии, предпринимательский доход. В Японии облагаются все доходы без каких-либо вычетов.

Имеют место и другие системы подоходного налогообложения, где разные виды доходов облагаются по разным схемам (США, Франция, Дания и др.). Но как правило, это приводит к усложнению расчетов и вынужденному привлечению налоговых консультантов. Так, во Франции все доходы физических лиц делятся на 8 категорий: заработная плата, пенсии; вознаграждения руководителей предприятий; промышленные и коммерческие прибыли; некоммерческие прибыли; сельскохозяйственные прибыли; земельная рента; дивиденды и проценты; доходы от перепродажи движимого и недвижимого имущества.

Для Дании также характерна дифференциация ставок налога на доходы физических лиц в зависимости от вида дохода, которая включает в себя следующие группы доходов: личные, доходы от капитала, от акций, налогооблагаемый простой доход. К личным доходам относится заработная плата, суммы возвращенного налога, стоимость бесплатного жилья, расходы на служебный автомобиль в случае использования его в личных целях, чистый доход от предпринимательской деятельности, пенсии. Доход от капитала включает в

себя чистые проценты, полученную арендную плату за предоставляемое внаем жилье, дивиденды от зарубежных компаний в случае, если налог иностранного государства меньше налога, удерживаемого в Дании, а также прибыль, возникающую от операций по акциям, находящимися во владении менее трех лет. Личный доход и доход от капитала в совокупности за минусом льгот, вычетов и освобождений составляют налогооблагаемый простой доход. Доход от акций — это налогооблагаемая прибыль при продаже акций (в случае, если они находились в собственности более трех лет), дивиденды от датских компаний, доходы, распределяемые инвестиционными трастами.

В Канаде налогооблагаемый доход, получаемый физическими лицами, подразделяется в зависимости от его источника. Так, различают доход, полученный от трудовой деятельности, имущественный доход, предпринимательский доход и прирост капитала. Доходы, не принадлежащие к перечисленным группам, признаются случайной прибылью и не подлежат налогообложению.

Определение налоговой базы на основе совокупного дохода, представляется более правомерной с позиции достижения цели отражения принципа справедливости налогообложения. Основная причина состоит в том, что в этом случае более адекватно учитывается платежеспособность налогоплательщика при установлении дифференцированной налоговой ставки не по видам доходов, а в зависимости от их совокупного размера. Расширение налоговой базы в этом случае позитивно скажется на уровне налоговой нагрузки ввиду снижения налоговых ставок при обеспечении финансовых потребностей государства. Однако при том, что такой подход упрощает налоговый контроль за расчетом налоговой базы, одновременно требуется переход на декларационный способ уплаты налога на доходы физических лиц, что требует определенной степени готовности населения (повышение налоговой культуры, введение института налогового консультирования) и налоговых органов (автоматизация и расширение сферы электронных услуг).

Важным элементом достижения социальной справедливости представляется градация доходов налогоплательщиков при определении той их доли, которая будет мобилизована в бюджет государства налоговыми методами. Размер чистых доходов (доходов, уменьшенных на величину расходов, связанных с жизнеобеспечением индивида) согласно обработанным статистическим данным существенно различается. Соответственно применение принципа градации совокупного дохода позволит учесть платежеспособность налогоплательщика при исчислении размера подлежащего уплате налога, а значит более соответствует принципу социальной справедливости.

Зарубежная практика также свидетельствует о применении градации доходов не только по видам доходов, но и по их величине. Так, в Дании ставки государственного налога дифференцированы в зависимости от размера дохода, 34 базовая ставка составляет 3,76% для до-



хода, составляющего от 42 900 датских крон (примерно 230 000 руб.) до 389 900 датских крон (примерно 2 100 000 руб.). В случае, если простой доход составляет более 389 900 датских крон, он дополнительно облагается по ставке 15%. Доход менее 42 900 датских крон облагается налогом по ставке 0%. При этом доход от акций в случае, если он не превышает 33 800 датских крон, подлежит налогообложению по ставке 35%, в случае превышения — 40%. Все доходы от нелистинговых акций облагаются по ставкам 25% и 40% в зависимости от размера портфеля акций. Дивиденды, в случае превышения их суммы 33 800 датских крон, облагаются по ставке 40%, в противном случае — по ставке 25%, при этом налоговым агентом является компания, выплачивающая дивиденды. В США налоговая база разделена на шесть групп для применения прогрессивных налоговых ставок (от 10 до 35%).

Прогрессивное налогообложение в зарубежных странах применяется в сочетании с широкой системой налоговых вычетов, льгот. Важнейшей составляющей выступает и необлагаемый доход, в том числе в сочетании с семейной системой подоходного налогообложения.

Так, подоходный налог в Испании может уплачиваться индивидуальным налогоплательщиком или семейной парой. Необлагаемый минимум составляет: в первом случае — 2 400 евро в год, во втором — 4 800 евро.

Во Франции применяется система семейного налогообложения доходов: объектом налогообложения является совокупный годовой доход семьи. Необлагаемым минимумом является доход, облагаемый по ставке 0%, который составляет 5 963 евро в год.

В отличие от большинства европейских стран, в Норвегии супружеские пары уплачивают налог отдельно друг от друга, однако, различаются две группы налогоплательщиков: одинокие граждане, и граждане, имеющие одного и более иждивенцев на содержании. Доходы первой группы налогоплательщиков, 35 превышающие 220 500 норвежских крон (1 130 283 руб.) и составляющие сумму менее 248 500 норвежских крон (1 273 811 руб.) облагаются налогом по ставке 9,5%, а доход свыше 248 500 норвежских крон — по ставке 13,7%. Доходы второй группы налогоплательщиков свыше 267 500 норвежских крон (1 371 205 руб.) и до 278 500 норвежских крон (1 427 591 руб.) облагаются по ставке 9,5%, а доходы свыше 278 500 норвежских крон — по ставке 13,7% (10 норвежских крон — примерно 51 руб.)

Кроме того в Норвегии налогооблагаемый доход определяется путем вычета из фактически полученного дохода необлагаемого минимума, фактически произведенных затрат в размере не более 20% полученного дохода, а также полученных доходов в виде процентов, алиментов. Кроме того, вычету из суммы дохода подлежит необлагаемый минимум в сумме 36 000 норвежских крон для одиноких граждан и 29 800 норвежских крон — для граждан, имеющих иждивенцев на содержании.

Система взимания подоходного налога в Японии является трехступенчатой: физические лица уплачива-

ют государственный подоходный налог, префектурный налог и местные подоходные налоги. Налог взимается по прогрессивной шкале: ставки государственного подоходного налога составляют от 10% до 50%, ставки префектурного налога — от 5% до 15%.

Рассмотрим возможность реализации задач социальной политики с помощью НДФЛ в условиях российской экономики на примере реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Концепция). Исходя из вышеизложенного, представляется, что следующие цели и задачи, изложенные в Концепции, могут быть реализованы с использованием механизма подоходного налогообложения:

1. Ввиду сокращения численности населения в Концепции обозначена задача преодоления негативных демографических тенденций, стабилизации численности населения и создания условий для ее роста, повышения качества жизни. Для решения указанной задачи посредством применения механизма подоходного налогообложения необходимо действовать в направлении стимулирования рождаемости. В настоящее время тенденция увеличения налоговых вычетов на детей, а также наличие налоговых вычетов на лечение и обучение детей и близких родственников в определенной степени способствует достижению поставленной цели. Однако, с указанной целью возможно продолжить совершенствование системы налоговых вычетов и усиление их социальной направленности, например, повышение их размеров в соответствии со средними расходами на содержание ребенка («потребительская корзина»), которые могут увеличиваться с возрастом ребенка.

2. Одной из проблем в Концепции названо снижение доступности и качества медицинских и образовательных услуг. Для решения указанной проблемы необходимо увеличение расходования бюджетных средств на эти цели, что возможно в случае увеличения налоговых ставок для налогоплательщиков, получающих доходы выше среднего уровня. Кроме того, с целью повышения доступности рассматриваемых услуг возможно увеличение размеров налоговых вычетов на лечение и обучение до размеров фактических затрат. Кроме того, целесообразным является предоставление налоговых вычетов по процентам, уплаченным за пользование образовательными кредитами в сумме фактических затрат

3. Одной из задач Концепции является преодоление проблемы бедности пенсионеров (повышение размеров пенсий до 2-3 прожиточных минимумов). С целью решения указанной задачи возможно некоторое изменение существующего механизма предоставления налоговых вычетов по взносам налогоплательщиков на добровольное пенсионное страхование. В частности, в части превышения размеров взносов суммы, указанной в п. 2 ст. 219 НК РФ, возможно принятие дополнительных сумм взносов к вычету по процентным ставкам от суммы внесенных взносов, причем систему ставок с



целью стимулирования указанных расходов целесообразно предусмотреть прогрессивной: с большего взноса — большая сумма к вычету. Так, в Испании годовой доход уменьшается на суммы отчислений на социальное страхование и профсоюзные взносы, не превышающие 5% от дохода и сумму 1 500 евро. Частично можно вычесть документированные расходы на лекарства.

4. В рассматриваемой Концепции неоднократно упоминается проблема социального неравенства, региональной дифференциации, значительного расслоения населения по уровню доходов. В качестве задач в данном направлении обозначены повышение ориентации налоговой системы на проблемы выравнивания уровня доходов, последовательное сокращение налоговой нагрузки на малообеспеченные слои населения, поддержание социальной справедливости. Для достижения перечисленных задач целесообразным является установление прогрессивной шкалы налоговых ставок, предусматривающей снижение налоговой нагрузки на малообеспеченные слои населения и повышение нагрузки на высокообеспеченных налогоплательщиков.

5. Задачей Концепции также является создание эффективной адресной поддержки лиц, относящихся к категории бедных, и предоставления социальных услуг для пожилых людей, инвалидов и детей. Реализация указанной задачи возможна при наличии дополнительных средств бюджета для финансирования адресной поддержки перечисленных лиц. Поступление дополнительных средств возможно в случае повышения налоговых ставок для лиц, получающих высокие доходы.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о возможности использования НДФЛ, ввиду его специфики, для решения широкого круга задач социальной политики.

Вывод. Социальное государство предполагает направленность осуществляемого им регулирования экономики на достижение равенства и справедливости, при этом справедливость налогообложения подразумевает соответствие размеров уплачиваемых налогов суммам полученных доходов, а социальная справедливость подразумевает равные возможности удовлетворения первостепенных потребностей каждым из членов общества.

Анализ элементов НДФЛ по действующим положениям налогового законодательства показал его несоответствие принципу справедливости налогообложения. Основным элементом предлагаемой концепции реформирования НДФЛ является переход к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц. Однако с учетом системного характера НДФЛ данный подход требует пересмотра практически всех элементов налога, изменения их в соответствии с необходи-

мостью обеспечения справедливости и эффективности прогрессивного налогообложения: переход к прогрессивной шкале налогообложения, введение необлагаемого минимума, расширения круга налоговых льгот. В совокупности все это будет способствовать реализации принципа соизмеримости сумм уплачиваемого налога и размеров полученного дохода.

Литература

1. Балихина Н.В., Косов М.Е., Развитие инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике. Финансовый аспект: монография /— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014 г. — С. 231.
2. Исаев А.А. Очерк теории и политики налогов. М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2004. С.62.
3. Кашин, В.А. О налогообложении доходов граждан/ В.А. Кашин // Финансы. — 2012. — №8. — С.40.
4. Косов М.Е. Равновесие экономической системы / Монография Российский государственный торгово-экономический университет. РГТЭУ, Москва 2012 год. С. 295.
5. Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г. Налогообложение доходов и имущества физических лиц / Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
6. Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г. Введение прогрессивной шкалы по НДФЛ: палитра мнений // Вестник Московского университета МВД России, № 2. 2015 г, С. 205-212.
7. Косов М.Е., Модель социально ориентированного налогообложения доходов физических лиц / Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2014. № 11 (77). С. 48-59.
8. Майбуров И.А. Теория и история налогообложения: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 143—144.
9. Косов М.Е., Крамаренко Л.А., Экономическое равновесие налоговой системы / Монография, М.: Юнити-Дана, 2014.
10. Косов М.Е., Значение резидентства физических лиц для исчисления налогов с получаемых доходов / Вопросы экономических наук. 2008. № 2. С.123-126.
11. Косов М.Е. Особенности исчисления налогов при применении трех систем (пропорционального прогрессивного и регрессивного налогообложения) / Проблемы экономики. 2008. № 2. С 154-156.
11. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 2011. С. 120—121.
12. Шаталов, С.Д. Об основных направлениях налоговой политики на 2008 — 2011 годы/ С.Д. Шаталов // Налоги и налогообложение. — 2008. — №6. — С. 25.
13. Deloitte. Deloitte Touche Tohmatsu Limited [Электронный ресурс]. — 2011. Режим доступа: <http://www.deloitte.com>



УДК 33
ББК 65

К ВОПРОСУ О РОЛИ ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

БАШЛАМ АБДУЛ-ХАЛИМОВИЧ МУЗЫКАЕВ,
*Аспирант Государственного научно-исследовательского
института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации,
Главный инспектор Контрольно-счетной палаты Московской области
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством
(экономическая безопасность)*
*Научный руководитель: доктор экономических наук,
профессор Эриашвили Н.Д.
E-mail: muzykaev@gmail.com*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Очерчивается круг вопросов относительно значения информации в качестве важнейшего компонента системы обеспечения инвестиционной безопасности. Отмечается, что только при правильной организации аналитической работы и соответствующих информационных потоков становится возможным привести в движение в нужном для социума направлении достаточно сложный механизм инвестиционной безопасности.

Ключевые слова: инвестиционная безопасность, риски, угрозы, инвестиции, экономико-правовой механизм, органы власти, хозяйствующие субъекты, региональная ситуация, социально-значимые интересы, информация, источники информации, индикаторы, пороговые значения, экономические процессы.

Annotation. The article outlines a range of questions about the value of information as an essential component of the system to ensure investment security. It is noted that only with proper organization of analytical work and related information flows, it is possible to set in motion in the right direction for society lenii rather complicated mechanism of investment security.

Keywords. Investment security risks, threats, investment, economic and legal framework, governments, businesses, re-regional situation, socially significant interests, information, sources of information, indicators, thresholds, and economic processes.

Одним из институциональных положений, на котором основываются современные представления об инвестиционной безопасности, является то, что существующие в данном случае угрозы воплощены в процессах и явлениях, которые можно фиксировать экономическими и социометрическими методами и которые могут подвергаться коррекции. Это некая модель или мыслительная конструкция скрытых теневых социально-экономических процессов. Такой подход к исследованию названной категории позволяет получать сведения о ситуации, об угрозах и тем самым заполнять «белые пятна» об исследуемом объекте. Соответственно, благодаря достижениям современной экономической науки, проблеме защиты от рисков и угроз инвестиционной безопасности удалось придать новую фактологическую основу¹.

Исследование показывает, что никакие социально-экономические процессы не поддаются точному измерению. Стремление к неким границам надежности результатов оценки ситуации достигается за счет ис-

пользования нескольких источников информации, например: статистических данных (официальных и неофициальных); сведений эмпирических исследований; использования практического опыта контролирующих органов; и, наконец, сведений о демографической ситуации в регионе.

Рассматривая вопросы, связанные с аналитической стороной информационной системы, особо следует подчеркнуть, что лица, определяющие политику работы контролирующих органов и хозяйствующих субъектов, должны предельно четко понимать, что простое накопление базы данных не означает анализа. Для проведения соответствующей работы должен использоваться ряд надлежащих процедур и методов, основанных, в зависимости от стоящих задач, на линейной либо нелинейной логике. Для придания направления анализу в каждом конкретном случае необходимы четко поставленные вопросы, ответы на которые должны отвечать двум основным требованиям:

1) какова ситуация, связанная с обеспечением ин-



вестиционной безопасности в контексте существующих угроз и рисков;

2) какие меры следует предпринять для минимизации негативных последствий от этих угроз и рисков.

Основываясь на ряде количественных значений статистических показателей (процентные доли, частота, соотношения данных, перекрестные таблицы, компьютерные имитационные модели и пр.), можно подвергать детальному анализу состояние системы инвестиционной безопасности.

В большинстве случаев база данных, используемая контролирующими органами и хозяйствующими субъектами, носит конфиденциальный характер. Следовательно, вопрос о защите служебной информации от несанкционированного проникновения имеет далеко не праздный характер. Ее сохранность гарантирует нормальную работу соответствующего субъекта обеспечения инвестиционной безопасности.

При нынешнем состоянии статистической отчетности в сфере экономической безопасности — преобладание компьютерных программ, основанных на простой единице учета — возможности для проведения институционального анализа, как правило, ограничены. Чаще всего соответствующий анализ осуществляется в форме простого описания статистических тенденций.

Практика показывает, что аналитическая ценность исследования статистических закономерностей имеется тогда, когда получаемые числовые коэффициенты могут легко сопоставляться.

Государственные и частные учреждения, в том числе непосредственно не связанные со сферой обеспечения инвестиционной безопасности, могут располагать значительным объемом информации о конкретных фактах правонарушений и экономических преступлений. В это число могут входить правительственные органы и организации, а также частные организации, занимающиеся вопросами безопасности, например:

- а) департаменты безопасности частных корпораций;
- б) страховые компании;
- в) налоговые;
- г) таможенные органы;
- д) организации, занимающиеся проблемами охраны окружающей среды;
- е) учреждения, регламентирующие деятельность банков, а также учреждений, выпускающих ценные бумаги;
- ж) организации, в задачи которых входит оказание помощи потерпевшим и др.

Безусловно, не может быть ограничений для со-

вершенствования инфраструктуры информатизации. Для этого, видимо, необходимо:

- детальное изучение современных информационных технологий, используемых ведущими отраслями экономики Российской Федерации и зарубежных стран;
- максимально возможное оснащение контролирующих ведомств и хозяйствующих субъектов региона современными средствами коммуникации и обработки информации, включая аппаратно-программные средства финансовых расчетов;
- установление деловых контактов с разработчиками эффективных информационных систем и привлечение инвесторов к участию в такого рода проектах.

Далее следует отметить, что, несмотря на революционные изменения принципов ведения хозяйствования, а также системы работы отраслевых министерств и форм их взаимодействия с подведомственными структурами, остается неизменной иерархическая система управления — федеральный — региональный — районный — производственный. Соответствующий принцип организации управления в полной мере распространяется и на систему построения информационно-аналитической системы обеспечения экономической безопасности.

Пользователями указанной системы традиционно являются контролирующие органы, прежде всего налоговые органы, правоохранительные и правоприменительные ведомства, министерства, научно-исследовательские и проектные организации, промышленные и транспортные предприятия, банки, зарубежные организации, а также российские и иностранные физические лица.

Наибольший эффект в этой системе коммуникаций возможен в том случае, когда информационные потоки двигаются как внутри подструктурных элементов общей системы, так и между различными уровнями системы.

При этом сама организация мониторинговой системы экономической безопасности должна быть увязана с созданием структурного информационного массива предприятий и организаций, реализующих инвестиционные программы регионального характера.

Для успешного развития информационно-аналитической системы названного направления необходимо:

- с помощью научно обоснованных методик и алгоритмов обеспечить унификацию типовых аналитических операций с первичной информацией;
- организовать сетевую версию базы данных, способную обеспечить информационные нужды названных субъектов на основе санкциони-



рованного доступа;

- обеспечить эффективную защиту соответствующей базы данных. Решение такого рода задач позволяет в рамках единого информационного поля объединить контролирующие органы и хозяйствующие субъекты, установив между разнородными структурами многоуровневые отношения, сохраняя при этом индивидуальность каждого.

В заключении настоящей статьи следует подчеркнуть, что к числу наиболее значимым требованиям к интегрированной информационно-аналитической системе экономической безопасности, относятся:

- обеспечение пользователей своевременной актуализированной информацией о хозяйствующих субъектах и их хозяйственно-финансовом состоянии;
- соответствующие информационные ресурсы должны содержать сведения по состоянию исследуемых объектов не только на «сейчас», но и в динамике;
- аналитическая система должна корреспондировать сведения между экономическими показателями хозяйствующих субъектов и состоянием их экономической безопасности;
- ориентирование на максимально возможное использование инноваций телекоммуникационных сетей и компьютерного обеспечения.

¹ См. например: Щепотьев А.В. Методика выявления и оценки «скрытых» и «мнимых» активов и обязательств. Применяется для оценки рыночной стоимости организации (бизнеса). — М: Изд-во: Юстицинформ, 2009. — 144 с.

Литература

1. Андриссен Д., Тиссен Р. Невесомое богатство. Определите стоимость вашей компании в экономике нематериальных активов. -М: Изд-во: Олимп-Бизнес, 2004.- 304 с.
2. Баканов М.И., Шеремет А.Д. Теория экономического анализа. М., 1996. С. 41.
3. Смагин С.П. Информационные технологии органов внутренних дел, средства и методы противодействия современной преступности. Научно-практические рекомендации. -Екатеринбург: филиал ВНИИ МВД России по Уральскому округу, 2004.- 126с.
4. Стародубровская И.В., Н.В. Зубаревич и др. Анализ региональной антикризисной политики. — М.: Изд-во «Дело» РАНХ, 2010. — 344 с.
5. Новак Б. «Бизнес в России. Руководство по технике безопасности». -Спб, Изд-во «Питер», 2013,-240 с.
6. Щепотьев А.В. Методика выявления и оценки «скрытых» и «мнимых» активов и обязательств. Применяется для оценки рыночной стоимости организации (бизнеса) .-М: Изд-во: Юстицинформ, 2009.-144 с.
7. Шлыков В.В. Комплексное обеспечение экономической безопасности предприятия. Издательство: Алетейя, Санкт-Петербургский университет МВД России, Рязанский институт права и экономики МВД России, 2014,-144с.



Налоги и налогообложение: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. А.Е. Суглобова, Н.М. Бобошко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 543 с.

Рассматриваются основы теории налогообложения и налогового права, структура и принципы построения налоговой системы Российской Федерации, порядок уплаты основных налогов Российской Федерации, налоги развитых стран. Дана подробная характеристика основных видов налогов, объектов налогообложения, ставок, льгот, порядка и сроков взимания.

Анализируются проблемные вопросы налоговой нагрузки на налогоплательщиков, налогового прогнозирования и воздействия налоговой системы на экономику страны.

Описаны практически все основные налоги и сборы российской налоговой системы.

Для студентов и преподавателей вузов, а также специалистов в сфере налогообложения, слушателей учебных заведений переподготовки и повышения квалификации кадров.



УДК 33
ББК 65

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОСНОВНОЙ КОМПОНЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА САРАДЖЕВА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры

«Финансы и кредит» Московского государственного индустриального университета

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: braolya@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Современное социально-экономическое положение России в условиях глобализации, изменения конъюнктуры мировых рынков и активизации борьбы за источники сырьевых ресурсов, делает очевидной необходимость усиления деятельности государства и общества, направленной на обеспечение экономической безопасности государства как условия обеспечения стабильного состояния страны. Защита и сохранение национальных интересов в сфере экономики требует разработки и реализации стратегии экономической безопасности на краткосрочный и долгосрочный период.

Ключевые слова: экономическая безопасность, угрозы, устойчивое развитие общества, система национальной безопасности страны.

Annotation. Modern economic and social situation of Russia in the conditions of globalization, change of an environment of the world markets and, activation of fight for sources of raw material resources, does obvious need of strengthening of the activity of the state and society aimed at providing economic security of the state as conditions of providing a stable condition of the country. Protection and preservation of national interests in the sphere of economy demands development and realization of strategy of economic security for the short-term and long-term period.

Keywords: economic security, threats, sustainable development of society, system of national security of the country.

В современных условиях низкий уровень удовлетворенности потребности в безопасности как на уровне отдельной личности, так и на уровне организации или компании как хозяйствующего субъекта, и тем более на уровне общества или государства оказывает негативное воздействие на социально-экономическое развитие общества, способствуя возникновению кризисных состояний в отдельных отраслях экономики, а в иных случаях и усугубляя их.

Экономическая безопасность рассматривается в научных исследованиях под различным углом зрения в зависимости от приоритетов, находящихся в фокусе рассмотрения — региональная безопасность, безопасность предприятия, безопасность отрасли, безопасность государства, т.е. в структуре понятия «экономическая безопасность» происходит, как справедливо отметил С.В.Федораев¹, происходит выделение объекта, подвергающегося опасности, т.е. внешним и внутренним угрозам.

Вне зависимости от того, на каком уровне хозяйствования (на уровне домохозяйства, предприятия или экономики страны) рассматривается вопрос экономической безопасности, ее обеспечение возможно лишь путем формирования системы отношений между субъектами хозяйствования и субъектами общественной

сферы жизни общества, которые, в свою очередь поддерживаются совокупностью правовых, силовых, административных, технических и информационных мер.

Если объединить в совокупность упомянутые выше отдельные аспекты экономической безопасности, то речь идет об экономической безопасности как компонента в составе национальной безопасности государства.

Экономическую безопасность следует рассматривать в общем контексте формирования системы национальной безопасности государства как концептуальной, стратегической и институционально-организационной основы защиты национально-государственных интересов страны.

Концепция национальной безопасности России как демократического суверенного государства начала формироваться в первоначальный период, сразу после распада СССР, и первые действия нашли отражение в принятом в 1992 г. законе РФ «О безопасности»², который определил базовые понятия и элементы, т.е. детерминировал безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, определил в качестве жизненно важные интересы совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно



обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства, а основными объектами безопасности определил права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества; конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. Данный концептуальный подход подразумевал факт необходимости экономической безопасности, сформулированный как «материальные ценности общества». На базе этой концепции и сформировалась стратегия национальной безопасности, в которой отражаются фундаментальные цели, приоритеты, весь комплекс жизненно важных интересов страны. Затем, в последующие годы, ряд принципиальных положений объявленной ранее парадигмы национальной безопасности был уточнен.

В 1995 г. в контексте развития представлений о системе национальной безопасности с учетом национальных интересов в области экономики была принята «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)»³, в которой напрямую говорится о том, что «без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и в международном плане».

Принятая двумя годами позже «Концепция национальной безопасности Российской Федерации»⁴ акцентировала внимание на постулировании основных направлений обеспечения национальной безопасности во внутриэкономической деятельности государства в условиях формирования рыночной экономики в рамках правового государства и преодоления кризисных явлений, а именно, речь шла о правовом обеспечении хозяйственной деятельности, усилении государственного регулирования в экономике, принятии необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъему благосостояния населения. В качестве первоочередных задач в сфере национальной безопасности были выдвинуты устранение деформаций в структуре российской экономики, обеспечение опережающего роста производства наукоемкой продукцией и продукцией высокой степени переработки, поддержка отраслей, составляющих основу расширенного воспроизводства, обеспечение занятости населения. В своей основе данная Концепция исходила из двух основных посылов:

- перспективы многополярного мира, в котором наряду с военно-силовыми факторами возрастает роль экономических условий (наряду с политическими, научно-техническими, экологическими и информационными условиями, т.е. наряду с другими компонентами национальной безопасности);

- обострение международной конкуренции за обладание природными, технологическими, информационными ресурсами, рынками сбыта. При этом указывалось, что баланс позитивных и негативных сторон нынешней фазы становления многополярного мира подвижен, и это повышает уровень требований к экономике, тем самым акцентировалось внимание на ведущей роли экономической безопасности в системе национальной безопасности.

В новой редакции Концепции национальной безопасности, принятой в 2000 г.⁵ были учтены внутригосударственные преобразования и международные трансформации и актуализированы угрозы и механизмы защиты национальной безопасности, в том числе и в экономической сфере; особо указано, что приоритет экономических факторов в социальной сфере принципиально важен для укрепления государства, реального обеспечения социальных гарантий, развития механизмов коллективной ответственности и демократического, социального партнерства.

В современной «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.»⁶, принятой в 2009 г. указано, что ее реализация должна стать мобилизующим фактором развития национальной экономики и улучшения качества жизни населения, а состояние национальной безопасности напрямую зависит от экономического потенциала страны. Тем самым вопросам экономической безопасности в системе национальной безопасности придано первостепенное значение.

Опираясь на системный подход, следует констатировать, объект безопасности представляет собой систему, характеризующуюся определенной структурой, т.е. состоящей из взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. Состояние безопасности наблюдается лишь в том случае, когда система способна защитить себя от воздействия внешних и внутренних деструктивных факторов, т.е. в случае, если каждый элемент рассматриваемой системы в отдельности способен стабильно выполнять все свои функции и осуществлять взаимодействие с другими элементами системы, обеспечивая целостность объекта. Как справедливо показано С.В.Федораевым⁷, «самой важной ... и одновременно самой сложной социально-экономической системой является общественная система» и поэтому «в качестве основного объекта безопасности необходимо рассматривать общество», т.е. речь идет о национальной безопасности, понимаемой в современных условиях нашего государства как состоянии 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, и, при этом, в зависимости от содержания конкретной сферы жизнедеятельности членов общества, в ней — в национальной безопасности — вы-



деляют элементы, ее составляющие — политическая безопасность, военная безопасность, демографическая безопасность, культурная безопасность, продовольственная безопасность, научно-техническая безопасность, информационная безопасность и наряду с другими компонентами — экономическая безопасность. При этом упомянутые виды безопасности представляют собой взаимодействующие элементы системы, т.е. обеспечение одного из видов безопасности обусловлено обеспечением другого вида безопасности. Например, продовольственная безопасность в условиях современного уровня урбанизации полной объеме не может быть обеспечена без должного уровня развития пищевой промышленности, что означает обязательственность экономической безопасности — в данном случае отраслевой. Аналогичным образом, военная безопасность не может быть обеспечена в отсутствие необходимого уровня развития оборонной промышленности, включающей в себя широкий круг предприятий различных отраслей, в том числе химической, машиностроительной, текстильной и других, и суверенитета этих отраслей промышленности с точки зрения международного рынка, что требует обеспечения экономической безопасности страны.

Предыдущий период истории России и других государств показал, что применение вооруженных сил посредством демонстрации военной силы и военного присутствия в зонах политической и экономической нестабильности в целях обеспечения экономических интересов имеет четко сформировавшуюся тенденцию быть объективно обоснованно или политически мотивировано и создает предпосылки формирования условий для экономической деятельности государства или экономических структур, представляющих его интересы. В настоящее время в научных исследованиях⁸ уделяется большое внимание противоречиями в теории и практике взаимосвязи экономической и военной безопасности в системе национальной безопасности государства. Принципиальным является разработка концепции противодействия угрозам экономической и военной безопасности государства, состоящей в формировании регулирующих воздействий на экономику, институциональных преобразований, способствующих повышению уровня экономической и военной безопасности государства. Избирательность воздействий обеспечивается в результате определения приоритетных направлений на основе объективных критериев, формируемых системой мониторинга экономической и военной безопасности. Матрица взаимосвязи экономической и военной безопасности государства предусматривает необходимость скоординированного функционирования механизмов мониторинга и координации, прямой и обратной связи обеспечения экономической и военной безопасности государства в системе национальной безопасности с учётом особенностей концептуального и стратегического уровня этой деятельности.

Экономический фактор оказывает существенное

влияние на состояние политической системы государства, готовность и возможность противостоять действиям деструктивных сил, которые, как показывают последние события в ряде стран, в частности Украины, все больше активизируются на базе экономических интересов. Справедливо утверждение, что «без надлежащего экономического потенциала нельзя создать и обеспечить деятельность политических, правовых и силовых структур, способных успешно защищать политические интересы страны»⁹.

Уровень и состояние экономической безопасности государства характеризует защитные свойства данного государства и наличие механизма противостояния влиянию опасных для национальных интересов государства факторов и воздействий, характеризует ответственность и полноту исполнения охранных функций государства и его институтов.

Экономический фактор устойчивого развития общества содействует стабилизации социальной сферы, консолидации различных социальных групп, слоев, преодолению межнациональных конфликтов, улучшению качества жизни, росту благосостояния населения, в том числе посредством повышения уровня его занятости и роста его доходов.

Делая выводы, не будет преувеличением сказать, что экономическая безопасность играет ведущую роль среди других видов безопасности и занимает центральное место в системе национальной безопасности, поскольку выступает в качестве материального базиса для реализации функций других видов безопасности и предоставляет постоянный материальный ресурс для обеспечения национальной безопасности в целом как динамично функционирующей системы.

Вышеупомянутые исследования экономической безопасности — на уровне домохозяйства, региона, отрасли — по сути, представляют собой уровни декомпозиции национальной общественной системы, поэтому, из следует рассматривать субординированными элементами этой системы, угрозы их безопасности должны учитываться и ликвидироваться (нейтрализоваться) посредством принятия соответствующих решений на общегосударственном уровне.

¹ Федораев С.В. К вопросу об определении понятия «экономическая безопасность страны» как научного термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МЧС России. 2009. №2. С. 100-107.

² Закон РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-I «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 9 апреля 1992 г., N 15, ст. 769 (Утратил силу)

³ Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html>

⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300, в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24



⁵ Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». Текст Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24), находится на официальном сайте Совета Безопасности РФ: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 20 ст. 2444

⁷ Федораев С.В. К вопросу об определении понятия «экономическая безопасность страны» как научного термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МЧС России. 2009. №2. С. 128-129.

⁸ Жилкина Ю.В. Экономическая безопасность России: проблемы ее международно-правового обеспечения в современных условиях // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 14 (71). С.53-65.; Казанцев С.В. Экономическая безопасность и оценка экономической защищенности территории // Регион: экономика и социология. — 2010. — № 3. — С.40-56.

⁹ Спиридонов В.В. Экономические причины политического конфликта на Украине // NB: Международные отношения. — 2014. — № 4. — С.45-78. DOI: 10.7256/2306-4226.2014.4.11528. URL: http://e-notabene.ru/wi/article_11528.html

Литература

1. Закон РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-I «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 9 апреля 1992 г., N 15, ст. 769 (Утратил силу)

2. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html>

3. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300, в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24

4. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». Текст Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24), находится на официальном сайте Совета Безопасности РФ: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 20 ст. 2444

6. Жилкина Ю.В. Экономическая безопасность России: проблемы ее международно-правового обеспечения в современных условиях // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 14

(71). С.53-65.; Казанцев С.В. Экономическая безопасность и оценка экономической защищенности территории // Регион: экономика и социология. — 2010. — № 3. — С.40-56.

7. Спиридонов В.В. Экономические причины политического конфликта на Украине // NB: Международные отношения. — 2014. — № 4. — С.45-78.

8. Федораев С.В. К вопросу об определении понятия «экономическая безопасность страны» как научного термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МЧС России. 2009. №2. — 268 с.

References

1. The act of the Russian Federation of March 5, 1992 N 2446-I “About safety”//Sheets of Congress of People’s Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation, on April 9, 1992, N 15, (Became invalid) for Art. 769

2. The state strategy of economic security of the Russian Federation (Basic provisions) (it is approved by the Decree of the Russian President of April 29, 1996 No. 608). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html>

3. Concept of national security of the Russian Federation. It is approved as the Decree of the President of the Russian Federation of December 17, 1997 No. 1300, in edition of the Decree of the President of the Russian Safety of January 10, 2000 No. 24

4. The decree of the Russian President of January 10, 2000 No. 24 “About the Concept of national security of the Russian Federation”. The text of the Concept of national security of the Russian Federation approved by the Decree of the Russian President of December 17, 1997 No. 1300 (in edition of the Decree of the Russian President of January 10, 2000 No. 24), is on the official site of Security council Rf: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>.

5. The decree of the Russian President of May 12, 2009 N 537 “About Strategy of national security of the Russian Federation till 2020”//the Russian Federation Code of May 18, 2009 N 20th Art. 2444

6. Zhilkina Yu.V. Economic security of Russia: problems of its international legal providing in modern conditions//National interests: priorities and safety. 2010. No. 14 (71). Page 53-65.; S. V citizens of Kazan. Economic security and assessment of economic security of the territory//Region: economy and sociology. — 2010. — No. 3. — Page 40-56.

7. Spiridonov V. V. The economic reasons of a political conflict in Ukraine//NB: International relations. — 2014. — No. 4. — Page 45-78.

8. Fedorayev S. V. To a question of definition of the concept “economic security of the country” as scientific term//Messenger of the St. Petersburg university of Emercom of Russia. 2009. No. 2. — 268 pages.



УДК 33
ББК 65

БЮДЖЕТАЯ ПОЛИТИКА ОЦЕНКА МЕТОДИК РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ В КАМЧАТСКОМ КРАЕ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

СЛОБОДЧИКОВ Д.Н.,

*кандидат экономических наук, глава Начикинского сельского поселения
Елизовского муниципального района Камчатского края
E-mail: d_slobodchikov@mail.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются проблемы экономического характера, сдерживающие развитие местного самоуправления в России, предлагаются инструменты, способствующие укреплению его экономической базы. Анализируется методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов, используемая в Камчатском крае. Показаны варианты государственной политики в области межбюджетных трансфертов на основе принципов организации местного самоуправления.

Приводится оценка действующих методических подходов к распределению дотаций в исследуемом субъекте РФ; разработаны рекомендации, направленные на повышение эффективности механизма распределения трансфертов. Исследование проблем и поиск эффективных механизмов роста финансовых ресурсов местного самоуправления в России.

Исследования проведены на основе эмпирических данных показателей исполнения бюджетов муниципальных образований Камчатского края. В качестве основных методов исследования использовались: метод системного анализа, экспертных оценок, экономико-статистические методы и метод сценарного подхода.

Дается оценка результатов экономической составляющей реформы местного самоуправления, обобщены резервы возможные резервы роста собственной доходной базы. Проанализирована система межбюджетных отношений в исследуемом регионе. На основе анализа структуры доходной части бюджетов муниципальных образований Камчатского края, выявлено несоответствие состава бюджетобразующих доходов и налогов, положенных в основу расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Высказано предложение о необходимости изменения состава налогов, входящих в состав репрезентативной налоговой системы в Камчатском крае для расчета налогового потенциала, при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Представлен перечень таких налогов и критерии отнесения их к бюджетобразующим.

Ключевые слова: местное самоуправление, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, дотации.

Annotation. The article describes the economic problems hindering the development of local self-government in Russia, offers tools to facilitate the strengthening of its economic base. Analyzes the methods of distribution of subsidies used in the Kamchatsky Krai Objective. Study of the problems and develop effective mechanisms for the growth of financial resources of local government in Russia.

Methods Investigations were carried out on the basis of municipal budgets Kamchatka region. Methods: A systematic analysis, expert assessment and scenario-based approach

Results The estimation results of local government reform. On the basis of analyzing the structure of the revenues of the municipalities of the Kamchatsky Krai, revealed a mismatch of major budget revenues and taxes, which is considered subsidies

Conclusions. The conclusion about the need to change the composition of taxes included in the representative tax system in the Kamchatsky Krai, to calculate the tax capacity. We propose a list of them.

Keywords: local government, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, subsidies

Формирование эффективной и ответственной власти на местах довольно длительный и сложный процесс. Нет ничего удивительного в том, что решение данного вопроса находится в стадии развития и включает множество пока еще нерешенных проблем, связанных как с законодательным обеспечением местного самоуправления, так дефицитом квалифицированных кадров, и, пожалуй, самое главное, отсутствием надежной материально-финансовой базы для местных органов власти. Несмотря на признание необходимости муниципальной

реформы, как Президентом, так и Правительством Российской Федерации в качестве приоритетного направления, переход к новой модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся.

Для достижения целей муниципальной реформы необходимы усилия, всех уровней власти, нам предстоит продолжить серьезную работу в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления.

Поговорим о том, что удалось осуществить и ка-



кие инструменты появились в наших руках.

Вот уже более 10 лет в Российской Федерации работает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За это время создан и успешно работает Всероссийский совет местного самоуправления. Основными целям данной организации являются:

- содействие реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- создание условий для формирования эффективной системы местного самоуправления;
- содействие в обеспечении высокого качества и комфортных условий жизни граждан Российской Федерации;
- содействие развитию различных форм и механизмов гражданского участия в работе органов государственной власти и местного самоуправления и т.д.

Аналогичные организации действуют в каждом субъекте Российской Федерации (Совет муниципальных образований Камчатского края) и отдельных муниципальных образованиях, помогая органам местного самоуправления обобщать практику и передавать друг другу положительный опыт работы, организовать контакты с органами государственной власти.

В Государственной Думе Федерального собрания осуществляет свою деятельность комитет по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления, в Совете Федерации Федерального собрания осуществляет свою законотворческую деятельность комитет по федеральному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Внесены существенные изменения, в законодательные акты, касающиеся выборной системы органов местного самоуправления, а так же в налоговое и бюджетное законодательство. К положительным моментам можно отнести то, что большинство вопросов местного значения в настоящее время регулируются законодательными актами субъектов Российской Федерации исходя из специфики экономической и политической ситуации в регионе.

Муниципальные образования получили право иметь собственную символику (гербы, эмблемы и т.д.), отражающую исторические, культурные, социальные, экономические, национальные и иные местные традиции.

Коснулись изменения и структуры органов местного самоуправления, так главы и депутаты городских и сельских поселений входят в представительные органы муниципальных районов, что оказывает положительное влияние на решение вопросов местного значения. На место избранных зачастую с применением «грязных» пиар технологий руководителей муниципальных образований, пришли профессионалы, так называемые «Сити менеджеры». Эти специалисты

прошедшие конкурсный отбор и имеющие опыт руководящей работы теперь возглавляют городские округа и муниципальные районы.

Однако, для того чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются изменения не только структурного характера.

В вопросах формирования эффективной экономической базы местного самоуправления реальные результаты незначительны. Именно проблемы экономического характера, по мнению ведущих экономистов-экспертов, являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим сегодня основные усилия Федерального собрания и Правительства должны быть направлены на совершенствование формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. А, это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Таким образом, наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

Ключевым направлением муниципальной политики государства должно стать движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления.

Стратегическим ориентиром здесь должны стать кардинальные изменения в налоговой и бюджетной политики при формировании муниципальных бюджетов. Необходим механизм выравнивания бюджетной сбалансированности ни за счет финансовой помощи от вышестоящих бюджетов, а поступлениями от собственных доходных источников. По мнению экспертов, представляется возможным закрепить за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительные налоговые источники, стимулирующие муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.

Мы могли бы учитывая расходные полномочия муниципалитетов закрепить на долгосрочной основе



нормативы отчислений от регулирующих налогов, а так же рекомендовать субъектам Российской Федерации рассмотреть вопрос при формировании бюджета на очередной финансовый год передать муниципалитетам, часть отчислений налоговых поступлений от налогов, закрепленных за субъектами Российской Федерации.

Коме этого, в бюджетах субъектов Российской Федерации необходимо создавать фонды стимулирования для тех муниципальных образований, которые добиваются наилучших показателей в своей деятельности, тем самым стимулируя муниципалитеты к более эффективной работе.

На примере Камчатского края произведем расчет при увеличении отчислений на 10% в 2014 г. в пользу муниципальных образований по таким налогам как НДФЛ, налог на имущество организаций и транспортному налогу (таблица 1).

Муниципалитеты сформированы на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно — территориальным делением, обладают необходимыми для данного статуса атрибутами: выборными органами местного самоуправления, зарегистрированными уставами, самостоятельным бюджетом и закрепленными (определенными) границами территории муниципалитетов. Их финансовые взаимоотношения с краевыми органами власти (т.е. объемы предоставляемой финансовой помощи и нормативы отчислений от налогов) определяются соответственно субординации. В составе каждого района сформированы исполнительные органы субмуниципального управления бюджетными средствами. Они находятся на сметном финансировании, определяемом муниципалитетами.

В результате городские округа получают дополнительно более 400,0 млн. руб., муниципальные районы порядка 275,0 млн. руб., бюджеты городских и сельских поселений — 215,0 млн.руб. Следует отметить, что данный показатель будет увеличиваться пропорционально росту нормативов отчислений в пользу муниципальных образований.

Одна из особенностей Камчатского края — его сложное административное устройство. Он, как целостная территориальная единица России имеет типичную структуру административно-территориального устройства, определяющую состав бюджетной системы (рис. 1).

Таким образом, объектами непосредственного финансового регулирования со стороны краевой администрации являются: 11 бюджетов муниципальных районов и 3 бюджета городских округов. Основная часть сельских территорий не имеет собственной доходной базы для покрытия сложившихся расходов в социальной сфере. Дополнительную нагрузку на бюджет края налагают его природно-климатические особенности, связанные с территориальной отдаленностью (Усть-

Большереецкого, Соболевского, Мильковского, Быстринского, Усть-Камчатского муниципальных районов) и наличием островной территорией (Алеутский район).

Отличительной чертой края является большая неоднородность районов, что подтверждается значительной вариацией рассматриваемого круга показателей по занимаемой площади, по численности населения, по расстоянию до краевого центра, по количеству составных территориальных единиц местного самоуправления, т.е. «низовых» — сельских поселений и по социально-экономическим индикаторам.

В результате изучения административно-территориальной структуры Камчатского края можно выделить характеризующие её следующие черты:

- сложная административная структура различных по статусу муниципальных образований;
- ярко выраженная сезонная транспортная доступность отдаленных территорий;
- высокая степень дифференциации муниципальных образований;
- наличие научной базы и научно-технологических наработок не только для саморазвития, но и для превращения наукоемких высокотехнологичных производств в отрасли специализации.

Таким образом, к числу сильных конкурентных сторон можно отнести экономический, экспортный и финансовый потенциал. Относительно слабыми позициями является состояние территориального развития, сильная дифференциация социально-экономических параметров муниципальных образований, что подтверждает необходимость решения остро стоящей проблемы — выравнивания их бюджетной обеспеченности.

В связи с этим, и учитывая, что, выявленные в ходе исследования особенности экономического развития и проблемы внутрирегиональной асимметрии характерны как для Камчатского края, так и для большинства субъектов РФ, на наш взгляд, он может быть использован как полигон исследования по проблемам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Основным нормативным актом, регулирующим межбюджетные отношения на территории региона в настоящее время является закон «О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов в Камчатском крае». Необходимость принятия данного документа обусловлена существующими проблемами и особенностями функционирования бюджетной системы Камчатского края, связанными с организацией местного самоуправления по поселенческому принципу. Неоднородность типов территориальных единиц, в границах которых сформированы муниципальные образования, приводит к невозможности симметричного разграничения функций или полномочий по предоставлению бюджетных услуг между ними.

Таблица 1

Расчет прироста налоговых поступлений в бюджет муниципальных образований Камчатского края с учетом увеличения нормативов отчислений от налогов, млн. руб.

Наименование налога	Бюджет субъекта Российской Федерации	Бюджеты городских округов, текущий показатель/+10%	Бюджеты муниципальных районов, текущий показатель/+10%	Бюджеты городских и сельских поселений, текущий показатель/+10%
1	2	3	4	5
НДФЛ	12000,0	4000,0 — 4400,0	1000,0 — 1100,0	400,0 — 440,0
Транспортный налог	250,0	0 — 25,0	0 — 25,0	0 — 25,0
Налог на имущество организаций	1500,0	150,0	0/150,0	0/150,0



Рис.1. Структура административно-территориального устройства Камчатского края на 1 января 2015 г.

Методика, утвержденная законом, практически включает в себя основное содержание «Временных методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений» и предназначена для расчета расходов бюджета Камчатского края, осуществляемых территориаль-

ными, районными администрациями, размера Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов и объема дотаций.

Предоставление финансовой помощи краевым бюджетом осуществляется посредством формирования следующих фондов (рис. 2):

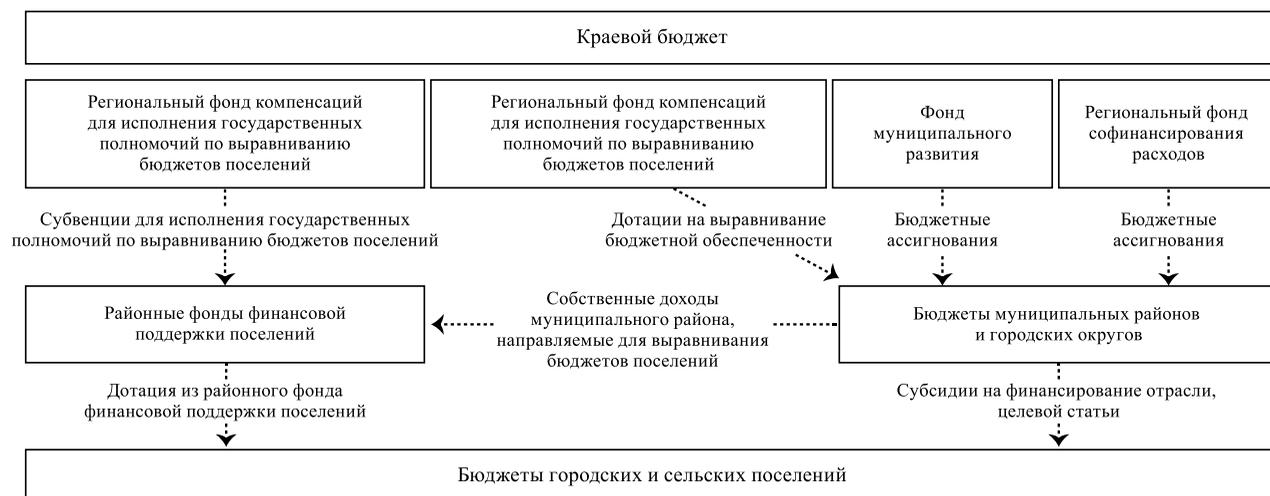


Рис. 2. Схема выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Камчатского края



- Фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов;
- Фонд финансовой поддержки поселений;
- Фонд компенсаций;
- Фонд софинансирования расходов.

В практике бюджетного регулирования в Камчатском крае используется понятие «высокодотационный бюджет». Местный бюджет признается высокодотационным, если размер финансовой помощи из краевого бюджета в очередном финансовом году превышает 50 % расходов местного бюджета.

Межбюджетные трансферты на местном уровне перечисляются преимущественно из муниципальных районов в бюджеты поселений. Так, из местных бюд-

жетов (с учетом поступлений из краевого) в 2014 г. перечислено 75,8% общего объема средств. Кроме того, муниципальными районами были перечислены средства на погашение задолженности по бюджетным кредитам на 99,1%.

В структуре межбюджетных трансфертов из бюджетов городских и сельских поселений субвенции, перечисляемые в муниципальные районы по соглашениям о передаче полномочий, занимают соответственно 26,4% и 25,1%. Остальные трансферты приходятся на иные перечисления в бюджеты муниципальных районов (в рамках информации, собранной для данного исследования, не представляется возможным пояснить цели этих перечислений) (табл. 2).

Таблица 2

**Структура межбюджетных трансфертов
из местных бюджетов Камчатского края в 2014 г., %**

Наименование	Всего	В том числе по типам муниципальных образований:			
		Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
Межбюджетные трансферты в региональный бюджет (погашение кредитов)	20,8	24,2	100,0	-	-
Финансовая помощь, перечисляемая из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений	62,9	75,8	-	-	-
Субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов по соглашениям о передаче полномочий	2,2	-	-	26,4	25,1
Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления	14,1	-	-	73,6	74,9
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Для муниципальных образований края — получателей финансовой помощи из фонда финансовой поддержки методикой предусмотрен ряд ограничений. Например, запрещается ставить муниципальных служащих, финансируемых за счет средств местного бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими Камчатского края (с учетом районных коэффициентов и территориальных надбавок к заработной плате), предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 % расходов местного бюджета, предоставлять муниципальные гарантии в размере, превышающем 5 % расходов местного бюджета. Кроме того, в случае установления решениями органов местного самоуправления льгот по налогам и сборам в размере, превышающем 3 % собственных доходов местного бюджета, размер дотации для бюджета данного муниципального

образования подлежит сокращению на сумму предоставленных налоговых льгот.

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) включает следующие этапы:

- 1) расчет уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);
- 2) распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год рассчитывается по следующей формуле:

$$BO_j = \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j, \quad (1)$$

где BO_j — уровень бюджетной обеспеченности j -го муниципального района (городского округа) в



очередном финансовом году;

ИНП_ј — индекс налогового потенциала *ј*-того муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году;

ИБР_ј — индекс бюджетных расходов *ј*-того муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году.

Индекс налогового потенциала муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_{ј} = (\text{НП}_{ј} / \text{Ч}_{ј}) / (\text{НП} / \text{Ч}), (2)$$

где ИНП_ј — индекс налогового потенциала *ј*-того муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году;

НП_ј — налоговый потенциал *ј*-того муниципального района (городского округа) в очередном финансовом году.

Ч_ј — численность постоянного населения *ј*-того муниципального района (городского округа) по данным статистической отчетности по состоянию на начало текущего финансового года;

НП — суммарный налоговый потенциал всех муниципальных районов (городских округов) в очередном финансовом году;

Ч — численность постоянного населения Камчатского края по данным статистической отчетности по состоянию на начало текущего финансового года.

Расчет налогового потенциала муниципального района (городского округа) как и в большинстве субъектов РФ производится по репрезентативной системе налогов исходя из показателей уровня экономического развития муниципального района (городского округа), прогноза поступлений данного налога с территории всех муниципальных районов (городских округов) в консолидированный бюджет (по данным Министерства экономического развития Камчатского края), а также норматива отчислений от данного налога в бюджеты.

В состав репрезентативной системы налогов включены три бюджетобразующих налога: налог на доходы физических лиц, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налог на прибыль.

Налоговый потенциал муниципального района (городского округа) по отдельному налогу рассчитывается по формуле:

$$\text{НП}_{іј} = \text{ПД}_{і} * \text{Бел}_{і} * (\text{ЭП}_{іј} / \text{ЭП}_{і}), (3)$$

где НП_{іј} — налоговый потенциал *ј*-того муниципального района (городского округа) по *і*-тому налогу в очередном финансовом году;

ПД_і — прогноз поступлений *і*-того налога в консолидированный бюджет Камчатского края в очередном финансовом году;

Бел_і — единый норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от *і*-того налога в соответствии с бюджетным законодательством;

ЭП_{іј} — экономический показатель, отражающий базу налогообложения *ј*-того муниципального района (городского округа) по *і*-тому налогу в очередном финансовом году;

ЭП_і — суммарный экономический показатель, отражающий базу налогообложения муниципальных районов (городских округов) по *і*-тому налогу в очередном финансовом году.

Для каждого налога законом предусматривается свой экономический показатель. Так, для НДФЛ таковым является объем рассчитанного фонда оплаты труда в *ј*-том муниципальном районе (городском округе) на очередной финансовый год с учетом предполагаемого повышения оплаты труда (по оценке Министерства экономического развития Камчатского края).

Экономический показатель по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности на очередной финансовый год, определяется исходя из расчета ожидаемых поступлений данного налога в текущем финансовом году с учетом индекса изменения базовой доходности. На наш взгляд, данная формулировка расчета показателя, отражающего базу налогообложения муниципального района (городского округа), не соответствует экономическому содержанию налогового потенциала. Во-первых, оценка ожидаемых поступлений по налогу, как правило, базируются на фактических данных прошлых лет, т.е. не учитывает реальных возможностей налогооблагаемой базы. Во-вторых, при отсутствии со стороны фискальных органов усилий по увеличению налоговых поступлений в прошлом, данная тенденция просто будет перенесена на планируемый период. В качестве альтернативного варианта экономического показателя предлагается использовать вмененный доход по отдельным видам деятельности (произведение базовой доходности по отдельному виду деятельности и величины физического показателя). С организационной стороны источник данных для расчетов должен предоставляться территориальными отделениями ФНС (форма 5-ЕНВД), аккумулирующими сведения по плательщикам в разрезе видов деятельности, а не краевым Министерством экономического развития, как предусмотрено методикой.

При расчете поступлений по налогу на прибыль организаций в Камчатском крае применяется экспоненциальное усреднение экономических показателей, отражающих базу налогообложения по налогу на прибыль организаций за отчетные периоды (ЭПпр) по формуле:



$$\text{ЭПпр}(n+1)_j = 0,4 * \text{ЭПпр}(n)_j + 0,3 * \text{ЭПпр}(n-1)_j + 0,2 * \text{ЭПпр}(n-2)_j + 0,1 * \text{ЭПпр}(n-3)_j, (4)$$

где $\text{ЭПпр}(n+1)_j$ — экономический показатель, отражающий динамику налогообложения j -того муниципального района (городского округа) по налогу на прибыль организаций на очередной финансовый год;

$\text{ЭПпр}(n)_j$ — экономический показатель, отражающий динамику налогообложения j -того муниципального района (городского округа) по налогу на прибыль организаций за период текущего финансового года, приведенный к годовым показателям;

$\text{ЭПпр}(n-1)_j$ — экономический показатель, отражающий динамику налогообложения j -того муниципального района (городского округа) по налогу на прибыль организаций за отчетный финансовый год;

$\text{ЭПпр}(n-2)_j$ — экономический показатель, отражающий динамику налогообложения j -того муниципального района (городского округа) по налогу на прибыль организаций за год, предшествующий отчетному финансовому году;

$\text{ЭПпр}(n-3)_j$ — экономический показатель, отражающий динамику налогообложения j -того муниципального района (городского округа) по налогу на прибыль организаций за год, предыдущий году, предшествующему отчетному финансовому году;

0,4; 0,3; 0,2; 0,1 — условная доля налога на прибыль в соответствующем году.

Согласно данной методике объектом налогообложения, в конечном счёте, является доход, который может облагаться по-разному. Государство облагает доход как произведённый, полученный и используемый. Произведённый доход охватывает основной объём налогооблагаемых ресурсов территории и может считаться показателем, вполне адекватно отражающим налоговый потенциал муниципального образования. Полученный (располагаемый) доход не равен доходу, произведённому его резидентами, поскольку резиденты различных муниципалитетов экономически взаимосвязаны. В частности, физические лица-резиденты могут получать доходы от трудовой и предпринимательской деятельности за пределами данного муниципального образования, организации — от коммерческой деятельности в других районах. Поэтому и такой показатель может быть использован в качестве оценки налогового потенциала.

Однако, хотя полученный доход отражает более широкий круг потенциальных налогооблагаемых ресурсов, чем произведённый доход, в нем не учитываются некоторые компоненты, входящие в состав произведённого дохода (в частности, доходы, произведённые на территории данного муниципалитета, но получаемые физическими и юридическими лицами — нерезидентами). В случае если ставится задача максимально отразить бюджетный потенциал террито-

рии, необходимо рассчитывать показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов.

Произведённый доход облагается прямыми налогами (налог на прибыль, на заработную плату и т.д.) и не прямыми налогами, прочими платежами предпринимателей (налог на имущество, лицензионные сборы и т.д.). Полученный же доход облагается, например, налогом на совокупный доход физических лиц, на дивиденды. Примерами налогов на используемый доход являются акцизы, налог на добавленную стоимость и другие налоги на продажи и сделки.

Поскольку состав налогов, входящих в эти три совокупности экономического дохода, полностью не совпадает, в качестве основы для расчёта налогового потенциала, в рассматриваемой методике принята совокупность показателей экономического дохода, наиболее полно учитывающая объём налогооблагаемых ресурсов.

Очевидно, отбор налогов должен обеспечить достоверность оценки налогового потенциала. Поэтому репрезентативная налоговая система, на наш взгляд, должна быть сформирована на основе бюджетообразующих налогов. В качестве критериев отнесения налогов к бюджетообразующим, ряд авторов предлагают использовать один из следующих критериев:

- доля налогов по мере уменьшения их доли в бюджете, начиная с самого крупного, в сумме составляют не менее 90% налоговых доходов государства;
- сумма данного налога составляет не менее 1% валового продукта.

Поскольку учет валового местного продукта не ведётся статистическими органами, предлагается определять бюджетообразующие налоги муниципалитетов Камчатского края по первому из предложенных критериев.

Структура налоговых доходов бюджетов различных муниципальных образований может значительно различаться ввиду различных причин: территориальных особенностей, наличия и освоения ресурсной базы, концентрации населения, экономической активности субъектов экономики и др.

Так, налог на доходы физических лиц формирует более 70% доходов консолидированного бюджета Камчатского края (рис. 3). Специфика экономики региона не позволяет аккумулировать в бюджете налоги, связанные с использованием природных ресурсов (около 4% доходов).

Похожая картина складывается в структуре налоговых доходов муниципальных районов и городских округов Камчатского края (рис. 4, 5). Здесь основными бюджетообразующими налогами помимо НДФЛ являются налог на прибыль организаций, ЕНВД, а также налог на имущество организаций (в бюджетах муниципальных районов).

Бюджеты поселений формируют пять основных налогов, наибольшую долю в которых составляют НДФЛ (77%) и земельный налог (рис. 6).



Рис. 3. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Камчатского края в 2014 г



Рис. 4. Структура налоговых доходов бюджетов городских округов Камчатского края в 2014 г.



Рис.5. Структура налоговых доходов бюджетов муниципальных районов Камчатского края в 2014 г



Рис. 6. Структура налоговых доходов бюджетов поселений Камчатского края в 2014 г

Таким образом, основными бюджетообразующими налогами муниципальных районов и городских округов Камчатского края являются:

- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- налог на имущество.

На наш взгляд, именно эти налоги должны определять репрезентативную систему для расчета налогового потенциала

Таким образом, оценив методику распределения дотаций, используемую в Камчатском крае, следует признать, что она лишь частично удовлетворяет основной цели бюджетного выравнивания. Внесение в состав репрезентативной налоговой системы одного из бюджетообразующих налогов муниципальных образований данного региона (налога на имущество) позволит полнее оценить налоговый потенциал. Применение в качестве экономического показателя по ЕНВД производства базовой доходности по отдельному виду деятельности и величины физического показателя (т.е. вмененного дохода) увеличит точность расчетов. Использование при выделении дотаций параметров среднего уровня бюджетной обеспеченности позволит эффективно распределять средства регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, подавлять так называемые «иждивенческие настроения» и стимулировать органы власти к аккумуляции собственных доходных источников.

Литература

1. Болдырева С.Б., Дарбакова Н.Е. Организационно-методические основы повышения налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов // *Финансы и кредит*. 2014. № 22. С. 35-44.
2. Большова Л.А., Гурова С.Ю. Налоговый потенциал регионов как механизм планирования доходов го-

сударственного бюджета // *Вестник Российского университета кооперации*. 2014. № 2 (16). С. 17-20.

3. Веницина В.В. Финансовый механизм межбюджетных отношений // *Финансы и кредит*. 2010. № 22. С. 15-19.

4. Дадашев А.З., Топчи Ю.А. Структурные изменения в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и в механизме их распределения между региональными и местными бюджетами // *Финансы и кредит*. 2014. № 39. С. 30-36.

5. Джурбина Е.М., Актуальные проблемы формирования налоговых доходов региональных и местных бюджетов / Джурбина Е.В., Таран О.Л., Лиходедова Н.С. // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. 2012. № 12 (48). С. 2.

6. Кадочников П.А. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации // П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин. Москва, 2004.

7. Какаулина М.О. Методика оптимизации налоговой нагрузки в регионах России с различным ресурсным потенциалом // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2014. № 48 (234). С. 51-64.

8. Кизиль Е.В. Совершенствование механизма распределения финансовой помощи местным бюджетам в части распределения дотаций // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2014. № 14. С. 32-39.

9. Крутова С.Г., Магоматов Х.У. Актуальные вопросы и перспективы развития механизмов финансовой поддержки регионов Российской Федерации // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2015. № 1 (56). С. 79-85.

10. Кузнецова О.С. Формирование налоговых доходов местных бюджетов: направление модернизации // *Финансы и кредит*. 2012. № 1. С. 49-54.

11. Леонов С.Н. Вопросы стимулирования органов



местного самоуправления к развитию экономического и налогового потенциалов. // Регионалистика. 2014. Т. 1. № 1. С. 71-95.

12. Миронов А.А. Налоговый потенциал и его роль в системе налоговых отношений // Экономические науки. 2011. № 74. С. 316-319.

13. Осипова Е.С. Анализ практики формирования налогового и бюджетного потенциалов Российской Федерации // Налоги-журнал. 2012. № 1. С. 2-8.

14. Парфенова Л.Б., Пугачев А.А. Налоговый потенциал региона: проблемы количественной и качественной оценки // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2011. № 4. С. 134-142.

15. Попова Г.Л. Налоговый потенциал регионов: финансово-экономический анализ и классификация // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 16. С. 25-32.

16. Скакунова А.А. Налоговый потенциал страны и регионов: его место и роль в системе налогового регулирования // Экономические и гуманитарные науки. 2012. № 1. С. 113-117.

17. Слободчиков Д. Организация налогового контроля Камчатского региона // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2012. № 2. С. 299-303.

18. Сугарова И.В. Экономический потенциал — основа формирования налогового потенциала региона // Право и инвестиции. 2013. № 3-4. С. 29-32.

19. Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. Пособие для студентов вузов / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 319 с.

20. Суглобов А.Е. Налоговый потенциал в системе межбюджетного регулирования / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова // Вопросы региональной экономики. 2014. Т. 20. № 3. С. 85-92.

References

1. Boldyrev, S.B., Darbakova N.E. Organizational and methodical bases of increase of tax and non-tax revenues of local budgets // Finances and Credit. 2014. no. 22. pp. 35-44.

2. Bolshova L.A., Gurov S.Y. Tax potential of the regions as a mechanism for planning of state budget revenues // Bulletin of the Russian University of Cooperation. 2014. no. 2 (16). pp. 17-20.

3. Vinitina V.V. Financial mechanism of intergovernmental relations // Finances and Credit. 2010. no. 22. pp. 15-19.

4. Dadashov A.Z., Topcu Y.A. Structural changes in the tax revenues of the consolidated budgets of subjects of the Russian Federation and in the mechanism of their distribution between the regional and local budgets // Finances and Credit. 2014. no. 39. pp. 30-36.

5. Dzhurbina E.M., Actual problems of formation of tax revenues to regional and local budgets / Dzhurbina

E.V., Taran O.L., Lihodedova N.S. // Management of economic systems: electronic scientific journal. 2012. no. 12 (48). pp. 2.

6. Kadochnikov P.A. The system of federal financial support of regions in Russia and its impact on the tax and budget policy of the Federation // Kadochnikov P., S. Sinelnikov-Murylev, I. Trunin. Moscow, 2004.

7. Kakaulina M.O. A procedure for optimizing the tax burden in the Russian regions with different resource potential // Financial analytics: problems and solutions. 2014. no. 48 (234). pp. 51-64.

8. Kizil E.V. Improving the mechanism for distribution of financial aid to local budgets in the allocation of subsidies // Financial analytics: problems and solutions. 2014. no. 14. pp. 32-39.

9. Krutova S.G., Magomadov H.U. Current issues and prospects of development of mechanisms of financial support to the regions of the Russian Federation // Science and Education: Agriculture and economics; entrepreneurship; law and management. 2015. no. 1 (56). pp. 79-85.

10. Kuznetsova O.S. Formation of the tax revenues of local budgets: the direction of modernization // Finances and Credit. 2012. no. 1. pp. 49-54.

11. Leonov S.N. Questions to stimulate local authorities to the development of economic and fiscal capacities. // Regionalism. 2014. T. 1. no. 1. pp. 71-95.

12. Mironov A.A. Tax potential and its role in the system of tax relations // Economics. 2011. no. 74. pp. 316-319.

13. Osipova E.S. Analysis of the practice of formation of tax and budget potentials of the Russian Federation // Taxes magazine. 2012. no. 1. pp. 2-8.

14. Parfenova L.B., Pugachev A.A. Tax potential of the region: the problem of quantitative and qualitative evaluation // Bulletin of Yaroslavl State University. PG Demidov. Series Humanities. 2011. no. 4. pp. 134-142.

15. Popova G.L. Tax potential regions: the financial and economic analysis and classification // Financial analytics: problems and solutions. 2012. no. 16. pp. 25-32.

16. Skakunova A.A. Tax potential countries and regions: its place and role in the system of tax regulation // economic sciences and humanities. 2012. no. 1. pp. 113-117.

17. Slobodchikov D.N. Organization of tax control Kamchatka region // RISK: resources, information, procurement, competition. 2012. no. 2. pp. 299-303.

18. Sugarova I.V. Economic potential — the basis of the formation of tax potential of region // Law and investment. 2013. no. 3-4. pp. 29-32.

19. Suglobov A.E. Intergovernmental relations in the Russian Federation: Proc. Allowance for students / A.E. Suglobov, Y.I. Cherkasova, V.A. Petrenko. — 2nd ed., Rev. and add. — M.: UNITY-DANA, 2013. — 319 p.

20. Suglobov A.E. Tax potential in the system of budgetary control / A.E. Suglobov, Y.I. Cherkasova // Questions of the regional economy. 2014. T. 20. no. 3. pp. 85-92.



УДК 37
ББК 74

К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ МЕТОДИКИ ОБУЧЕНИЯ БОЕВЫМ ПРИЁМАМ БОРЬБЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

ВАДИМ АНАТОЛЬЕВИЧ ХРОМОВ,

*Временно исполняющий обязанности
начальника кафедры физической подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;
E-mail: fizpo-mosumvd@yandex.ru;*

ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЛАТОНОВ,

*заместитель начальника кафедры физической подготовки
Московского университета МВД России;
E-mail: fizpo-mosumvd@yandex.ru;*

ЮРИЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ ЧЕХРАНОВ,

*кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры
физической подготовки Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
E-mail: yvch@mail.ru;*

ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ПУЖАЕВ,

*адъюнкт кафедры физической подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;
Научная специальность 13.00.04 — теория и методика физического воспитания,
спортивной тренировки оздоровительной и адаптивной физической культуры*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Прослеживаются вопросы истории развития методики обучения самозащите в системе правоохранительных органов, даётся обоснование внедрения спортивного компонента в процесс физической подготовки сотрудников полиции России.

Ключевые слова: физическая подготовка, сотрудники полиции, самбо и дзюдо, спорт.

Annotaition. The article traces the history of the teaching methods of self-defense in the law enforcement system, provides rationale for the introduction of the sports component in the process of physical training of police officers in Russia.

Keywords: physical training, police officers, sambo and judo, sports.

Основы отечественной современной методики подготовки сотрудников силовых структур закладывались столетиями — ведь ещё в княжеские дружины на Руси брали рослых, здоровых парней, имевших опыт уличных баталлий «стенка на стенку» или смертельных схваток на полях боевых сражений. Тем самым, издревле, в числе требований к подготовленности людей, непосредственно охраняющих государственные интересы, устанавливались не только хорошие физические данные, а также наличие опыта ведения поединков с противниками, соответствующая психическая устойчивость к неожиданным, зачастую опасным, ситуациям. Сама методика, как алгоритм обучения, сложилась намного позже, но обязательная практика ведения единоборств сохранила актуальность и поныне. В те же времена приёмы ведения противоборств передавались опытными

бойцами из поколения в поколение, при отсутствии их определённой систематизации и классификации.

Ведущий российский специалист в области истории отечественного рукопашного боя М.Н. Лукашёв отмечает, к XIX веку в мире возникла необходимость создания систем физического воспитания военной направленности. Армейские специалисты в первую очередь оценили необходимость занятий физическими упражнениями и навыков приёмов рукопашного боя. В то же время, технический прогресс и бурное развитие новых вооружений вызывали у многих военных специалистов скептическое отношение к пользе приёмов рукопашного боя.

Однако специалисты правоохранительных структур во всём мире оценили перспективы внедрения в процесс обучения полицейских приёмы защиты, обе-



зоруживания и задержания из борьбы джиу-джитсу, которую активно рекламировали японские миссионеры. В Россию им путь был закрыт в силу разразившейся в 1904–1905 г. русско-японской войны. Но редкие книги по джиу-джитсу в Россию всё-таки доходили и позволяли россиянам знакомиться с методикой этого экзотического единоборства.

Так, в интервью журналу «Русский спорт» в 1910 году, один из самых известных специалистов российской атлетики начала XX века, опытный борец В. Пытлясинский сообщал о том, что «...джиу-джитсу менее всего нужно для армии. Для членов полиции, при условии умелого пользования, джиу-джитсу может быть применимо с большим успехом». Кстати, у Пытлясинского к тому времени уже был опыт обучения в 1898 г. петербургских полицейских приёмам самообороны без оружия на основе приёмов французской борьбы. Таким образом, первые уроки самообороны российские полицейские получили от крупного специалиста спортивной борьбы, хорошо знакомого с методикой воспитания физической силы, а вот с приёмами рукопашного боя известный атлет и педагог был знаком лишь поверхностно.

Зарубежная полиция в начале XX в. активно взялась изучать приёмы джиу-джитсу, стали выходить печатные пособия по применению приёмов самозащиты, как для обывателей, так и для полицейских. Аналогичные издания книг с оригинальными приёмами стали выходить и в России. Например, пособия по джиу-джитсу на русском языке американца Ханкока, японца Ашикаги, француза Э. Андрэ адресовались всем гражданам, желающим уметь самостоятельно обороняться.

Первое «Руководство» по самообороне для полицейских было издано в Санкт-Петербурге, предположительно в 1902 году, «неким полицейским чином И.А. Смирновым». В нём довольно примитивным языком было описано всего пять приёмов самообороны и обезоруживания. Поэтому о полноценной системе обучения в то время пока говорить было рано.

Затем в 1909 г. выходит книга капитана столичной полиции Демерта «33 боевых приёма нападения, обороны и обезоруживания по японской системе ЖИУ-ЖИТСУ», адресованная непосредственно российским полицейским. В ней уже имелись некоторые методические указания и отобраны только те приёмы, «которые вполне удобоприменимы и пригодны в полицейском деле». Автор отказался от японской терминологии приёмов, применяя русскоязычные их названия, часть из которых актуальна до сегодняшнего дня, например, «рычаг». По сути, это было первое Наставление для полицейских России, по которым рекомендовалось

самостоятельно изучать боевые приёмы борьбы. При этом ряд приёмов, пусть с несколько изменёнными названиями и способами их выполнения, находит отражение и в современных Наставлениях для российских полицейских.

И всё-таки создателем первой отечественной системы рукопашного боя для полиции специалисты признают Ивана Владимировича Лебедева — автора официального полицейского руководства «Самооборона и арест», изданного «по распоряжению Петроградского градоначальника князя А.Н. Оболенского в 1915 году». При этом сам автор, знаменитый специалист спортивной борьбы «дядя Ваня», в 1914 г. апробировал свою систему, обучив в своей школе тридцать городских — служащих уголовной полиции Санкт-Петербурга. Следует отметить, что и второй специалист, обучавший российских полицейских самообороне, был спортсменом-борцом, прекрасно владеющим методами обучения приёмам борьбы.

Конечно, непосредственной преемственности методика, созданная И.В. Лебедевым для обучения полицейских царской России, в стране Советов получить не могла. Но предложенные этим «профессором атлетики» принципы обучения положительно сказались на создающейся методике обучения сотрудников советской милиции, основоположниками которой стали родоначальники отечественной системы самозащиты — В.А. Спиридонов и В.С. Ощепков.

Виктор Афанасьевич Спиридонов, бывший офицер царской Армии, самостоятельно изучавший приёмы джиу-джитсу, стал одним из авторов пособия для красноармейцев «Способы защиты и нападения без оружия. Французская борьба, бокс, джиу-джитсу», вышедшего в 1925 году. А уже в 1927 г. он публикует книгу «Руководство самозащиты без оружия по системе джиу-джитсу», адресованную сотрудникам правоохранительных органов — ОГПУ. В.А. Спиридонов с 1920 г. преподавал джиу-джитсу курсантам Московской школы милиции. Он первым классифицировал боевые приёмы борьбы, применив русскую терминологию. Ему принадлежит авторство таких терминов как «дожим кисти», «удержание», «узел» и других. Да и название национальной российской борьбы САМБО было придумано В.А. Спиридоновым, трансформируясь сначала из «САМ» и «САМОЗ» в привычную сегодня аббревиатуру.

В.А. Спиридонов понимал, что без тренировок в условиях сопротивления сложно добиться существенных навыков, необходимых для задержания правонарушителей, поэтому включил в занятия соревновательный метод по правилам, исключая удары и



опасные приёмы. Но броскам автор уделял мало значения, считая их лишь вспомогательными действиями, поэтому борьба проводилась, в большей степени, лёжа, а болевые и удушающие приёмы разрешалось проводить в стойке.

Как раз роль бросков в спортивном компоненте служебно-прикладной подготовки сотрудников ОВД прекрасно понимал Василий Сергеевич Ощепков, обладатель чёрного пояса мастера дзюдо, полученного им в японской школе Кодокан. Вернувшись после обучения из Японии в Россию в 1914 году, В.С. Ощепков организовал во Владивостоке первую отечественную секцию дзюдо. Приняв советскую власть, он был командирован в Японию для выполнения заданий военной разведки. В 1926 г. он отзывается в СССР, успевает выпустить во Владивостоке в 1927 г. курс инструкторов по дзюдо. В 1927-1929 годах он работает в Новосибирске, а с сентября 1929 г. он работает в Москве — в ЦДКА, ГЦОЛИФКе. В 1930 г. он приглашается на работу в Центральную высшую школу Рабоче-крестьянской милиции, где активно работал до 1934 г. В.С. Ощепков проводил с курсантами занятия по собственной методике, в основе которой были обязательные спортивные занятия борьбой дзюдо, в которых броски имели ведущее значение. При этом он скептически относился к целесообразности обучения курсантов болевым приёмам задержания в стойке по системе Спиридонова, считая более практичным проведение их после сбивания противника в партер.

И это был далеко не единственный повод для разногласий двух выдающихся специалистов рукопашного боя, предопределивших конфликт их взаимоотношений. Методика подготовки сотрудников милиции В.А. Спиридонова к тому времени была признана официальной, точка зрения В.С. Ощепкова в руководстве поддержки не получила и в 1934 г. он увольняется из высшей школы милиции. Неоднократные попытки Ощепкова отстоять свою правоту успеха не имели, а разрабатываемая им, параллельно со спиридоновской САМОЗ, новая система борьбы, в своём названии «борьба вольного стиля дзюу-до», имела прямое указание на японское происхождение её истоков. В 1937 году, в разгар сталинских репрессий, это сыграло трагическую роль, октябрьской ночью В.С. Ощепков был арестован и вскоре умер в Бутырской тюрьме.

В дальнейшем, один из его наиболее талантливых учеников, Анатолий Аркадьевич Харлампович, продолжил и завершил разработку нового вида спортивной борьбы, получившей сначала название «борьба вольного стиля». Опасный в то время термин «дзюу-до», напомиравший о японских корнях борьбы, из названия был вычеркнут.

В июне 1938 г. в г. Москве проводятся первый Всесоюзный сбор тренеров и учебно-методическая конференция, на которых определилось развитие нового вида борьбы. С важными докладами на конференции выступил старший тренер сбора А.А. Харлампович.

День издания Приказа ВКФКиС от №633 «О развитии борьбы вольного стиля» 16 ноября 1938 г. стал днём рождения новой борьбы, в 1946 г. получившей современное название САМБО. А.А. Харламповичем была усовершенствована систематика, терминология всех разделов самбо и методика обучения приёмам, соревнования стали проводиться от Первенств клубов до Чемпионатов России, Европы и мира. Именно благодаря А.А. Харламповичу самбо приобрело широкую популярность и общую доступность, позволившую ей выйти на международный уровень, а в России стать национальным видом спорта.

В настоящее время боевые приёмы борьбы, построенные на основе самбо, являются ведущим компонентом в Программах физической подготовки полицейских России, в которых также большое внимание уделяется развитию всех физических качеств — силы, выносливости, быстроты, ловкости и гибкости. Для этого в Методике физической подготовки сотрудников правоохранительных органов рекомендуется использовать упражнения легкой атлетики, прикладной гимнастики, спортивные игры, плавание и лыжи (при возможности), преодоление полосы препятствий, изучение техники и тактики боевых приёмов борьбы. В то же время необходимо отметить, что массово соревновательный метод обучения БПБ, как и 80 лет назад, фактически не применяется.

Обучение приёмам самозащиты в образовательных организациях МВД России сведено к обретению курсантами и слушателями навыков демонстрации решения задач, связанных с ограничением передвижения ассистента, не оказывающем существенного сопротивления. При этом целью занятий по БПБ, указанной в Наставлении-2012, является формирование навыков применения боевых приёмов борьбы и обеспечения личной безопасности сотрудников, воспитания смелости, решительности и находчивости. Но такая цель мало согласуется с предлагаемым содержанием занятий, предусматривающим только изучение приёмов и тренировку в их выполнении.

Раздел учебно-боевой практики Наставления предусматривает спортивный компонент в виде проведения учебно-тренировочных поединков по единоборствам, но только для специальных подразделений. Для остальных сотрудников МВД России в разделе указаний по проведению занятий по БПБ предлагается



при совершенствовании приёмов в качестве усложняющих условий применять «учебные схватки по заданиям руководителя учебной группы». Но критерием уровня владения БПБ является только демонстрация их выполнения, что не может являться стимулирующим фактором для обучения борьбе. Специалистами самозащиты отмечается, что только в противоборстве с реально сопротивляющимся напарником (а не просто послушным ассистентом) можно приобрести навыки тактических действий, ведь тактика и проявляется в способах преодоления сбивающих факторов, важнейшим из которых выступает сопротивление соперника.

Чтобы выполнить приём на ассистенте, даже изображающем «нарастающее сопротивление», не требуется «смелости, решительности и находчивости». А у сотрудника, обученного навыкам демонстрации приёмов, не сформируются навыки их применения в экстремальной ситуации. В этой связи возникает закономерный вопрос, сможет ли такой полицейский «обеспечить личную безопасность», тем более, безопасность окружающих?

Методика подготовки сотрудников правоохранительных органов в своей основе содержит такие виды спорта как самбо и дзюдо, поэтому занятия ими на уровне массового спорта просто необходимы. Но подобный подход не находит отражения в Наставлении, соответственно, и не востребован в Программах по физической подготовке полицейских.

В 1932 г. вышел комплекс ГТО II ступени, в который был включён раздел системы самозащиты, разработанный В.С. Ощепковым. В этот раздел были включены в качестве обязательного компонента «вольные схватки», поскольку, по мнению автора «...без сохранения спортивных принципов нельзя достичь практического освоения этой системы, невозможно овладеть техникой и развить ориентировку в комбинированном применении изученных приёмов...». Бескомпромиссные схватки по самбо и дзюдо позволяют полицейским наиболее эффективно обучаться самозащите без особых опасений за свою жизнь и здоровье. Именно такого отношения к спорту добивался В.С. Ощепков, работая в высшей школе милиции в 1930-1934 годах, но не был услышан.

Краткий экскурс в историю развития боевых приёмов борьбы позволил выявить, что основы методики обучения полицейских в России закладывались специалистами спортивной борьбы, которые прекрасно понимали, что сотрудникам правоохранительных органов без практических поединков на спортивной основе невозможно обрести навыки преодоления сопротивления правонарушителей.

Сегодня, когда Президент России В.В. Путин возрождает комплекс ГТО, возвращая на путь занятий физической культурой всё население страны, необходимо в Методику подготовки сотрудников полиции широко внедрять массовый спорт и, в первую очередь, такие виды как самбо и дзюдо. Это необходимо не ради спортивных успехов, а в целях достижения сотрудниками более высокого уровня своего профессионализма.

Литература

1. Приказ МВД РФ № 1025 от 13 ноября 2012 г. «Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации».
2. Лукашев М.Н. На заре российских систем рукопашного боя / М.Н. Лукашев. — М.: Будоспорт, 2003 — 124 с.
3. Ознобишин Н.Н. Искусство рукопашного боя / Н.Н. Ознобишин — М.: ФиС, 1999. — 78 с.
4. Овчинников, В.А. Исторический анализ целей и содержания различных безоружных единоборств / В.А. Овчинников, Ю.А. Шапошников, Р.А. Исаев. Вестник Волгоградской академии МВД России, №3 — Волгоград: ВА МВД России, 2012 — с. 137-141.
5. Организация и методика проведения занятий по специальной физической подготовке в образовательных учреждениях МВД России: Учебно-методическое пособие — М.: ЦОКР МВД России, 2008. — 216 с.
6. Сагалеев А.С. Актуальность исследования спорта как модели деятельности человека в экстремальных условиях в контексте дихотомии «Восток-Запад» / С.В.Калмыков, А.С.Сагалеев // Теория и практика физической культуры. -2000.- №10.- С. 38-40.



УДК 60
ББК 22

ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ ФУНДАМЕНТАЛЬНОЙ И ПРИКЛАДНОЙ НАУКИ С ПРОИЗВОДСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ НА ОСНОВЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, РЕАЛИЗУЮЩЕЙ ПРОЦЕССЫ УПРАВЛЕНИЯ В ИНТЕГРИРОВАННОМ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОМ ЦИКЛЕ NBICS-ИННОВАЦИЙ

ЕВГЕНИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ЛОГИНОВ

*доктор экономических наук,
дважды лауреат премии Правительства РФ
в области науки и техники, заместитель директора,
Институт проблем рынка РАН*

E-mail: evgenloginov@inbox.ru;

ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ ЗЕЛЕНСКИЙ

*кандидат экономических наук, докторант
Российского государственного гуманитарного университета*

E-mail: instityeb@mail.ru

*Исследование проведено при финансовой поддержке
российского фонда фундаментальных исследований (проект №15-06-03014 а)*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы оптимизации функциональных взаимосвязей участников научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций (оргструктур фундаментальной и прикладной науки, проектирования, производства и пр.) на основе информационной инфраструктуры, реализующей процессы управления в интегрированном научно-техническом цикле. Анализируется комплекс факторов, лежащих в основе модернизации управления научно-производственной суперсистемой России с целью активизации инновационных преобразований российских научных и производственных структур. Исследуется механизм оптимизации организационных взаимодействий в промышленности путем определения ключевых зон в различных сегментах научно-производственной суперсистемы, вызывающих коренные изменения в научно-технических бизнес-циклах.

Ключевые слова: экономика, промышленность, наука, образование, научно-технический цикл.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы оптимизации функциональных взаимосвязей участников научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций (оргструктур фундаментальной и прикладной науки, проектирования, производства и пр.) на основе информационной инфраструктуры, реализующей процессы управления в интегрированном научно-техническом цикле. Целью работы является анализ комплекса факторов, лежащих в основе модернизации управления научно-производственной суперсистемой России для активизации инновационных преобразований российских научных и производственных структур. Исследован механизм оптимизации организационных взаимодействий в промышленности путем определения ключевых зон в различных сегментах научно-производственной суперсистемы, вызывающих коренные изменения в научно-технических бизнес-циклах.

Keywords: economy, industry, science, education, science and technology series.

Россия имеет как объективные преимущества, так и значительные потенциальные возможности развития национальной экономики за счет нарабатанных в советский период заделов науки и техники, развитых в последнее десятилетие.

Поэтому ключевым вопросом совершенствования организационных аспектов регулирования широкого спектра процессов функционирования и взаимодей-

ствия организаций фундаментальной и прикладной науки с производственным сектором для создания новых типов отраслей на научно-технологической базе NBICS-инноваций является переход к новой структуре организационного и экономического управления научными и производственными структурами на основе интеграции научных и производственных операционных звеньев в рамках единой научно-технологической



цепочки на основе использования организационно-технологических моделей конвергенции науки, технологий и производства при NBICS-конвергенции [7].

Стратегия перехода к новой структуре организационного и экономического управления научными и производственными структурами требует взаимосвязанного комплекса организационных, аппаратных, программных решений, которые используются для перехода к технологиям управления XXI в. и модернизации управления научно-производственной суперсистемой России для активизации инновационных преобразований российских научных и производственных структур, отвечающих приоритетам формирования развитой национальной инновационной системы. Центры облачных информационно-вычислительных сервисов и grid-сети способные решать задачи по обслуживанию НИОКР, реализуемых научными и производственными структурами являются важным элементом обеспечения научно-технических преобразований в промышленности нашей страны.

В современных условиях необходимо повышение научно-технического уровня и динамичности процессов развития промышленности России при модернизации на базе современных программно-технических средств, прежде всего — суперкомпьютерных технологий и современных средств телекоммуникации с превращением их в инновационное (научно-техническое) ядро всей промышленности России.

Однако, предлагаемые экономические и организационные решения касаются, прежде всего, отраслевого и регионального управления научными и производственными структурами, которое является системообразующим [12]. При этом требуется еще больший спектр применения современных программно-технических средств по всей цепочке движения инноваций [9].

Отличительной особенностью современного периода развития российской промышленности является усложнение процессов научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций. Данная ситуация требует:

- активизации качественно новых управленческих компетенций организационного и экономического управления;
- осуществления стратегической трансформации процессов и процедур управления научно-производственной суперсистемой в условиях перехода к системе индустриальных производств, опирающихся на информационно-вычислительные сервисы, для эффективной и оперативной совместной [в том числе одновременной, параллельной] работы сегментов научных и производственных структур как базы для формирования научно-производственной суперсистемы России на научно-технологической базе NBICS-инноваций;

- глобализационного конструирования новых управленческих полей на основе сложных аналитических (в том числе прогнозных) моделей, компоновки сложных процессов управления состоянием научно-производственной суперсистемы, а также принятия решений в отношении вложения инвестиций.

Эти требования удовлетворяются путем наращивания технических возможностей существующих информационных систем и их научно-технического уровня, а также существенного расширения специализированного информационно-организационного координирования [10].

Развитие научных и производственных структур с опорой на разработку и реализацию интеллектуальных систем и баз знаний как основы создания единого научно-технологического пространства является качественно новым техническим уровнем развития отечественной экономики, создающим положительный мультипликативный эффект:

- развитие новых современных программно-технических средств, прежде всего — суперкомпьютерных технологий и современных средств телекоммуникации, освоение принципиально новых моделей управления научными и производственными структурами как основы для формирования научно-производственной суперсистемы России на научно-технологической базе NBICS-инноваций;
- развитие новых технологических решений в сфере новой индустриализации в промышленности России;
- повышение эффективности использования инноваций;
- востребованность и развитие отечественного научно-технического потенциала, подготовка и профессиональная поддержка квалифицированных кадров.

Формирование нового уровня экономической эффективности научно-производственной суперсистемы на основе информационно-вычислительной поддержки цепочки фундаментальной и прикладной науки, цифрового проектирования, производства открывает новые возможности для научно-технологических прорывов по приоритетным направлениям развития науки и техники, а также реализации модернизационных программ национальной значимости, результаты которых имеют общегосударственное значение и компоновки набора устойчивых состояний организационного взаимодействия экономических агентов в рамках суперсистемы через структурирование инвестиций как своего рода системы мироформирующих факторов инновационных процессов [6].

Все это позволяет продвигаться в направлении



активизации научно-технических процессов путем синхронизации инвестиционных циклов, отвечающих приоритетам формирования научно-производственной суперсистемы России на научно-технологической базе NBICS-инноваций формирования развитой национальной инновационной системы [8].

Последующая интеграция механизмов, формирующих выстраивание диверсифицированных связей с общей информационно-технологической платформой на базе выработки оптимальных организационных схем научно-производственной цепочки и системой управления научными и производственными структурами на единых принципах новой индустриализации позволит, в конечном итоге, сформировать информационное пространство управления, отвечающее задачам системной оптимизации управления постиндустриальными факторами конкурентоспособности. Рассматриваемое информационное пространство управления интеллектуальной экономики может быть создано на основе специализированных информационно-вычислительных сред с интеллектуальными интерфейсами, модулями, средствами представления и хранения знаний и создания на этой основе интеллектуальных систем и баз знаний, обеспечивающих эффективную работу с различными информационными ресурсами, комплексное решение задач инженерии знаний (поиска, накопления и анализа знаний) и поддержки принятия решений.

Интеллектуальная экономика приведет к формированию новых типов рыночных отношений между участниками процессов научной и производственной деятельности [2].

В результате открываются дополнительные возможности обеспечения эффективной интеграции структур российского научно-технологического комплекса в глобальную инновационную систему, подтверждения статуса России как мировой научной державы через образование кластеров когерентно взаимодействующих экономических агентов в сфере науки и производства при NBICS-конвергенции, а также к применению новых бизнес-моделей научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций, которые будут изменяться по мере формирования непрерывной цепочки модернизационных событий.

Все это свидетельствует о необходимости применения системного подхода к информационно-вычислительной поддержке цепочки фундаментальной науки, НИОКР, цифрового проектирования, детального планирования производственных и сбытовых процессов как на факторы, определяющие сокращение периода инновационного цикла, ускорение темпов обновления продукции и создание технологий каркаса научно-технической базы российской экономики XXI в. (рис.1).

Как видно на рисунке, для оптимизации организационных взаимодействий в промышленности не-

обходимо определение ключевых зон в различных сегментах научно-производственной суперсистемы, вызывающих коренные изменения в научно-технических бизнес-циклах.

При этом, выработка интеллектуального формата преобразования экономики России с учетом перспективных задач управления сверхсложными системами, какой является НИС России [в перспективе, НИС ЕАЭС] с опорой на NBICS-инновации мирового уровня, может рассматриваться как интегрирующий элемент управления процессами модернизации широкого спектра предприятий российской промышленности [13]. Результатом также является преодоление ранее существовавших ведомственных, организационных, информационных, технических и т.п. ограничений для эффективной и оперативной совместной работы сегментов научных и производственных структур со значительно более высоким уровнем сложности системных взаимосвязей и, соответственно, решаемых задач новой индустриализации [1].

Структурирование процессов координированности научно-технических циклов с учетом корпоративной анклавности и территориальной рассредоточенности научных организаций и промышленных предприятий в экономике России в условиях нарастания нелинейности и ситуационной неопределенности вследствие глобальных экономических и т.п. флуктуаций должно осуществляться с использованием вычислительных кластеров и в перспективе оболочек облачных информационно-вычислительных сервисов [4]. В свою очередь, каждый уровень координированности научно-технических цепочек [от научного поиска и передового инженерно-технического творчества до промышленного производства], представляет собой совокупность определенных элементов, взаимодействующих между собой вследствие единства научно-технической цепочки [3].

Целью структурирования процессов координированности научно-технических циклов является компенсация нестационарности условий научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций путем обеспечения координированности управления функционированием и развитием научных и производственных структур.

При этом требуется создание специализированных управленческих систем в рамках системообразующей инфраструктуры, реализующей функции в интегрированном научно-техническом цикле, где симуляция, эксперимент и теория взаимодействуют в центрах облачных информационно-вычислительных сервисов в НИС России [в перспективе, НИС ЕАЭС] с опорой на NBICS-инновации мирового уровня как инструмента системной оптимизации развития национальной экономики, других отраслей и секторов национального хозяйства (рис.2).



Как видно на рисунке, оптимизация функциональных взаимосвязей участников научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций на основе информационных услуг и вычислительных сервисов должна реализовываться в рамках системообразующей инфраструктуры, реализующей функции в интегрированном научно-техническом цикле.

Важным условием успешности таких действий является модернизация отраслевого и регионального управления для обеспечения устойчивого и эффективного функционирования научно-производственной суперсистемы с учетом внедрения сегментов трансграничного инновационного трансферта, которые открывают новые пути улучшения международных научных и научно-производственных коопераций с участием российских компаний и компоновки набора устойчивых состояний организационного взаимодействия экономических агентов в рамках суперсистемы для повы-

шения конкурентоспособности науки и производства при NBICS-конвергенции с выходом на рост прибыли и капитализации [5].

Учитывая особенности сложившегося механизма управления процессами функционирования и развития научных и производственных структур для повышения эффективности процессов выхода российской промышленности на новое качество управления НИС России [в перспективе, НИС ЕАЭС] с опорой на NBICS-инновации мирового уровня и придания на этой основе инновационного импульса всему научно-техническому комплексу России, задачи развития оптимизации кооперационных связей и взаимодействия между структурами научных организаций и производственных предприятий необходимо учитывать в инвестиционных проектах российских научных и производственных структур и программах федеральных ведомств и региональных властей.

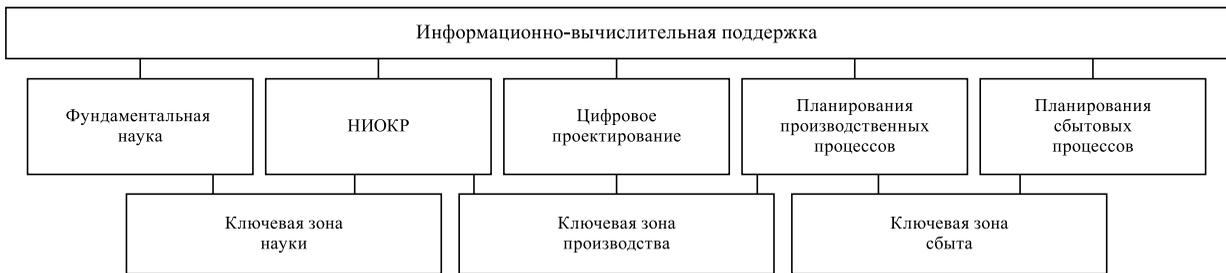


Рис.1. Оптимизация организационных взаимодействий на основе определения ключевых зон в различных сегментах научно-производственной суперсистемы

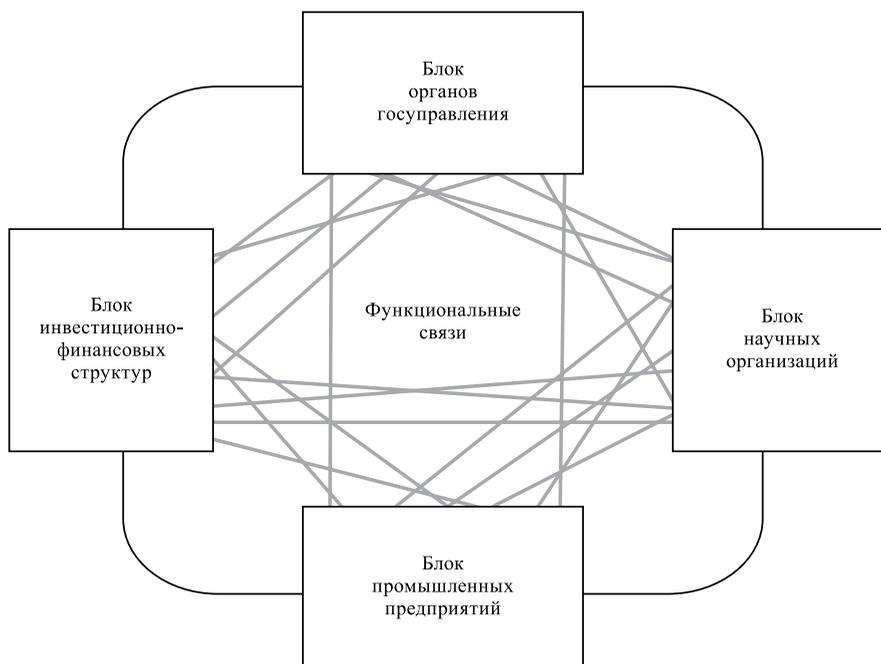


Рис. 2. Структура специализированных управленческих систем в рамках системообразующей инфраструктуры, реализующей функции в интегрированном научном цикле

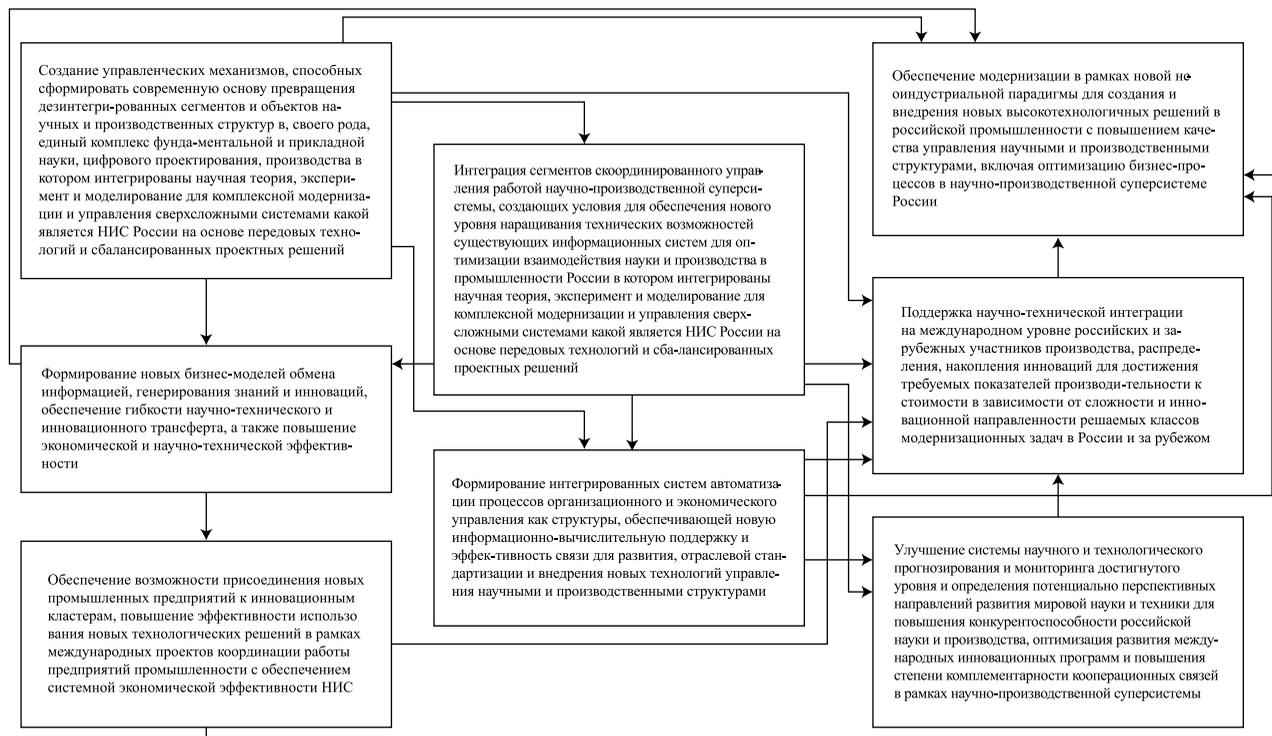


Рис. 3. Система взаимосвязей стратегических целей реализации новых принципов построения организационной структуры научно-технической сферы России

Как видно из рисунка, динамические изменения условий функционирования и развития научных и производственных структур определяют границы стратегических действий и предъявляют новые требования к организационной структуре с опорой на повышение эффективности организационных, экономических и т.п. моделей сложных процессов взаимодействия науки и производства при NBICS-конвергенции.

Такая стратегия может быть реализована путем формирования целенаправленной политики разработки современных программно-технических комплексов систем управления в рамках научно-производственной суперсистемы в условиях новой индустриализации. Данные меры должны быть реализованы на основе систем прогнозирования, мониторинга и управления процессами функционирования и развития научных и производственных структур, взаимодействующих в сфере научно-технической деятельности в сфере NBICS-инноваций для органов государственного управления и хозяйствующих субъектов, ориентированных на дальнейшее развитие новых организационно-технологических направлений, адаптированных к гонке современных программно-технических средств, прежде всего — суперкомпьютерных технологий и современных средств телекоммуникации.

Литература

1. Агеев А. Государственный комитет по научно-технической политике: центр сетевой концентрации на-

учно-технических связей в ключевых областях знания для интегрированного управления в сфере науки и техники. // Экономические стратегии. 2014. № 8. С.12-20.

2. Деркач А.К. Мирохозяйственная адаптация форм и методов привлечения долгосрочных инвестиционных средств для реализации инвестиционных проектов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 9. С. 117-119.

3. Деркач А.К. Проблемы системной оптимизации взаимодействия государственных, общественных и корпоративных финансов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 7-1. С. 192-194.

4. Зеленский В.А. Организационно-экономические механизмы интегрированного управления научно-техническим комплексом России // Экономические науки. 2012. № 95. С. 111-116.

5. Зеленский В.А. Системные основы решения управленческих задач взаимодействия фундаментальной и прикладной науки с производственным сектором в промышленности России // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2013. № 6. С. 133-139.

6. Логинова В.Е. Проблемы перехода российской экономики к новому технологическому базису на основе развития НИС России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук, 2013, №8. С.114-116.

7. Лукин В.К. Развитие регионального сегмента российской финансовой системы в условиях глобали-



зации // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2013. № 4. С. 241-245.

8. Лукин В.К. Формирование взаимосвязанного комплекса организационных инструментов обслуживания финансовых программ // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2013. № 4. С. 245-249.

9. Петров Д.В. Мирохозяйственная адаптация организационных механизмов инвестиционного стимулирования модернизационных программ // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2014. № 1 (61). С. 226-231.

10. Проблемы управления национальной экономикой на основе стратегического оперирования инвестиционными факторами. — Краснодар: Кубанский социально-экономический институт, 2004. — 251 с.

11. Региональная модель управления экономикой промышленности. — Краснодар: Краснодарский юридический институт МВД России, 2001. — 209 с.

12. Сайфиева С.Н. Иностранные инвестиции в российской экономике // Вестник Казахского университета экономики, финансов и международной торговли. 2013. № 1. С. 46-56.

13. Хуако Х.Ш. Разработка механизма мультипликации инвестиционных ресурсов с опорой на заемные средства // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2014. № 1 (61). С. 264-269.

14. Цветков В.А., Борталевич С.И., Логинов Е.Л. Стратегические подходы к развитию энергетической инфраструктуры России в условиях интеграции национальных энергосистем и энергорынков. — М.: ИПР РАН, 2014. — 511 с.

15. Цветков В.А., Петраков Н.Я. К вопросу о реорганизации науки и наукоемкого сектора // Экономист. 2013. № 10. С. 3-15.

16. Шевченко И.В., Литвинский К.О. Устойчивое развитие: мировой опыт и проблемы России // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 13. С. 3-10.

17. Шевченко И.В. Финансовое регулирование российской экономики как макрокогерентной системы в условиях нелинейной экономической динамики // Финансы и кредит. 2013. № 22. С. 17-22.

References

1. Ageev A. The State Committee for Science and Technology Policy: The center setting concentration of scientific and technical ties in key areas of knowledge for integrated management in the field of science and technology. // Economic strategy. 2014. № 8. Pp.12-20.

2. Derkach A.K. Worldeconomy adaptation of forms and methods of attracting long-term investment of funds for investment projects // Actual problems of the humanities and the natural sciences. 2013. № 9. Pp. 117-119.

3. Derkach A.K. System optimization problem of interaction of state, public and corporate finance // Actual problems of the humanities and the natural sciences. 2013. № 7-1. Pp. 192-194.

4. Zelensky V.A. Organizational and economic mechanisms of integrated scientific and technical complex of Russia // Economics. 2012. № 95. Pp. 111-116.

5. Zelensky V.A. System management tasks bases interaction of fundamental and applied science with the productive sector in the industry of Russia // Bulletin of the Russian State University for the Humanities. 2013. № 6. Pp. 133-139.

6. Loginov V.E. Problems of transition of the Russian economy to the new technological-sky basis through the development of NIS Russia // Actual problems of Arts and Sciences, 2013, №8. Pp.114-116.

7. Lukin V.K. Development of the regional segment of the Russian financial system in the context of globalization // Economy. Right. Print. Bulletin KSEI. 2013. № 4. Pp. 241-245.

8. Lukin V.K. Formation of an interconnected complex of organizational maintenance tools of financial programs // Economy. Right. Print. Bulletin KSEI. 2013. № 4. Pp. 245-249.

9. Petrov D.V. Worldeconomy adaptation of institutional mechanisms to stimulate investment modernization programs // Economy. Right. Print. Bulletin KSEI. 2014. № 1 (61). Pp. 226-231.

10. Problems in the management of the national economy on the basis of a strategic operatorintegration-investment factors. — Krasnodar: Kuban Social and Economic Institute, 2004. — 251 p.

11. The regional model of economic management industry. — Krasnodar: Krasnodar Law Institute of the Russian Interior Ministry, 2001. — 209 p.

12. Sayfieva S.N. Foreign investment in the Russian economy // Herald Kazahskogo University of Economics, Finance and International Trade. 2013. № 1. Pp. 46-56.

13. Huaca K.S. Develop a mechanism animation investment resources relying on borrowed funds // Economy. Right. Print. Bulletin KSEI. 2014. № 1 (61). Pp. 264-269.

14. Tsvetkov V.A., Bortalevich S.I., Loginov E.L. Strategic approaches to the development of energy infrastructure in Russia in terms of integration of national energy systems and energy markets. — M.: IPR RAS, 2014. — 511 p.

15. Tsvetkov V.A., Petrakov N.Y. On the question of the reorganization of science and high technology s-torus // The Economist. 2013. № 10. Pp. 3-15.

16. Shevchenko I.V., Litvinsky K.O. Sustainable development: international experience and problems of Russia // Regional economy: theory and practice. 2007. № 13. Pp. 3-10.

17. Shevchenko I.V. Financial regulation of the Russian economy as makrokogerental system in terms of nonlinear economic dynamics // Finances and Credit. 2013. № 22. Pp. 17-22.



УДК 60
ББК 22

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОМПЬЮТЕРИЗИРОВАННОЙ ДИАГНОСТИКИ НАРУШЕНИЙ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ НИЖНЕЙ ЧЕЛЮСТИ У ПАЦИЕНТОВ С ПАТОЛОГИЕЙ ВНЧС

АЛЕКСЕЙ БОРИСОВИЧ ПЕРЕГУДОВ,
доктор медицинских наук, профессор кафедры
комплексного зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова;
ВЯЧЕСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ ЛАРИОНОВ,
кандидат медицинских наук, доцент кафедры
комплексного зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова;
АЛЕКСЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ СТУПИНКОВ,
кандидат медицинских наук, доцент кафедры комплексного
зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова;
ЧЖАН ЦЯНЬ,
аспирант кафедры комплексного
зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова ;
ВЯЧЕСЛАВ ЭДУАРДОВИЧ ЛАРИОНОВ,
клинический ординатор кафедры
комплексного зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова;
СВЕТЛАНА ИВАНОВНА МАЛЮК,
заведующая терапевтическим отделением
медицинского центра при ГлавУПДК, врач-стоматолог высшей категории
ЛЮДМИЛА АЛЕКСАНДРОВНА ПАНЮШКИНА,
клинический ординатор кафедры комплексного
зубопротезирования МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается один из алгоритмов диагностики заболевания зубочелюстной системы с использованием современной аппаратуры Bio Pak, Bio JVA (компания Bio Research, США), T-Scan.

Ключевые слова: смещение суставного диска с репозицией, медиальное смещение диска с репозицией, электромиография жевательных мышц, суммарный вектор нагрузки, миодинамическое равновесие.

Annotation. In this article one of algorithms of diagnosis of a disease of zubochelestny system with use of the modern equipment Bio Pak, Bio JVA is considered (company Bio Research, USA), T-Scan.

Keywords: shift of an articulate disk with a reposition, medial shift of a disk with a reposition, an electromyography of chewing muscles, a total vector of loading, miodinamicheskyy balance.

Большое значение уделяется совершенствованию современных компьютеризированных методов диагностики и оптимизации выбора ортопедического лечения пациентов с отсутствием дистальных опорных зон и нарушением пространственного позиционирования нижней челюсти (Антоник М. М. с соавт., 2011. , Шемонаев В. И. с соавт., 2011; Decker J. D., 2006). Зубочелюстные аномалии и деформации являются довольно распространенной патологией. Утрата зубов приводит к целому ряду функциональных нарушений, сказывающихся на состоянии зубочелюстной системы. У пациентов с мышечносуставной дисфункцией ВНЧС выявляются в 91% — дефекты в боковых участках зубных рядов, в 53% — имеются преждевременные контакты, в 58% — дефекты коронковой части моляров и премоляров, в 81,6% — снижение высоты нижнего от-

дела лица, в 60% — некачественные зубные протезы (Т.А.Сергеева.1997г). По данным В.А. Семкина с соавт. (1997), изучавших клинико-рентгенологические проявления мышечного дисбаланса ВНЧС у пациентов ортогнатический прикус встречается у 76,35 %, у 23,65 % отмечалось нарушение прикуса, а у 91,2 % человек установлена вторичная частичная адентия с односторонними или двусторонними концевыми дефектами нижних или верхних зубных рядов. В исследовании И.Ю.Семенова (1997) причиной активации мышечных триггерных точек в 67% случаев явились одонтогенные нарушения, из них в 75% окклюзионная дисгармония и частичная вторичная адентия с односторонним типом жевания. Они, как правило, сочетаются с морфологическими и функциональными изменениями в челюстно-лицевой области. При этом определяются нарушения окклюзионных взаимо-



отношений зубов и зубных рядов, жевательных мышц и височно-нижнечелюстного сустава (ВНЧС), изменяются функции жевания и речи, нарушается эстетический оптимум (Каливраджиян Э.С., 2003; Арутюнов С.Д. с соавт., 2004; Дмитриенко С.В. с соавт., 2006; Персин Л.С., 2006; Лебеденко И.Ю. с соавт., 2010). Потеря жевательных зубов (опорных зон), отвечающих за стабилизацию центральной окклюзии, вызывает снижение высоты нижнего отдела лица. При двусторонней потере дистальных опорных зон нижняя челюсть смещается назад и вверх, происходит смещение мышечковых отростков кзади, а суставных дисков — кпереди, что вызывает нарушение окклюзионных взаимоотношений зубных рядов во фронтальном отделе, формируется глубокое рецезовое перекрытие. (С.Б.Фишев, Д.С.Дмитриенко, А.Г.Климов., 2008г; В.А.Хватова., 2008г). Костные артикулирующие поверхности, суставной диск и связочный аппарат находятся в состоянии функциональной перегрузки, меняется динамика функционирования жевательной мускулатуры, что приводит к их быстрой утомляемости и спазму. Состояние субкомпенсации характеризуется патологическими и морфологическими изменениями, а декомпенсация — деструктивными нарушениями артикулирующих поверхностей костных элементов (скат суставного бугорка, мышечковый отросток), травме биламинарной зоны и нарушению гемодинамики тканей в области ВНЧС (Д.В.Кравченко, 2007; В.А.Хватова., 2009). Хроническая дисфункция жевательных мышц приводит к их гиперактивности, функциональным перегрузкам и в конечном итоге, к болезненному спазму мышц и дисковым нарушениям (Brossman R.E. 1995). В клинике кафедры комплексного зубопротезирования МГМСУ им.А.И.Евдокимова, нами было проведено обследование: 10 пациентов с интактными зубными рядами, которые и образовали первую группу и 30 пациентов с нарушением дистальных опорных зон в возрасте от 40 до 65 лет, которые составили вторую группу. У 28 пациентов с жалобами на эстетические и функциональные нарушения имелись ранее изготовленные несъемные или съемные ортопедические конструкции. Анализируя наличие дефектов зубных рядов, во 2-ой группе мы разделили ее на 2-е подгруппы. Пациенты с двухсторонними дефектами зубных рядов в количестве 22 человек составляют 1-ую подгруппу 2-ой группы, из них 14 женщин и 8 мужчин. В 2-ую подгруппу 2-ой группы вошли 8 пациентов с односторонними дефектами, из них 5 женщин и 3 мужчины.

Целью исследования нашей работы являлось совершенствование диагностики и профилактики нарушений пространственного позиционирования нижней челюсти у пациентов с краниомандибулярной дисфункцией, обоснование применения компьютеризированных методов электромиографии и электронно-биографии (Bio Pak -EMG Bio Research, США).

Метод поверхностной электромиографии (ЭМГ) позволяет определить изменения функционального состояния жевательных мышц в фазе восприятия жевательного давления. Данный метод позволяет объективно оценить степень выраженности патологическо-

го процесса при аномалиях окклюзии, правильность проведенного протезирования зубов, влияние изменения высоты нижнего отдела лица на развитие болевого синдрома мышечно-суставной дисфункции ВНЧС и патологии челюстно-лицевой области в целом.

Использование метода поверхностной электромиографии жевательных мышц, поднимающих нижнюю челюсть и воспринимающих окклюзионную нагрузку, позволяет проводить сравнительную оценку височных и собственно жевательных мышц. При этом медиальная крыловидная мышца, не доступна для поверхностной электромиографии, может быть оценена по показателям жевательных мышц, так как функционально они имеют прямую взаимозависимость и являются синергистами (Привес М.Г., Лысенков Н.К., Бушкович В.И., 1998). Наши исследования проводились с помощью портативного компьютеризированного 8-канального электромиографа Bio Pak — EMG (Bio Research, США), который является независимой составляющей диагностического комплекса Bio Pak.

ЭМГ — исследование пациентов 1-ой и 2-ой групп производилось согласно стандартному протоколу данного метода диагностики с помощью записи выполняемых функциональных проб:

1) Относительный физиологический покой нижней челюсти, 2) Физиологическая или привычная окклюзия, 3) Максимальное волевое смыкание зубных рядов, 4) Максимальное смыкание зубных рядов на ватных валиках.

Основным окном анализа после обработки выбранных фрагментов записи является EMG Summary. В данном окне отображаются цифровые значения активности всех исследуемых мышц, в среднем и каждой в частности. Кроме того, отображаются значения симметрии и синергии работы пар мышц.

Симметричность — показатель одновременной работы мышц правой и левой сторон, выражающаяся сокращением или расслаблением мышечных волокон. В программе Bio Pak измеряется в процентах (%) и отображается значком (↔). Синергия — показатель распределения уровня активности разноименных мышц одной стороны, выполняющих одну функцию. В данном исследовании височная и собственно жевательная мышцы. В программе Bio Pak измеряется в % и отображается значком (↓). В состоянии привычной окклюзии (полное смыкание без усилия) симметричное увеличение активности БЭП не более, чем в 2 раза, т.е. не более 4 мкV. было у пациентов 1-ой группы. Отмечаем повышенный уровень биоэлектрической активности височной и жевательной мышц в положении привычной окклюзии.

Вместе с тем, в окне EMG Summary имеется цветовая кодировка значений в зависимости от соотношения с нормой: зеленый — нормы (100-80%); желтый — пограничное состояние (79-64%); красный — недопустимый уровень значения и баланса биоэлектрической активности мышц (менее 63%). Нормой принято считать значение биоэлектрического потенциала мышц в состоянии относительно физиологического покоя



меньшим или равным 2 микровольт (мкV). Изменение данного показателя в большую сторону свидетельствует о наличии гиперактивного состояния мышц поднимающих нижнюю челюсть.

Вторую функциональную пробу записывали при равномерном плотном смыкании зубных рядов без усилия. Полученный результат сравнивался с показателем в покое. Допустимым значением нормы считается, показатель БЭП жевательных мышц, если он увеличился не более, чем в 2 раза.

Третью функциональную пробу записывали при максимальном сильном волевом сжатии (МВС) зубных рядов в привычной окклюзии. Оценивались как численные показатели работы жевательных мышц, так и показатели симметрии и синергии.

Четвертую в положении максимального волевого смыкания симметрия является идеальной, если показатели биоэлектрической активности правой и левой жевательных, а также височных мышц соответствуют друг другу.

В нашей работе всем пациентам, включенным в группы исследования, была проведена экспресс — диагностика ВНЧС с помощью аппарат компьютерной электромиографии ВНЧС Bio JVA (компания Bio Research, США). Данное исследование позволяет оценить состояние ВНЧС на первичном приеме и поставить предварительный диагноз. Кроме того, метод является неинвазивным, безболезненным и занимает не более 10 — 15 мин. Суставные колебания регистрировали 2-мя пьезоэлектрическими датчиками (акселерометры), расположенными в сенсорных корпусах, которые накладывали на кожу в области ВНЧС.

Датчики для записи сконструированы как наушники с фиксатором, место расположения датчиков определялось пальпаторно, они располагались в сагиттальной плоскости, на коже, в проекции ВНЧС, как правило, параллельно друг другу. Сигналы воспринимались основным электронным блоком и обрабатывались программным обеспечением Bio Pak для ноутбука.

Устройство позволяет проводить быстрый сбор данных, их обработку и показ с математическим преобразованием на ноутбуке. Запись проводили в течение 10 секунд одновременно с правого и левого ВНЧС.

Таким образом, по результатам экспресс диагностики в исследование включались пациенты с диагнозом функциональная норма и смещение суставного диска с репозицией в стадии физиологической адаптации, что в свою очередь соответствуют 1 и 2 стадиям американской классификации заболеваний ВНЧС (Wilkes С.Н.1989г). Классификация включает 5 стадий прогрессирования внутрисуставных патологических изменений в ВНЧС.

После обследования пациентов первой группы мы получили следующие данные.

Согласно полученным нами данным, средние показатели БЭП в 1-й группе составили: правая височная — 1.05 мкV, левая височная — 1.07 мкV, правая жевательная — 1.2 мкV, левая жевательная мышца — 1.17 мкV.

Следствием патологической биоэлектрической активности жевательной группы мышц является нарушение показателей симметрии и синергии с обеих сторон у 4 пациентов, симметричности БЭП: жевательной группы мышц 5 пациентов; ТА-5 пациентов; ММ-6 пациентов; синергии у 12 пациентов, L-5 пациентов, процентное соотношение показателей синергии в пределах нормы определялось у 2 пациентов. Норма по всем показателя была у 5 пациентов.

Результаты компьютерной электромиографии ВНЧС в первой группе пациентов также свидетельствовали об отсутствии патологических признаков. Показатели цифровых значений полного интеграла находились в пределах от 2,5 до 18,2 Па Гц, степень максимального открывания рта в контрольной группе не повышала 40-48 мм, значение интеграла на частоте выше 300 Гц находилось в пределе 0,5-2.8 Па Гц, что согласно инструкции к прибору трактуется как функциональная норма.

Результаты ЭМГ жевательных мышц в состоянии покоя у пациентов первой группы.

№ пациента	Височные мышцы(ТА)mv		Жевательные мышцы(ММ)mv		Симметрия ↔,%		Синергия↓,%	
	R	L	R	L	ТА	ММ	R	L
1	1.3	1.1	1.2	1.3	92%	93%	91%	87%
2	1.1	1.2	1.3	1.4	86%	85%	93%	92%
3	1.1	1.2	1.3	1.2	92%	92%	100%	84%
4	0.80	0.6	0.8	0.7	97%	91%	87%	81%
5	0.60	0.58	0.79	0.72	88%	89%	90%	87%
6	0.92	1.07	1.20	1.45	90%	85%	87%	86%
7	1.1	1.0	1.3	1.1	94%	92%	86%	85%
8	1.1	1.3	1.5	1.6	94%	92%	94%	94%
9	1.4	1.7	1.4	1.3	92%	93%	93%	85%
10	1.0	0.9	1.1	0.9	86%	84%	98%	99%

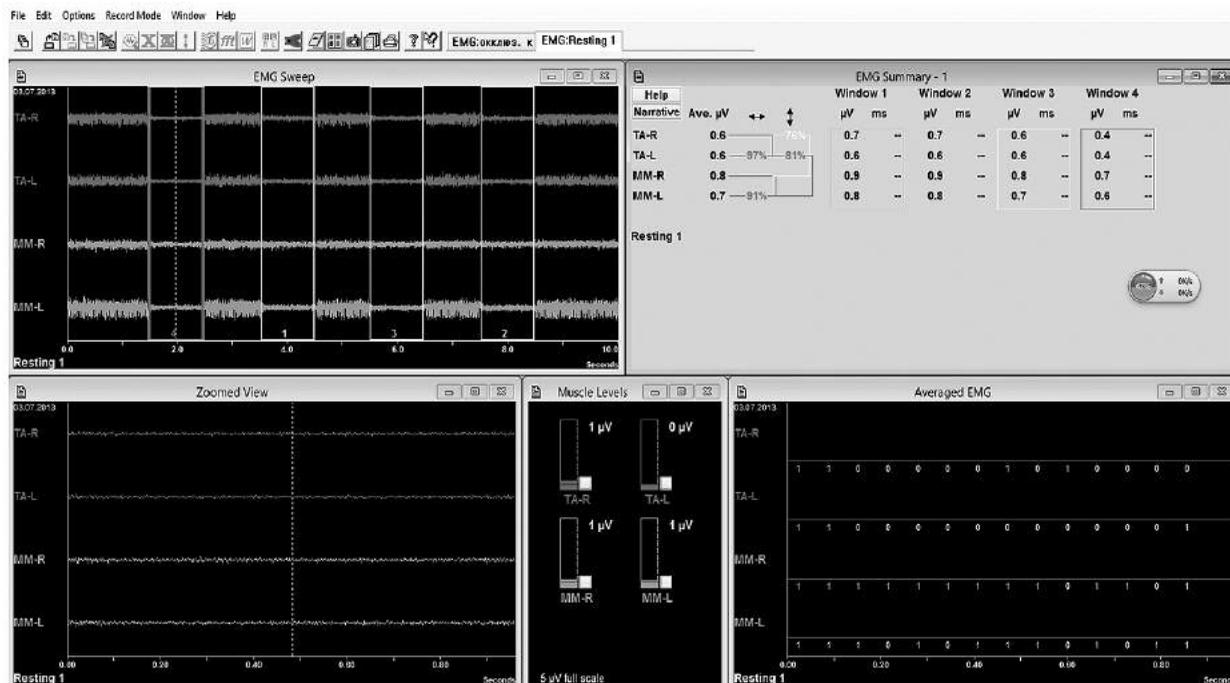


Рис 1. Bio Pak –EMG в положении физиологического покоя
 Полученные результаты ЭМГ височных и жевательных мышц справа и слева близки к показателям физиологической нормы.

Результаты электромиографии мышц жевательной группы в состоянии покоя у пациентов второй группы 1-ой подгруппы.

№ пациента	DS BioVJA		Височные мышцы (TA), mV		Жевательные мышцы (MM), mV		Симметрия ↔, %		Синергия ↑, %	
	L	R	L	R	L	R	TA	MM	L	R
1Ж	16	16	3.4	3.7	2.2	2.7	47	38	60	52
2Ж	16	16	4.2	3.3	3.7	1.6	78	43	93	52
3М	16	16	3.5	3.1	3.4	1.7	92	57	83	51
4Ж	16	16	2.8	2.5	2.0	5.7	72	36	57	38
5Ж	5	5	6.7	4.2	1.9	2.1	80	40	42	18
6М	5	4	5.5	9.2	2.1	3.6	57	60	38	40
7Ж	5	5	6.8	4.1	1.8	2.0	63	95	28	49
8М	5	4	6.2	8.4	1.7	3.6	50	74	27	41
9Ж	5	5	2.7	1.6	1.6	4.5	63	38	63	37
10Ж	5	5	5.8	4.3	1.5	2.1	76	75	26	44
11Ж	5	4	7.2	8.2	1.9	3.4	76	50	41	27
12М	16	16	3.5	3.1	2.6	2.2	92	56	80	52
13Ж	16	16	3.3	3.2	2.0	2.7	92	57	80	51
14М	16	16	4.3	3.4	2.6	2.4	86	52	66	35
15Ж	5	4	5.7	8.6	2.4	3.6	53	62	37	42
16Ж	5	5	6.5	7.4	2.0	2.5	83	80	32	31
17М	5	5	3.6	1.7	1.9	1.6	46	82	51	90
18Ж	16	16	4.3	3.3	2.9	1.5	92	50	64	35
19Ж	16	16	2.5	2.7	2.3	2.9	86	46	72	58
20М	5	5	6.8	4.1	1.8	2.0	63	95	28	49
21Ж	5	4	6.7	7.1	1.2	3.0	90	40	42	18
22М	16	16	2.7	3.6	2.1	2.3	84	61	81	52



Результаты электромиографии мышц жевательной группы в состоянии физиологического покоя у пациентов 2-й группы второй подгруппы

№ пациента	DS BioJVA		Височные мышцы (TA), mV		Жевательные мышцы (MM), mV		Симметрия ↔, %		Синергия ↓, %	
	L	R	L	R	L	R	TA	MM	L	R
1Ж	16	N	4.3	2.5	2.5	2.4	57	96	58	97
2М	N	16	2.5	3.6	1.8	3.7	68	51	76	100
3Ж	16	N	1.1	1.8	1.9	1.6	65	88	98	58
4Ж	N	4	4.2	3.7	1.8	1.9	86	89	45	47
5М	N	4	1.7	1.9	3.7	4.3	47	45	86	89
6Ж	5	N	7.1	4.6	1.8	3.9	65	53	26	78
7М	N	16	2.3	2.6	2.4	2.0	83	88	94	76
8Ж	5	N	1.7	5.8	3.2	7.6	50	39	53	67

Результаты электромиографии мышц жевательной группы в состоянии покоя всех пациентов 2-группы выявили патологические изменения в виде увеличения биопотенциалов по отношению к физиологической норме.

Результаты анализа компьютерной электровибрографии ВНЧС у пациентов первой группы с использованием аппарата Bio JVA

№ пациента	Total integral ПаГц		Степень открывания рта ММ	high integral ПаГц		Ratio		DS	
	L	R		L	R	L	R	L	R
1Ж	11.7	8.5	44	0.9	0.6	0.08	0.11	N	N
2М	9.7	10.3	46	2.3	2.7	0.15	0.22	N	N
3Ж	8.7	9.8	42	1.1	1.7	0.13	0.23	N	N
4М	2.4	7.3	45	2.2	0.8	0.27	0.47	N	N
5Ж	10.3	10.6	45	2.6	2.1	0.38	0.25	N	N
6М	8.9	9.4	45	1.0	1.5	0.13	0.23	N	N
7Ж	3.7	5.4	42	0.6	0.7	0.25	0.13	N	N
8М	17.3	9.8	46	2.4	1.7	0.16	0.17	N	N
9Ж	9.6	16.3	45	1.3	2.1	0.16	0.15	N	N
10М	11.7	8.6	46	0.9	0.6	0.07	0.12	N	N

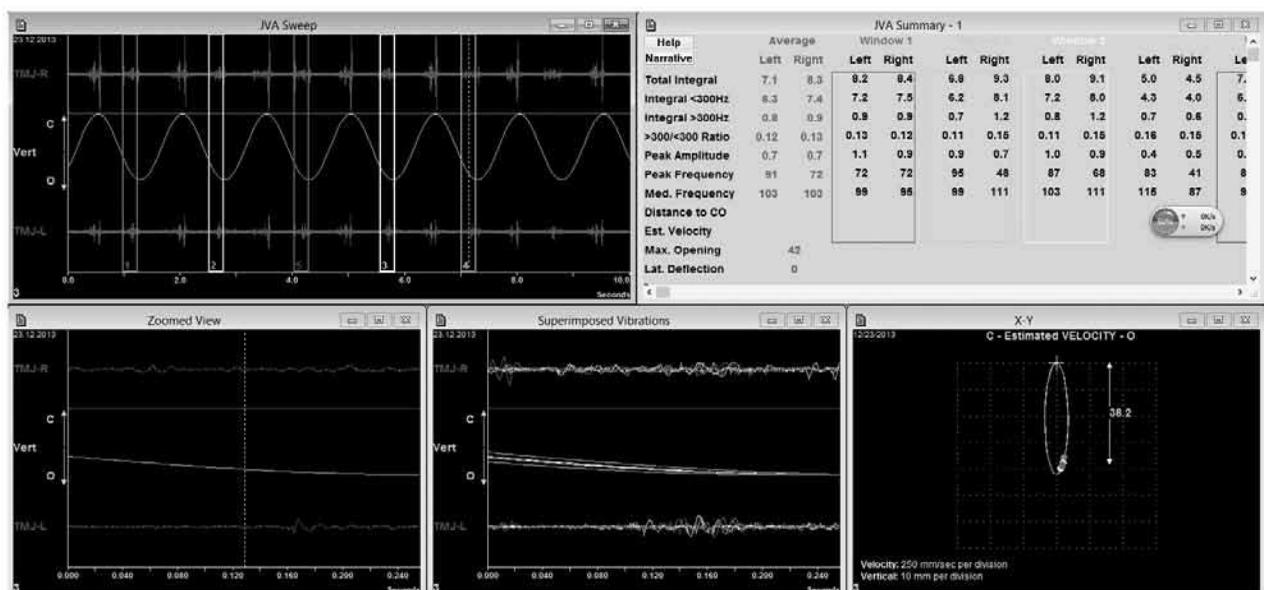


Рис. 2. Исследования Bio Pak- JVA



**Результаты анализа компьютерной электровибрографии ВНЧС аппаратом Bio JVA
у пациентов второй группы 1-ой подгруппы**

№ пациента	Total integral Па Гц		Степень открывания рта, мм	High integral Па Гц		Ratio		DS	
	L	R		L	R	L	R	L	R
1Ж	30.2	34.6	43	3.6	5.3	0.12	0.5	16	16
2Ж	45.0	26.4	50	5.5	4.5	0.14	0.20	16	16
3М	25.7	26.8	44	1.7	1.5	0.09	0.11	16	16
4Ж	20.7	39.7	53	2.6	4.8	0.14	0.23	16	16
5Ж	23.4	18.5	42	6.3	6.2	0.38	0.46	5	5
6М	17.4	33	46	3.9	8.3	0.34	0.35	5	4
7Ж	18.7	15.2	41	2.2	2.6	0.25	0.16	5	5
8М	16.8	34	46	4.3	8.2	0.33	0.34	5	4
9Ж	24.6	17.8	42	6.2	6.1	0.38	0.46	5	5
10Ж	15.2	11.4	39	2.3	2.7	0.24	0.17	5	5
11Ж	16.8	32.6	46	4.7	8.5	0.33	0.32	5	4
12М	76.4	17.5	50	5.1	2.3	0.07	0.14	16	16
13Ж	80.1	25.6	40	4.7	2.6	0.06	0.12	16	16
14М	51.4	43.2	42	21.5	17.4	0.73	0.62	16	16
15Ж	16.8	34	47	4.3	8.2	0.33	0.34	5	4
16Ж	15.2	10.4	37	2.2	2.7	0.23	0.17	5	5
17М	22.2	18.7	42	6.2	6.0	0.37	0.48	5	5
18Ж	56.6	45.7	41	5.4	4.8	0.22	0.12	16	16
19Ж	323.1	17.8	50	1.6	2.8	0.15	0.13	16	16
20М	22.3	18.7	42	6.2	6.0	0.38	0.48	5	5
21Ж	16.8	34	47	4.3	8.2	0.33	0.34	5	4
22М	79.1	27.6	46	5.2	2.3	0.07	0.14	16	16

Согласно полученным результатам компьютерной электровибрографии ВНЧС Bio JVA пациентов второй группы 1-ой подгруппы было выявлено:

— у 10 пациентов (6 женщин и 4 мужчин) частичное переднее смещение суставного диска с репозицией в обоих ВНЧС;

— у 7 пациентов (5 женщин и 2 мужчин) смещение и деформация суставного диска без репозиции, остеоартроз обоих ВНЧС;

— у 5 пациентов (2 мужчин и 3 женщин) частичное смещение суставного диска с репозицией в правом ВНЧС, смещение суставного диска без репозиции в левом ВНЧС, остеоартроз обоих ВНЧС.

**Результат электровибрографии ВНЧС пациентов второй группы 1-ой подгруппы,
согласно американской классификации заболеваний ВНЧС (Wilres С.Н.1989г).**

N=22	N=10		N=7		N=5	
ВНЧС	L	R	L	R	L	R
Диагноз	16	16	5	5	5	4



Результаты компьютерной электровибрографии ВНЧС аппаратом BioJ VA второй группы 2-ой подгруппы пациентов. Во вторую подгруппу вошли паци-

енты с наличием односторонних дефектов в полости рта 8 человек из них 5 женщин и 3 мужчин в возрасте от 40 до 65 лет.

Результаты анализа компьютерной электровибрографии ВНЧС аппаратом Bio JVA второй группы 2-ой подгруппы пациентов

№ пациента	total integral Па Гц		Степень открывания рта,мм	high integral Па Гц		Ratio		DS	
	L	R		L	R	L	R	L	R
1Ж	36.3	17.8	43	3.0	1.9	0.09	0.12	16	N
2М	18.3	27.1	46	1.9	3.7	0.12	0.16	N	16
3Ж	22.2	18.7	48	2.2	2.7	0.23	0.17	16	N
4Ж	7.5	18.1	42	1.8	3.6	0.30	0.25	N	4
5М	17.6	16.2	43	1.5	3.7	0.36	0.20	N	4
6Ж	19.7	14.8	41	2.6	1.2	0.11	0.29	5	N
7М	14.6	24.7	45	1.6	2.7	0.10	0.15	N	16
8Ж	15.9	4.9	41	2.9	1.0	0.08	0.26	5	N

По результатам компьютерной электровибрографии ВНЧС Bio JVA были выявлены патологические изменения в ВНЧС у всех больных в 2-ой подгруппе:

У 2 пациентов (женщины) частичное смещение диска с репозицией в левом ВНЧС функциональная норма в правом ВНЧС;

У 2 пациентов (1 женщина и 1 мужчина) хроническое смещение диска. Стадия адаптации в правом

ВНЧС, функциональная норма в левом ВНЧС;

У 2 пациентов (женщины) диск неподвижен и находится в одном положении, головка ВНЧС при движении ударяется в него (в левом ВНЧС) функциональная норма в правом ВНЧС;

У 2 пациентов (мужчин) частичное смещение диска с репозицией в правом ВНЧС, функциональная норма в левом ВНЧС;

Результат электровибрографии ВНЧС пациентов второй группы 2-ой подгруппы, согласно американской классификации заболеваний ВНЧС (Wilres С.Н.1989г)

N=8	N=2		N=2		N=2		N=2	
ВНЧС	L	R	L	R	L	R	L	R
Диагноз	16	N	N	16	N	4	5	N

Результаты наших исследований позволяют сделать следующий вывод.

Учитывая повышение биоэлектрической активности группы жевательных мышц у пациентов с наличием заболеваний ВНЧС. При таких заболеваниях возникают сложности в проведении диагностики и ортопедического лечения. Таким пациентам необходимо комплексное применение Bio Pak методов электромиографии и электровибрографии мышц жевательной

группы, которые позволяют на ранних этапах выявлять патогенетические факторы заболеваний ВНЧС.

Литература

1. Антоник М. М., Лебеденко И.Ю., Арутюнов С.Д., Калинин Ю.А. Анализ статической и динамической окклюзии зубных рядов на диагностических моделях// Российский стоматологический журнал. — 2011. — №1. — с.4 — 6.



2. Шемонаев В.И. Индивидуально-типологические и физиологические аспекты стоматологического ортопедического лечения и диагностики: Автореферат дис... канд. мед. наук. — Волгоград, 2011.-107с.
3. Сергеева Т.А. Диагностика и лечение дисфункции височно-челюстных суставов: Дис... канд. мед. наук. — СПб., 1997.-135с.
4. Семкин В. А. Патогенез, клиника, диагностика и лечение нарушений движения нижней челюсти: автореф. дис. ... докт. Мед. наук. / м. — 1997. — 40с.
5. Семенов И.Ю. Нейрогуморальные аспекты синдрома болевой дисфункции височно-нижнечелюстного сустава: Автореф. дис...канд. мед. наук. — М., 1997. 36 с.
6. Каливрадджян. Э. С., Гордеева Т. А., Ягодкина С. В. И др. Компьютерная оценка функционально — динамических характеристик зубочелюстной системы у возрастных и детей// журнал клиническая стоматология. — 2008. — №1. — с.60-61.
7. Арутюнов С.Д., Хватов И.Л., Арутюнов Д.С., Набиев Н.В., Тутуров Н.С. Диагностика// дисфункции височно-нижнечелюстного сустава на основе графической регистрации движений нижней челюсти // Стоматология. — 2003. — Т.82, №1. — С.27-33.
8. Привес М.Г., Лысенков Н.К., Бушкович В.И. Анатомия человека. 1998
9. Персин Л. С. Ортодонтия: диагностика, виды зубочелюстных аномалий. — Москва: Ортодент-Инфо, — 2006. — 272с.
10. Лебедеико И. Ю., Арутюнов С. Д. Антоник М. М. Инструментальная функциональная диагностика зубочелюстной системы: Учеб. Пособ. / — М.: МЕД-пресс-информ, 2010. — 80 с.
11. Хватова В. А. Клиническая гнатология // М.: Медицина — 2008. -С.252-258; 296 с.
12. Фищев С.Б., Дмитриенко Д.С., Климов А.Г. Особенности височно-нижнечелюстных суставов при различных формах снижения высоты гнатической части лица//Ин-т стоматологии. — 2008. — №1. — С.52-53.
13. Кравченко. Д.В. Диагностика и малоинвазивные методы лечения пациентов с функциональными нарушениями височно-нижнечелюстного сустава: Дисс... канд. мед. наук — Москва- 2007-154с.
14. Wilkes CH. Internal derangements of the temporomandibular joint. Pathological variations. 1989.
15. Decker J. D. to functional and dysfunctional states of the temporomandibular joint and muscles of mastication. 2006.



Профайлинг в деятельности органов внутренних дел. Учеб. пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Под ред. В.Л. Цветкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

Рассмотрены теоретические основы и возможности практического применения технологий профайлинга в целях предотвращения противоправных действий посредством выявления потенциально опасных лиц и ситуаций. Показаны возможности использования направлений прикладной психологии для выявления лиц, имеющих противоправные намерения. Систематизированы представления о технологиях оценки личности на основе визуальной психологической диагностики; рассмотрены методы противодействия психологическому воздействию со стороны потенциальных преступников; раскрыты особенности коммуникации с объектами профайлинга; представлены методы психической саморегуляции эмоциональных состояний в деятельности профайлера; показаны пути развития навыков распознавания потенциальных преступников по их словесному портрету и типологии поведения.



УДК 37
ББК 74

ОБУЧЕНИЕ РУССКОМУ ЯЗЫКУ КАК ФУНДАМЕНТ ПОДГОТОВКИ ИНОСТРАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ В МОСКОВСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ МВД РОССИИ ИМ. В.Я. КИКОТЯ (ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ)

КЛАРА ЛЬВОВНА ХОДЖАБЕГОВА,

доцент кафедры русского языка

Московского Университета МВД России им. В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются некоторые вопросы, связанные с организацией преподавания русского языка как иностранного: распределение его и смежных с ним дисциплин по семестрам обучения, дням учебной недели; обеспечением литературными источниками; педагогические принципы обучения и др.

Ключевые слова: изучение русского языка как иностранного, педагогические принципы, семестр, орфоэпический словарь, переводные словари, орфографический словарь, круглый стол.

Annotation. In article some questions connected with the organization of teaching Russian as foreign are considered: its distribution and disciplines, adjacent to it, on training semester, days of educational week, providing with references, the pedagogical principles of training, etc.

Keywords: studying Russian as foreign language, pedagogical principles, semester, pronouncing dictionary, bilingual dictionaries, spelling-books, round-table conference.

Подготовка иностранных специалистов является одним из критериев оценки деятельности образовательной организации, и в этом отношении наш Университет, как свидетельствуют результаты аттестации и аккредитации, отвечает предъявляемым требованиям. Подготовка специалистов для органов полиции зарубежных стран в МосУ МВД им. В.Я. Кикотя (ранее — МЮИ МВД России, с конца 1999 года — Академии МВД России) осуществляется с 1999 г.

Первыми слушателями Факультета подготовки иностранных специалистов были представители Азербайджана, Грузии и Таджикистана. Первый выпуск состоялся в 2004 году. Дипломы о высшем образовании получили 15 чел. Количество обучаемых растет, география представительства в МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя будущих специалистов органов внутренних дел зарубежных государств постоянно расширяется. В настоящее время в 26 взводах факультета обучаются представители 19 зарубежных стран. На выпусках иностранных специалистов, как правило, присутствуют представители БКБОП при МВД России, руководители ДГСК МВД России.

Следует отметить, что из числа первых слушателей,

представителей стран СНГ, некоторые в достаточной степени владели русским языком. И в задачу преподавателей вуза входило дополнение, уточнение имевшихся знаний, их «огранка», чтобы слушатели факультета могли свободно воспринимать на слух лекционные курсы по различным предметам, вести записи на русском языке, участвовать в семинарских занятиях, т.е. полноценно осваивать будущую специальность.

Дисциплина «Русский язык как иностранный» преподается в нашем вузе в соответствии с основными принципами обучения в высшей школе. Преподавание направлено на соответствие содержания вузовского образования не только современным, но и прогнозируемым тенденциям развития науки (техники) и технологий, рациональному применению методов и средств обучения на всех этапах подготовки специалистов и в конечном итоге — на соответствие уровня подготовки специалистов требованиям, предъявляемым к ним сферой их профессиональной деятельности, т.е. в нашем случае — службой в органах внутренних дел зарубежных государств.

Педагогический процесс постоянно развивается согласно требованиям жизни, происходят и постоян-



ные изменения в сферах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Этому важному вопросу уделяется внимание как в управленческой, так и в научной деятельности Министерства в целом и Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя в частности. Перспективам развития профессионального образования в МВД России было посвящено, например, исследование С.Н. Тихомирова «Профессиональное образование в МВД России: опыт становления, закономерности и перспективы развития» (См. библиографический список).

Из сказанного вытекает необходимость внесения корректив в учебный процесс, но не затрагивающих его основополагающих принципов. Для изучения любого предмета, и, вероятно, языка в первую очередь, большое значение имеет методика преподавания, особенно методика, дающая простор творчеству в двуединой учебной деятельности преподавателя и обучаемых. С точки зрения преподавания русского языка как иностранного нас интересует, в частности, репродуктивный метод, т.е. применение изученного на основе образца или правила. Обучаемые действуют по правилам, создавая языковые ситуации по аналогии с теми, которые приводил в ходе объяснения преподаватель, при этом организующий и поощряющий творческий подход слушателей к освоению новой лексики в новой языковой ситуации.

Понятно, что знание русского языка является фундаментом получения образования представителями разных стран. Слушатели, активно овладевающие русским языком, имеют больше возможностей, легче и глубже осваивают остальные предметы. Для совершенствования подготовки иностранных специалистов особое значение имеет организация учебного процесса, и в этом отношении немалая роль отводится организации занятий. Кажется целесообразным продлить в течение семестра изучение русского языка на первом курсе, в частности, предусмотреть не шесть, а четыре аудиторных часа в день, давая возможность слушателям углубленно осваивать материал на данном этапе, особенно для категории слушателей, начавших изучение языка в России. Но при этом общее количество учебных аудиторных занятий не должно быть уменьшено. Обязательно надо дать возможность самостоятельно осмыслить и понять полученные знания, отработать каждому учащемуся то, что является трудным лично для него.

Представляется необходимым ограничить количество слушателей в учебных взводах этого факультета. Так, оптимальное количество при изучении иностранного языка — не более десяти–двенадцати человек в группе, как свидетельствует наш опыт, опыт МГУ им. Ломоносова и других образовательных организаций.

Для уточнения и совершенствования фонетических

навыков слушатели читают на занятиях стихи русских, азербайджанских, монгольских, туркменских, белорусских и других авторов сначала на языке оригинала, а затем в переводе на русский язык. Некоторые слушатели относятся к изучению русского языка не только с большим вниманием и ответственностью, но и с любовью и вдохновением. Например, слушатель Ла Ван Хао (Республика Вьетнам) написал на втором курсе посвященное маме стихотворение на вьетнамском языке и перевел его на русский язык, что, конечно, свидетельствует не просто об интересе к русскому языку, но и об освоении его на высоком уровне. Перевод с разрешения автора был зачитан на занятии. Чтение стихов особенно интересно и важно в многоязычных группах, так как является еще и знакомством с другими языками, проявлением интереса и уважения к культуре других народов и служит средством сплочения коллектива, т.е. выполняет и воспитательную функцию.

В порядке ознакомления с трудами профессорско-преподавательского состава нашего вуза и в целях привлечения интереса к избранной специальности на занятиях читаются отрывки из книг профессоров МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя, например, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Н.П. Майлис «Моя профессия — эксперт», заслуженного работника высшей школы, доктора юридических наук, профессора В.П. Малахова «Философия права», заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора В. М. Курицына «История государства и права» и др. По некоторым отрывкам пишутся мини-изложения, а иногда отрывки заучиваются наизусть.

Кроме русского языка как иностранного на факультете преподается такая дисциплина, как «Русский язык в деловой документации», которая помимо специальных знаний в этой области дает возможность расширить лексический запас слушателей. Однако полагаем необходимым перенести изучение такого предмета, как «Русский язык в деловой документации» на пятый-шестой семестры обучения: слушатели на первом курсе еще недостаточно овладели общей лексикой, не знают, что такое деловые документы (кроме рапортов и объяснительных записок), а мы им на первом курсе преподносим эту имеющую большое практическое значение и для экспертов-криминалистов, и для психологов, и, конечно, для юристов дисциплину.

Следовало бы ввести в качестве обязательных занятий для первокурсников ознакомление с историей нашей образовательной организации, с рассказом преподавателя русского языка, демонстрацией материалов фильмотеки, посещением музея Университета. Закрепление полученной информации в виде ответов на во-



просы преподавателя, составление диалогов слушателями, написание небольших изложений об увиденном, услышанном станет логическим продолжением такого посещения. Фильм, например, о проведении выпуска специалистов на Красной площади вызывает у слушателей неподдельный интерес: задают вопросы о количестве выпускников, об их специализациях, о руководителях МВД России и Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, о традиции возложения цветов к памятнику Могила Неизвестного солдата, о самой Красной площади и др.

Способствует овладению русским языком на высоком уровне такой предмет, преподаваемый кафедрой русского языка, как риторика. Однако на первом курсе ФПИСа, кстати, и других факультетов, желательно исключить предмет «Риторика», изучать его эффективнее на третьем-четвертом курсах, когда учащиеся накопят багаж знаний, существенно пополнят свой пассивный и активный словарный запас, чтобы занятия по риторике базировались на широкой платформе. Коэффициент полезного действия будет намного выше, чем при работе со слушателями первого курса. Для изучения данной дисциплины очень подходят игровые технологии, которые применяются и при обучении другим дисциплинам, преподаваемым кафедрой русского языка.

Некоторым дополнением к курсу риторики можно считать такой вид внеучебной деятельности, как конкурсы по риторике, которые ежегодно проводит кафедра русского языка, в них участвуют многие факультеты Университета. В проведении данного конкурса также присутствуют игровые технологии. Эти конкурсы, если можно так сказать, имеют продолжение в виде традиционного участия победителей внутриуниверситетского конкурса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя по риторике в международном конкурсе под названием «Цицероний» в Академии МВД Республики Беларусь. Наши курсанты были и дипломантами, и призерами этих конкурсов.

Конкурсы по риторике способствуют развитию общей эрудиции, умению выступать публично, развивают языковую компетенцию. Преподавателям кафедры русского языка, работающим со слушателями ФПИСа, особенно тем, которые ведут занятия по риторике, если этот предмет будет преподаваться, например, на третьем курсе, можно будет вполне успешно готовить слушателей к участию в конкурсах по риторике, что скажется на активизации их знаний не только по данному предмету, но и по профильным предметам.

В современном образовательном процессе существенную роль играет библиотека, и не только как хранилище «бумажного фонда». Это и организация доступа к электронным ресурсам, и тематические выставки литературы, и пополнение библиотечного фонда в тес-

ном контакте с кафедрой русского языка. По заявкам кафедры библиотека приобретает учебную литературу, в частности, в 2013 г. была закуплена по заявкам кафедры русского языка литература для обучения иностранных специалистов на подготовительном отделении по учебникам и учебным пособиям издательства «Златоуст».

В текущем г. сотрудничество кафедры с библиотекой будет продолжено. Университету необходимо систематически пополнять словарный фонд, прежде всего, академическими изданиями, в том числе — переводными словарями с русского языка на иностранный и с иностранного на русский, чтобы учащиеся могли пользоваться такими словарями непосредственно в аудиторные часы, что существенно облегчает им понимание и усвоение новых понятий, дает преподавателю возможность приучать к активному пользованию словарями. Такая работа бывает очень интересной во взводах, где обучаются слушатели, являющиеся носителями языков, относящихся как к одной языковой группе, так и к различным языковым группам.

Словари нужны новые, отражающие современную лексику, нельзя ориентироваться на издания 1970–1990-х годов, имеющиеся в фонде. Вопрос о приобретении словарей становится актуальным и в связи с тем, что у нас ведется подготовка иностранных специалистов, которые начинают изучение русского языка с нуля. И поэтому желательно иметь в фонде в достаточном количестве орфографические и орфоэпические словари, а также словари ударений русского языка и словари синонимов.

«Культпоход» в библиотеку вместе с преподавателем, мини-лекция заведующей библиотекой Т.Ю. Судаковой, знакомство с фондами, выставками литературы с последующей проработкой тематики выставки на занятиях встречают поддержку и понимание у слушателей. С большим интересом ждут на занятиях материалы публицистики (активизируем современную лексику), обсуждают статьи, близкие по тематике будущей специальности, отвечают на вопросы, поставленные авторами публикаций и преподавателем, высказывают мнения. Особенно активно проходили обсуждения материалов прессы во взводах слушателей-иностранцев на факультете подготовки психологов как на первом, так и на втором курсах, и экспертов-криминалистов на первом и втором г. обучения. Используются публикации газет и журналов «Щит и меч», «Российская газета», «Аргументы и факты», «Независимая газета», «Москва вечерняя», «Наука в фокусе», «Тайны науки XX века» и др. Работают на занятиях с интересом.

Большая роль в освоении русского языка, с одной стороны, специальных предметов — с другой, принадлежит кафедре юридической психологии. Она организует



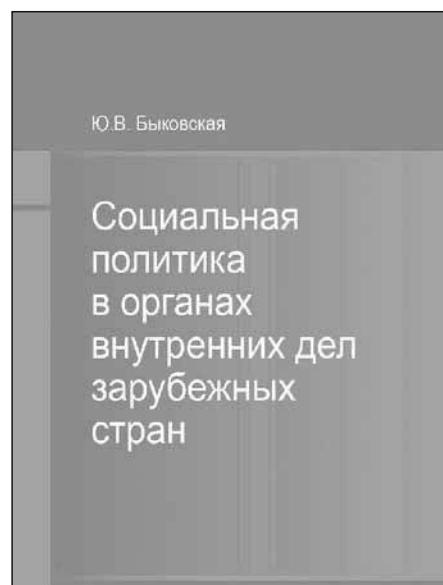
тематические круглые столы с участием слушателей по проблемам их адаптации к учебе в нашем вузе (2012/2013 учебный год, 2013/2014 учебный год). Хочется отметить активность слушателей: они задают вопросы, пытаются что-то комментировать, выступают с сообщениями не только будущие психологи, но и юристы. Главное, что среди них есть активные участники, которые не только задают вопросы другим выступающим, но и сами готовят вполне самостоятельные сообщения (Овезов Какажан Нурмухамедович, Абаилдаева Айзада Нурматовна 15 октября 2012 г.; Ишанкулиев Мухамеднур Агагелдиевич, Корнев Максим Михайлович, Каримов Джасур Бахриддин угли, Эрешов Акрам Розыкулиевич, Муминов Абдулазиз Кодир угли, Пак Вячеслав Сергеевич, Камаров Бабур Нарзуллаевич, Жумаев Амир Жураевич, Нарзикулов Шахбоз Хуршедович, — будущие психологи, Азизов Рустамбек Абдукодирович, слушатель второго года обучения, — будущий юрист). Приведенный перечень слушателей, выступавших на заседаниях круглого стола, свидетельствует о том, что интерес слушателей к участию в научной деятельности растет. Думается, кафедра юридической психологии продолжит интересное направление работы с Факультетом подготовки иностранных специалистов, так как это и прекрасная языковая практика, и освоение специальности, и проверка перед достаточно широкой аудиторией педагогических работников и слушателей Факультета подготовки иностранных специалистов творческих возможностей юных участников круглых столов, можно сказать, осуществление межпредметных связей на практике.

Высказанные предложения и пожелания будут, как нам представляется, способствовать повышению

мотивации к учебе, совершенствованию учебного процесса и в конечном итоге — повышению качества подготовки иностранных специалистов в соответствии с международными соглашениями МВД России и требованиями компетентностного подхода к образованию.

Литература

1. Введенская Л.А., Павлова Л.Г. Деловая риторика: учебное пособие для вузов. Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2002.
2. Воробьев А.Н., Тихомиров С.Н. Игровые технологии в профессиональной подготовке курсантов образовательных учреждений МВД России: Учебное пособие. — М.: МосУ МВД России, 2005.
3. Смолкин А. М. Методы активного обучения. М.: ЭКСМО, 1991.
4. Сорокопуд. Ю.В. Педагогика высшей школы. Ростов-на-Дону: Феникс, 2011.
5. Тихомиров С.Н. Профессиональное образование в МВД России: опыт становления, закономерности и перспективы развития. М. МосУ МВД России, 2006.
6. Толковый словарь русского языка начала XXI в. Актуальная лексика / под ред. Г.Н. Складневской. М.: ЭКСМО, 2008.
7. Фокин Ю.Г. Теория и технология обучения: деятельностный подход: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Ю.Г. Фокин. — Издательский центр «Академия», 2006.
8. Энциклопедия «МВД России», — М.: Объединенная редакция МВД России, Издательский дом «ОЛМА-ПРЕСС», 2002, словарная статья «Подготовка кадров».



Социальная политика в органах внутренних дел зарубежных стран. Монография. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Быковская Ю.В. Издательство ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 143 с.

Проводится анализ социальной политики в органах внутренних дел государств дальнего зарубежья, стран Восточной Европы, Балтии и СНГ. Рассмотрены системы оплаты и стимулирования труда, медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения. Исследованы критерии оценки эффективности деятельности правоохранительных органов зарубежных стран.

Для сотрудников органов внутренних дел, а также для адъюнктов и докторантов высших учебных заведений системы образования МВД России.



Педагогическая системология. Теория, методика, исследования, практика: учеб.-метод. пособие для студентов вузов / А.М. Столяренко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 319 с.

Рассмотрены науковедческие, методологические, а также ряд теоретических и прикладных проблем педагогики с позиций общей теории систем.

В части первой анализируются зарождение, развитие и современное состояние системных исследований в педагогике. На основе анализа системных исследований в разных науках делается вывод об обязательности адаптации положений общей теории систем к специфике природы и закономерностей педагогических явлений и проблем. Излагается и обосновывается педагогическая системология — специальная методология, организация и методика системных исследований, реализующая положения общей теории систем применительно к специфике реальностей педагогической природы.

В части второй описан опыт исследований автора и других ученых, в ходе которых создавалась и совершенствовалась педагогическая системология. Применение положений педагогической системологии позволило по-новому осветить некоторые фундаментальные положения педагогики и предложить практическое применение их для совершенствования педагогической практики в современных условиях создания нового демократического, социального, правового общества в России. Они нашли отражение в главах по общей педагогике, социальной педагогике, педагогике личности, педагогике высшего образования, педагогике управления, юридической педагогике, экстремальной психопедагогике и физиологической педагогике.

Для исследователей педагогических проблем, преподавателей, аспирантов, а также студентов педагогических вузов и педагогов-практиков.



Налоги и налогообложение: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. А.Е. Суглобова, Н.М. Бобошко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 543 с.

Рассматриваются основы теории налогообложения и налогового права, структура и принципы построения налоговой системы Российской Федерации, порядок уплаты основных налогов Российской Федерации, налоги развитых стран. Дана подробная характеристика основных видов налогов, объектов налогообложения, ставок, льгот, порядка и сроков взимания.

Анализируются проблемные вопросы налоговой нагрузки на налогоплательщиков, налогового прогнозирования и воздействия налоговой системы на экономику страны.

Описаны практически все основные налоги и сборы российской налоговой системы.