

этих принципов лежат не только в плоскости конституционных норм, а определяются, в том числе, и нормами иных отраслей права (административного, уголовного, уголовно-процессуального и др.). В частности, такой принцип, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина. Приоритетное место данного принципа, имеющего непосредственное конституционное наполнение, в общей системе принципов деятельности полиции, не вызывает сомнений, ибо согласно Конституции РФ (ст. 2) «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Уважение прав и свобод человека и гражданина — это, прежде всего, почтительное к ним отношение, основанное не только на признании их ценности для общества и государства, но и на должном и действительном соблюдении прав и свобод каждого человека и гражданина, т.е. и законопослушных, и тех, кто преступил закон.

В Федеральном законе «О полиции» впервые нашел отражение алгоритм поведения сотрудника полиции при обращении к гражданину (ч. 4 ст. 5), при обращении гражданина к сотруднику полиции (ч. 5 ст. 5), а также при осуществлении задержания (ч. 3 ст. 14). В первом случае (при обращении к гражданину) он обязан: «1) назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения; 2) в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина» (ч. 4 ст. 5). В случае обращения гражданина к сотруднику полиции, полицейский «обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса» (ч. 5 ст. 14).

В каждом случае задержания сотрудник полиции обязан не только назвать свои должность, звание, фамилию, предъявив по требованию гражданина служебное удостоверение, но и «разъяснить лицу, подвергнутому задержанию, его право на юридическую помощь, право на услуги переводчика, право на уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания, право на отказ от дачи объ-

яснения» (ч. 3 ст. 14). Во всех названных случаях действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан.

Отрадно, что впервые в практике правового регулирования закреплена норма, предписывающая сотруднику полиции в пределах своих полномочий, в случае нарушения им прав и свобод граждан или прав организаций, принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, принести извинения гражданину, чьи права и свободы были им нарушены, по месту нахождения, работы, учебы или по месту нахождения в соответствии с его пожеланиями (ч. 3 ст. 9) и в установленном порядке².

Очень важно, как представляется, в процессе ведомственного нормотворчества не допускать случаев регламентирования в ведомственных нормативных актах оснований и порядка применения мер принуждения, когда эти вопросы не урегулированы законодательством³. Все, что касается прав и обязанностей граждан, должно регулироваться исключительно законами⁴. Любое ограничение прав и свобод человека и гражданина подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе принятыми МВД России, недопустимо. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В связи с недостаточно четкой регламентацией в Федеральном законе «О полиции» права задержанного на уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания, представляется целесообразным включить в ст. 14 указанного Федерального закона обязанность должностных лиц, осуществляющих задержание, предоставлять задержанному лицу право сообщать лично, используя различные средства связи (телефон, телеграф, интернет и др.), инфор-

² Приказ МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» // Российская газета. 2012, 5 сент.

³ Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 134.

⁴ Лунев А.Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 144.



мацию о факте и основаниях задержания, месте нахождения и т.д. Кроме этого, необходимо четко определить, когда задержанному будет предоставлена такая возможность. Как видится, такое право может быть предоставлено задержанному сразу после составления протокола о задержании или регистрации в книге задержанных лиц. Думается, что момент реализации данного права должен быть отражен в самом протоколе о задержании, в котором следует предусмотреть соответствующую графу, где было бы отражено, что гражданин воспользовался данным правом или отказался от его реализации. Более того, в протоколе задержания гражданин должен расписаться собственноручно о том, что ему такая возможность была предоставлена. В современных условиях актуальным является также вопрос об объединении в одну меру пресечения таких логически взаимосвязанных процессуальных мер, как административное задержание и доставление, которые в большинстве случаев, как показывает практика, оформляются одним процессуальным документом — протоколом об административном задержании.

Не обошел процесс подготовки Федерального закона «О полиции» тщательного анализа международного опыта по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при исполнении служебных обязанностей. Этим вопросам посвящена гл. 5 Федерального закона «О полиции».

В целом, деятельность полиции в любом государстве сопряжена с возможностью применения законных (санкционированных) насильственных мер. Неоспоримым является и то, что это одна из ее онтологических особенностей, присущая практически всем без исключения органам правопорядка, поскольку их основные задачи и функции лежат в плоскости противоправных деяний, угрожающих жизни, здоровью, правам и свободам человека и гражданина, государству и обществу.

Вместе с тем, правовая база в данной сфере по-прежнему нуждается в совершенствовании, с тем, чтобы исключить случаи нападения на сотрудников полиции в местах массового скопления людей, когда он не вправе применить оружие. Слабая правовая база вынуждает сотрудников полиции воздерживаться от использования оружия или находиться под постоянной угрозой быть обвиненным за его применение⁵.

Бесспорно, особую значимость в деятельности полицейских имеет вопрос соблюдения ими законности,

которая выступает основополагающим принципом деятельности полиции и заключается в строгом и неуклонном соблюдении предписаний правовых норм всеми ее сотрудниками. Это говорит не только о том, что полицейский ни при каких условиях не должен преступать закон, но и о том, что он может и должен руководствоваться исключительно законными приказами и распоряжениями. Как пишет Н.А. Овчинников, «законность способствует укреплению правопорядка, а также создает условия для противодействия коррупции, сама законность нуждается в обеспечении целым комплексом правовых, организационных, экономических и иных средств»⁶.

Поскольку одним из аспектов назначения полиции является противодействие преступности, поэтому вполне логично звучит требование Федерального закона «О полиции» о запрете ее сотрудникам подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

Запрещается сотрудникам полиции в оправдание своих действий (бездействий) при выполнении служебных обязанностей делать ссылку на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства. Это говорит о том, что между законностью и целесообразностью должен отсутствовать конфликт. Здесь заслуживает внимания мысль В.С. Афанасьева, что нельзя противопоставлять целесообразность законности, принимать противоречащие закону решения, ссылаясь на целесообразность⁷.

М.С. Строгович, рассматривая соотношение законности и целесообразности, отмечал, что в определенной ситуации при рассмотрении того или иного вопроса (административного, хозяйственного) либо дела (судебного) закон должен неукоснительно соблюдаться и отступлений от него быть не должно, но в рамках закона и на основании его должна быть принята та мера из предусмотренных законом, являю-

⁵ Миронов А.И. Техническое обеспечение органов внутренних дел: проблемы управления. М., 1998.

⁶ Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

⁷ Афанасьев В.С. Проблемы укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел // Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. М., 1977. С. 4.

щаяся наиболее приемлемой для данного случая с учетом всех обстоятельств дела⁸.

Сотрудник полиции для выполнения обязанностей и реализации прав уполномочен применять меры государственного принуждения, но только в случаях, как отмечено в Федеральном законе «О полиции», предусмотренных федеральным законом (ч. 5 ст. 6). В этой связи, принцип законности приобретает еще большую значимость.

Важное значение в сфере деятельности полиции имеет контроль и надзор за законностью решений и действий ее должностных лиц. А.П. Корнев отмечает, что «высокая требовательность, систематический и действенный контроль и проверка исполнения являются эффективным средством укрепления дисциплины и законности, воспитания у сотрудников полиции чувства ответственности»⁹. На объективную необходимость и важность контроля в любом обществе обращает внимание А.В. Куракин: «любое демократическое общество должно заботиться о совершенствовании контрольных механизмов. При этом подлинно демократический контроль сводится к контролю государства не только за своими гражданами, но и за всеми без исключения институтами, наделенными властными полномочиями, к одному из которых, в частности, относятся органы полиции»¹⁰.

Согласно Федеральному закону «О полиции» «государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами» (ч. 1 ст. 49). Кроме этого, за полицией устанавливается ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор и прокурорский надзор (гл. 10).

Надо сказать, что, несмотря на определенные разработки в данной сфере, институт контроля за деятельностью полиции находится на стадии становления и, соответственно, требует совершенствования. В этом направлении предстоит большая работа. В первую очередь, необходимо обратить особое внимание на тщательный подбор и подготовку кадров, которые будут задействованы при проведении соответствующих контрольных мероприятиях, во избежание совершения ими коррупционных преступлений и должностных злоупотреблений; определить и нормативно закрепить

механизмы координации и взаимодействия при проведении контрольных мероприятий различными субъектами контроля; уделять должное внимание практике реализации положений приказов МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» и от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений». Все это, непременно, будет способствовать достижению положительного результата в деле обеспечения законности в органах и учреждениях системы МВД России.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 19) «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Это говорит о том, что в деятельности полиции должна быть полностью исключена предвзятость к какой-либо из заинтересованных сторон того или иного дела, возможность отождествления личности лица, преступившего закон, с какой-либо этнической группой или народностью.

Полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О полиции»). В этом состоит квинтэссенция принципа бес-

⁸ Строгович М.С. Социалистическая законность, правоприменение и применение советского права. М., 1966. С. 13.

⁹ Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 273.

¹⁰ Куракин А.В. Контроль за полицейской службой // Полицейское право. М., 2004. С. 773.



пристрастности деятельности российской полиции, который впервые нашел свое отражение в Федеральном законе «О полиции» в рамках, в том числе, адаптации отдельных положений международных документов, касающихся полицейской деятельности. Кроме того, как видится, в Федеральном законе «О полиции», рассматриваемый принцип изложен более удачно, чем в некоторых международных документах. Так, в ст. 3 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц установлено, что государственные должностные лица внимательны, справедливы и беспристрастны при выполнении своих функций и, в частности, в своих отношениях с общественностью; они никогда не оказывают какое бы то ни было неправомерное предпочтение какой-либо группе лиц или отдельному лицу, не допускают дискриминации по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или не злоупотребляют иным образом предоставленными им полномочиями и властью. Согласно ст. 40 Европейского кодекса полицейской этики полиция должна выполнять свои задачи справедливо, руководствуясь, в частности, принципами беспристрастности и недискриминационного подхода.

Представляется оправданным выделение в качестве самостоятельного принципа деятельности полиции деполитизацию (политическую нейтральность). Речь идет о том, что «сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций» (ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О полиции»). Это не говорит о том, что он не может состоять в таких объединениях. Он может быть членом, например, спортивных и иных общественных объединений, преследующих социально-полезные цели, руководствуясь исключительно своими интересами. Аналогично данному примеру, сотрудник полиции может реализовывать свое право на свободу совести, вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой. Однако, при осуществлении своей профессиональной служебной деятельности он не должен отстаивать их интересы.

Анализируемая норма ч. 2 ст. 7 коррелирует с нормой ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 11 июля

2001 г. № 95-ФЗ (в ред. 24 ноября 2014 г.) «О политических партиях», предусматривающей, что «лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии; указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей»¹¹.

Запреты и ограничения, предусмотренные в ч. 2 ст. 7, дублируют нормы, содержащиеся в соответствующих положениях ст. 17, 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹², действие которых согласно ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции» распространяется и на сотрудников полиции.

Принцип открытости и публичности в деятельности полиции предоставляет возможность всем заинтересованным лицам получать достоверную информацию об их деятельности, а также информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением той, доступ к которой ограничен федеральным законом.

Информирование граждан осуществляется через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов (не реже одного раза в год) должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований, гражданами. Периодичность и порядок отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных отчитываться перед указанными органами и гражданами, определяются Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 августа 2011 г. № 975 (в ред. от 19 февраля

¹¹ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2014. № 48. Ст. 6636.

¹² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Российская газета. 2014. 24 дек.

2013 г.) «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹³.

Кроме этого, МВД России обеспечивает функционирование сервисов («Частные охранные предприятия», «Найденные дети», «Участковые», «Проверка автотранспортного средства по паспорту транспортного средства», «Розыск», «Похищенные художественные ценности и антиквариат», «Чрезвычайные ситуации», «Проверка счета-фактуры по номеру таможенной декларации», «Ближайшие федеральные органы исполнительной власти»), действующих в рамках государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации», а также осуществляет прием обращений от граждан.

Аксиоматичным является суждение о том, что эффективность деятельности полиции во многом зависит от общественного доверия и поддержки граждан (ст. 9 Федерального закона «О полиции»). Вместе с тем, названная статья, с точки зрения юридической конструкции, вызывает некоторые сомнения. Дело в том, что законодатель не совсем четко в содержании статьи учел идею, заявленную в ее названии. Речь в ней, кроме всего прочего, идет о поддержке деятельности полиции со стороны граждан.

Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев неоднократно обращал внимание на доверие граждан полиции. «Полиция должна заслужить доверие граждан, поэтому с нарушениями в своих рядах борется жестко и принципиально. ... Это доверие, — подчеркнул Министр внутренних дел Российской Федерации, — сегодня нужно не завоевывать — у нас не война, не возвращать, поскольку многое уже потеряно. Это доверие нам нужно заслужить четким выполнением своего долга перед людьми, своей каждодневной, полезной и результативной службой обществу»¹⁴. «Заслужить доверие и удержать его на должном уровне мы можем только ответственным отношением к делу, вниманием и отзывчивостью к проблемам каждого, а, главное, грамотной и профессиональной работой»¹⁵.

Сегодня приходится утверждать, что использование общественного мнения сотрудниками полиции в совершенствовании, а в большей степени, и в модернизации своей деятельности остается мало востребованным. Между тем, знание мнения граждан о реализации конкретных правоохранительных функций, безусловно, помогает более качественно их реализо-

вывать. Необходимость такого знания обусловлена, прежде всего, социальной природой института полиции, поэтому воплощая в действительность свое общественное предназначение, полиция не может не взаимодействовать с гражданами, их коллективами и общественными объединениями.

К сожалению, не всегда сотрудники полиции в полной мере осознают тот факт, что общественное мнение является не только совокупностью суждений и оценок различных слоев населения о событиях и явлениях социальной действительности, что оно проявляется исключительно тогда, когда представляет для его носителей интерес. Следовательно, общественное мнение можно рассматривать как критерий уровня социальной безопасности и правовой защищенности человека и гражданина.

В современных условиях можно констатировать факт отсутствия во взаимоотношениях полиции и институтов гражданского общества принципа социального партнерства, реализация которого, несомненно, способствовала бы повышению эффективности деятельности полиции и превращению ее в более качественный, действенный институт социальной помощи и правовой защиты населения¹⁶. Так, по данным социологических опросов 28% граждан России не знают ни телефонов, ни адресов участкового уполномоченного (не знакомы с ним лично)¹⁷.

О.Ю. Светлышева указывает, что «сотрудник полиции должен строить свои взаимоотношения с гражданами на основе принципа социального партнерства, что, несомненно, должно создавать благоприятные условия для роста правовой активности граждан, их большей правовой защищенности. Для эффективности рассматриваемых взаимоотношений обе стороны (гражданин и сотрудник полиции) должны обладать достаточным уровнем правосознания, являющегося одним из основных элементов данных взаимоотношений»¹⁸.

¹³ Российская газета. 2011. 30 сент.; 2013. 15 марта.

¹⁴ Колокольцев В.А. Полиция должна заслужить доверие граждан. URL://http://www.mvd.ru/news/show_109865

¹⁵ URL://https://mvd.ru/news/item/1326618/

¹⁶ Идрисова С. Мнение граждан как основной критерий оценки деятельности полиции // Профессионал. 2012. № 1. С. 35.

¹⁷ Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2013. № 1. С. 31.

¹⁸ Светлышева О.Ю. Взаимные права и обязанности гражданина и сотрудника милиции (Административно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 11.



Нельзя не отметить закрепленной в Федеральном законе «О полиции» основополагающей основы — взаимодействие с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями, должностными лицами, правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями (Международной организацией уголовной полиции — Интерполом, Генеральным секретариатом Интерпола и Европейской полицейской организацией (Европоллом)). Бесспорно, что именно от правильной организации такого взаимодействия зависит эффективность деятельности полиции.

Важным новшеством Федерального закона «О полиции» является также провозглашение принципа использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. В Законе Российской Федерации «О милиции», упоминалось о праве милиции использовать для документирования своей деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни, здоровью человека и окружающей среде (п. 14 ч. 1 ст. 11).

В современных условиях, достижение результативности в деле борьбы с преступностью невозможно без качественного и всестороннего научного, информационного и т.д. обеспечения оперативно-служебной деятельности полиции. В этой связи резонно возникают вопросы о соответствии используемых технологий современным требованиям и о своевременном их обновлении.

По этому поводу В.И. Лебедев еще в начале XX в. писал: «успешную борьбу с современными преступниками может вести только та полиция, которая вооружена, по крайней мере, равным или лучшим оружием новейшей техники и прикладных знаний и искусно ими владеет»¹⁹.

«Основными приоритетными задачами в этом направлении являются создание на базе единой инфор-

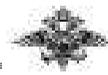
мационно-телекоммуникационной системы единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, переход к предоставлению государственных услуг (функций) в электронном виде, внедрение цифровых технологий в ведомственных сетях радиосвязи, участие в создании и развитии глобальной навигации спутниковой системы «ГЛОНАСС», Системы «112» и т.д.»²⁰.

Между тем, уже сегодня сфера применения различных технологий достаточно разнообразна. Примером могут служить учеты (АИПС «Оружие», «Опознавание», «Автопоиск», «Марка», «Спектр», АИС «Криминал-И», АДИС «Папилон» и др.), оперативно-разыскные мероприятия, проекты, направленные на поддержание общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина («Безопасный город») и т.д.

В заключение, следует отметить, что рассмотренные в статье вопросы, о принципах деятельности полиции, не исчерпывают всего комплекса проблем и путей их решения. Ясно одно, что в процессе реализации нормативных правовых актов, регулирующих деятельность современной российской полиции, без сомнения, появятся новые проблемы, решение которых станет первоочередной задачей современной отечественной науки и практики, а использование международных стандартов, положительного опыта зарубежных стран при формировании собственного полицейского законодательства создаст необходимые условия для формирования в Российской Федерации реально действующей, профессиональной и эффективной полиции, что в свою очередь, непременно, окажет позитивное влияние на повышение результативности обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

¹⁹ Лебедев В.И. Искусство раскрытия преступлений. Дактилоскопия. СПб., 1909. С. 12.

²⁰ URL://http://mvd.ru/mvd/structure1/Departamenti/Departament_informacionnih_tehnologij_sv



УДК 34.342
ББК 67.300

ОСОБЕННОСТИ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ ЗА РУБЕЖОМ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА ФЕДОТОВА,

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

E-mail: olyagrudacheva@mail.ru

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

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводятся различные аспекты установления и реализации правового статуса главы субъекта, территориальной организации власти, моделей системы управления, сложившихся в ряде современных зарубежных государств. Приводимый в статье материал основывается на конституционно-правовых актах Австрии, Бельгии, Индии, США, ФРГ.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, федерация, земля, сообщество, область, штат, губернатор.

Annotation. The article lists the various aspects of the establishment and implementation of the legal status of the head of the subject, the territorial organization of power, control system models developed in a number of modern foreign countries. The following material is based on the constitutional and legal acts of Austria, Belgium, India, USA, Germany.

Keywords: centralization, decentralization, federation, land, community, region, state, governor.

Изучение зарубежного опыта организации взаимодействия органов государственной власти в государствах с федеративной формой государственного устройства представляется необходимым с точки зрения возможности применения эффективных инструментов взаимодействия в российской государственно-правовой практике государственного строительства и управления. Институт высшего должностного лица субъекта федерации¹ является неотъемлемой частью самого органа, аппарата, системы управления (при очевидных нюансах конкретной национальной модели) и, следовательно, процесс развития управленческой практики есть процесс развития и совершенствования рассматриваемого нами института. Идея федерализма в истории развития государства явилась попыткой поиска оптимальной управленческой системы, способной обеспечить важнейшую характеристику государства как социальной системы наивысшего порядка — уравнивания и стабильности элементов данную систему образующих; в свою очередь, представляющих важнейшие составляющие го-

сударства — территорию и население, т.е. его пространственное и историческое измерение. Выдающийся германский государствовед Г. Еллинек писал: «Крупным государствам, сверх того совершенно невозможно управлять исключительно при посредстве центральных установлений. Местным органам суда и управления необходимо должна быть предоставлена в определенных пределах решающая власть, которая при известных обстоятельствах приобретает окончательный характер»².

Современная практика, вместе с тем, отнюдь не демонстрирует однозначной и жесткой схемы, предусматривающей федеративное устройство в крупных государствах, исходя как из условности крупного государства, так и сложности и неоднозначности строения самого понятия «федеративности» в качестве его

¹ Определение «высшее должностное лицо субъекта федерации» используется в данной работе в качестве общего наименования данного института вне особенностей конституционных определений, закрепляемых в конкретных конституциях государств.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 599.



управленческой характеристики. Как справедливо отмечает В. Иванов, несмотря на большинство федераций среди крупнейших государств мира, унитарными являются КНР и Казахстан. При этом, отмечает автор, отнюдь не существует предопределенности между многонациональным составом государства и его федеративным устройством и наоборот; полиэтнические Индонезия и ЮАР не являются федеративными, тогда как федеративная Австрия отнюдь не является полиэтнической³.

Правовое положение высшего должностного лица субъектов федераций основывается не только на конституционно-правовых положениях но и, безусловно, наследует исторические, культурные, этнографические, религиозные и правовые особенности становления и развития всякого федеративного, как и любого другого, государства. Ключевым вопросом институализации главы субъекта (номинальной или реальной) вступает, по справедливому замечанию Р.В. Енгибаряна, распределение компетенции между федерацией и ее субъектами, что, в свою очередь, определяет баланс власти в территориальном аспекте⁴.

Федеративное устройство Федеративной Республики Германии предусматривает особенность закрепления формы правления в землях — субъектах федерации, что находит свое выражение в совмещении мандатов главы земли и главы правительства. Глава земли не наделен правом роспуска местного парламента. В целом конституции земель не предусматривают должность, схожую по статусу с федеральной президентской. Высшим должностным лицом выступает, учитывая структуру управления, глава исполнительной власти, премьер-министр (дословно: министр-президент) правительства земли, избираемый парламентом. Наименование земельного правительства как такового может быть различным: государственным правительством в Баварии, Саксонии, Тюрингии, сенатом в городах-землях Берлине, Бремене, Гамбурге. Соответствующим образом используется различное наименование должностей: первый и второй бургомистр в Бремене и Гамбурге, правящий бургомистр и сенаторы в Берлине.

Конституция ФРГ предусматривает самостоятельную организацию системы власти и управления землями, которые «сами регулируют организацию властей и административный процесс» (ч. 1 ст. 84 Конституции). Глава земельного правительства (глава) из-

бирается с началом работы местного ландтага. Получивший большинство, глава приступает к формированию правительства при непосредственном участии парламента: в Баварии и Саксонии назначение происходит с согласия ландтага, в Бадене-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Рейнланде-Пфальце — ландтаг производит последующее, после назначения, утверждение кандидатур, в Гессене — путем процедуры вотума доверия правительству. Тем не менее, в ряде земель, Северной Рейн-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне, восточных землях, составлявших до 1990 г. ГДР (Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт, Тюрингия), парламентское утверждение состава правительства не предусматривается. Схожее положение установлено в городах-землях: в Берлине избранный палатой депутатов Правящий бургомистр назначает сенаторов самостоятельно, городское собрание Бремена и Гамбурга в начале избирает Сенат, который, в свою очередь, наделяет полномочиями Первого бургомистра и его заместителя (Второго бургомистра). Глава правительства наделен широким кругом полномочий в сфере внутренней (включая помилование) и внешней политики земель (в том числе, заключение договоров), взаимоотношений с верховными властями Федерации. Полномочия осуществляются большей частью лично, в некоторых случаях правительством в целом (Бремен, Гамбург). Правительство является органом, формируемым ландтагом (парламентом земли), перед которым несет политическую ответственность как коллективную, так и индивидуальную. Как отмечает В.В. Маклаков, подобное положение главы земли как главы исполнительной власти не является юридически сильным, и может быть отнесено, в силу зависимости от местного парламента, к парламентскому правлению⁵. В большинстве земель предусматривается коллективная ответственность правительства перед ландтагом при невозможности вынесения вотума недоверия отдельным членам правительства. Тем не менее, в ряде земель, таких как Берлин, Бремен, Гамбург,

³ Иванов В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. М., 2008. С. 308.

⁴ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 280.

⁵ Маклаков В.В. Конституция Германии (вступительная статья). Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, США, Япония, Индия: Учеб. пособие. М., 2006. С. 111.

Рейналд-Пфальц, Саар предусматривается и практика совмещения⁶.

Вместе с тем, закрепляется верховенство федерального центра во взаимоотношении с властями земель, указывая, что «власти земли подчиняются указаниям компетентных верховных властей Федерации. Указания должны направляться верховным властям земель, за исключением случаев, которые Федеральное правительство считает неотложными. Выполнение указания должно обеспечиваться верховными властями земли» (ч. 3 ст. 85 Конституции)⁷. Конституция также предусматривает институт федерального принуждения (вмешательства) в случае невыполнения землей возложенных на нее обязанностей (ч. 1 ст. 37 Конституции)⁸. Конституция подчеркивает: федеральное право имеет преимущество перед правом земель.

Австрийская модель федеративного устройства (включающая подобные ФРГ территориальные единицы — земли) и организации системы власти и управления предусматривает несколько иное положение глав земель, являющихся в том числе и представителями федеральной власти, несущими ответственность перед ней. Тем не менее, ч. 1 ст. 15 Федерального конституционного закона Австрии предусматривает общую компетенцию земель: «Если какой-либо вопрос, согласно Федеральной конституции, отнесен определенно к компетенции Федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то он относится к сфере собственной компетенции земель»⁹. Высшим должностным лицом земли является губернатор (гауптман), возглавляющий, как и в Германии, исполнительную власть (правительство), избираемую местным ландтагом. Примечательно, что избранный губернатор принимает присягу непосредственно перед Федеральным президентом. Губернатором земли становится либо лидер наиболее влиятельной политической партии (получившей большинство) при формировании правительства по пропорциональной системе, предусматривающей предоставление мест всем партиям, представленным в ландтаге в зависимости от результатов выборов, либо лидер победившей партии в соответствии с так называемой «Вестминстерской системой», реализуемой, в частности, в Вене, Форарльберге, Зальцбурге, Тироле. В силу особенностей правового положения, губернатор несет ответственность как перед Федеральным правительством, по вопросам, отнесенным к непрямому федеральному правлению, так и, возглавляя местное правительство, перед

ландтагом, имеющим возможность выражения вотума недоверия правительству либо предъявления обвинения в нарушении закона, рассматриваемого Федеральным конституционным законом. Заместители губернатора назначаются правительством из собственного состава с информированием об этом Федерального канцлера. Заместитель губернатора, в случае отсутствия последнего, несет ответственность перед Федеральным правительством по вопросам, относящимся к непрямому федеральному правлению. Специфика статуса и построения исполнительной власти земли проявляется в подчинении исполнительных органов земель соответствующим структурам федерального правительства, являющихся, по сути, территориальными подразделениями последнего. Относительно самостоятельным органом исполнительной власти земли является Ведомство правительства земли, возглавляемое директором и оказывающее содействие губернатору по вопросам непрямого федерального правления¹⁰.

Устройство бельгийской федерации, в отличие от Германии и Австрии, характеризуется, прежде всего, национальным, а не территориальным признаком построения, при монархической форме правления. Конституция Бельгии предусматривает существование трех сообществ — французского, фламандского, немецкоязычного, что обуславливает существование франкоязычных и нидерландскоязычных областей (субъектов). Интересно отметить, что один и тот же орган исполнительной власти может реализовывать компетенцию нескольких субъектов федерации. Как отмечает И.В. Лексин, специфика устройства бельгийской федерации, сложность и сочетание компетенций субъектов призвано служить сдерживанию центробежных тенденций, в первую очередь, в нидерландо- и франкоязычных навыках практического взаимодействия при управлении столичным регионом¹¹. Высшими органами исполнительной власти являются министры-председатели (министры-президенты), составляющими правительство наряду с государственными секретарями и министрами. Глава субъ-

⁶ Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза: Учеб. пособие. М., 2014. С. 242, 243.

⁷ Маклаков В.В. Указ. соч. С. 145.

⁸ Там же. С. 128.

⁹ Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1. С. 37.

¹⁰ Лексин И.В. Указ. соч. С. 234, 235.

¹¹ Там же. С. 237.



екта не является представителем королевской власти в силу совмещения как представительских, так и функций главы исполнительной власти. Представляет интерес характеристика организации власти в Брюссельском регионе, специфика структуры управления которым заключается как в столичном статусе, так и двуязычии. Правительство Брюссельского региона формируется из равного количества представителей двух доминирующих лингвистических групп: фламандцев и франкофонов. Кроме правительства, функции управления осуществляют комиссии сообществ, действующих в рамках двуязычных сообществ, осуществляющих полномочия провинций. Созданные в 1989 г. комиссии включают в себя лингвистические группы и коллегии. Лингвистические группы представляют собой представительные органы — советы. Коллегии выступают исполнительными органами комиссий, включая в себя представителей обоих лингвистических групп.

Федеративное устройство США является одним из краеугольных камней американской государственности и политической системы. Примечательность американской федерации состоит в отсутствии корреляции между этническим составом населения территорий (весьма разнообразным) и государственным устройством, предусматривающим единую административно-территориальную единицу штат (включая федеральный округ Колумбия). Конституция обладает высшей юридической силой, имеющей приоритет перед конституционными актами штатов, закрепляя примечательное положение о том, что она, наряду с законами США, является высшим законом страны, «и судьи в каждом штате обязываются в к их исполнению, даже если в Конституции и законах какого-либо штата встречаются противоречивые положения» (абз. 2 ст. VI Конституции)¹². Система исполнительной власти штатов копирует федеральную систему власти. Как отмечает В.В. Маклаков, данное положение является почти зеркальным отражением рассматриваемой системы, миниатюризацией центральной власти на уровне субъекта¹³. Все штаты, кроме штата Небраска, имеют двухпалатные законодательные собрания (легислатуры), а глава исполнительной власти — губернатор, обладает полномочиями весьма схожими с президентскими. Вместе с тем система власти и управ-

ления в штатах отличается большим наличием институтов прямой демократии: предусмотрен референдум в 39 штатах, народная законодательная инициатива в 22 штатах, процедура отзыва должностных лиц в 13 штатах.

Примечательно, что штаты являющиеся основателями США, так называемые «старые штаты», построение системы власти и управления во многом осуществляли в силу объективных исторических предпосылок под влиянием англосаксонской системы местного управления с преимущественным положением представительных органов власти и значительной управленческой автономией, в отличие от штатов, расположенных на западе страны, в частности Калифорнии, испытавших безусловное влияние континентальной модели государственного устройства и управления.

Зарубежный опыт закрепления и функционирования института главы, высшего должностного лица субъекта, несмотря на безусловные характерные особенности, присущие государственному устройству мировых федераций, обусловленные историческими, культурными, политическими, религиозными, географическими особенностями, свидетельствуют об чрезвычайно важном и отчетливо проявляющемся аспекте организации власти и управления на местах — взаимоотношения с главой государства, центральной властью, трактуемой в широком смысле слова. Анализ конституционных положений показывает о наличии прочной (в ряде случаев жесткой) структуры властных отношений, где глава субъекта выступает преимущественно в качестве представителя центральной (федеральной) власти, объекта управленческих отношений. В данной связи реформа исполнительных органов власти на местах в России, связанная с изменением порядка назначения глав субъектов, свидетельствует как и о безусловном развитии федеративных отношений, исправлении их откровенных недостатков, заложенных в период становления, так и обнаружении характерных признаков, типичных, государственного управления федеративных государств.

¹² Маклаков В.В. Указ. соч. С. 363.

¹³ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник. М., 2006. С. 828.



УДК 346.12
ББК 65.49

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ РАБОТЫ ЦЕНТРА ВОССТАНОВИТЕЛЬНОЙ ТЕРАПИИ ДЛЯ ВОИНОВ- ИНТЕРНАЦИОНАЛИСТОВ ИМ. М.А. ЛИХОДЕЯ¹

АНДРЕЙ ГЕННАДИЕВИЧ ЧЕПУРНОЙ,

председатель Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и военной травмы — «Инвалиды войны», член диссертационного совета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор
E-mail: 203.019@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы разработки критериев оценки эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан. На основе анализа сформулированы четыре группы указанных показателей оценки.

Ключевые слова: социальный проект; качество государственного управления; социально-культурная реабилитация; оценочная деятельность.

Annotation. This article discusses the development of criteria for evaluating the performance of socially-oriented non-profit organizations carrying out activities in the socio-cultural rehabilitation of citizens. Based on the analysis of said articulated four groups estimation metric.

Keywords: social project; quality of governance; socio-cultural rehabilitation; evaluation activities.

Общеизвестно, что закрепленная в Конституции РФ идея социального государства предполагает активное осуществление государством такой политики, главным приоритетом которой является благополучие каждого человека, наиболее полная и всесторонняя реализация социально-полезных качеств его личности².

Указанный конституционный императив обуславливает необходимость участия государства в различного рода социальных проектах, большинство из которых реализуются социально-ориентированными некоммерческими организациями на конкурсной основе, но управление которыми осуществляется государственными или муниципальными органами. При

¹ Основной уставной целью Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и военной травмы — «Инвалиды войны» (ОООИВА — «Инвалиды войны») является проведение комплексного реабилитационного и восстановительного лечения участников войн и вооруженных конфликтов, укрепление их физического, морального и психологического благополучия, в том числе благополучия следующих категорий лиц: инвалидов и ветеранов боевых действий на территории Республики Афганистан, Российской Федерации, других государств и членов их семей; инвалидов Великой отечественной войны и членов их семей; инвалидов военной службы и членов их семей; ветеранов военной службы и членов их семей; действующих военнослужащих, проходящих службу по контракту и имеющих право на льготы; иных категорий граждан, подпадающих под действие Федерального закона «О ветеранах» или имеющих право на льготы в соответствии с ним. В созданном ОООИВА — «Инвалиды войны» Центре восстановительной терапии для воинов-интернационалистов им. М.А. Лиходея, расположенном в г. Руза Московской области, ежегодно свыше 5,5 тыс. инвалидов войны и военной травмы вместе с членами семей проходят трехнедельное реабилитационное лечение.

² Чепурной А.Г. Проблемы правовой и социальной государственности России в контексте защиты прав и законных интересов родственников погибших военнослужащих // Закон и право. 2014. № 3. С. 17—21; Воронина А.С., Горина М.С. Особенности социальной политики в социальном государстве // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 3. С. 22—27; Нарыкова С.П. Правовое государство и гражданское общество: мифы и проблемы (к вопросу о социальном государстве) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2013. № 6. С. 35—38.



этом за социальную политику в целом несет ответственность государство, поэтому реализация социальных проектов, вне зависимости от того, кто конкретно осуществляет каждый из них, в конечном счете, вписывается в систему государственного управления³. Поэтому можно констатировать, что проблемы разработки критериев оценки эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан являются составной частью более широкой проблемы определения критериев качества государственного управления вообще.

Одним из важнейших показателей качества управления вообще и управления социальными проектами в частности является оценка, представляющая собой межнаучно-интегративную категорию, отражающую качественные и количественные характеристики всего многообразного спектра человеческой деятельности, осуществляемой в процессе управления (правовой, экономической, социальной и других видов человеческой деятельности).

В настоящее время особенно остро встает проблема разработки достоверных критериев оценки эффективности и результативности деятельности некоммерческих социально-ориентированных организаций, осуществляющих деятельность в сфере социокультурной реабилитации лиц с ограниченными возможностями. Анализ показывает, что данная проблема экономической и юридической наукой изучена явно недостаточно⁴.

Так, правовое регулирование оценки в современной России весьма фрагментировано и бессистемно. Основным нормативным актом, регулирующим отношения оценки, является ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁵. Он посвящен только одному аспекту оценочной деятельности — установлению исключительно в денежном выражении стоимости имущества. Другие же виды оценочной деятельности регулируются иными нормативными актами, которые вместе взятые объединяет то, что они не содержат в себе методики оценки как таковой.

Так, на сегодняшний день оценка в различных сферах регулируется самыми разнообразными нормативными актами. Например, общие принципы оценки эффективности работы государственных органов и государственных служащих закреплены в Указе Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов)

или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» (с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 26 июля 2008 г.).

Данный нормативный акт предоставил отдельным государственным органам право устанавливать квалификационные требования в отношении собственных сотрудников. Это реализовано, например, Приказом Министерства регионального развития РФ от 6 ноября 2006 г. № 126 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных служащих центрального аппарата Министерства регионального развития Российской Федерации»; Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 ноября 2006 г. № 798 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации»; Приказом Министерства иностранных дел РФ от 29 марта 2007 г. № 4418 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Министерства иностранных дел РФ, территориальных органов-представительств МИД России на территории Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации»; Приказом Министерства внутренних дел РФ от 4 декабря 2007 г. № 1155 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказом Министерства культуры РФ от 22 сентября 2008 г. № 101 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, государственных гражданских служащих Министерства культуры Российской Федерации».

³ Горбунов М.А. К вопросу о сущности современного государства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 3. С. 17—22.

⁴ Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка социальных проектов. М., 2014.

⁵ ФЗ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Другой аспект оценки эффективности управления закрепляется во вступившем в силу 1 января 2014 г. Федеральном законе «О специальной оценке условий труда»⁶, который устанавливает правовые и организационные основы и порядок проведения специальной оценки условий труда, определяет правовое положение, права, обязанности и ответственность участников специальной оценки условий труда.

Одной из сфер, где активно внедряется оценка, является нормотворческая деятельность. Примерами нормативного регулирования данного аспекта оценки является Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Другой пример: Правительство Ивановской области приняло постановление от 17 декабря 2013 г. № 534-п «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ивановской области», Правительство Удмуртской Республики — постановление от 3 декабря 2012 г. № 526 «Об утверждении порядка проведения процедуры оценки регулирующего воздействия в Удмуртской Республике».

Закономерно, что на сегодняшний день на законодательном уровне не закреплены какие либо общие для всех видов оценочной деятельности методики, хотя бы потому, что отсутствует какой либо методологический подход к самой оценочной деятельности вообще и, тем более, деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций по социокультурной реабилитации граждан с ограниченными возможностями.

По своей сути оценочная деятельность носит двуединый характер. С одной стороны, она представляет собой разновидность научно-познавательной деятельности, направленной на получение достоверного научного знания об изучаемом объекте, где критерием достоверности полученного знания об изучаемом объекте является практическая подтверждаемость, выраженная в соответствии сформулированных экспертом оценочных характеристик реальному состоянию подлежащего оценке объекта. Получить подобное достоверное знание можно лишь научным

путем, посредством погружения объекта оценки в систему общезначимых научных понятий, позволяющих отражать реально существующие объективные связи и качественно-количественные характеристики оцениваемого объекта, явления или процесса.

Но, одновременно с этим, оценочная деятельность носит характер деятельности практической, при которой качество оценки обуславливается соблюдением научно разработанных методик и рекомендаций.

Констатация того факта, что оценочная деятельность одновременно носит как научный, так и практический характер закономерно предполагает наличие как методических, так и методологических проблем указанной деятельности.

Под методологией понимается обращение той или иной научной деятельности (в данном случае оценки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций) к собственным философским основаниям, обращение к которым представляет собой набор знаний, который можно использовать как средство для получения достоверной информации об изучаемом объекте⁷.

Методика же представляет собой практическую деятельность по реализации познания какого-либо объекта, осуществляемую уже вне рамок научной деятельности, но проводимую на основе ее результатов. При этом методики оценочной деятельности могут быть нормативно зафиксированы в различного рода нормативных актах.

На сегодняшний день в Российской Федерации нормативно сформулированы лишь критерии оценки методики эффективности реализации государственных программ⁸. В п. 5 Методических указаний в качестве одного из принципов формирования государственных программ предусматривается «проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития эконо-

⁶ ФЗ от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.) «О специальной оценке условий труда».

⁷ Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки, Екатеринбург, 2001. С. 20.

⁸ Пункт 19 требований к оценке эффективности государственной программы, являющихся прил. 2 к «Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденных приказом Министерства экономического развития в 2014 г. // Российская газета. 2014, 14 апр.



мики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ».

В качестве прил. 2 к исследуемым Методическим указаниям действуют «Требования к оценке эффективности государственной программы». Ими предусмотрены: оценка степени реализации мероприятий; оценка степени соответствия запланированному уровню затрат; оценка эффективности использования средств федерального бюджета; оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм (федеральных целевых программ); оценка эффективности реализации подпрограммы (федеральной целевой программы); оценка степени достижения целей и решения задач государственной программы.

Фактически в основу данной методики положен лишь один старый и хорошо известный экономической науке метод оценки — «план-результат», основанный на соотношении планируемого экономического результата и размера фактически затраченных ресурсов.

Между тем, ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что деятельность по реализации социально-ориентированных проектов представляет собой сложнейшую форму социального взаимодействия многих заинтересованных субъектов, целевая направленность которой очевидным образом не сводится к достижению тех или иных финансовых показателей. Наоборот, многие социальные проекты, заключая в себе финансовую составляющую, ориентированы на достижение социокультурных результатов, которые и определяют качество реализации данного проекта.

Например, качество деятельности социально-ориентированной некоммерческой организации по социокультурной реабилитации, в первую очередь, измеряется психологическим комфортом индивида, его психологической и объективно-деятельностной гармонизацией с обществом, наличием внутренней мотивации к продолжению активной жизни и др. Иными словами, большая часть результатов социальных проектов предполагает проявление в субъективной, внутренней сфере вовлеченных в них людей. Но это совсем не означает, что такие качественные результаты не могут быть подвергнуты объективной научно-обоснованной оценке.

Основой констатации этого факта является то, что любое вызываемое в сознании индивида изменение, так или иначе, имеет основания в окружающем чело-

века материальном мире, и наоборот. Основываясь на этом факте, можно сделать вывод, что для оценки качества эффективности деятельности социально-ориентированных организаций важно, прежде всего, брать за основу такие показатели, которые будучи объективированными, одновременно являются определяющими для результативного целевого воздействия на вовлеченных в сферу реализации данного проекта людей. Этот тезис в полной мере относится к оценке эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан. Например, при прочих равных условиях очевидно, что некоммерческая организация с хорошо развитой материальной базой при прочих равных условиях будет эффективнее оказывать позитивное результативное воздействие на сознание лиц с ограниченными возможностями.

При этом, другим объективным показателем является показатель качества самого управленческого процесса, осуществляемого той или иной организацией. Общеизвестно, что для успешной разработки любого, и в особенности социального проекта, необходима хорошо работающая команда, созданная из глубоко замотивированных людей и возглавляемая компетентным руководителем. Эффективность управления такой группой людей может быть оценена по нацеленности всей команды на конечный результат, инициативности и творческому потенциалу отдельных членов, активности членов команды в разрешении тех или иных проблем, объективным характеристикам качества оказываемых членами команды услуг, их энтузиазму, степени скоординированности и доверия.

На основании изложенного можно сделать вывод, что объективные критерии оценки эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан, должны включать в себя четыре группы показателей.

К показателям первой группы относятся те критерии оценки, которые характеризуют целевой результат социокультурной реабилитации, т.е. удовлетворенность лиц с ограниченными возможностями качеством осуществленной реабилитации, сформированность мотивации к дальнейшей полноценной жизни, потребность творческой деятельности, степень удовлетворения их ожиданий от процесса реабилитации, мера субъективной доступности тех или иных услуг для кон-

кретных лиц с ограниченными возможностями. Такие оценочные показатели можно легко получить посредством разработанных методик анкетирования и статистических методик, которые дают достоверное представление об удовлетворенности инвалидов качеством оказываемых реабилитационных услуг и о размере охвата контингента лиц с ограниченными возможностями мероприятиями программы.

К показателям второй группы, в первую очередь, следует отнести такие оценочные показатели, которые характеризуют материально-техническую и технологическую обеспеченность реабилитационного процесса. Это показатели стоимости наличного и подлежащего закупке медицинского и специального оборудования; наличия инновационных методик реабилитации, характеризующих долю высокотехнологичных реабилитационных услуг в их общем объеме. Важнейшим показателем здесь выступает спектр применяемых методик, их объективная результативность, направленность и стоимость.

К показателям третьей группы следует отнести те, которые характеризуют качество самого управленческого процесса внутри реализующей проект социокультурной реабилитации лиц с ограниченными возможностями социально-ориентированной некоммерческой организации. Это кадровое и научное обеспечение деятельности, реализующей проект организации. Здесь важным является учет показателей объективно отражающих компетентность и квалификацию реализующего проект персонала (наличие научных степеней, свидетельств повышения квалификации, документов подтверждающих государственную, общественную и профессиональную аккредитацию персонала и т.д.). Еще более важными представляются показатели, отражающие степень научной обоснованности реализуемого проекта. Ими могут служить научные публикации реализующих социально-ориентированный проект лиц.

Практика работы ЦВТ им. М.А. Лиходея показывает, что качество культурно-социальной реабилитации напрямую обуславливается наличием соответствующей данному процессу специально созданной культурно-реабилитационной среды, обеспечивающей высокую степень единства и согласованности всех реабилитационных мероприятий и предполагающей высокую степень гармонизации морально-психологического состояния лиц, проходящих реабилитацию, с окружающей их в этот момент средой.

Именно такая среда выступает важнейшим фактором формирования у проходящих социокультурную реабилитацию лиц устойчивой мотивации к труду, к продолжению образования и повышению собственной компетентности, к результативному межличностному общению и творчеству. Так, в ЦВТ им. М.А. Лиходея функционируют и постоянно расширяют экспозицию музеи Афганской и Чеченской войн, дающие посетителям из числа реабилитируемых лиц возможность вспомнить свою молодость, вернуть вспять наполненные духом боевого братства годы нелегкой службы, предметно рассказать детям и женам о собственном боевом пути. Формированию такого реабилитационного пространства в немалой степени способствуют ежегодные Спартакиады «ВоИн-спорт» и «ВоИн-творчество».

Опыт работы Центра восстановительной терапии для воинов-интернационалистов им. М.А. Лиходея также показывает, что базисом создания культурно-реабилитационной среды для инвалидов войны и военной травмы является проводимая учредителем Центра восстановительной терапии для воинов-интернационалистов им. М.А. Лиходея Общероссийской общественной организацией инвалидов войны в Афганистане и военной травмы — «Инвалиды войны» работа по патриотическому воспитанию граждан России. На первый взгляд, такая работа кажется непосредственным образом не связанной с социокультурной реабилитацией, выходящей за ее пределы. Однако, важно учесть тот факт, что идеалы патриотизма для подавляющего большинства инвалидов войны и военной травмы являются нравственными и, одновременно, философскими основаниями повседневной жизнедеятельности, непосредственно обуславливают повышение их самооценки и самореализационных запросов, и, тем самым, напрямую формируют культурно-реабилитационную среду и обуславливают надлежащее медико-психологическое состояние реабилитируемых лиц и результативность мероприятий социокультурной реабилитации в целом.

Поэтому показатели, отражающие работу социально-ориентированной некоммерческой организации по патриотическому воспитанию граждан, являются одними из важнейших критериев оценки эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан. Они образуют собой четвертую группу показателей.



УДК 34
ББК 67.302

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЦЕННЫХ БУМАГ

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА КОНДРАТ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности

МИУ МГИМО (У) МИД России

Научная специальность 12.00.04 — финансовое право

E-mail: kproud@inno.mgimo.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются изменения правового регулирования института ценных бумаг в российском праве, внесенные Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ. Анализ осуществляется на фоне рассмотрения дореформенного состояния правового регулирования института ценных бумаг, выявления существенных пробелов и противоречий в действовавшем законодательстве. Выявляется правовая природа института ценных бумаг и роль внесенных поправок в раскрытии этой природы.

Ключевые слова: ценная бумага, гражданское законодательства, правовое регулирование, документарные ценные бумаги, бездокументарные ценные бумаги, объекты гражданских прав, вещное право.

Annotation. The changes of legal regulation of institute of securities in Russian law made by the Federal law of July 2, 2013 № 142-FZ are analyzed. This analysis is carried out against consideration of a prereform condition of legal regulation of institute of securities, identification of essential gaps and contradictions in the existing legislation. In article the legal nature of institute of securities and a role of the made amendments to disclosure of this nature comes to light.

Keywords: security, civil legislations, legal regulation, documentary securities, paperless securities, objects of the civil rights, real right.

Реформа Гражданского кодекса РФ, предпринятая в 2012—2014 гг., внесла существенные изменения практически во все главы ГК. В частности, Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ [9] коренным образом изменено правовое регулирование института ценных бумаг в российском праве. Глава 7 ГК РФ полностью переработана. Эти изменения проявились, прежде всего, в существенном пересмотре структуры главы, статьи которой (в том числе новые) в новой редакции распределены по трем параграфам:

- 1) общие положения;
- 2) документарные ценные бумаги;
- 3) бездокументарные ценные бумаги.

Прежняя (первоначальная) редакция данной главы такого деления не содержала, в ней лишь имелась самостоятельная статья о бездокументарных ценных бумагах (ст. 149).

Пересмотр структуры главы выразился и в двукратном увеличении числа ее статей (с 8 до 16).

Зачем понадобилось такое радикальное обновление этой части ГК?

Дореформенное состояние правового регулирования института ценных бумаг. Одна из существенных проблем института ценных бумаг — отсутствие в доктрине единого понимания правовой природы ценных бумаг. Такое положение порождает не только значительные трудности при правоприменении, тормозит развитие полноценных рыночных отношений, но и дает «зеленый свет» многочисленным злоупотреблениям на рынке ценных бумаг.

В Гражданском кодексе Российской Федерации упоминание о ценных бумагах как объектах гражданских прав содержится в ст. 128, где ценные бумаги отнесены к вещам.

До недавнего времени велась интересная дискуссия по поводу юридического определения вещи. Е.А. Суханов считает, что вещами признаются материальные, физически осязаемые объекты [3, с. 134].

Юридический словарь дает следующее определение вещи: «...это предмет внешнего (материального) мира, находящийся в естественном состоянии в природе или созданный трудом человека, являющийся основным объектом в имущественном правоотношении» [1, с. 81].

Примечательно, что ГК РФ не содержит определения понятия вещи. Однако, как верно заметил И. Гумаров, «закон наряду с вещами как предметами материального мира допускает существование нематериальных вещей» [2, с. 80].

Глава 7 «Ценные бумаги» подразд. 3 «Объекты гражданских прав» в прежней редакции включала восемь статей (142—149), содержащих нормы о понятии ценной бумаги, видах ценных бумаг, требованиях к ним, о субъектах прав, удостоверенных ценными бумагами, о передаче прав по ценной бумаге, исполнении по ней; восстановлении ценной бумаги; о бездокументарных ценных бумагах.

Кроме того, упоминания об отдельных видах ценных бумаг и особенностях их обращения имеются в других разделах ГК РФ.

Что характеризовало состояние правового регулирования ценных бумаг в прежней редакции ГК РФ? Нормы гл. 7 Кодекса, которые должны выполнять функцию своеобразной «общей части» права ценных бумаг, в прежней редакции не удовлетворяли требованиям к кодифицирующему акту, поскольку на уровне текущего законодательства установлен целый ряд специальных правил в отношении различных ценных бумаг, в том числе по вопросам, требующим единообразного регулирования. Однако, данные специальные правила являются не согласованными с общими положениями и вступают с ними в противоречие [6].

Включение целого ряда норм об отдельных видах ценных бумаг, которые по своему характеру являются общими положениями, в разделы Кодекса об отдельных видах договорных обязательств, снижало ценность общих положений о ценных бумагах, содержащихся в гл. 7. Кроме того, нормы о передаче прав по ценным бумагам отдельных видов, осуществлении и защите прав их обладателей отличались различным уровнем детализации, содержали повторы, а в ряде случаев и противоречия.

Нормы гл. 7 Кодекса в прежней редакции не соответствовали концептуальным положениям цивилистической теории ценных бумаг (например, по вопросу о способах передачи прав на бумагу или во-

просу о возможности реализации права из бумаги), либо не содержали соответствующего регулирования (например, по вопросу о добросовестном приобретении ценных бумаг).

Указание в прежней редакции ст. 143 Кодекса о том, что к ценным бумагам документы могут быть отнесены законами «о ценных бумагах», требовало корректировки, так как нормы, относящие те или иные документы к ценным бумагам содержатся не только в законах о ценных бумагах (например, Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»), но и в других законах.

Требовал пересмотра перечень видов ценных бумаг, приведенный в ст. 143 ГК РФ, поскольку отсутствовали существенные различия между государственными и иными облигациями; в настоящее время нет необходимости специального выделения так называемых приватизационных ценных бумаг [6].

Определение понятия «ценные бумаги» и их виды. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ внесены существенные корректировки в нормы ГК о ценных бумагах.

Основная идея изменений сформулирована в п. 1.1.1 разд. VI Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [6]. Так, отмечалось, что необходимо провести ревизию помещенных в различных разделах ГК РФ норм о ценных бумагах, чтобы: 1) устранить имеющиеся в данном Кодексе внутренние противоречия цивилистической конструкции ценной бумаги; 2) дополнить общие положения ГК РФ о ценных бумагах другими нормами общего характера, которые имеются в нормативных актах, регулирующих отдельные виды бумаг (например, в вексельном законодательстве).

Также указывалось, что аналогичная ревизия должна быть проведена и в отношении норм о ценных бумагах, содержащихся в иных законах; при этом положения гл. 7 должны выполнять функцию своеобразной «общей части» права ценных бумаг [11].

В пояснительной записке [8] к проекту Федерального закона № 47538-6 предлагаемые изменения охарактеризованы следующим образом: в гл. 7 устраняются имеющиеся в ГК РФ внутренние противоречия цивилистической конструкции ценной бумаги, дополняются общие положения о ценных бумагах другими нормами общего характера, которые имеются в нормативных актах, регулирующих отдельные виды ценных бумаг.



Общее определение понятия «ценная бумага» в прежней (первоначальной) редакции давалось в п. 1 ч. 1 ст. 142 ГК. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 142 ГК ценная бумага — документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении.

До принятия Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ определения понятий документарных и бездокументарных ценных бумаг давались в Федеральном законе от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ [10].

Одновременно понятия документарных и бездокументарных ценных бумаг также были сформулированы в Модельном законе о рынке ценных бумаг [5], принятом в г. Санкт-Петербурге 24 ноября 2001 г. Постановлением 18-7 на 18-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств.

Суть изменений, внесенных Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ в ГК в том, что документарные и бездокументарные ценные бумаги теперь рассматриваются как независимые правовые институты, имеющие сходные черты правового регулирования, но их общее определение отсутствует.

Законодателем дано два определения: документарных ценных бумаг и бездокументарных ценных бумаг.

Документарные ценные бумаги — это документы, соответствующие установленным законом требованиям и удостоверяющие обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при предъявлении таких документов (п. 1 ст. 142 ГК РФ).

Такое определение не слишком отличается от данного в прежней редакции ГК РФ определения ценной бумаги. Однако, следует обратить внимание на то, что по ранее действовавшей редакции п. 1 ст. 142 ГК РФ ценные бумаги удостоверяли имущественные права, тогда как согласно новой норме документарная ценная бумага может удостоверить обязательственные и иные права. Таким образом, перечень прав расширен. Очевидно, что «иные права» включают в себя не только имущественные, но и неимущественные права (к примеру, право на информацию и т.д.).

Под бездокументарной ценной бумагой понимаются обязательственные и иные права, которые закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требо-

ваниями закона, и осуществление и передача которых возможны только с соблюдением специальных правил учета этих прав в соответствии со ст. 149 ГК РФ (п. 1 ст. 142 ГК РФ).

В соответствии с прежней редакцией ст. 149 ГК РФ под бездокументарной ценной бумагой понимался специальный способ фиксации прав. Новое определение из п. 1 ст. 142 ГК РФ согласуется с понятием эмиссионных ценных бумаг, приведенном в ст. 2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [10].

Закон сохранил принцип легалитета, согласно которому к ценной бумаге может быть отнесен только объект права, прямо названный в законе ценной бумагой. Однако, норма, закрепляющая это правило, все же подверглась важным изменениям.

Ранее в ст. 143 ГК РФ были перечислены определенные разновидности ценных бумаг, а также было указано, что иные их виды могут быть установлены «законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг». В юридической литературе нет определенности по вопросу о том, какие именно законы можно охарактеризовать как законы о ценных бумагах.

Неоднозначное определение нормативных актов, в которых могут быть указаны виды ценных бумаг, исключено. В ст. 142 ГК РФ внесено указание, что ценные бумаги могут быть названы в этом качестве в законе или признаны таковыми в установленном законом порядке. Дополнительные уточнения о видах этих законов отсутствуют.

Несколько изменился список прямо поименованных в п. 2 ст. 142 ГК РФ разновидностей ценных бумаг. Так, из этого перечня были исключены государственные облигации, банковские депозитные и сберегательные сертификаты, банковские сберегательные книжки на предъявителя, а также приватизационные ценные бумаги. В новой редакции ценными бумагами прямо названы акция, вексель, коносамент, облигация, чек. Кроме того, перечень в п. 2 ст. 142 ГК РФ, по сравнению с прежней редакцией Гражданского кодекса РФ, пополнился закладной и инвестиционным паем.

Проблемы института ценных бумаг в праве и решения. Рассмотрим некоторые проблемы, связанные с обращением ценных бумаг, которые пытался решить законодатель в ходе реформы гл. 7 ГК, приняв Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ.

В новой редакции ГК установлены способы формальной легитимации лиц, управомоченных по документарным ценным бумагам. Ценные бумаги, являясь одним из способов удостоверения гражданских прав, позволяют осуществлять и передавать их в особом порядке. Это возможно благодаря правилу формальной легитимации по ценным бумагам вместе с вытекающим из него принципом публичной достоверности. Тем самым создается специфическое распределение некоторых рисков между участниками гражданского оборота [7].

Под легитимацией понимается признание или подтверждение законности чьих-либо прав или полномочий. Когда говорят о легитимации по ценным бумагам, то обычно имеют в виду подтверждение (удостоверение) принадлежности прав по ценной бумаге определенному лицу. Различают три основных способа легитимации по ценным бумагам, которые могут иметь разновидности в зависимости, например, от формы выпуска ценных бумаг или системы учета прав по ним. По способу легитимации бумаги делятся на именные, ордерные и предъявительские. Эти способы указаны в новой редакции ст. 1434 ГК.

Предъявительской, согласно п. 2 ст. 143 ГК РФ, является документарная ценная бумага, по которой лицом, уполномоченным требовать исполнения по ней, признается ее владелец.

Под ордерной документарной ценной бумагой понимается такая, по которой лицом, уполномоченным требовать исполнения по ней, признается ее владелец, если ценная бумага выдана на его имя или перешла к нему от первоначального владельца по непрерывному ряду индоссаментов (п. 3 ст. 143 ГК РФ).

Сложнее обстоит дело с именными документарными ценными бумагами. Новая редакция ГК РФ различает две их разновидности, соответствующие определению лица, уполномоченного требовать исполнения по ценной бумаге.

В первом случае речь идет о владельце ценной бумаги, указанном в качестве правообладателя в учетных записях, которые ведутся обязанным лицом или лицом, действующим по его поручению и имеющим соответствующую лицензию.

Во втором — о владельце ценной бумаги, выданной на его имя либо перешедшей к нему от первоначального владельца в порядке непрерывного ряда уступок требования (цессий) путем нанесения на нее именных передаточных надписей или в иной форме

в соответствии с правилами, установленными для уступки требования (цессии).

Отдельно следует отметить, что учет прав по первой разновидности именных документарных ценных бумаг может осуществляться специальным лицом (отличным от эмитента таких ценных бумаг), имеющим лицензию, в том числе, если обязанность передачи учета установлена законом (пп. 1 п. 4 ст. 143 ГК РФ). В этой норме Закона закреплена действующая практика учета прав на ценные бумаги регистратором или депозитарием (ст. 7 и 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»).

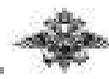
Установлен запрет выдачи или выпуска ценных бумаг на предъявителя, если это прямо не предусмотрено законом (п. 5 ст. 143 ГК РФ).

Таким образом, специфика легитимации по ценным бумагам заключается в том, что она осуществляется в основном с помощью юридических документов по установленным законом внешним формальным признакам. Формальные признаки могут выражаться в наличии документов установленной формы и определенного содержания у лица, требующего исполнения, и/или у лица, уполномоченного вести соответствующую документацию (у должника, реестродержателя, депозитария и т.п.).

Для наделения кого-либо признаками, легитимирующими в качестве кредитора по ценной бумаге, должна быть исполнена определенная формальная процедура, которая для разных ценных бумаг может быть различной: от простой передачи документов (по предъявительским бумагам) до сложного комплекса действий, включающего, например, проверку подлинности подписи отчуждателя на передаточном распоряжении (по именным бумагам [7]).

Существенным изменениям подверглась ст. 148 ГК. Прежде всего, изменилось само название этой статьи. Если раньше она называлась «Восстановление ценной бумаги», то сейчас она называется «Восстановление прав по ценной бумаге». Второе название юридически более точное, поскольку утерянную ценную бумагу в большинстве случаев восстановить невозможно, однако права по ней восстановить можно.

В ранее действовавшей редакции указанной статьи законодатель ограничивался тем, что только указывал, что восстановление прав по утраченным ценным бумагам на предъявителя и ордерным ценным бумагам производится судом в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.



В новой редакции ГК процедура восстановления прописана более подробно. Прежде всего, подчеркивается, что восстановление прав по утраченной ценной бумаге на предъявителя производится судом в порядке вызывного производства в соответствии с процессуальным законодательством по заявлению лица, утратившего ценную бумагу, о признании ее недействительной и восстановлении прав по ценной бумаге [4].

Принципиально новым моментом является появление в ГК особой процедуры, получившей название «обездвижение». Речь, в частности, идет о ст. 148.1, получившей название «Обездвижение документарных ценных бумаг». Суть обездвижения состоит в том, что в соответствии с законом или в установленном им порядке документарные ценные бумаги могут быть обездвижены, т.е., переданы на хранение лицу, которое в соответствии с законом вправе осуществлять хранение документарных ценных бумаг и (или) учет прав на ценные бумаги.

Переход прав на обездвиженные ценные бумаги и осуществление прав, удостоверенных такими ценными бумагами, регулируются ст. 149—149.5 ГК, если иное не предусмотрено законом. Другими словами, для перехода обездвиженных документарных ценных бумаг устанавливается режим бездокументарных ценных бумаг.

Ряд важных изменений в ГК внесен в связи правовым регулированием оборота бездокументарных ценных бумаг. Бездокументарные ценные бумаги — это, как правило, эмиссионные ценные бумаги. Соответственно, на них распространяет свое действие Закон о рынке ценных бумаг.

В новом ГК количество норм, регулирующих бездокументарные ценные бумаги, существенно увеличилось. Так, если в старом ГК бездокументарные ценные бумаги регулировались всего одной статьей, то в новом ГК шестью.

Общие положения по этой проблеме содержатся в ст. 149 ГК. В отношении положений, вошедших в данную статью, в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 47538-6 отмечалось, что в них вводятся современные требования к бездокументарным ценным бумагам с учетом специфики дематериализации таких бумаг. До внесения Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ изменений положения о бездокументарных ценных бумагах содержались только в ст. 149 гл. 7 ГК.

Необходимость введения регулирования, установленного положениями § 3 нынешней редакции главы, обоснована в п. 1.1.9 разд. VI Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации: серьезной проблемой в правоприменительной практике является определение характера прав владельцев «бездокументарных ценных бумаг»; в виду отсутствия у таких «бумаг» материальной формы применение к ним всего комплекса норм, регулирующих отношения по поводу вещей, вызывает практические затруднения. В то же время, специальные правила, учитывающие особенности такого рода объектов, отсутствуют, либо вступают в противоречие с концептуальными положениями ГК РФ; в связи с этим необходимо закрепить в ГК РФ относительно развернутую систему норм, регулирующих те отношения по поводу бездокументарных ценных бумаг, которые не подпадают под действие общих положений о «классических» ценных бумагах.

Пункт 1 ч. 1 данной статьи определяет лиц, которые являются ответственными за исполнение по бездокументарной ценной бумаге, — это лицо, которое выпустило ценную бумагу, а также лица, которые предоставили обеспечение исполнения соответствующего обязательства. При этом установлено, что лица, ответственные за исполнение по бездокументарной ценной бумаге, должны быть указаны в решении о ее выпуске или в ином предусмотренном законом акте лица, выпустившего ценную бумагу.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 149 определяется лицо, за которым признается право требовать от обязанного лица исполнения по бездокументарной ценной бумаге, — это лицо, указанное в учетных записях в качестве правообладателя, или иное лицом, которое в соответствии с законом осуществляет права по ценной бумаге.

Первоначальный проект Федерального закона № 47538-6 содержал положение о том, что выпуск бездокументарных ценных бумаг подлежит государственной регистрации, если иное не предусмотрено законом. Данное положение не вошло в действующую редакцию данной статьи, но, вместо этого, Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ в ч. 2 п. 2 ст. 142 включено общее положение, касающееся как документарных ценных бумаг, так и бездокументарных ценных бумаг, согласно которому выпуск или выдача ценных бумаг подлежит государственной регистрации в случаях, установленных законом.

Пункт 2 данной статьи устанавливает порядок осуществления учета прав на бездокументарные ценные бумаги — путем внесения записей по счетам лицом, действующим по поручению лица, обязанного по ценной бумаге, либо лицом, действующим на основании договора с правообладателем или с иным лицом, которое в соответствии с законом осуществляет права по ценной бумаге [11].

Следует отметить, что в ходе рассмотрения Госдумой из Проекта было исключено положение о необходимости государственной регистрации выпусков бездокументарных ценных бумаг, если иное не указано в законе. Вместо этого в ГК РФ внесена норма о том, что выпуск или выдача ценных бумаг подлежит государственной регистрации в случаях, установленных законом (абз. 2 п. 2 ст. 142 ГК РФ).

Вопрос о лице, имеющем право требовать исполнения по бездокументарным ценным бумагам, решается в п. 1 ст. 149 ГК РФ. Им является лицо, которое указано в учетных записях в качестве правообладателя, или иное лицо, которое в соответствии с законом осуществляет права по ценным бумагам. У бездокументарной ценной бумаги не может быть фактического владельца, так как бездокументарные ценные бумаги не являются вещами.

Переход прав на бездокументарные ценные бумаги осуществляется посредством внесения записи в систему учета прав на такие ценные бумаги.

Важную роль в обороте бездокументарных ценных бумаг играет лицо, осуществляющее учет прав по ним. В п. 3 ст. 149 ГК РФ установлено, что любое распоряжение (ограничение распоряжения) бездокументарными ценными бумагами, а также их обременение может осуществляться только посредством обращения к такому лицу. Ранее действовало схожее правило (п. 2 ст. 149 ГК РФ), но в новой редакции формулировка несколько изменена.

Ответственность за убытки, причиненные в результате нарушения порядка учета, порядка совершения операций по счетам, утраты учетных данных, предоставления недостоверной информации об учетных данных несут эмитент (иное обязанное по бумагам лицо) и регистратор (п. 4 ст. 149 ГК РФ). Они могут быть освобождены от ответственности, если докажут, что указанные нарушения имели место вследствие непреодолимой силы.

Специально оговаривается, что за убытки, причиненные в результате нарушения порядка учета прав

лицами, действующими на основании договора с правообладателем или с иными лицами, которые в соответствии с законом осуществляют права по ценной бумаге, обязанное по ценным бумагам лицо ответственности не несет.

Исполнение по бездокументарным ценным бумагам имеет свои особенности. Так, в абз. 2 п. 1 ст. 149.1 ГК РФ указано, что законом могут быть установлены случаи, когда исполнение по бездокументарным ценным бумагам должно осуществляться в соответствии с перечнем лиц, имеющих право требовать исполнения по бездокументарным ценным бумагам на определенную дату.

Переход прав на бездокументарные ценные бумаги также отличается от перехода прав на документарные ценные бумаги в силу особенностей фиксации прав по ним. Согласно п. 1 ст. 149.2 ГК РФ передача прав по бездокументарным ценным бумагам осуществляется посредством их списания со счета лица, совершившего их отчуждение, и зачисления на счет приобретателя на основании распоряжения лица, совершившего их отчуждение. Иные основания и условия передачи прав на бездокументарные ценные бумаги могут быть предусмотрены законом или договором правообладателя с регистратором (депозитарием). В указанном договоре или в законе может быть также предусмотрена возможность списания ценных бумаг со счета без представления распоряжения отчуждателя.

В п. 3 ст. 149.2 ГК РФ установлено, что залог и другие обременения бездокументарных ценных бумаг возникают с момента внесения соответствующей записи по счету владельца таких бумаг или в случаях, установленных законом, по счету иного лица.

Внесение записей в систему учета прав на бездокументарные ценные бумаги (в реестр) в ряде случаев может осуществляться в принудительном порядке, если лицо, совершившее отчуждение, либо лицо, предоставляющее ценные бумаги в обеспечение исполнения обязательства, уклоняется от выдачи соответствующего распоряжения. В таком случае приобретатель бездокументарных ценных бумаг или иное лицо, в пользу которого устанавливается их обременение, вправе требовать внесения соответствующей записи в реестр в судебном порядке (п. 4 ст. 149.2 ГК РФ). При этом указанная запись будет внесена на условиях, предусмотренных договором с лицом, совершающим отчуждение, или с лицом, предостав-



ляющим ценные бумаги в обеспечение исполнения обязательства.

Если запись о проведении операции с бездокументарными ценными бумагами не вносится лицом, осуществляющим учет прав по таким ценным бумагам, то такой отказ или уклонение могут быть также оспорены в суде (п. 6 ст. 149.2 ГК РФ).

Кроме того, закреплены способы перехода прав на бездокументарные ценные бумаги в ситуациях наследования, принудительного обращения взыскания на них, а также при передаче таких ценных бумаг в соответствии с судебным решением (п. 5 ст. 149.2 ГК РФ).

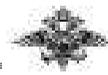
Литература

1. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999.
2. Гумаров И. Понятие вещи в современном гражданском праве России // Хозяйство и право. 2000. № 3.
3. Гражданское право России: Учебник / Под ред. З.И. Цыбуленко. Ч. 1. М., 1998.
4. Гришаев С.П. Новое в законодательстве о ценных бумагах // Гарант.
5. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень. 2002. № 28.
6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
7. Крылова М. Проблемы легитимации по ценным бумагам. URL://<http://www.old.rcb.ru/archive/articles.asp?id=932>
8. Пояснительная записка к проекту ФЗ № 47538-6 «О внесении изменений в ч. 1—4 Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Гарант.
9. ФЗ от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подразд. 3 разд. I ч. 1 ГК РФ. URL://<http://www.pravo.gov.ru>
10. ФЗ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

11. Ушаков А.А. Комментарий к подразд. 3 «Объекты гражданских прав» разд. I «Общие положения» ч. 1 ГК РФ (гл. 6 «Общие положения», гл. 7 «Ценные бумаги» и гл. 8 «Нематериальные блага и их защита») (постатейный). М., 2013.

Reference

1. The big legal dictionary / Edit/ of A.Ya. Sukharev, V.D. Zorkin, V.E. Krutsky. M., 1999.
2. Gumarov I. Ponyatiye of a thing in modern civil law of Russia // Economy and the right. 2000. № 3.
3. Civil law of Russia: The textbook / Edit. of Z.I. Tsybulenko. P. 1. M., 1998.
4. Grishayev S.P. New in the legislation on securities // Garant.
5. Inter-parliamentary Assembly of the State Parties of the Commonwealth of Independent States // Newsletter. 2002. № 28.
6. The concept of development of the civil legislation of the Russian Federation (it is approved by the decision of Russian President's Council for Codification and Enhancement of Civil Legislation of October 7, 2009 // Bulletin of the Russian Federation. 2009. № 11.
7. Krylova M. Legitimation problems on securities. URL://<http://www.old.rcb.ru/archive/articles.asp?id=932>
8. The explanatory note to the Federal Law project № 47538-6 «About modification of parts the first, the second, third and fourth the Civil code of the Russian Federation, and also in separate acts of the Russian Federation» // Garant.
9. Federal Law of July 2, 2013 № 142-FZ «About modification of subsection of 3 section I p. 1 GK RF». URL://<http://www.pravo.gov.ru>
10. Federal Law of April 22, 1996 No. 39-FZ (an edition of december 28, 2013) «About securities market» // SZ RF. 1996. № 17. Art. 1918.
11. Ushakov A.A. The comment to subsection 3 «Objects of the civil rights» of section I «General provisions» p. 1 the Civil Code of the Russian Federation (hl. 6-th «General provisions», hl. 7-th «Securities» and hl. 8 «Non-material benefits and their protection») (itemized). M., 2013.



УДК 34
ББК 67.302

СУЩНОСТЬ, ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЛИГАТОРНОГО ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

E-mail: nnniculina@yandex.ru;

ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ВАВИЛОВА,

ассистент Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

E-mail: iri49@yandex.ru

Научная специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущность облигаторного перестрахования, выделены особенности его применения в практической деятельности прямых страховщиков. Систематизированы правовые и экономические основы облигаторного перестрахования. Охарактеризованы преимущества и недостатки этой формы перестрахования.

Ключевые слова: облигаторное перестрахование, перестрахователь, перестраховщик, тантьема, слип, перестраховочные платежи, оговорка, перестраховочный ковер.

Annotation. The article reveals the essence reinsurance, highlighted the peculiarities of its use in practice of direct insurers. Systematic legal and economic basis of obligatory reinsurance. Advantages and disadvantages of this form of reinsurance.

Keywords: Treaty reinsurance, the reinsurer, the reinsurer, bonus, slip, reinsurance payments, reserving, re

В разд. 6 «Перестрахование» «Стратегии развития рынка страхования РФ до 2020 г.» отмечено, что «первичные» страховщики (вместе взятые) обладают недостаточными резервами, и оставляют на собственном удержании большие риски, чем должны с точки зрения имеющихся резервов, но с введением единого мегарегулятора и ужесточением контроля над деятельностью страховщиков увеличивается спрос на перестрахование, «так как капитал первичных страховщиков остается крайне ограниченным ресурсом».

В настоящее время облигаторное перестрахование является ведущей формой перестрахования в странах с развитым страховым рынком. Облигаторное перестрахование позволяет существенно увеличить объемы страховых операций, сборы перестраховочных премий у большинства профессиональных перестраховщиков.

СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЛИГАТОРНОГО ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Суть облигаторного перестрахования в том, что перестрахователь обязан передавать в оговоренном размере перестраховщику свои обязательства по всем

тем договорам страхования, которые соответствуют условиям заключенного договора перестрахования.

Предметом договора выступает каждый обособленный риск с учетом индивидуальных условий и охватывает все риски, описанные в договоре. Цеденту-перестрахователю предоставлено право подбирать передаваемые риски и принимать необходимые решения в отношении перестраховочных полисов. В соответствии с принципом «*наивысшей добросовестности*» цедент обязан соблюдать интересы перестраховщика как свои собственные, и если нарушит интересы перестраховщика, то последний может отказаться от его решений.

Договор облигаторного перестрахования заключается на неопределенный срок с правом взаимного расторжения путем уведомления сторон заранее о принятом решении. Как правило, договор вступает в силу с 1 января; под него подпадают все договоры страхования, заключенные с этого дня. По соглашению сторон перестраховщик может нести обязательства и по договорам, заключенным ранее, но действующим на момент заключения договора перестрахования и имеет право на получение части страховой премии.



Договорные отношения между перестрахователем и перестраховщиком носят обязательный характер; страховщики обязаны по закону передать в предприниманной доле принимаемые на страхование риски.

К перестраховочному договору предъявляются повышенные требования, поэтому условия перестрахования должны быть четко сформулированы. **Перестраховочный договор** — юридический документ, определяющий взаимоотношения сторон, устанавливающий их права и обязанности. Это основополагающий документ при судебном разбирательстве между субъектами договора. В период становления и развития перестрахования были выработаны стандартные условия перестраховочных договоров, в которые, в зависимости от вида перестрахования, могут быть внесены определенные изменения и дополнения, но базисные условия остаются неизменными.

Договор облигаторного перестрахования обязывает cedent к передаче определенных долей во всех рисках, принятых на страхование, если их общая страховая сумма превышает определенное заранее собственное участие (гарантию) страховщика. В договоре приводятся следующие реквизиты:

- ◆ юридические адреса и полные наименования страховых или перестраховочных компаний, выступающих перестрахователем (cedentом, передающей компанией) и перестраховщиком;
- ◆ характеристика подлежащих перестрахованию рисков, их территориальная принадлежность;
- ◆ оговаривается, будет ли cedent высылать перестраховщику бордеро;
- ◆ процент, причитающийся cedенту комиссии; тантьема или комиссия с суммы прибыли, которую перестраховщик может иметь в результате прохождения перестраховочного договора; порядок расчета тантьемы;
- ◆ положения, связанные с рассмотрением и оплатой убытков;
- ◆ порядок расчетов по премиям и убыткам, формирование cedентом резервов по премиям и убыткам;
- ◆ процедура выхода сторон из договора и рассмотрения споров;
- ◆ критерии возобновления действия договора.

Такая форма договора наиболее выгодна для cedента, поскольку все заранее определенные риски автоматически получают страховое обеспечение у перестраховщика. В договоре определяются лимиты ответственности, которые будут автоматически покрываться договором, согласовываются ограничения (ис-

ключения) из предоставляемого покрытия. Это дает свободу перестрахователя в проведении страховых операций, а перестраховщику предоставляет возможность значительного расширения страхового бизнеса с использованием преимуществ закона больших чисел.

При облигаторном перестраховании заключается долгосрочный договор, в соответствии с которым прямой страховщик обязан передавать на перестрахование риски, детально описанные в договоре; а перестраховщик эти риски обязан принимать, поэтому в условиях договора перестрахования требуется четко сформулировать риски по качеству и размерам.

Для заключения договора cedent должен предоставить потенциальному перестраховщику *слип*, в котором указываются:

- ◆ виды страхования, страховые риски, подпадающие под перестрахование, объекты страхования и территория, на которой они находятся;
- ◆ ожидаемый сбор страховой премии по договорам перестрахования;
- ◆ сведения о предлагаемых к перестрахованию операциях;
- ◆ избранный метод перестрахования и его обоснование;
- ◆ предлагаемые величины собственного удержания cedента и максимальной ответственности перестраховщика;
- ◆ размеры комиссионного вознаграждения и тантьемы и другие условия.

Перестрахователь представляет перестраховщику статистические сведения о проведении страховых операций по предлагаемым к перестрахованию видам в предыдущие годы, о начале и размере ответственности по рискам, принятым в перестрахование, цессионер узнает из специального документа, называемого *бордеро*. Бордеро высылается cedентом перестраховщику в сроки, указанные в перестраховочном договоре; как правило, один раз в квартал. Из бордеро премий и бордеро убытков перестраховщик получает информацию о состоянии перестрахованных рисков. Бордеро — это выписка о состоянии страхового портфеля страховщика с перечнем передаваемых в перестрахование рисков, а также оплаченных по этим рискам убытков за определенный временной период.

Для перестрахователя эта форма выгодна, так как позволяет получить автоматическую перестраховочную защиту; перестраховщик напротив лишается возможности отбора рисков.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЛИГАТОРНОГО ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Взаимные расчеты между участниками договора перестрахования производятся периодически в установленные сроки. Стороны договариваются о сроках представления своих возражений по поводу оплаты выставленных контрагентом счетов. Если величина страховой выплаты превысит оговоренный в договоре перестрахования максимум, то перестрахователь может потребовать от перестраховщика оплатить причитающуюся с него сумму немедленно, не дожидаясь очередного срока расчетов.

Перестраховочные платежи по договору облигаторного перестрахования определяются в процентах от суммы страховых платежей, полученных страховщиком при заключении договора прямого страхования. В случае если при выплате страхового возмещения перестраховщик не располагает полной информацией об урегулировании убытка, то все расчеты осуществляются на основе бордеро путем зачета встречных обязательств.

Перестраховщик получает страховую премию и несет ответственность перед цедентом на таких же условиях, что и страховщик по оригинальному договору, только в сумме пропорциональной его доле. Это позволяет, вместо детального повторения в перестраховочном договоре условий договора страхования, сделать запись, в соответствии с которой на перестрахование распространяются условия оригинального договора, а перестраховщик должен производить страховые выплаты в своей доле.

В договорах облигаторного перестрахования применяется оговорка о том, что перестраховщик должен следовать решениям и действиям цедента — «разделять судьбу цедента». Следовать разумным решениям страховщика по осуществлению страховых выплат и вносить причитающиеся с него средства в счет страховых выплат, судебных издержек и других расходов по урегулированию убытков, исходя из тех расчетов, которыми руководствовался при осуществлении выплат перестрахователь. Защищая свои интересы, цедент защищает и интересы перестраховщика. Перестраховщик имеет право на свою часть страховой премии и страховой суммы объекта страхования, полученных страховщиком в порядке суброгации и в других случаях.

Договорами перестрахования устанавливается право страховщика самостоятельно рассчитывать вели-

чину страховых выплат за последствия страхового случая, а перестраховщику предоставлено право изучать все документы цедента по урегулированию убытков.

Перестраховщик может включать в текст договора оговорку, в соответствии с которой на цедента возлагается обязанность проконсультироваться с ним, прежде чем он примет решение по страховой выплате. Решение вопроса о включении или не включении подобной оговорки зависит от деловой репутации страховщика, уверенности перестраховщика в квалификации специалистов цедента, общей страховой суммы по перестраховываемым договорам страхования, доли ответственности перестраховщика, желания цедента принимать помощь перестраховщика, конкурентоспособности договора перестрахования.

Договором перестрахования должны быть определены принципы документооборота. При облигаторном перестраховании перестрахователь регулярно высылает перестраховщику бордеро. Бордеро делятся на предварительные и окончательные. **Предварительные бордеро** высылаются в отношении заключаемых договоров страхования, **окончательные бордеро** — в отношении договоров, по которым завершены переговоры и окончательно оформлены страховые полисы.

Экономический смысл высылки бордеро состоит в том, чтобы заранее предоставить перестраховщикам информацию об объеме их обязательств, что дает им возможность принять меры для защиты своих интересов (например, путем передачи части рисков в ретроцессию). Перестрахователи ежеквартально или ежемесячно направляют перестраховщикам бордеро по убыткам, где приводятся сведения о страховых случаях, убытках по ним, размерах страховых выплат по тем событиям, в оплате последствий которых должны принять участие перестраховщики. В договоре перестрахования оговаривается также, при какой величине убытка страховщик обязан немедленно сообщить перестраховщику о страховом случае.

В последнее время в целях сокращения накладных расходов бордеро не высылаются; вместо них цедент один раз в квартал или в другие оговоренные сроки высылает счет на все суммы, причитающиеся перестраховщикам и подлежащие удержанию с них. Перестраховщик имеет право потребовать представить расшифровку этих сумм, если они вызывают сомнения.

Стороны могут договориться о выплате перестрахователю дополнительного комиссионного вознаграждения при понижении уровня выплат.



Уровень выплат — это соотношение между размерами страховых выплат и заработанной страховой премией. Применяются следующие схемы расчета такого вознаграждения: выплата фиксированного процента, ступенчатой шкалы, скользящей шкалы. Наиболее простая схема — это выплата **фиксированного процента**, дополнительного комиссионного вознаграждения от причитающейся перестраховщику страховой премии при достижении величины уровня выплат ниже установленного. **Ступенчатая шкала** предусматривает увеличение ставки комиссионного вознаграждения при уменьшении величины уровня выплат. **Скользкая шкала** устанавливает, что ставка дополнительного комиссионного вознаграждения составляет определенную часть разницы между зафиксированным и фактическим уровнем выплат, но не более оговоренной величины.

Тантьема — это плата перестраховщика перестрахователю за прибыль, которую может иметь перестраховщик от операций по полученным по перестраховочным договорам. Так как накладные расходы по

операциям перестрахования ниже расходов по страховым операциям, то цедент имеет право на участие в прибыли перестраховщика. Выплачивая тантьему перестраховщик поощряет цедента за то, что он передает ему в перестрахование прибыльные договоры, тщательно отбирая принимаемые на страхование риски. Тантьема выплачивается ежегодно от суммы чистой прибыли перестраховщика по полученным от цедента договорам. Применяется два способа расчета прибыли, с которой уплачивается тантьема. При *первом способе* определяется средний размер прибыли за три предыдущих года с учетом убытков за этот период. При *втором способе* определяется только прибыль текущего года, но если по результатам предыдущих лет имелись убытки, то они включаются в расчеты до тех пор, пока не будут полностью перекрыты прибылью последующих лет. Оговорка о тантьеме содержится далеко не во всех договорах перестрахования.

Реализацию принципов перестрахования, в том числе принципа соблюдения взаимных интересов, обеспечивают права и обязанности субъекты обли-

Таблица 1.

Права перестрахователя и перестраховщика в облигаторном перестраховании

Перестрахователь (цедент) имеет право:	Перестраховщик (цессионер) имеет право:
<ul style="list-style-type: none"> • заключать договор на неопределенный срок; • разрабатывать перестраховочный договор по основным параметрам; • подготавливать материалы по режиму рассмотрения споров и критерии возобновления договора; • свободно проводить страховые операции; • обеспечивать автоматическую перестраховочную защиту по определенному виду страхования или по всему страховому портфелю; • определять правила документооборота между участниками договора. 	<ul style="list-style-type: none"> • участвовать в обсуждении основных параметров перестраховочного договора; • получать информацию о состоянии перестраховочных рисков; • получать выписку о состоянии страхового портфеля страховщика (бордеро премий, бордеро убытков); • изучать все документы цедента; включать в текст договора оговорки; • требовать расшифровку тех сумм, которые вызывают сомнения.

Таблица 2.

Обязанности перестрахователя и перестраховщика в облигаторном перестраховании

Перестрахователь (цедент) обязан:	Перестраховщик (цессионер) обязан:
<ul style="list-style-type: none"> • руководствоваться действующим законодательством РФ при организации перестраховочных отношений; • передавать свои риски по обязательствам в оговоренном размере; • подготавливать и высылать оговорки о бордеро; • оплачивать убытки; • образовывать резервы по премиям и убыткам; • рассчитывать премии, убытки; статьи договора, связанные с финансовыми затратами; • соблюдать в решениях интересы перестраховщика, как свои собственные; • производить расчеты на основании бордеро путем зачета взаимных требований. 	<ul style="list-style-type: none"> • руководствоваться действующим законодательством РФ при организации перестраховочных отношений; • принимать все предложения цедента по условиям договора; • оплачивать убытки по заранее определенной доле; • соблюдать сроки оплаты выставленных контрагентом счетов; • следовать разумным решениям страховщика по выплатам, вносить причитающиеся с него средства; • передавать риски в ретроцессию для защиты своих интересов; • рассчитывать тантьему и своевременно перечислять ее на счет страховщика.

гаторной перестраховочной сделки, некоторые из которых приведены в табл. 1 и 2.

МОДИФИКАЦИИ ОБЛИГАТОРНОЙ ФОРМЫ ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Существует различные модификаций облигаторной формы перестрахования, такие как: облигаторно-факультативное перестрахование; перестраховочный ковер, открытый ковер, первоочередных или приоритетных рисков. Выбор той или иной модификации договора для оформления перестраховочных отношений определяется:

- ◆ характеристиками риска;
- ◆ степенью свободы, предоставляемой сторонами договора в принятии решений;
- ◆ расходами по перестрахованию и сложившейся практикой передачи ответственности перестраховщику по отдельным группам риска.

Облигаторно-факультативный договор обязывает перестрахователя предлагать на перестрахование определенные риски или доли рисков конкретному перестраховщику, а перестраховщику предоставляется право принять их или отказаться. Облигаторно-факультативное перестрахование предполагает обязательность для перестрахователя, а факультативность — для перестраховщика. Сфера применения такого договора в страховых организациях, имеющих филиальную сеть, когда предполагается обязательность выполнения условий для филиалов и факультативность — для центрального офиса.

Распространенной модификацией облигаторного перестрахования является *перестраховочный ковер* (покрытие) — это специфическое соглашение между страховщиком и перестраховщиком, по которому перестраховщик за обусловленную премию берет на себя обязательство в течение определенного срока обеспечивать покрытие строго определенных рисков. Наиболее популярен *открытый ковер* — соглашение, по которому в перестрахование передается строго установленная доля каждого риска. Перестраховщику предоставляется право отклонить какой-либо риск, но не отказаться от соглашения полностью. В основном открытый ковер используется для перестрахования рисков, имеющих периодический характер.

Одной из модификаций облигаторного перестрахования выступает перестрахование *первоочередных или приоритетных рисков*. Это особый вариант договора; часто используется с целью перестрахования час-

ти рисков до того, как будут перестраховываться основные договоры страховой организации. Такие передачи риска могут производиться в соответствии с требованиями законодательства, при участии в перестраховочном соглашении совместно нескольких страховых организаций. Однако, перестрахование первоочередных или приоритетных рисков может внести дисбаланс в другие договоры, чреватые (как и любые автоматические перестрахования) аккумуляцией рисков, что может привести к необходимости новой дополнительной перестраховочной защиты.

При любой модификации облигаторного перестрахования перестрахователь обязан передать все риски, детально описанные в договоре, а перестраховщик обязан принять все риски. По экономическим соображениям цедент должен иметь право выбирать риски по своему усмотрению, устанавливать премию, принимать необходимые административные меры в отношении перестрахованных полисов, определять размеры убытка так, как он считает нужным, но в общих интересах с перестраховщиком. Обязанность перестраховщика основывается на праве перестрахователя на руководство в деловых операциях.

Облигаторная форма перестрахования имеет определенные преимущества и недостатки, приведенные в табл. 3.

Выводы по результатам проведенного исследования в данной статье об особенностях правовых и экономических основ облигаторного перестрахования следующие.

1. Обслуживание облигаторного перестрахования дешевле для обеих сторон по сравнению с обслуживанием факультативного перестрахования, поэтому в практике международного перестраховочного рынка наиболее часто встречаются договоры облигаторного перестрахования.

2. Облигаторный договор используется для обеспечения перестраховочного покрытия по определенному виду рисков или по всему портфелю, в связи с этим риски, покрываемые факультативным перестрахованием, являются чаще всего исключениями из облигаторного договора.

3. Договор облигаторного перестрахования обязывает цедента к передаче определенных долей во всех рисках, принятых на страхование. Передача этих долей рисков перестраховщику происходит только в том случае, если их страховая сумма превышает определенное заранее собственное участие страховщика.



Таблица 3.

Преимущества и недостатки обязательной формы перестрахования

Преимущества, в том числе:	Недостатки, в том числе:
<ul style="list-style-type: none"> • страховщик получает гарантию того, что все заключенные им договоры страхования, будут автоматически перестрахованы; • нет необходимости каждый раз искать перестраховщика и согласовывать с ним условия договора; • продление действия договора перестрахования на новый срок происходит автоматически; • требуется значительно меньше денежных средств и человеческих усилий при обработке документации, накладных расходов по перестрахованию; • отсутствует необходимость предоставлять перестраховщику подробную информацию о каждом заключаемом договоре страхования; • гарантия сохранения коммерческой тайны страховщика; • перестраховщик имеет гарантию постоянных связей с цедентом; • наличие в страховом портфеле большого числа перестрахованных договоров; • расширение масштаба перестраховочного бизнеса. 	<ul style="list-style-type: none"> • ограничение свободы прямого страховщика в выборе партнеров и вариантов перестрахования; • нет возможности обеспечить необходимой перестраховочной защитой нестандартные договоры страхования; • страховщик вынужден отдавать в перестрахование такие договоры, обязательства по которым он мог бы оставить полностью на своей ответственности; • уменьшение объема страховой премии; • необходимость в заключении дополнительного факультативного договора перестрахования; • перестраховщик получает необходимую информацию от прямого страховщика о рисках один раз в квартал; • перестраховщик не в полной мере располагает информацией, он лишь получает на свой счет причитающуюся премию с зачетом убытков.

4. Договор обязательного перестрахования накладывает обязательства на перестраховщика принять предложенные ему в перестрахование доли этих рисков. В рамках перестрахования обязательного перестрахования, невозможно обеспечить необходимую перестраховочную защиту по нестандартным договорам страхования.

5. Перестрахователь иногда вынужден передавать в перестрахование риски, которые мог бы полностью оставить на своей ответственности. Перестраховщик при обязательном перестраховании лишен возможности такой тщательной оценки риска, как при факультативном перестраховании, и попадает в определенную зависимость от уровня профессиональной компетентности андеррайтеров прямого страховщика.

6. Договор обязательного перестрахования наиболее выгоден для цедента, поскольку все заранее определенные риски автоматически получают покрытие у перестраховщика.

Литература

1. ФЗ от 27 ноября 1992 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) № 4015-1-ФЗ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».
2. Стратегия развития рынка страхования на период до 2020 г. (утв. Президиумом Всероссийского союза страховщиков 24 октября 2012 г.).
3. Концепция развития перестрахования в Российской Федерации, разработана Комитетом ВСС по перестрахованию, июнь 2012 г.

4. Журавлев Ю.М. Факты и методы проведения перестраховочных операций. М., 1998.

5. Орланюк-Малицкая Л.А. Страхование. М., 2010.

6. Никулина Н.Н., Березина С.В. Страхование. Теория и практика. М., 2007.

7. Страхование право: Учебник; 5-е изд. М., 2014.

8. Вавилова И.А. Состояние институциональной среды на страховом рынке // Финансовый бизнес. 2014. № 2 (169).

Reference

1. FZ of 27 November 1992 (as amended on July 21, 2014) № 4015-1-FZ «On organization of insurance business in the Russian Federation».
2. Strategy of development of the insurance market in the period up to 2020 (approved. The Presidium of the Russian Union of insurers 24 October 2012).
3. The concept of development of reinsurance in the Russian Federation developed by the WBU Committee on reinsurance, June 2012.
4. Zhuravlev Yu.M. Facts and methods of carrying out reinsurance operations. M., 1998.
5. Orlanyuk-Malitskaya L.A. Insurance. M., 2010.
6. Nikulina N.N., Berezin S.V. Insurance. Theory and practice. M., 2007.
7. Insurance law: Textbook; 5th ed. M., 2014.
8. Vavilova I.A. with the institutional environment in the insurance market // Financial business. 2014. № 2 (169).



УДК 34
ББК 67.302

АУТСОРСИНГ — ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПРИБРЕТЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ДИК,

профессор, доктор экономических наук;

ОЛЬГА ВАЛЕНТИНОВНА СТАРОВЕРОВА,

доктор юридических наук, кандидат экономических наук;

АРКАДИЙ ИЛЬИЧ УРИНЦОВ,

профессор, доктор экономических наук

Рецензент: профессор кафедры Общего менеджмента и предпринимательства ФГОБУВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)», доктор экономических наук **Орехов С.А.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы приобретения ИС в организацию на основе аутсорсинга как наиболее эффективного способа получения ИС. Выявлены его положительные и отрицательные аспекты, проанализированы технологии и тенденции развития данного способа.

Ключевые слова: информационная система (ИС), информационные технологии (ИТ), ИТ-стратегия, способы приобретения информационной системы, аутсорсинг, SaaS, cloud computing.

Annotation. The paper deals with the issue of the outsourcing-based acquisition of information system for the organization as the most effective way to get IS. Its positive and negative aspects revealed, technology trends of this method development have been analyzed.

Keywords: information system (IS), information technology (IT), IT-strategy, ways of acquiring information systems, outsourcing, SaaS, cloud computing.

Конкурентная борьба между предприятиями требует от информационных систем обеспечения их развития, адаптации к рыночным изменениям и обеспечения конкурентных преимуществ. Вопрос выбора ИС для предприятия стал вопросом стратегическим. ИТ-стратегия, при правильной оценке ее места в развитии предприятия, может выполнять роль одного из регуляторов проблем управления, поскольку ИТ могут создать новые возможности для развития предприятия, но могут сделать ИТ и деструктивной силой. При этом, помимо выбора самой ИС, необходимо делать выбор способа приобретения этой системы предприятием.

Под способом приобретения ИС будем понимать последовательность действий от определения потребностей в информационной системе до момента ее инсталляции на предприятии. Выбор ПО традиционно считается компетенцией ИТ-руководства. Но окончательное решение принимается с учетом мнения руководителей подразделений (в особенности на крупных предприятиях) и носит все более централизованный характер.

Выработка решения о способе приобретения ИС происходит на основе анализа ограничений на приобретение системы (цена, продолжительность периода приобретения, стратегия развития информационной системы) и определение основных свойств (архитектура системы; масштабируемость; надежность; легкость внедрения; тиражируемость; поддерживаемые интерфейсы для интеграции с внешними системами) и функций ИС. При анализе требований мы можем получить ответ на вопрос: «что должна делать будущая система?». Трудности здесь заключаются в том, что заказчик не имеет достоверной информации о проблемах обработки данных в предметной области, а аналитик не имеет достаточной информации для оценки требований системы с точки зрения заказчика.

Анализ требований включает:

- ◆ анализ совокупности условий работы ИС (аппаратная и программная платформа, состав функциональных модулей);
- ◆ описание выполняемых системой функций;
- ◆ ограничения, накладываемые на процесс разработки ИС.



В результате анализа требований должны быть обозначены функции ИС и ее архитектура; выработаны требования к ПО и информационному наполнению ИС и соглашения по интерфейсам; распределены функции между системой и человеком.

Выбор ИС и способа приобретения представляется задачей вполне тривиальной и интуитивно понятной. Варианты приобретения ИС до недавнего времени можно было разбить на три основные группы: поставка решения (ИС) «под ключ»; приобретение платформы (или базовой поставки системы) с последующей доработкой; аренда решения. В последние годы появились такие способы аренды программного продукта как ASP (Application Service Providing) и аренда бизнес-процессов SaaS (Soft as a Service).

Конечно, для не крупного предприятия — потребителя самым удачным способом автоматизации является не приобретение ИС, а аренда бизнес-процессов, которые уже автоматизированы в виде отдельных сервисов. Нечто подобное уже было в нашей компьютерной жизни и называлось «Фабрика механизированного счета». Предприятие сдавало на вычислительный центр перфокарты (был такой носитель), а в результате выполнения заказа получало всю необходимую отчетность.

Аутсорсинг (использование ресурсов сторонних организаций в процессе обеспечения собственной деятельности) обычно имеет следующие цели: снижение издержек; сокращение сроков выполнения работ (при загруженности штатных информатиков); решение задач автоматизации при невозможности выполнения этого штатными ИТ-сотрудниками.

По данным Gartner рынок ИТ-аутсорсинга стабильно растет на 2—3% в год, но более 70% российских предприятий недовольны услугами. Основная причина — ожидаемая экономия отсутствует, а затраты превышают затраты на инсорсинг. Плюс — необходима приемка качества. При этом эти расходы увеличиваются на 21% каждый год [7].

При использовании модели аутсорсинга появляется возможность сосредоточиться на главном (на основном направлении деятельности), получить помощь в реинжиниринге и реорганизации, повысить качество обслуживания клиентов, получить доступ к новейшим техническим знаниям, к новым технологиям и инструментам, использовать опыт и наработки профессионалов. Использование соглашения о качестве услуг (SLA) конкретизирует отношения сторон.

Одновременно, аутсорсинг дает возможность использовать выходящие из моды продукты и избежать обучения ИТ-сотрудников, уменьшив себестоимость разработки ИС. Важным является и диверсификация рисков, и возможность точного расчета стоимости ИТ-проекта; при этом штат ИТ-сотрудников остается неизменным. Однако, диверсификация рисков дополняет риски самого аутсорсинга. К ним относятся риски нестабильности подрядчика (надежность компании, финансовая устойчивость и т.д.), снижение качества услуг и рост цены (доверие к подрядчику может не оправдаться, а рост затрат может увеличиваться при изменении бизнеса), риск утери конфиденциальности. В особенности это актуально в SaaS аутсорсинге. Есть и ограничения для ИТ-аутсорсинга: нельзя взять в аренду стратегические или конкурентные преимущества, личные контакты с клиентами, ну и, наконец, штатные сотрудники могут уйти с предприятия, потеряв мотивацию.

Если не говорить о об аутсорсинге разработок ИС, то ИТ-аутсорсинг — это либо ASP (Application Service Providing), либо аутсорсинг бизнес-процессов по модели SaaS (Soft as a service). Можно считать, что ASP — прообраз SaaS. Есть даже мнение, что SaaS — это та же модель, но с новым названием, взятым из маркетинговых соображений. Но скорее можно говорить о том, что SaaS — это реализации ASP на новом технологическом и бизнес-уровне, выделив при этом несколько моментов.

SaaS, в отличие от ASP, ориентированной на крупных клиентов, нацелена на средний и малый бизнес. При этом SaaS-поставщик должен решать вопросы интеграции своего сервиса в ИТ-систему заказчика и заинтересован в повышении эффективности своей внутренней работы. У этой модели есть много преимуществ: использование ИС возможно сразу после заключения договора и оплаты; обслуживание и эксплуатация ИС осуществляется подрядчиком; при проблемах с ИС на предприятии или переездах или ремонте помещений работа ИС не прерывается; да и внедрение заключается в обучении персонала, не требуя первоначальных инвестиций. Модель SaaS как альтернатива локальной установке ИС на площадке заказчика или ASP использует интернет-доступ и режим multi-tenant (множественная аренда). Один экземпляр ИС используется для одновременного обслуживания нескольких заказчиков. SaaS-провайдер берет на себя полную ответственность за масштабируемость сер-

виса, в том числе развертывание, управление и поддержку ИС на всех этапах ее жизненного цикла. Software as a service (SaaS) представляет собой такую форму продажи ИТ, при которой поставщик приложения не только создает его, но и предоставляет потребителям доступ к программному обеспечению через Интернет не в виде аренды приложения, а в виде аренды готового бизнес-процесса, за использование которого он платит абонентскую плату. Ее размер зависит от объемов обработки данных арендованным приложением. SaaS представляет клиенту не ИС в целом, а реализацию бизнес-процессов. И если ASP ориентирован на крупных корпоративных клиентов, то SaaS же, благодаря широкополосному Интернету, на любого корпоративного пользователя. При этом SaaS-поставщик обеспечивает интеграцию сервиса в ИС заказчика. Потребителю, по большому счету, безразлично, на каком именно продукте он работает. Пользователя интересуют потребительские свойства процесса и тот результат обработки данных, который он заказал. При этом техническое обеспечение и само приложение обслуживается поставщиком и понятно для потребителя.

Установка ИС в организации не требуется, т.е. меняется трактовка жизненного цикла ИС и, таким образом, и совокупная стоимость владения, ее структура. Не требуются затраты на приобретения железа (серверов, например), вообще платформы для установки ИС, не требуется приобретение самого продукта, не требуется и поддержка эксплуатации (сопровождение), ее берет на себя поставщик приложения (как и ИТ-риски). Затраты на развитие и продукта, и всей ИТ-инфраструктуры потребителю тоже не нужны.

При внедрении нет необходимости его детального планирования, программирования. При этом существует возможность одновременной настройки ИС совместно с клиентом и ее использования. А за счет раннего начала эксплуатации снижаются риски ошибок проекта.

При эксплуатации приложения клиент может быстро адаптировать ИС при изменении бизнеса и оперативно получает обновления [6; 16].

Модель совокупной стоимости владения для SaaS приобретения ИС должна включать операционные, интеграционные и транзакционные расходы. Таким образом, под совокупной стоимостью владения понимается сумма прямых, косвенных и прочих затрат, которые несет владелец системы за период жизненного цикла системы. В совокупности они включают за-

траты на приобретение информационной системы, на оборудование и программное обеспечение, а также на обновление. Затраты на эксплуатацию включают: управление задачами (ИС и сетью); поддержку работоспособности системы и разработку инфраструктуры и бизнес-приложений. К прочим затратам относятся создание сетевых коммуникаций (удаленный доступ, Интернет, клиентский доступ) и управление и поддержка эксплуатации и сопровождение.

Хорошим примером SaaS услуг является электронная почта, при использовании которой потребителю принадлежит лишь информация, хранящаяся у поставщика услуг. Но при общей эйфории по поводу SaaS услуг следует отметить, что наиболее распространенный вид приложений — ERP используется в виде аренды бизнес-процессов менее всего. А вот аренда антивирусных приложений, CRM, СЭД, складской учет, системы проектов и системы совместной работы в SaaS в России уже прижились. Первый проект по модели SaaS компания «АйТи» (www.it.ru) выполнила весной 2007 г., предоставив доступ к CRM-системе. В июле 2008 г. появилась аренда HRM-системы «БОСС-Кадриков». Стоимость аренды в ней трех рабочих мест составляла 133 200 руб. в год, тогда как годовая общая стоимость владения (ТСО) трех рабочих мест собственной HRM-системы, внедренной по традиционной модели, могла составлять около 900 тыс. руб. ТСО учитывает затраты на обновление HRM-системы, амортизационные отчисления на сервер (исходя из нормы амортизации сервера, равной двум годам), стоимость обновлений серверной СУБД для трех рабочих мест, а также годовой фонд оплаты труда ИТ-специалиста (исходя из средней заработной платы 30 тыс. руб.). Конечно, все эти затраты можно оптимизировать, но, по оценкам специалистов, аренда HRM-системы обойдется как минимум в 2,5 раза дешевле, чем содержание собственного приложения [8].

Реализация SaaS связана с использованием различных архитектурных и технологических инструментов. Программно-техническая основа SaaS — облака. «Облачные» вычисления представляют собой набор различных ИТ, которые в очередной раз как-то неожиданно «слепились» в новую концепцию обработки данных. Из-за этой инновационности и открывающихся перед нами необъятных путей повышения эффективности вычислительного процесса, о которых так много у нас говорят, темы облаков, а также виртуализации оказались слишком популярными и как



всегда (вспомним ERP2 или BPM) появилось мнение, что в понятии cloud computing больше маркетинга, нежели технологий [9], так 8% СЮ и 2% СЕО считают, что это новая маркетинговая хитрость [9].

Используем определение облачных вычислений [10]: — «это способ обеспечения удобного и по необходимости сетевого доступа к разделяемому пулу реконфигурируемых вычислительных ресурсов (например, сетям, серверам, устройствам памяти, приложениям и услугам), которые могут быть быстро подобраны и предоставлены с минимальными усилиями на менеджмент или взаимодействие с поставщиком услуг». Если говорить о внутренней организации вычислительных ресурсов, то в процессе «облачных» вычислений оптимизируется загрузка рабочих серверов предприятия (частные облака), оптимизируется инфраструктура, сокращаются затраты на прикладной софт и электроэнергию. Эта технологическая ситуация напоминает системы коллективного пользования 80-х гг., когда на одной машине (mainframe) работало до 30 пользователей с удаленных терминалов. Только удаленность была другая: не было интернета [11].

Внешние взаимосвязи облачных вычислений — это возможность использования вычислительных ресурсов ЦОДов в виде публичных облаков. Основа эффективной работы облаков — виртуализация. Она представляет собой перекомпоновку вычислительного ресурса от физического представления к представлению логическому.

Сегодня средства, предназначенные и израсходованные для простого и расширенного воспроизводства основных фондов в производственной и непроизводственной сферах (capital (fixed capital) investment — инвестиции в основной капитал) уменьшаются. Росстат подтверждает это. В январе 2014 г. объем вложений снизился на 7% по сравнению с аналогичным периодом 2013 г.; т.е. появление ЦОДов замедлится [7].

Однако, существуют и другие проблемы использования «облаков»: обеспечение безопасности, повышенные требования к отказоустойчивости, необходимость высокой квалификации администраторов, необходимость закупки дополнительного оборудования для организации создания облака. Этот список можно дополнить и пограничными проблемами: проблемой обслуживания его эксплуатации (Облака + ITSM), необходимостью решения задач создания новой корпоративной ИС (ERP, BPM и др.) с облачным размещением (облака + КИС), поскольку часть процессов оста-

нется на ресурсах потребителя. Как отмечали специалисты Майкрософт — не все уйдут в облака., проблемы создания сервис ориентированной архитектуры на облаках (Облака + СОА) и создания систем хранения данных на облаках (Облака + СХД), в особенности, если пропускная способность каналов станет сравнимой с возможностями процессоров. Кроме того, для предприятий с парком машин менее 100, частные облака не выгодны, а для крупных предприятий с парком более тысяч машин, стоимость облака увеличивается в 10 раз. Хотя публичные облака дешевле частных (MS: в 10—40 раз), а облачный сервер дешевле, чем покупной «свой», 60—67% СЮ и СЕО считают, что это возможность повышения эффективности обработки и хранения данных. Здесь возникает много вопросов, традиционно решаемых ИТ-менеджментом, и первый из них — совокупная стоимость владения (Total Cost of Ownership, TCO).

Согласно прогнозу IDC, в течение ближайших пяти лет «облачные» услуги должны были бы развиваться в шесть раз быстрее любого другого сегмента отрасли корпоративных ИТ-решений. МТС, Мегафон, Билайн, Нефтегаз уже сейчас имеют частные облака. Но, в целом в России о публичных облаках следует говорить с осторожностью. Средства разработки облачных приложений несовершенны, поэтому не все задачи можно быстро адаптировать под инфраструктуру cloud computing, например ERP, SCM, BI, BPM. Но HRD, CRM, безопасность, почта, документооборот легко переводятся в SaaS. Остаются проблемы с сетевым покрытием страны и стоимостью доступа к информационным ресурсам и к Интернету. И, кроме того, потребители опасаются утечки конфиденциальной информации. Перспектива использования пары SaaS — облака для приобретения бизнес процессов — мажорные. Но появление новых возможностей усложняет задачу выбора способа приобретения ИС и оценки его эффективности. Возникли и проблемы экономического характера, которые вызвали в 2014—2015 гг. секвестирование ИТ-бюджетов по разным схемам.

Таким образом, задача выбора ИС и способа ее приобретения, а также оценки эффективности такого выбора перестала быть тривиальной и требует многокритериальной оценки, что значительно усложняет и изменяет характер и способ ее решения.

Задача выбора ИС рассматривается как способ приобретения конкурентных преимуществ, обеспечивающих выполнение бизнес-стратегии предприятия.

Быстрое развитие информационных систем и технологий требует постоянных внедрений новых инноваций и, следовательно, новых и новых проектов внедрения ИС, т.е. задача становится многократно повторяемой. Именно ее решение необходимо для получения результативной и эффективной информационной стратегии предприятия.

Математическая постановка этой задачи вполне назрела и выходит за рамки оптимизационных методов. Большое количество факторов, влияющих на выбор, и нечеткость их оценки приводят нас к задаче в условиях неопределенности. Здесь и неопределенность, вызванная недостатком информации об альтернативах в силу технических, социальных и иных причин и ее неизвестной достоверностью; лингвистическая неопределенность при оценке качественных характеристик предлагаемых сервисов; и неопределенность, связанная с невозможностью проведения большого количества исследований и оценок характеристик ИС, не позволяющая установить адекватность выбранной для описания ситуации вероятностной модели; и неопределенность, связанная с различной степенью уверенности экспертов при оценке тех или иных значений критериев; и неопределенность в оценке затрат по модели совокупной стоимости владения; и неопределенность, связанная с ограничениями в ситуации принятия решений (например, ограничения по времени) [13]. Эти неопределенности требуют применения методов мягкой математики.

Литература

1. *Венда В.Ф.* Системы гибридного интеллекта: Эволюция, психология, информатика. М., 1990.
2. *Карр Николас Дж.* Блеск и нищета информационных технологий: Почему ИТ не являются конкурентным преимуществом / пер. с англ. М., 2005.
3. URL://http://www.cecsi.ru/coach/sca.html
4. *Инновационный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. А.А. Огаревой.* М., 2002.
5. *Бродбент М., Китцис Э.* СIO — новый лидер. Постановка задач и достижение целей / Пер. с англ. А.В. Семенова. М., 2006.
6. URL://http://www.saasws.ru
7. ИТ-аутсорсинг сегодня и завтра // *CNews.ru Аналитический бюллетень.* 2014.
8. *CNews.ru форум* Snews январь 2011 г.
9. *Генина Н.* Виртуализация: Microsoft готовится к реваншу. URL://http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2009/10/12/365287
10. URL://http://www.news.cnet.com/8301-13772_3-10353479-52.html
11. URL://http://www.csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/
12. URL://http://www.news.cnet.com/8301-13772_3-10353479-52.html
13. *Дик В.В., Затеса А.В.* Выбор ИТ-сервисов на предприятии: моделирование в условиях неопределенности // *Lambert Academic Publishing.* 2012.
14. *Уринцов А.И.* Особенности становления и развития в России сетевой экономики. Использование многодисциплинарных исследований для внедрения новых учебных программ/модулей и/или новых учебных методик в области электронной коммерции: *Мат. междунар. конф. «ECOMMIS» tempus проекта* (2—4 апреля 2012 г.). Днепропетровск, 2012.
15. *Уринцов А.И.* Использование САП-системы в качестве инструмента для адаптации ЛПП // *Приборы и системы управления.* 2003. № 11.
16. *Уринцов А.И.* «Мульти-пользователи». Иерархические распределенные экономические информационные системы как инструмент для он-лайн адаптации экономики субъекта // *Приборы и системы управления.* 2003. № 12.

Reference

1. *Venda V.F.* System hybrid intelligence: Evolution, psychology, computer science. M., 1990.
2. *Carr Nicholas J.* Shine and poverty of information technology: Why it is not are a competitive advantage / per. s angl. M., 2005.
3. URL://http://www.cecsi.ru/coach/sca.html
4. *Innovation management: Textbook / Edit. of A.A. Ogareva.* M., 2002.
5. *Broadbent M., Kitzis E.* CIO is the new leader. Setting goals and achieving / per. s angl. A.V. Semenov. M., 2006.
6. URL://http://www.saasws.ru
7. It outsourcing today and tomorrow // *CNews.ru Analytical Bulletin.* 2014.
8. *CNews.ru the Cnews forum* January 2011.
9. *Genin N.* Virtualization: Microsoft is preparing for the rematch. URL://http://www.cnews.EN/news/top/index.shtml?2009/10/12/365287
10. URL://http://www.news.cnet.com/8301-13772_3-10353479-52.html
11. URL://http://www.csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/
12. URL://http://www.news.cnet.com/8301-13772_3-10353479-52.html
13. *Dick V.V., Notch A.V.* Choice of it services in the enterprise: modeling under uncertainty // *Lambert Academic Publishing.* 2012.
14. *Urintsov A.I.* Peculiarities of formation and development in Russia of the network economy. The use of multidisciplinary research for introduction of new training programs/modules and/or new educational methods in the field of e-Commerce: *Mat. intern. conf. «ECOMMIS» tempus project* (2—4 april 2012). Dnepropetrovsk, 2012.
15. *Urintsov A.I.* Using the SAP system as a tool for adaptation decision-makers // *Instruments and control systems.* 2003. № 11.
16. *Urintsov A.I.* «Multi-users». Hierarchical distributed economic information system as a tool for on-line adaptation of the economy subject // *Instruments and control systems.* 2003. № 12.



УДК 343.9
ББК 67.511

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ В РИТУАЛЬНОЙ ФОРМЕ

АННА АЛЕКСАНДРОВНА СЕМОЧКИНА,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

E-mail: aniutaart@mail.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные направления предупреждения насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними в ритуальной форме.

Ключевые слова: несовершеннолетний, насильственные преступления, ритуальная форма, профилактика преступлений.

Annotation. In the article the author considers the main directions warnings of violent crime committed by juveniles in ritual form.

Keywords: minor, violent crime, a ritualistic form, prevention of crimes.

Анализ результатов проведенных исследований показал, что причины насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними в ритуальной форме, во многом совпадают с причинами насильственной преступности несовершеннолетних. Поэтому меры общесоциального предупреждения насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними в ритуальной форме, во многом совпадают с мерами предупреждения насильственной преступности несовершеннолетних и заключаются в комплексном проведении социально-экономических, духовно-нравственных и политических мероприятий, а также в утверждении приоритета интересов личности, возрождении духовных ценностей.

Государство обязано уделять первостепенное внимание правам детей, их выживанию, защите и развитию, что обеспечит и его благополучие. Приоритетом государственной политики должна быть семья как основа общества. Это, прежде всего, связано с осознанием ценности института семьи как государственной опоры, основы духовности, нравственности.

В целях предупреждения насильственной ритуальной преступности несовершеннолетних на госу-

дарственном уровне необходимо активизировать деятельность по реализации программ поддержки молодежных и подростковых общественных организаций, семей, имеющих несовершеннолетних детей, программы по трудоустройству подростков, по работе с несовершеннолетними, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, программы по спорту, организации отдыха и пропаганде здорового образа жизни, духовно-нравственному воспитанию подрастающего поколения.

Необходимым условием гарантий реализации декларированных ребенку прав является правовое обеспечение политики в отношении детей, систематизация законодательства, пересмотр декларативных и противоречащих друг другу норм, преимущественный переход к нормам прямого действия, имеющим финансовые и организационные механизмы реализации, сокращение ведомственных нормативных актов, экспертиза всех предлагаемых законопроектов с позиции оценки их влияния на положение детей, определение четкой стратегии государства.

Важным элементом законодательного обеспечения прав детей является присоединение России к меж-

дународным договорам и конвенциям, посвященным различным аспектам защиты прав детей, заключение международных договоров по этим вопросам и приведение законодательства РФ в соответствие с ними.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» гласит: «Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности»¹.

В соответствии с данным Законом стратегической целью государственной социальной политики в интересах детей является создание необходимых правовых, социально-экономических, социально-культурных условий для физического, психологического, духовного, социального, эмоционального, познавательного и культурного развития детей и реальное обеспечение основных гарантий прав ребенка в Российской Федерации.

Правительство РФ рассматривает государственную политику, осуществляемую в интересах несовершеннолетних, как самостоятельное направление деятельности государства, предусматривающее формирование необходимых социальных условий развития страны, реализуемое на основе активного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными объединениями, молодежными и подростковыми организациями.

Основной задачей государства является изменение сложившейся экономической ситуации и проведение ряда социальных реформ. Это снижение инфляции, укрепление финансовой системы, развитие отечественного производства и снижение уровня безработицы, повышение материальной обеспеченности населения, улучшение бытовых и жилищных условий граждан, поддержка малоимущих слоев населения, оказание помощи нуждающимся семьям и другие мероприятия, направленные на устойчивое развитие российской экономики и повышение уровня социальной защищенности граждан.

Массовая бедность — одна из причин живучести нецивилизованных форм поведения. Чем беднее человек, тем дальше он от достижений цивилизации, и тогда упрощенные, природные формы поведения выйдут на первый план. Это еще раз подчеркивает необходимость проведения социальных преобразова-

ний для снижения уровня общей психологической неустойчивости и тревожности населения, который превышает интерес и восприимчивость населения к различного рода религиозным и оккультным учениям.

Заметное социальное расслоение населения негативно сказывается и на несовершеннолетних. Неравные стартовые возможности приводят к социальной апатии и пассивности или же к желанию двигаться вперед и добиваться поставленных целей. Одни находят в себе силы и возможности для успешной учебы и дальнейшего карьерного роста, другие, в силу объективных и субъективных причин, остаются не у дел, с низким образовательным и профессиональным статусом и ограниченным набором возможностей для самореализации.

Государство должно найти возможность оказывать материальную помощь нуждающимся в ней молодым, неполным, многодетным семьям, семьям, воспитывающим детей-инвалидов, пенсионерам. Следует поощрять создание общественных организаций, фондов, движений и других организаций, направленных на поддержку малоимущих, социально незащищенных слоев населения. Однако, при этом необходимо тщательно проверять мотивы такой деятельности, учитывая, что в 90-е гг. прошлого века существовали религиозные секты, привлекавшие в свои ряды граждан с целью их последующей эксплуатации, причинения вреда (физического, материального, морального), а также вовлечения в совершение преступлений.

Приоритетом должны стать профилактика всех форм неблагополучия ребенка и курс на развитие потенциала ребенка независимо от места жительства, уровня доходов и типа семьи.

Остро стоит жилищная проблема. В результате общероссийского исследования было выявлено, что для семейного счастья 94% россиян необходим высокий доход, а 93% — хорошие жилищные условия². В настоящее время на одной жилплощади вынуждены проживать две и более семьи, что, как показали результаты нашего исследования, способствует нарас-

¹ ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ; от 21 декабря 2004 г. № 170-ФЗ; от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ; от 20 июня 2007 г. № 120-ФЗ; от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ; от 28 апреля 2009 г. № 71-ФЗ; от 3 июня 2009 г. № 118-ФЗ). Принят Государственной Думой 3 июля 1998 г. Одобрен Советом Федерации 9 июля 1998 г.

² Башкирова Е. Трансформация ценностей демократического государства // Правозащитник. 2000. № 3. С. 52.



танию напряженности в семейных отношениях и может проявиться в конфликтах несовершеннолетних с другими родственниками, способствовать отдалению подростков от семьи, сближению с маргинальными группами, в том числе сектантами.

Требует новых подходов трудоустройство несовершеннолетних. Это — квотирование рабочих мест для подростков, достигших 14-летнего возраста, создание информационных систем, помогающих им найти работу. Однако, в отношении данной категории работников должны неукоснительно соблюдаться нормы трудового законодательства, особенно касающиеся продолжительности рабочего дня, техники безопасности, соблюдения санитарных норм и условий производства и т.п.

В целях содействия трудовой занятости несовершеннолетних Минспорттуризмом России подготовлены и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации по обеспечению занятости подростков в рамках реализации антикризисных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, содержащие меры по содействию трудоустройству молодежи в субъектах Российской Федерации, в частности, создание и обеспечение деятельности антикризисных центров по трудоустройству и вовлечение данной категории населения в деятельность студенческих отрядов, волонтерское движение³.

Меры оказания помощи в трудоустройстве и создания надлежащих бытовых условий, особенно несовершеннолетним лицам, освобожденным из мест лишения свободы после отбытия наказания, регламентированы в ряде нормативных актов. Однако, в современных условиях их применение крайне затруднено, не обеспечивается объективными возможностями органов внутренних дел.

В связи с этим для оказания помощи таким несовершеннолетним необходимо использовать возможности меценатов, различных фондов, службы социальной защиты населения, центров социальной реабилитации и других подобных структур. Решение данной проблемы, по нашему мнению, помогло бы снизить насильственную преступность несовершеннолетних в ритуальной форме.

Необходимо пересмотреть вопросы, связанные с трудовыми обязанностями женщин, занятых на производстве. Перегруженность женщины, недостаточное время для занятия с детьми негативно сказыва-

ются на их воспитании, что создает условия для преступности несовершеннолетних. Следует предусмотреть возможность сокращения рабочего дня или недели при сохранении прежней зарплаты, прежде всего, многодетным матерям и матерям-одиночкам. Необходимо также ввести для этой категории женщин дополнительные отпуска, обеспечить улучшение условий труда.

Следует законодательно предусмотреть сокращение числа женщин, занятых на вредных и тяжелых работах, а также обеспечить использование технологий, исключающих вредное воздействие на женский организм. Труд женщин не должен вызывать у них усталость и раздражение, производственная занятость не должна порождать нежелание заниматься домашними делами и воспитанием детей.

В Великобритании, например, женщины (в том числе и в неполных семьях) имеют возможность выбора: идти им на работу или жить на пособие, которое выплачивается до достижения ребенком 16 лет и гарантирует минимум средств к существованию⁴.

Швейцария, в которой большинство женщин являются домохозяйками и имеют возможность посвящать детям много времени, относится к группе стран с наименьшим индексом преступности несовершеннолетних.

Приоритетным направлением предупреждения ритуальной насильственной преступности несовершеннолетних, еще раз повторим, является повышение значимости семьи как основной ячейки общества и детей как преемников культурного и духовного наследия нашего народа.

В связи с тем, что проблемы со здоровьем, особенно психическим, могут провоцировать рост насильственных преступлений, совершаемых в ритуальной форме, необходимо разрешить ряд вопросов в сфере здравоохранения. Многие лица, совершившие преступления изучаемого вида, имели последствия повреждения головного мозга во время родов и в раннем детстве. Поэтому ключевыми задачами в области охраны здоровья детей являются: осуществление мер по обеспечению безопасного материнства и рождению здоровых детей; предупреждение и снижение дет-

³ Рожнов О.А. Государственная молодежная политика в Российской Федерации: основные направления // Аналитический вестник. 2009. № 9 (376). С. 12, 13.

⁴ Ермаков В., Крюкова Н. Несовершеннолетние преступники в России. М., 1999. С. 234.



ской заболеваемости и инвалидности; снижение частоты врожденных пороков развития; улучшение качественных показателей здоровья детей; содействие здоровому образу жизни.

Важнейшим направлением в профилактике насильственных преступлений несовершеннолетних, совершаемых в ритуальной форме, является совершенствование системы работы с несовершеннолетними, развитие сети учреждений дополнительного образования несовершеннолетних (школы искусств, дополнительные курсы по углубленному изучению наук), а также досуговых учреждений несовершеннолетних (многофункциональные молодежные центры, спортивные секции, дома молодежи, центры досуга, кружки художественной самодеятельности), формирующих позитивную направленность личности.

Вне зависимости от места проживания и социального статуса семьи необходимо создать условия, содействующие всестороннему гармоничному развитию личности несовершеннолетнего и закреплению социально-одобряемых образцов поведения, а также раскрытию потенциальных способностей и заложенных талантов.

Ключевыми задачами в этом направлении являются:

- ♦ полная реализация прав детей на гарантированное качественное и общедоступное образование, обеспечивающее формирование духовно-нравственных ценностей личности, ее позитивную социализацию, способность к созидательной деятельности и готовность вести здоровый образ жизни;

- ♦ обеспечение прав детей на гармоничное развитие способностей и интересов, реализацию потенциальных возможностей ребенка и свободного развития его личности, социального и профессионального самоопределения, творческих интересов, формирование навыков здорового образа жизни, а также системное противодействие информации, наносящей вред здоровью, нравственному и физическому развитию детей.

Несомненно, средства массовой информации моделируют поведение значительных слоев населения, особенно несовершеннолетних и молодежи. Основная опасность заключается в бесконтрольном распространении информации, которая, хотя и не пропагандирует магию и демонопоклонничество, способствует деформации духовно-нравственной сферы и норм бытового сознания. Массовая культура, ос-

нованная на воздействии на природные инстинкты человека, разрушает многовековое воздействие цивилизации, возвращает примитивизм в человеческие отношения и приводит к разрушению нравственного ядра личности.

Поэтому ощущается острая необходимость в разработке мер по ограничению доступа детей к материалам, программам и рекламным роликам, провоцирующим агрессивное и деструктивное поведение, вызывающим болезненный интерес к «силам зла», мистике и магии. На наш взгляд, следует обеспечить запрет на транслирование по телевидению информации, в том числе, оккультного, псевдонаучного и мистического содержания, способной негативно влиять на развитие и формирование личности несовершеннолетних.

Средствам массовой информации нужно формировать общественное мнение, основанное на осознании идеи о необходимости уважения прав и законных интересов человека и гражданина, нетерпимости ко всякому проявлению насилия и жестокости, торжестве науки, повышении гражданской сознательности и участии общественности в предупредительной работе правоохранительных органов.

Необходимо обеспечить доступность для населения информации и материалов, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию ребенка, его здоровому физическому и психическому развитию. В связи с этим надо открывать постоянные рубрики, способствующие повышению культурного уровня и правовому образованию населения, помогающие лучше разбираться в сложных нравственных вопросах, обучающие правовым и психологическим приемам разрешения сложных ситуаций.

Следует отметить, что для своевременного выявления, предупреждения и раскрытия преступлений, совершаемых в ритуальной форме, требуется систематическое взаимодействие сотрудников оперативных подразделений с органами прокуратуры и ФСБ, так как отсутствие обмена информацией может привести к несогласованным действиям в отношении одних и тех же адептов сект. Как следствие этого, с одной стороны, оперативные подразделения ОВД и ФСБ могут нанести ущерб друг другу (например, расшифровка внедренных лиц, «провал» оперативных разработок и т.д.), а с другой, — лица, подлежащие уголовной ответственности, могут ее избежать.



УДК 343.92
ББК 67.73

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ВЫБОР ПУТИ

АЛЕКСАНДР ЕГОРОВИЧ ШАРИХИН,

*профессор кафедры судоустройства и организации правоохранительной деятельности
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс*

12.00.12 — криминалистика, судебно-экспертная деятельность, оперативно-розыскная деятельность

E-mail: profaltx54@yandex.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Шумилов А.Ю.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются различные сценарии по обеспечению национальной безопасности нашей страны после распада СССР. Особое внимание уделяется понятию общественной безопасности, которая определяется как основной приоритет стратегии национальной безопасности России. Для обеспечения общественной безопасности предлагается два пути.

Ключевые слова: национальная безопасность, стратегия национальной безопасности России, концепция общественной безопасности России, механизм обеспечения общественной безопасности России.

Annotation. The article considers different approaches to the provision of our country national security after the Soviet Union's dissolution. The main attention is given to the idea of social security which is considered as the basic priority of Russian national security strategy. The safe mechanism to realize the social security is required.

Keywords: national security, Russian national security strategy, Russian social security conception, Russian social security providing mechanism.

Современное российское государство, миновав стадию формирования новой государственности, которая характеризовалась господством неупорядоченных в политическом смысле отношений и постоянным стремлением к самосовершенствованию, подошло в начале XXI в. к завершению этого процесса.

Это проявилось в осознания необходимости концептуального осмысления новых отношений в сфере государственного строительства, что национальная безопасность в правовом государстве может опираться не на интересы отдельных кланов и групп, а на интересы общества и государства, учитывая интересы формирующегося среднего класса¹, национальные интересы и национальные приоритеты.

Это нашло отражение в принятых и действующих документах, определяющих стратегические концептуально-доктринальные подходы к обеспечению национальной безопасности и к обороне страны.

Среди таких ключевых документов, помимо Конституции РФ, необходимо выделить Стратегию Национальной безопасности РФ до 2020 г., которая была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 357 (далее — Стратегия), принятый на основе этой

стратегии Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности», а также принятая в развитие этой Стратегии «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утверждена Президентом РФ от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) и Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом РФ от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976).

Наряду с этим, в РФ приняты федеральные законы от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»² и от 28 июня 2014 г.

¹ В 2008 г., как отмечал В. Дмитриев — сотрудник центра стратегических разработок, «в России составлял 15—20% при этом не была решена проблема социальной мобильности, социального лифта, как нет и пока территориальной мобильности или конкурентноспособной среды, с которой можно с нуля начинать свое дело. А если эти лифты не заработают, то мы получим ситуацию, как в 70-е гг.: если в эпоху Сталина карьерная лестница для молодого специалиста могла быть пять лет, то во времена Брежнева — 22 года, и в итоге это взорвало страну» // Российская газета. 2008, 5 марта.

² ФЗ № 44 предусматривает, что органы государственной власти в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными настоящим ФЗ, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка // КонсультантПлюс.

№ 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³.

Таким образом, разработку и принятие таких политико-правовых документов, как концепция, стратегия или доктрина, которые были подготовлены на базе действующей Конституции РФ, можно рассматривать как завершение процесса формирования методологической основы для методологического обеспечения национальной безопасности страны с учетом новых угроз и вызовов.

Принимая во внимание, что после распада СССР нестабильность в политическом и экономическом плане создает благоприятные условия для криминального мира, в Российской Федерации постоянно шел процесс поиска оптимального пути адекватного реагирования на различные угрозы, чтобы не допустить распада государственности.

Анализ генезиса формирования системы безопасности в нашей стране свидетельствует, что на первоначальном этапе новой российской государственности основными внутренними угрозами Концепции Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, были определены организованная преступность, коррупция, терроризм, которые угрожали суверенитету и территориальной целостности страны. С целью реализации ключевых положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации в отношении организованной преступности и коррупции было подготовлено два сценария.

Первый сценарий — посредством концентрации всей оперативно-разыскной деятельности в МВД и второй, который предусматривал усиление Министерства финансов путем создания при нем финансовой полиции, и придания этому ведомству правоохранительной функции.

Учитывая скрытый характер указанных выше угроз, в рамках первого варианта предполагалось сконцентрировать всю оперативно-разыскную деятельность, которая уже была урегулирована на уровне Федерального закона № 144 «Об оперативно-разыскной деятельности» в одних руках. Для реализации первого сценария в октябре 1997 г. министр внутренних дел России А. Куликов обратился к Президенту РФ Б.Н. Ельцину, где отметил, что организованные преступные группы и сообщества фактически контролируют отдельные административно-территориальные образования и отрасли экономики⁴.

Здесь необходимо напомнить, что еще в ноябре 1995 г. в МВД России по приказу министра А. Куликова проводилась российская операция «Чистые руки» и был издан приказ о наказании высших должностных лиц министерства за связь с организованной преступностью⁵, но дальнейшего развития операция не получила в тот период. Но в 1997 г. обращение министра внутренних дел по времени совпало (и возможно, это не случайно) с другим фундаментальным докладом, опубликованным 16 октября 1997 г. газетой «Известия», подготовленным бывшими директорами ЦРУ, ФБР, РУМО, посвященным российской организованной преступности и предъявленным общественности в США. Из этого доклада следовало, что 40% частного бизнеса, до 60% находящихся в государственной собственности предприятий, от 50 до 80% банков в России контролируют организованные преступные группы. По сведениям разработчиков доклада, российские организованные группы в тот период имели связь с преступными формированиями в 50 странах. Если немедленно не принять самые решительные меры, отмечалось в докладе, то Россия рискует превратиться в государство, где будет доминировать преступная олигархия, нормальные отношения с которой будут невозможны. Таким образом, предполагалось начать операцию по борьбе с организованной преступнос-

³ В ФЗ № 172 отмечается, что стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ, содержащих основные направления и цели социально-экономической политики Российской Федерации, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетного прогноза на долгосрочный период.

⁴ Значительная часть преступных доходов, как отмечал А. Куликов, идет на подкуп коррумпированных чиновников всех ветвей власти. Представители преступного мира продвигаются в органы и структуры государственного управления. Правоохранительные органы в ряде регионов утратили свои позиции и не контролируют обстановку. Имеют место факты их сращивания с преступной средой. Подводя итог сказанному, министр заключал: «Считаю целесообразным возложить на меня как заместителя Председателя Правительства, министра внутренних дел РФ функции координатора оперативно-разыскной деятельности правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью, оформив данное решение Вашим Указом. Это позволит в кратчайшие сроки обеспечить реализацию оперативной информации, накопленной в различных ведомствах на лидеров и активных участников организованных преступных формирований и их коррумпированные связи. Провести масштабные межведомственные операции по противодействию организованной преступности и, прежде всего, ее экономической базе» // Известия. 1997. 15 окт.

⁵ Известия. 1995. 18 нояб.



тью, как в Италии, где мафия, коррупция и теневая экономика рассматривались как формы раковой опухоли на теле государства, с которыми надо бороться. Однако, этот сценарий, в определенной мере начавшийся завершился в 1998 г. отставкой А.С. Куликова с поста министра МВД России.

Второй сценарий был нацелен на защиту экономической безопасности и предусматривал усиление Минфина России посредством создания при этом ведомстве финансовой полиции для борьбы с экономическими преступлениями организованного характера.

Разработчики этого сценария принимали во внимание, опыт зарубежных стран, где, как правило, при Министерстве финансов создаются такие подразделения, наделенные правом расследования и проведения оперативно-разыскной деятельности (Служба внутренних доходов в США, Штойфа в Германии, финансовая гвардия в Италии).

В рамках этого сценария предусматривалось сосредоточить не только фискальные, но и правоохранительные функции по борьбе с преступлениями, подрывающими основы экономической безопасности. Необходимость принятия этого подхода аргументировалась тем, что неустойчивость российской экономики породила в 1997 г. ситуацию, когда в разгар азиатского кризиса, ставшего началом великого падения цен на нефть, государство уже не способно было ничего сделать с огромными неплатежами в бюджет. В этой ситуации стали выгодны неплатежи, бартер, увод денег на счета подставных фирм, включая зарубежные. Это явилось следствием отсутствия реального контроля за реальными доходами юридических и физических лиц, действенной налоговой политики.

В совокупности указанные обстоятельства свидетельствовали о том, что государство теряет контроль за экономической ситуацией, и не способно принять необходимые меры для предотвращения угроз экономической безопасности страны⁶. В этой связи вряд ли можно считать случайностью, что Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 была принята Государственная стратегия экономической безопасности РФ, которая должна была стать ключевым звеном Концепции национальной безопасности РФ 1997 г.

В данном случае, как представляется, за основу был взят опыт США, где ключевой элемент национальной безопасности — экономическая безопасность была после «холодной войны» одним из приоритетных направлений в политике США, на-

ряду с поддержанием демократии и соблюдением прав человека.

Важными моментами в обеспечении экономической безопасности США являлись повышение конкурентоспособности американских товаров на внутреннем и внешнем рынках, сокращение зависимости страны от иностранных займов и укрепление ее возможностей выполнять международные обязательства в торгово-экономических и других областях, а на государственном уровне для защиты своих национальных интересов США использовались меры уголовно-правовой защиты от промышленного и экономического шпионажа⁷.

В рамках реализации второго сценария можно, наверное, рассматривать и то обстоятельство, что в конце 2000 г. Правительству РФ было поручено Президентом разработать новую концепцию финансового контроля. Укрепление такого контроля предполагалось реализовывать, опираясь на такие базовые принципы, как формирование необходимой организационно-правовой системы экономической безопасности и формирование комплекса мер по повышению эффективности использующегося в стране ресурсного потенциала.

В качестве инструментария для решения этой стратегической задачи на новом этапе предусматривалась разработка и принятие Единой концепции государственного финансового контроля. Обоснование этого было заложено в проекте этого документа, где отмечалось, что в настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы государственного финансового контроля. В перспективе ставился вопрос о необходимости разработки закона «Об основах экономической безопасности» и трансформации налоговой полиции в финансовую.

Реализация второго сценария, где ключевым элементом национальной безопасности выступала эко-

⁶ Краснов А.В., Козлов В.А., Рак Н.Г. и др. Экономическая безопасность: состояние и пути укрепления. Казань, 2011. С.101.

⁷ В США в 1996 г. Палата представителей Конгресса приняла Закон «Об экономическом шпионаже», который предусматривает жестокое наказание для тех, кто попытается выкрасть технологические и коммерческие секреты американских компаний. Лица, обвиненные в экономическом шпионаже в пользу зарубежных государств и фирм, могут быть наказаны до 25 лет лишения свободы, заплатив также штраф в размере 250 тыс. долл. (Шарипов С.А., Шарихин А.Е. Теория и практика обеспечения экономической и продовольственной безопасности. Москва; Казань, 2003. С. 35—42).

номическая безопасность, требовала экспертного мониторинга ситуации государственного строительства. Нередко, в качестве экспертов выступали ученые различного уровня.

Так, в 2002 г. академик Б.Н. Топорнин, выступая на секции по государственной и общественной безопасности в научном совете при Совете Безопасности России, отмечал: «Демократическое правовое государство, чертежи которого разрабатывались на рубеже и в начале 90-х гг., пока еще не готово. Да, многое сделано: есть Конституция, которая по своим параметрам отвечает критериям современной правовой мысли, имеется новое законодательство, государство строится на началах обновленного федерализма, установлена система разделения властей и, что самое важное, появилась независимая и сильная судебная власть. Словом нулевой цикл пройден. Стены здания возведены, но достигнутые успехи явно не достаточны. Беда заключается в том, что человеку в таком здании еще очень неуютно, он не чувствует себя защищенным правом и государством»⁸.

Более резкие оценки в отношении сложившейся ситуации встречались у других аналитиков. Так, председатель Аналитического совета Фонда «Единство во имя России», доктор исторических наук А.М. Салмин констатировал, что в 1991—2000 гг. в стране сложился политический режим, который условно можно называть «незрелой демократией», или, если угодно, «недодемократией». От развитой или «либеральной» демократии такой строй отличается как отсутствием целого ряда важнейших для последней институтов, так и наличием многого лишнего для нее — того, что считается «реликтовым» или «злонамеренным».

К институтам, формирующимся в этой рыночно-бюрократической среде, если отвлечься от чисто криминальных (т.е. искренне и единодушно осуждаемых общественным мнением и добросовестно преследуемых властями) образований, относятся: «олигархи»; «кланы»; «приватизированные» структуры и функции государственной власти⁹. Схожую оценку дал в своей статье В.М. Есипов, который констатировал: «Под воздействием сформировавшихся криминально-корруптивных структур в стране происходят качественные изменения, свидетельствующие о движении сложившегося политико-экономического устройства России к мафиозноклановому»¹⁰. И этот подготовленный сценарий не в полной мере не был реализован. В результате, сформировавшийся в России

чиновничий капитализм не только создал условия для криминализации общественных отношений, но и криминализации различных секторов и отраслей экономики, что, в свою очередь, создавало предпосылки для ослабления социальной безопасности или общественной безопасности.

Первый сценарий не был реализован, возможно, потому, что были опасения использования негласно полученной оперативной информации главой ведомства (МВД России) по своему усмотрению, что не исключало, как опасались чиновники, возникновения диктатуры. А реализация второго сценария, возможно, расценивалось коррумпированными чиновниками как опасность хаоса. В результате эти сценарии не были доведены до конца.

В конце XX в. в условиях, главной угрозой для страны стала волна цветных революций, которая прокатилась в бывших странах социалистического лагеря, арабских странах и странах, образовавшихся на постсоветском пространстве. Это потребовало нового осмысления происходящего и возникла проблема разработки нового сценария обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Это потребовало смены ранее действовавшей парадигмы национальной безопасности¹¹, построенной на основе экономической безопасности и выработки нового, третьего сценария обеспечения национальной безопасности страны, основанного на вертикали власти и где ключевым элементом стала общественная безопасность.

При этом необходимо было принимать во внимание и ряд других внешних угроз, в том числе и в экономической сфере, на которые также надо реагировать¹².

⁸ Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 3: К 10-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М., 2002. С. 139.

⁹ Салмин А.М. Какую Россию мы строим // Свободная мысль. 2003. № 8. С. 23—27.

¹⁰ Есипов В.М. Криминальная экономика: содержание, характеристика и реакция общества // Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. М., 2002. С. 150.

¹¹ Шарихин А.Е. Новая парадигма оперативно-розыскной деятельности и ее роль в обеспечении экономической безопасности России: Моногр. М., 2007. С. 137.

¹² М. Делягин уже в 2000 г. среди внешних угроз, представляющих опасность для нашей страны, выделял следующие: 1) угрозу усиления и даже сохранения сегодняшнего уровня международной изоляции, которая объективно является угрозой уничтожения всей российской экономики, но носит постоянный характер. Нам придется противостоять ей вне зависимости от степени нашей текущей международной изоляции, и единственный способ выстоять — быть сильными, т.е. иметь здоровую экономику. Даже ценой игнорирования зарубежных советов и противостояния зарубежному давлению; 2) угрозу возобновления «холодной войны» с США. После завершения мирового финансового



Первым шагом в рамках реализации нового, третьего сценария стала новая редакция Концепции национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом президента РФ от 10 января 2000 г. № 24. В этом документе, наряду с традиционными угрозами, появляется угроза экстремизма¹³.

Опасность потери суверенитета и территориальной целостности в результате экстремистской деятельности, крайней формой которого является терроризм, теперь для России становится приоритетной угрозой национальной безопасности страны, требующей комплексного реагирования и выработки оптимального механизма реагирования на эту угрозу.

Стремление поиска и выработки оптимального механизма реагирования на эту угрозу находит отражение в Шанхайской Конвенции от 15 июня 2001 г. «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», где дается понимание экстремизма. Так, в ст. 3 указанной Конвенции отмечается, что «экстремизм — какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных формирований или участия в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством сторон»¹⁴.

В последующем, в рамках развития третьего сценария, принимается Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) «О противодействии экстремистской деятельности», где раскрывается понятие экстремистской деятельности (экстремизм) и которое постоянно редактируется и дополняется законодателем.

Именно в рамках наполнения этого (третьего) сценария, наверное, следует рассматривать создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в 2007 г.¹⁵, а затем в 2008 г. и создание подразделений по борьбе с экстремизмом, наделение соответствующими полномочиями органов прокуратуры для реагирования на экстремистские материалы.

Важным этапом, закрепляющим методологические подходы в решении проблем национальной безопасности Российской Федерации, можно считать принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., которая отменила ранее действующую Концепцию национальной безопасно-

сти России 2000 г. В этом новом документе стратегического уровня впервые были определены не только национальные интересы России, источники угроз, механизм обеспечения национальной безопасности, но и особые приоритеты — национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Следующим шагом в развитии третьего сценария стало принятие Концепции общественной безопасности Российской Федерации и Военной доктрины Российской Федерации, где вопросы борьбы с экстремизмом также нашли свое отражение.

Таким образом, в настоящее время именно общественная безопасность становится ядром национальной безопасности Российской Федерации, а экономическая безопасность рассматривается как условие для реализации определенных приоритетов.

Сама общественная безопасность рассматривается в Концепции как состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Реализация этой концепции планируется посредством разработки и принятия законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере общественной безопасности, а также путем разработки комплексных целевых программ федерального, регионального и муниципального уровней. Но для запуска механизма общественной безопасности нужны соответствующие пути, которые имеют свои особенности.

кризиса США исчерпали возможность противодействия «евро» собственными финансовыми мерами. Косовский кризис позволяет предположить, что, пользуясь глобальным преимуществом в технологиях (в том числе и в технологиях формирования мирового общественного мнения), США начали противодействовать угрозе перевода долларовых активов в «евро» при помощи привычных военно-политических инструментов. Если эта гипотеза верна, США заинтересованы в одностороннем возврате к режиму «холодной войны» и в создании управляемого «локального кризиса» в отношениях с Россией как элемента общей стратегии «глобальной управляемой дестабилизации» и ослабления Европы (Делягин М.Г. Идеология возрождения. Как мы уйдем из нищеты и маразма. М., 2000. С. 25).

¹³ Агапов П.В., Борисов С.В., Бриллиантов А.В. и др. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму. М., 2013. С. 17.

¹⁴ Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор: Метод. пособие / Под ред. А.И. Долговой. М., 2009. С. 11.

¹⁵ ФЗ от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 4 июня 2014 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

Как представляется, есть два пути решения проблемы общественной безопасности.

Первый путь базируется на том, что доверие между государством и обществом невозможно, если чиновник любого уровня не чувствует реальный контроль общества и государства за своими действиями. Так всем известно, что чиновник, не ощущающий на себе давление контролирующих механизмов, как правило, отодвигает общий интерес на второй план перед личными выгодами, превращаясь из слуги общества в его хозяина.

В этой связи злободневно звучат слова известного французского юриста Р. Шарвена, который справедливо указывал, что охрана гражданских свобод в политическом обществе не может быть гарантирована лишь одной системой юрисдикционного контроля за актами управления. Общественная структура, уровень общего образования, экономические сдвиги и соотношение политических сил составляют рамки, в которых происходит эволюция гражданских свобод и судебных форм их обеспечения¹⁶.

Второй путь предполагает, что приоритет будет за превентивными мерами, чтобы обеспечить порядок и управление в обществе и государстве, учитывая, что чиновники — это люди, у которых доминирует внутренний самоконтроль. В концентрированном виде стратегемный вариант решения проблемы был сформулирован еще в IV в. до н. э. китайским реформатором Гонсунь Яном, который считал, что нельзя управлять людьми как добродетельными — при таком подходе общество развалится, а вот если управлять ими, заранее считая их пораженными всеми пороками, тогда в государстве будет порядок. Если наказания будут применяться уже после совершения преступления, то искоренить злодеяния не удастся, поэтому стремящийся удержать и укрепить власть должен наказывать еще до того, как совершен проступок, тогда исчезнут и тяжкие преступления¹⁷.

В рамках первого пути возникает необходимость достаточно широкого и глубокого реформирования в различных сферах, в том числе и в рамках уголовного судопроизводства, учитывая, что обеспечение общественной безопасности должно проходить «на марше», и защита мерами уголовно-правовой защиты национальных интересов вполне оправдана, опираясь на традиции, отечественных реформаторов¹⁸.

Второй — предполагает минимум реформ, при условии, что на действующих чиновников можно положиться, и они достойно обеспечат решение экономических, социальных и других проблем, руководствуясь национальными интересами и приоритетами.

Безусловно, в определенной мере эти подходы (пути) могут как тесно взаимодействовать, так конкурировать. Но при этом важно учитывать, что в свое время они создавались в рамках различных цивилизаций.

В настоящее время в условиях экономического кризиса и санкций с Запада отношении нашей страны важно сделать правильный выбор пути для надежного обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

В зависимости от выбора пути реализации в рамках третьего сценария по обеспечению общественной безопасности Российской Федерации будет зависеть и набор мер, совокупность которых должна стать ключевой составляющей вышеуказанных федеральных законов, федеральных, региональных и муниципальных программ.

В этой связи важно определиться, будут ли в федеральных, региональных и муниципальных программах заложены механизмы, которые позволят за счет реформ снизить уровень бедности, сформировать средний класс, укрепить доверие между обществом и властью посредством контроля над чиновниками, либо это будут механизмы, предполагающие высокий уровень профессионализма и этической составляющей чиновников, которые готовы действовать в условиях стратегемного характера¹⁹, учитывая, что за ними требуется только выборочный контроль.

¹⁶ Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 39.

¹⁷ Этот подход в Китае базируется на гармонии, от которой зависит равновесие в мире и счастье людей предстает в двух аспектах: во-первых, как гармония между человеком и природой, а во-вторых поведение людей должно соответствовать естественному порядку. Чтобы избежать эпидемий, неурожая, наводнений, землетрясений, а также, совершая те или иные действия общественного и личного плана, следует учитывать расположение планет, время года и т.п. Правители должны особо подавать пример жизни в соответствии с естественным порядком: это их основная задача. Добродетель и мораль — более важные качества правителей, чем их практические познания. Из этого предположения вытекало, что мораль и право совпадали. Мораль задавала стереотип поведения, право с помощью наказания запрещало от него уклоняться (Краснов А.В., Козлов В.А., Рак Н.Г. Указ. соч.).

¹⁸ Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия! Полное собрание речей П.А. Столыпина в Государственной думе и Государственном совете. М., 2011.

¹⁹ Кондратюк Л.В. Антропология преступности (микробиология). М., 2001.



УДК 34.341
ББК 67.5

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

ЭДУАРД ЮРЬЕВИЧ ПЕТРОВ,

доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета имени Первого Президента России Б.Н. Ельцина;

E-mail: petroveu@rambler.ru;

ЕВГЕНИЙ СТАНИСЛАВОВИЧ ГРИНБЕРГ,

руководитель отдела продвижения сети «Деловой квартал», медиа-холдинга АБАК-ПРЕСС

E-mail: grinhollywood@gmail.com

Научная специальность 12.00.10 — международное право, право ЕС

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется положение на конкурентном рынке Европейского Союза и Евразийского Экономического союза в плоскости регулирования антимонопольных отношений и их влияния на участников рынка. Для анализа берется нормативная и правовая база, сформированная Европейской Комиссией и Судом ЕС, а также Евразийской экономической комиссией и Судом Евразийского экономического сообщества. Используя результаты собственного исследования, авторы высказывают предложения, как можно гармонизировать и улучшить отношения участников рынка в вопросе антимонопольной политике ЕС и Евразийского Экономического союза.

Ключевые слова: конкуренция, конкурентный рынок, антимонопольная политика, монополия, Европейский Союз, Евразийский Экономический союз.

Annotation. the article examines the position in the competitive market of the European Union and the Eurasian Economic Union in the field of Antimonopoly regulation of relations and their impact on market participants. For the analysis we take the normative and legal base, formed by the European Commission and the European Court of justice and the Eurasian economic Commission and the Court of the Eurasian economic community. Using the results of their research, the authors give suggestions on how you can harmonize and improve the relations of participants of the market in question Antimonopoly policy of the EU and the Eurasian Economic Union.

Keywords: competition, competitive market, competition policy, monopoly, the European Union, the Eurasian Economic Union.

Опыт Европейского Союза ясно показывает, что политика в области антимонопольного урегулирования и конкуренции является одним из главных инструментов, необходимых для гармонизации и надлежащего функционирования общего экономического пространства. Также широко признается, что антимонопольная политика оказывает воздействие на бизнес и интенсивность его роста.

Это становится особенно заметно в интенсивно меняющейся экономической среде, подвергающейся воздействию глобализации и ускорению инновационных циклов. Многие факторы оказывают непосредственное влияние на конкурентоспособность. Например, содействие проведению исследований, инноваций и предпринимательства; стимулирование инвестиций и качества конкуренции, а также способность использовать преимущества расширенного внутреннего рын-

ка. Эти факторы имеют непосредственное влияние на развитие европейской конкурентоспособности. Поэтому необходимо поддерживать и соблюдать прозрачные правила для предотвращения антиконкурентной практики и возникновения монополий.

Для этих целей активно разрабатываются и используются новые механизмы применения антимонопольных процедур, которые были введены на основании постановления регламента Совета ЕС от 16 декабря 2002 г. № 1/2003 о реализации правил конкуренции, установленных в ст. 81 и 82 Договора¹, с дополнениями от 25 мая 2009 г. № 487/2009 на применение ст. 81 (3) Договора к некоторым категориям соглашений и согласованным действиям в секторе воздуш-

¹ URL://http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1418469801888&uri=URISERV:l26092

ного транспорта², и от 26 февраля 2009г. № 246/2009 о применении ст. 81 (3) Договора к некоторым категориям соглашений, решений и согласованным действиям между лайнерами судоходных компаний (консорциумов)³.

Они призваны обеспечить более эффективное применение ЕС антимонопольной практики в интересах как потребителей, так и бизнеса, при этом ослабляя бремя администрирования с предприятий, ведущих бизнес в Европе. Через децентрализацию применения правил конкуренции и укрепление апостериорного контроля эта норма должна облегчить административную нагрузку Комиссии, позволяя сосредоточить все ресурсы на борьбе с антимонопольными нарушениями. Это также повысит роль, которую играют национальные антимонопольные органы и национальные суды в реализации закона, призванного активно бороться с возникновением монополий, и конкуренции ЕС, гарантируя ее эффективное и единообразное применение. Этими механизмами являются ст. 101 и 102 Договора о Функционировании ЕС, ранее ст.81 и 82 договора о ЕС.

Для того, чтобы исключить возможность злоупотребления органами, занимающимися вопросами антимонопольного права в Европе — в том числе Комиссией и национальными судами, которые совместно исполняют правила антимонопольной политики ЕС; для повышения эффективности и усиления обмена информацией между органами, занимающимися борьбой с монополиями в Европе, регулирование предусматривает создание единой европейской системы конкуренции, в которую входят национальные конкурентные органы и Комиссии. В рамках этой сети предусматривается обмен информацией, в том числе и конфиденциальной, если это способствует борьбе с нарушениями правил антимонопольной практики.

Есть все основания утверждать, что децентрализация ответственности и контроля соблюдения антимонопольной политики в Европе позволило качественно повысить защищенность внутреннего рынка от нарушений, выводя данную систему из под возможного воздействия со стороны коррупции.

Не должно возникать дублирование полномочий, а эффективное взаимодействие подразумевает равномерное и последовательное применение европейского законодательства об антимонопольной политике. Национальное право перестает действовать в тот момент, когда вопрос попадает под ведомство Комиссии⁴.

Отдельно стоит отметить взаимодействие между Комиссией и национальными судами.

Национальные суды, руководствуясь ст. 101 и 102 Договора о Функционировании Европейского Союза, не обращаются к национальному законодательству в области конкуренции.

Тем не менее, в тех случаях, когда национальный суд применяет национальное законодательство в области антимонопольной практики и конкуренции к соглашениям, решениям или практикам, которые могут повлиять на торговлю между странами ЕС согласно ст. 101 (1) Договора о Функционировании ЕС (бывшей ст. 81 (1) Договора ЕС) или в случае обнаружения каких-либо злоупотреблений согласно ст. 102, они также должны применять правила конкуренции ЕС к этим соглашениям, решениям или практике.

Параллельное применение национального законодательства об антимонопольной политике к соглашениям должно приводить к тому же результату, что и в случае применения закона о конкуренции ЕС.

Европейский союз создает систему, по которой все компании, ведущие свою деятельность на территории Европы, будут равноправно конкурировать друг с другом, независимо от территориального расположения как своего головного офиса, так и филиалов. Тем самым, создавая благоприятный климат для развития конкуренции всего бизнеса Европы, и позволяя избежать возникновений монополий.

Комиссия содействует национальным судам. Национальные суды направляют свои запросы Комиссии. Комиссия делает заключения опираясь:

- ◆ на передачу информации: национальный суд может, например, просить Комиссию предоставить документы процессуального характера, которые позволят обнаружить, находится ли определенный вопрос на рассмотрении Комиссии, инициировала ли комиссия процедуру, либо она уже заняла позицию. Комиссия должна стремиться предоставить запрашиваемую информацию в течение одного месяца с даты получения соответствующего запроса;

- ◆ давая оценку: национальный суд может запросить мнение Комиссии по экономическим, фактическим и правовым вопросам;

² URL://http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R0487

³ URL://http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R0246

⁴ URL://http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l26092



◆ на представления замечаний: национальные органы по вопросам конкуренции и Комиссия могут передавать свои замечания национальным судам. Это возможно, однако, только тогда, когда последовательное применение ст. 101 или 102 TFEU того требует. Для того, чтобы Комиссия могла представить свои замечания, национальные суды могут попросить передать в Комиссию копии всех документов, необходимых для оценки дела⁵.

Данная система при этом оставляет взаимный контроль за исполнением законодательства Европейского союза по вопросам антимонопольной практики. Таким образом, обеспечивается прозрачность всего хода расследования. Это позволяет пресекать нарушения антимонопольной политики. Так как исключает те случаи, когда национальный суд мог выносить необъективные решения, создающие выгодную для государства монополию.

Особое внимание стоит уделить Рекомендациям по договорам горизонтального сотрудничества. Комиссия пересмотрела правила конкуренции Европейского союза, касающиеся горизонтальных соглашений о сотрудничестве. Эти руководящие принципы призваны помочь компаниям самостоятельно определить в каждом случае, являются ли их соглашения о сотрудничестве совместимы с пересмотренными правилами конкуренции в соответствии со ст. 101 (1) и 101 (3) Договора о Функционировании Европейского Союза. Данные рекомендации способствуют органичному развитию антимонопольной практики, подводя компании к самостоятельному анализу своих возможных антимонопольных нарушений. Это повышает сознательность и юридическую грамотность организаций.

Где доказано искусственное создание монополий в соответствии со ст. 101 (1), 101 (3) может применяться для защиты. Регламент (ЕС) от 16 декабря 2002 г. № 1/2003 о реализации правил конкуренции, установленных в ст. 81 и 82 Договора, возлагает предоставление доказательств на предприятия, ссылающиеся на пользу данного положения. Есть четыре кумулятивных условия, которые должны быть выполнены для заключения соглашений о сотрудничестве, которые будут освобождены:

◆ ограничительный договор должен привести к экономическим выгодам, например, улучшению в производстве или распространении продукции, или содействию техническому или экономическому прогрессу, т.е. вести к повышению эффективности;

◆ ограничения необходимы для стимулирования эффективности;

◆ потребители должны получать соответствующую выгоду после повышения эффективности, достигнутого необходимыми ограничениями;

◆ соглашение не должно давать сторонам никакой возможности устранения конкуренции в отношении значительной части продукции.

В том случае, если все эти четыре критерия дают в сумме эффективность, полученную по соглашению, их можно учитывать для компенсации искусственно возникнувшей монополии.

Данные критерии подчеркивают разноплановый подход к вопросу антимонопольной политики Европейского Союза; т.е. Европа не вводит только ограничительные меры. В тех случаях, когда спорные меры в разрезе конкуренции могут принести значительные преимущества не только отдельным игрокам, но и отрасли в целом, либо рынку — ЕС допускает такой формат взаимодействия⁶.

В случае подозрения нарушения правил антимонопольной практики, в первую очередь будет рассмотрен соответствующий рынок. Определение соответствующего рынка подразумевает определение правил конкуренции в отношении ограничительной практики и злоупотребления доминирующим положением, а также действий предписания о слиянии.

В соответствии с принципом прозрачности, объясняется метод, используемый Комиссией, чтобы определить соответствующий рынок. Анализ включает в себя сами продукты и географические размеры соответствующего рынка. Это необходимо, чтобы определить, имеются ли фактические конкуренты, которые способны сдерживать монополию компаний, и оценить степень реальной конкуренции на рынке.

Соответствующий рынок сочетает в себе рынок сбыта и географический рынок, а определяется следующим образом:

◆ продукт соответствующего рынка включает в себя все продукты и услуги, которые считаются взаимозаменяемыми потребителем по характеристикам, использованию и назначению;

◆ география соответствующего рынка включает область, в которой заинтересованные фирмы участ-

⁵ URL://<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414528261683&uri=URISERV:l26110>

⁶ URL://<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414528261683&uri=URISERV:l26062>

вуют в поставках товаров или услуг, в которых условия конкуренции являются достаточно однородными.

Как только рынок, продукт и географический рынок определены, Комиссия осуществляет более детальный анализ, основанный на концепции взаимозаменяемости. Компании, подлежащие конкурсной системе должны уважать два основных ограничения: требовать замещение и поставлять замещение. Рынок является конкурентным и защищенным от монополий, если клиенты могут выбирать между спектром продуктов с аналогичными характеристиками и если поставщики не сталкиваются с препятствиями в поставке продукции или услуг на данном рынке.

Таким образом, Комиссия осуществляет оценку со стороны спроса взаимозаменяемости (клиентов) и со стороны предложения взаимозаменяемости (поставщиков). В первом случае, вопрос следующий: «могут ли клиенты рассматриваемого продукта легко перейти к аналогичным продуктам, реагируя на небольшой, но постоянный рост цен (от 5 до 10%)». Во втором случае, вопрос следующий: «могут ли другие поставщики легко переключать производство соответствующих продуктов и продавать их на соответствующем рынке»⁷.

Данный критерий взаимозаменяемости не учитывает условия, в которых работают фирмы. Поэтому необходимо изучать условия доступа на рынок. В связи с этим Комиссия проводит оценку размерности продукции и географических признаков рынка, принимая во внимание следующие факторы:

- ◆ бэкграунд: в некоторых случаях можно проанализировать причины недавних колебаний цен, например, в плане замещения двух продуктов или с точки зрения реакции клиента;

- ◆ результаты конкретных исследований: эластичность спроса на продукт может быть оценена путем проведения эконометрических и статистических тестов. Это также полезно, чтобы оценить географический рынок в свете целого ряда факторов (например, культуры, языка и т.д.), которые влияют на местные предпочтения;

- ◆ взгляды потребителей и конкурентов: комиссия может обратиться к основным клиентам и конкурентам фирмы с целью сбора фактических доказательств и оценки их реакции в случае изменения цен в пределах географического района;

- ◆ потребительские предпочтения: комиссия может обратиться к фирмам с просьбой проведения рыноч-

ных исследований, прежде чем запускать продукт на рынке или фиксировать его цену. Она также может сопоставить покупательские привычки клиентов на соответствующем рынке с интересами других клиентов данного рынка в другой географической зоне, поскольку прочие условия одинаковы;

- ◆ барьеры (нормативные или другие) и расходы, связанные с изменением покупательского спроса на другие продукты или в другой области;

- ◆ различные категории клиентов и ценовая дискриминация: отдельная группа клиентов может составлять более узкий, отличный рынок. Данная группа может быть подвержена ценовой дискриминации.

С целью устранения торговых барьеров и создания европейского рынка, Комиссия рассматривает, насколько соответствующий рынок следует правилам ЕС.

Перед вынесением своих вердиктов, Комиссия может консультироваться с ключевыми фирмами в секторе о вопросе границ рынка как продукции, так и географических характеристик. Если это уместно, Комиссия может также провести инспекцию на месте.

На наш взгляд, это является одним из ключевых подходов антимонопольной политики, способствующих развитию конкуренции в ЕС, который позволяет более точно определять необходимость введения антимонопольных мер. Данный подход вынуждает оценивать возникновение монополий при предварительном глубоком анализе. В различных регионах будут рассматриваться множественные факторы, на основании которых можно будет делать заключение о нарушении правил добросовестной конкуренции. С другой стороны, данный подход не позволяет перенять успешный опыт развития добросовестной конкуренции в одном регионе и перенести его в проблемный регион или рынок.

Стоит отметить, что определение соответствующим рынком перечня его продуктов, а также географический размер позволяет охарактеризовать операторов рынка (поставщики, клиенты, потребители). Исходя из этого, может быть рассчитан общий объем рынка и доля рынка каждого поставщика, опираясь на их продажи соответствующего продукта в соответствующей области.

Отдельно стоит рассмотреть, как данные положения применяются на практике. Для этого стоит обра-

⁷ URL://http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414528261683&uri=URISERV:126073



тятся к судебной практике ЕС. Рассматривая дело C-52/09 «Konkurrensverket» против TeliaSonera Sverige AB, было принято предварительное решение, касающиеся толкования ст. 102 TFEU, а именно критериев, на основании которых маргинальная ценовая практика представляет собой злоупотребление доминирующим положением на рынке⁸.

Разбирательство, одной из сторон которого является Konkurrensverket (шведский антимонопольный орган), а с другой стороны TeliaSonera Sverige AB («TeliaSonera»). Первая сторона обратилась с заявлением, что TeliaSonera Sverige AB обязана выплатить административный штраф за нарушение национальных правил конкуренции, а также ст. 82 договора Европейского Союза (на данный момент ст. 102 Договора о Функционирование Европейского Союза).

Переходя в заключение первой палаты суда, стоит отметить следующие факты. В отсутствие каких-либо объективных оснований, тот факт, что вертикально интегрированное предприятие, занимающее доминирующее положение на оптовом рынке асимметричных абонентских цифровых услуг, применяет ценовую практику таким образом, что разница между ценами, применяемыми на данном рынке, и ценами, которые применяются на розничном рынке услуг широкополосного подключения конечных пользователей не достаточно, чтобы покрыть определенные расходы, которые компания должна понести для того, чтобы получить доступ к этому розничному рынку, и может являться злоупотреблением смысловой части ст. 102 Договора о Функционирование Европейского Союза.

При оценке данной практики злоупотребления, все обстоятельства в каждом конкретном случае должны быть приняты во внимание. В частности:

- ♦ в первую очередь, цены и затраты соответствующего предприятия на рынке розничных услуг должны быть приняты во внимание. Только в тех случаях, когда это невозможно, при определенных обстоятельствах, следует обратиться к ценам и затратам конкурентов на том же рынке;

- ♦ необходимо продемонстрировать, является ли продукт оптовой продажи незаменимым. Влечет ли данная практика антиконкурентный эффект на розничный рынок, по крайней мере, потенциально. И что данная практика является экономически оправданной.

Следующие факторы, как общее правило, не имеют отношения к оценке:

- ♦ отсутствие какого бы то ни было нормативно-правового обязательства соответствующего предприятия поставлять асимметричные абонентские цифровые услуги на оптовом рынке, в котором он занимает доминирующее положение;

- ♦ степень доминирования данного предприятия на этом рынке;

- ♦ факт, что предприятие не занимает доминирующее положение на розничном рынке услуг широкополосного подключения конечных пользователей;

- ♦ являются ли клиенты, к которым применяется такая практика ценообразования новыми или уже действующими клиентами соответствующего предприятия;

- ♦ факт того, что доминирующее предприятие не в состоянии окупить любые убытки, которые несет установленная практика ценообразования;

- ♦ степень, в которой рынки, заинтересованные в зрелых рынках, связаны с новыми технологиями, требующими высокого уровня инвестиций.

Исходя из данного заключения суд достаточно конкретно разграничивает все обстоятельства данного дела, пропуская их через вышеизложенные правила и механизмы, отбрасывая со счетов те факторы, которые никоим образом не должны иметь отношение к оценке нарушения антимонопольной политики ЕС. При этом суд затрагивает их, подчеркивая, что они являются лишь общим правилом. Таким образом, дело рассматривается со всех сторон, и лишь в ходе анализа разграничиваются факторы, влияющие на результат дела.

Обратимся к другому делу C-553/12 P: Греческой Республики и компании Dimosia Epicheirisi Ilektristomou AE (DEI) по добыче бурого угля⁹.

В соответствии со ст. 86 (1) договора ЕС, государства-члены не могут принимать или сохранять в силе, в случае государственных предприятий и предприятий, которым они предоставляют специальные или исключительные права, любые меры, противоречащие Правилам, содержащимся в Договоре ЕС, в частности те, которые предусмотрены ст. 82.

Это может повлиять на торговлю между государствами-членами; злоупотребления доминирующим

⁸ URL://<http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2Bmonopolist&docid=78688&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=52712#ctx1>

⁹ URL://<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414528261683&uri=URISERV:126073>

положением на общем рынке или в его значительной части запрещены ст. 82 Договора ЕС.

Следует отметить, что, в соответствии с правом, государство-член нарушает запрет, установленный ст. 86 (1) ЕС в сочетании со ст. 82 ЕС, если оно принимает любые законы, постановления или административные распоряжения, которые создают ситуацию, в которой общественное предприятие или компания, которому государство-член вручило специальные или исключительные права, с помощью преимущественного права, возложенного на него, злоупотребляет своим доминирующим положением, или когда эти права могут создать ситуацию, в которой, предприятие сможет совершить такие злоупотребления. В данном случае, совсем не обязательно, что нарушение должно на самом деле случиться. Таким образом, государство-член будет нарушителем в том случае, в котором действие государства-члена приведет к росту риска злоупотребления доминирующим положением.

Конкуренция, например, предусмотренная Договором, может быть гарантирована только при равенстве возможностей, обеспечиваемых различным экономическим операторам.

Отсюда следует, что если неравенство возможностей между экономическими операторами, и, как следствие, искаженная конкуренция, являются результатом государственного воздействия, такая мера является нарушением ст. 86 (1) ЕС совместно со ст. 82 ЕС.

Создание государством-членом доминирующего положения через передачу исключительных прав само по себе несовместимо со ст. 82 ЕС, так еще и Договор о ЕС не меньше требует от государства-члена не вводить или сохранять в силе какие-либо меры, которые могли бы лишить предоставление ее эффективности.

Для Комиссии необходимо выявить потенциальное или реальное антиконкурентное последствие, возникшее в результате государственного вмешательства или бездействия. Такое нарушение может быть создано там, где государственные меры влияют на структуру рынка, создавая неравные условия конкуренции между компаниями. Позволяя общественному предприятию или компании, которой предоставили специальные или исключительные права, чтобы сохранить (например, препятствуя новичкам на рынке), укрепить или расширить свое доминирующее положение на другом рынке, тем самым ограничивая конкуренцию. При этом у Комиссии нет необходимости, доказать существование злоупотребления положением.

Прецедентным правом установлено, что предприятия с доминирующим положением, которые имеют тенденцию расширять свое превосходство на соседний, но отдельный рынок, искажают конкуренцию и злоупотребляют доминирующим положением согласно ст. 82 ЕС.

DEI утверждает, что не надо показывать комиссии в каждом случае, что соответствующее предприятие является монополистом, или что государственная мера предоставления эксклюзивных или специальных прав над соседними и отдельный рынок, или что оно имеет какие-либо регулирующие полномочия.

Гармоничное развитие конкуренции всего Европейского Союза возможно благодаря единому подходу к решению вопросов антимонопольной практики. Добиваясь справедливой конкуренции внутри какой-либо страны-члена ЕС, достигается полноценное развитие экономики всей Европы. При этом наднациональные интересы всего ЕС превалируют над национальными интересами конкретных государств в вопросах достижения экономической выгоды.

Обратимся к опыту Единого Экономического Пространства (Евразийскому Экономическому союзу с 1 января 2015 г.). В ЕЭП существуют основные направления антимонопольного регулирования трансграничных товарных рынков; взаимодействие с антимонопольными органами; адвокатирование конкуренции и совершенствование антимонопольного законодательства. Такое регулирование работает с нормами, направленными на защиту внутреннего рынка, продвижение товаров на внешние рынки, поддержку отечественного бизнеса, экономию бюджетных средств и снижение цен.

24 октября 2013 г. был утвержден модельный закон о конкуренции, в основе которого лежит синергия лучших норм антимонопольного законодательства Белоруссии, Казахстана и России с лучшими нормами антимонопольного законодательства стран из рейтинга Global Competition Review.

Стоит отметить взаимодействие ЕЭК с национальными антимонопольными органами Белоруссии, Казахстана и России по пресечению антиконкурентных нарушений на трансграничных рынках. ЕЭК проводит расследования нарушений правил конкуренции; рассматривает дела о нарушении правил конкуренции; осуществляет передачу ЕЭК и антимонопольными органами, среди которых Минэкономики РБ, АЗК РК и ФАС РФ, заявлений на рассмотрение. При этом ЕЭК



наблюдает за обеспечением соблюдения уполномоченными органами правил конкуренции¹⁰.

В основу взаимодействия положено Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции, подписанное сторонами 9 декабря 2010 г. Целью данного соглашения является формирование Сторонами единой конкурентной политики для обеспечения свободного перемещения товаров, услуг и капитала, свободы экономической деятельности и эффективного функционирования товарных рынков на единой таможенной территории государств-участников Таможенного союза, гармонизации законодательства Сторон в области конкурентной политики и недопущения действий, способных оказать негативное влияние на взаимную торговлю сторон.

Порядок взаимодействия, в том числе информационного, Евразийской экономической комиссии и уполномоченных органов государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г. определяет механизм взаимодействия Комиссии и уполномоченных органов Сторон¹¹.

Взаимодействие Комиссии с уполномоченными органами Сторон осуществляется при: наблюдении Комиссией за обеспечением соблюдения уполномоченными органами Сторон правил конкуренции; принятии уполномоченными органами Сторон решений о передаче Комиссии заявлений (материалов) о нарушении правил конкуренции на рассмотрение; принятии Комиссией решений о передаче уполномоченным органам Сторон заявлений на рассмотрение; проведении Комиссией расследования нарушения правил конкуренции; рассмотрении Комиссией дел о нарушении правил конкуренции.

В рамках организации наблюдения, уполномоченные органы Сторон направляют в Комиссию копии решений о возбуждении дел о нарушении конкурентного (антимонопольного) законодательства в случае, если: заявитель и (или) лицо, в отношении которого подано заявление, осуществляет деятельность на территории двух и более Сторон Соглашения; в заявлениях содержатся сведения, свидетельствующие о нарушении правил конкуренции на территории двух и более Сторон.

В меморандуме о сотрудничестве в области конкурентной политики между Евразийской экономической комиссией и Межгосударственным советом по анти-

монопольной политике выражается намерение развивать и укреплять сотрудничество в области конкурентной политики. Конкуренция определяется катализатором эффективного развития экономик государств. Меморандум предполагает создание рабочих групп, обмен информацией, которая может позволить улучшить конкурентную среду. А также обмен опытом в расследовании и рассмотрении дел о нарушении конкурентного законодательства¹².

Содействие в развитии конкурентной политики выходит за территорию стран Белоруссии, Казахстана и России. Так, например, стоит отметить Соглашение о взаимодействии по вопросам конкуренции и антимонопольному регулированию между ЕЭК и федеральным конкурентным ведомством Австрийской Республики. Данное соглашение направлено на совершенствование правовых основ конкурентной политики, осуществление практических мер по антимонопольному регулированию и развитию конкурентной среды, а также на развитие научной и методологической базы исследований в области конкурентной политики и конкурентного законодательства¹³.

Обратимся к судебной практике Евразийского экономического сообщества. Суд Евразийского экономического сообщества уже выносил решения по некоторым делам, связанным с нарушением антимонопольного права. Обратимся к Постановлению Большой коллегии Суда Евразийского экономического сообщества от 8 апреля 2013 г. по заявлениям ОАО Угольная компания «Южный Кузбасс» о разъяснении и исполнении решения Коллегии Суда Евразийского экономического сообщества от 5 сентября 2012 г. по делу по заявлению ОАО Угольная компания «Южный Кузбасс» об оспаривании п. 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17 августа 2010 г. № 335 «О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза»¹⁴.

Решение Суда Евразийского экономического сообщества о признании не соответствующими между-

¹⁰ URL://http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/19_11_infographik.pdf

¹¹ URL://<http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/-635049890629682010.pdf>

¹² URL://http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/SiteAssets/memorandum_antimonopol.pdf

¹³ URL://http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/SiteAssets/protokol_2.pdf

¹⁴ URL://<http://www.sudevrazes.org/main.aspx?guid=20931>

народным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза, оспариваемого акта или отдельных его положений влечет их недействительность с даты принятия, если иное не установлено Судом.

Абзац 4 п. 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17 августа 2010 г. № 335 «О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза» в части сохранения для целей ведения статистики взаимной торговли таможенного декларирования товаров 27 товарной группы Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, вывозимых с территории РФ в другие государства-члены Таможенного союза, отменить с даты его принятия.

Рекомендовать Евразийской экономической комиссии принять меры по осуществлению мониторинга и контроля за исполнением решений, касающихся ведения статистики взаимной торговли таможенного декларирования товаров 27 товарной группы Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, вывозимых с территории РФ в другие государства-члены Таможенного союза, вне-

сению изменений и акты государств-членов Таможенного союза согласно данному решению.

Правоприменительную практику судов государств-членов Таможенного союза в отношении открытого акционерного общества Угольная компания «Южный Кузбасс», а также в отношении аналогичных дел, привести в соответствие с настоящим решением.

Общие подходы антимонопольной политики Европейского Союза и ЕЭП совпадают. Также совпадают и подходы к судебному делопроизводству. При этом ЕС, в силу большего опыта, имеет более проработанные и детальные подходы к рассмотрению вопросов нарушения антимонопольного права. И, в первую очередь, на наш взгляд, ЕЭП (Евразийский Экономический союз с 1 января 2015 г.) стоит перенять опыт в определении соответствующего рынка и антимонопольных нарушений на соответствующем рынке. Взаимодействие ЕЭП со странами ЕС положительно скажется на общем подходе к решению данных вопросов, и такую практику, как взаимодействие ЕЭП, например, с Австрийской республикой, следует транслировать и на другие страны-участницы Европейского Союза.

Уголовно-исполнительное право: учеб. пособие / под ред. С.Я. Лебедева, С.М. Иншакова; 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

Рассмотрены вопросы, касающиеся понятия и предмета уголовно-исполнительного права, системы уголовно-исполнительного законодательства, правового положения лиц, в отношении которых исполняется наказание, общих принципов исполнения наказания.

Освещены вопросы исполнения всех видов уголовных наказаний (обязательные работы, ограничение свободы, арест) и наказаний, применяемых в отношении осужденных военнослужащих. Рассмотрены освобождение от отбывания наказания, участие адвоката в подготовке и рассмотрении дел Европейским судом по правам человека, тюремные системы зарубежных стран.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

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

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

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



УДК 341.018
ББК 67.5

МЕХАНИЗМ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ПО ПРАВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ИНГА ПЕТРОВНА ЧУВАЛЬСКАЯ,

адъюнкт кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность: 12.00.10 — международное право;
европейское право

E-mail: inga-chu@yandex.ru

Научный руководитель: профессор кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук **Каламкьян Р.А.**

Рецензент: кандидат юридических наук **Вертлиб Ф.О.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Необходимым условием повышения эффективности права Европейского Союза является совершенствование механизма его действия. Важная роль в решении этой задачи принадлежит институту международной ответственности и, в большей степени, ответственности государств. Такая ответственность характеризуется большим количеством особенностей, которые рассмотрены в данной статье.

Ключевые слова: право ЕС, ответственность государств, процедуры рассмотрения нарушения норм права ЕС, административная процедура, судебная процедура, общая ответственность, специальная ответственность, содержание ответственности.

Annotation. A necessary condition for improving the effectiveness of the European Union is to improve its mechanism of action. An important role in this task belongs to the institution of international responsibility and a greater degree of responsibility of States. Such liability is characterized by a large number of features, which in part are discussed in this article.

Keywords: EU law, the responsibility of States, procedures for handling violations of EU law, administrative procedure, judicial procedure, shared responsibility, a special responsibility, the content of responsibility.

Обеспечение соблюдения правовых норм, предусмотренных правом Европейского Союза, и установление института ответственности за их ненадлежащее исполнение таким субъектом, как государство является очень важной задачей для объединенной Европы.

Для процессов дальнейшей интеграции ЕС необходимо, чтобы государства-субъекты ЕС исполняли предписания и правовые нормы европейского права.

В основе рассматриваемой темы лежит принцип международной ответственности: любое международно-правовое деяние субъекта международного права влечет за собой его международную ответственность. Этот принцип является необходимым принципом международного права в целом, а, следовательно, представляет огромную значимость и для права ЕС.

Ответственность государств можно представить как возникновение, содержание и осуществление отношений, являющихся результатом нарушения международно-правовых обязательств, определение вытекающих из этих отношений прав и обязанностей [1]. Соответственно, в данном случае речь идет об отношениях, возникающих в рамках ЕС и его правовых норм.

Для того чтобы разобраться в сущности института ответственности государств, необходимо определить, в чем же заключаются особенности права ЕС. В европейском праве отсутствует единый нормативно-правовой документ, кодифицирующий институт ответственности.

Правовая система ЕС является многоязычной, все субъекты ЕС (юридические и физические лица, государственные органы, государства и др.) имеют возможность изучать и понимать правовые нормы на своем родном языке.

ЕС имеет свою собственную уникальную наднациональную правовую систему, которая основывается на принципах верховенства и прямого действия законодательства Европейского Союза. Наднациональная система права ЕС сочетает в себе особенности международного и национальных правовых систем. Государства-члены Европейского Союза являются субъектами права ЕС.

На основании принципа добросовестного сотрудничества члены ЕС:

♦ несут ответственность за надлежащее исполнение обязательств, основанных на членстве в ЕС;

◆ должны способствовать выполнению задач ЕС доступными способами и воздерживаться от любых действий и бездействий, которые могут поставить под угрозу достижение целей ЕС;

◆ своевременно и неукоснительно выполнять правовые акты союза.

Особый интерес представляет вопрос процедуры рассмотрения нарушения норм права ЕС. Основным нормативным актом, регулирующим порядок привлечения государств-субъектов ЕС к ответственности (отдел — Суд 5, ст. 258 и ст. 260) перед ЕС, является Договор о функционировании Европейского Союза с изменениями, внесенными Лиссабонским договором, изменяющим Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) [2].

Европейская комиссия является главным исполнительным органом Евросоюза; только она может преследовать государства за нарушения права ЕС.

Если Комиссия установит, что государство-член ЕС совершило деяние (действие или бездействие), нарушающее право ЕС, то Еврокомиссия начинает процедуру расследования, после чего выносит свое мотивированное заключение, в котором установлен срок для устранения нарушений. Государство, против которого начато расследование, имеет право высказать свою аргументированную позицию.

В случае не подчинения государства и не выполнения требований Комиссии, последняя имеет право предъявить иск в Суд о неисполнении обязательств, вытекающих из членства в ЕС.

Что касается порядка привлечения стран-членов ЕС, то он состоит из двух стадий:

1) административная процедура — обязательный этап;

2) судебная процедура — необязательный этап, поскольку иск передается в Суд, если страна не исполнила предписания Еврокомиссии.

Административная процедура осуществляется поэтапно. Сначала начинается неформальная процедура (конфиденциальная), не предусмотренная Договором о ЕС.

О нарушении государством норм права ЕС Комиссия получает информацию от других субъектов ЕС (государств, юридических и физических лиц и др.) или на основании проведения своих проверок. Подать жалобу на нарушителя в Комиссию может любое заинтересованное лицо, даже иностранец.

На основании практики сделаны следующие выводы: Суд ЕС признает за частными лицами возможность реализовать свои права на основе права ЕС и требовать возмещения ущерба вследствие неправомерного нарушения государством права союза. Суд сформулировал и принцип ответственности государств за неисполнение директив ЕС.

Допустим, Комиссия установила из какого-либо источника, что государство допустило нарушение. Еврокомиссия вначале обращается к правительству этого государства и предлагает предоставить дополнительные сведения, документы, доказательства или принять меры по устранению нарушения. О своем решении государство должно сообщить Комиссии.

Именно на неформально-конфиденциальном этапе завершается большинство процедур. Государства обычно стараются либо устранить нарушения, либо разрешить ситуацию путем переговоров. Результаты на этом этапе не оглашаются. Комиссия и государство стараются разрешить ситуацию мирным путем.

Если неформально-конфиденциальный этап результатов не дал, процедура переходит на формальный этап. Комиссия направляет официальный запрос правительству государства, в котором указывается содержание и характер нарушения со ссылками на конкретные нормы права ЕС. Правительство в ответ представляет свои возражения и замечания.

Если Комиссия не удовлетворена предоставленными нарушителем замечаниями, то она возбуждает против нарушителя расследование. По итогам расследования выносится мотивированное заключение, которое направляется правительству государства-нарушителя и устанавливается срок для устранения нарушений.

Особый интерес представляет судебная процедура, поскольку выступает одной из важнейших особенностей ответственности государств по праву ЕС.

Иногда процесс переходит на следующую судебную стадию. Если правительство не подчинилось требованиям заключения и нарушение не устранило, начинается судебная стадия. Сама по себе Комиссия правом наказывать государства-члены не обладает [3].

Комиссия подает в Суд иск о неисполнении обязательств (вытекающих из членства в ЕС). Это наиболее распространенная категория исков. Почти все подобные иски суд удовлетворяет.

Если Европейский суд в процессе рассмотрения дела признает государство нарушителем, то оно



должно принять все необходимые меры по исполнению решения Суда. Иначе Комиссия вправе ходатайствовать перед Судом о наложении штрафа.

Следовательно, ЕС применяет к нарушителям норм европейского права финансовые санкции. Сроки исковой давности в подобных делах не установлены.

Любые нарушения норм права ЕС позволяют начать процедуру привлечения государства к ответственности перед Европейским Союзом. Этим ЕС еще раз подтверждает верховенство европейского права над национальными правовыми системами.

Что касается правонарушения, совершенного государством ЕС, то объект правонарушения — законность и правопорядок Европейского Союза, объективная сторона правонарушения выражается в деянии — действие или бездействие, субъективная сторона правонарушения; наличие вины значения не имеет, достаточно только факта правонарушения, субъект — само государство, выступающее в лице своих полномочных органов. Состав правонарушения — формальный.

Это общая ответственность, которая наступает за нарушение любых нормативно-правовых норм Евросоюза.

Следует также упомянуть и специальную ответственность, которая имеет место в случае невыполнения положений учредительного договора, нормативных и индивидуальных актов ЕС по отдельным, специальным вопросам [4].

Например, по принципу «здоровых публичных финансов». Страны ЕС обязаны «избегать чрезмерных бюджетных дефицитов», а проверкой соблюдения этого принципа занимается Комиссия (ст. 126).

Если Комиссия признает наличие или возможность появления в государстве «чрезмерного бюджетного дефицита», Совет ЕС издает рекомендацию для данного государства «с целью покончить с этой ситуацией в течение установленного периода».

Если государство не прислушивается и не исполняет рекомендации Совета, то Совет может применить определенные меры ответственности к государству:

- ♦ потребовать до выпуска облигаций и ценных бумаг публиковать дополнительную информацию, содержание которой определяется Советом;

- ♦ предложить Европейскому инвестиционному банку пересмотреть свою политику займов данному государству;

- ♦ потребовать передать на хранение Сообществу беспроцентный вклад необходимого размера, пока

чрезмерный дефицит, по мнению Совета, не будет устранен;

- ♦ налагать штрафы необходимого размера [4].

Особое место занимает ответственность за нарушение общих принципов конституционного строя. Это ответственность перед ЕС и странами ЕС, выраженная в систематическом нарушении общих принципов конституционного строя ЕС, принципов свободы демократии, уважения прав человека и основных свобод, господства права (ст. 7).

Констатацию факта нарушения осуществляет Совет ЕС с согласия Парламента ЕС. При этом Совет ЕС принимает решение единогласно (без учета голоса представителя государства-члена, против которого выдвинуты обвинения), Парламент ЕС — 2/3 поданных голосов.

Если голосование признано состоявшимся, Совет квалифицированным большинством может применить санкции, которые будут действовать до их отмены Советом. В данном случае ответственность выражается в приостановлении определенных его прав, вытекающих из Договора и других подобных договоров.

Можно сделать вывод, что нормы ответственности, предусматривающие штрафные санкции и другие меры воздействия, в праве ЕС являются достаточно эффективным способом поддержания целостности Евросоюза и признания главенства европейского права над национальными правовыми системами.

Литература

1. Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004.
2. URL://<http://www.eulaw.ru/treaties/lisbon>
3. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
4. Вертлиб Ф.О. Ответственность государств за неисполнение международных экономических обязательств: Моногр. М., 2011.

Reference

1. Lukashuk I.I. Law of international responsibility. M., 2004.
2. URL://<http://www.eulaw.EN/treaties/lisbon>
3. Kazakov V.N. Legal order in legal theory and practice: Diss. ... doct. of law. sciences. M., 2003.
4. Vertlieb F.O. State responsibility for breach of international economic commitments: Monogr. M., 2011.



УДК 343.98.
ББК 67.52

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕТОДОВ КОМПЛЕКСНОГО КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВНЕШНЕГО ОБЛИКА ЧЕЛОВЕКА

СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПИЧУГИН,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры экспертно-криминалистической деятельности
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, подполковник полиции
E-mail: pichugin81@mail.ru

РОЗА ВАТАНОВНА БОНДАРЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры исследования документов
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции
E-mail: bon_roz@mail.ru

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы формирования методов комплексного криминалистического исследования признаков внешности человека с позиции судебной экспертной деятельности. Обосновывается гипотеза, согласно которой дальнейшее совершенствование методологических положений криминалистической габитоскопии будет обусловлено влиянием анатомических, антропологических, расоведческих научных направлений комплексного научного исследования.

Ключевые слова: криминалистическая габитоскопия, комплексность знаний, признаки внешности, криминалистическое исследование.

Annotation. In article actual problems of formation of methods of complex criminalistic research of signs of appearance of the person, from a position of judicial expert activity are considered. The hypothesis according to which further improvement of methodological provisions of a criminalistic gabitoskopiya it will be caused by influence anatomic, anthropological, the rasovedcheskikh of the scientific directions of complex scientific research locates.

Keywords: criminalistic gabitoskopiya, complexity of knowledge, appearance signs, criminalistic research.

В криминалистике и теории судебной экспертизы существует классическая схема деления методов исследования на качественные (описательные) и количественные (математические). Наиболее большое распространение получили качественные (описательные) методы, в связи с простотой их применения и возможностью непосредственной проверки достоверности полученных результатов. Количественные же методы направлены, прежде всего, на систематизацию эмпирических данных, формулирование количественных корреляционных зависимостей и выявление закономерностей.

Применение в криминалистических исследованиях количественных методов в комплексе с качественными существенно повышает объективность

полученного результата. В этом случае под влиянием количественных методов может возникать тенденция претерпевания существенных изменений алгоритма (структуры) описательных методов. Такое изменение может также возникнуть в случаях интеграции различных по своему содержанию методов некриминалистического характера из смежных наук, достаточных для достижения поставленных криминалистических целей. Остановимся на рассмотрении указанных методов подробнее.

Современные качественные методы исследования внешнего облика человека базируются на правилах сопоставления (совмещения) всего комплекса исследуемых признаков на предмет их совпадения или различия. Установленные совпадения или различия при-



наков проверяются теми же приемами и способами сравнения, которые позволяют объяснять сущность и причины таких совпадений (различий).

Сопоставление осуществляется визуально, выявляя различные индивидуальные особенности внешности лиц (лица), изображения которых поступили на исследование (по размеру, форме и т.д.). При сопоставлении учитывается различие в положении головы или подвижных частей лица, а также наличие различающегося ракурса. Последнее обстоятельство указывает на причину, по которой на практике приемы и правила сопоставления (совмещения) применяются довольно относительно.

В процессе сопоставления (совмещения) сравнивается положение (взаиморасположение) изображений признаков внешности, поступивших на исследование с соответствующими признаками внешности лица, фотоснимок (видеокадр) которого поступил для сравнения.

Сопоставление (совмещение) признаков внешности человека осуществляется с использованием правил, которые достаточно подробно рассмотрены в криминалистической литературе:

а) совмещение равноименных половин лица на двух сравниваемых изображениях, разделенных по средней (медиальной) плоскости;

б) совмещение зеркального и прямого изображения половин лица;

в) совмещение части изображения по ломаной плоскости и полного изображения;

г) совмещение в процессе цифровой печати негативных (позитивных) изображений между собой;

д) сопоставление с помощью наложения координатной сетки;

е) сопоставление с использованием «масок».

Способ применения вышеуказанных методов не составляет каких-либо трудностей для специалиста, который проводит экспертную идентификацию человека по признакам внешности. Учеными-криминалистами в специальной литературе достаточно подробно разработаны алгоритмы таких действий и именно по этой причине мы более не останавливаемся на их рассмотрении.

Количественные методы, используемые в рамках криминалистического исследования признаков внешности, основываются на некоторых приемах математики; к ним относятся:

а) метод сопоставления относительных величин;

б) вероятно-статистический метод;

в) проективно-геометрический метод;

г) аналитический метод;

д) метод угловых измерений.

Метод сопоставления относительных величин реализуется следующим образом: на каждом портрете выбираются и измеряются одноименные абсолютные величины, которые разбиваются попарно. Затем большая величина делится на меньшую. Сравниваются полученные пары относительных величин. При выборе одноименных величин для измерений используют те из них, которые подвержены наименьшей изменчивости вследствие воздействия разных факторов. Метод имеет ограниченную сферу применения в практической деятельности, так как может использоваться только при наличии точных измерений.

Вероятностно-статистический метод основан на применении заранее вычисленных вероятностей встречаемости определенных вариантов признаков внешности и состоит в выделении, сравнении и оценке этих вариантов с учетом их значимости при решении вопроса о тождестве.

Метод имеет определенные ограничения в применении. Так, с его помощью можно исследовать лишь определенный перечень вариантов признаков лица, для которых заранее вычислена частота встречаемости. При этом данные могут быть использованы лишь при работе с изображениями лиц тех же антропологических групп, для которых проводилось вычисление частот встречаемости вариантов признаков внешности. Метод не может быть применен для исследования других вариантов признаков, в том числе различных особенностей внешности.

Расчеты частоты встречаемости совпадающих вариантов признаков приемлемы в качестве предварительного количественного показателя идентификационной значимости комплекса совпадающих признаков. Сами по себе без качественного анализа признаков они недостаточны для вывода о тождестве.

Проективно-геометрический метод состоит в выделении на фотоснимке константных точек, которые в дальнейшем используются в качестве информационного оригинала. Основными являются требования метода к характеристикам системы этих точек (точки должны обладать относительной устойчивостью и индивидуальностью), приемам выделения точек и последующего построения на них геометрических линий (влияние инструментальных ошибок при этом должно

быть минимальным, чтобы не оказать существенного воздействия на конечный результат исследования).

Константные точки хотя и обладают относительной устойчивостью, однако в связи с возрастными изменениями лица обладают подвижностью.

А.Ю. Пересункин аргументировано доказал, что данный метод, названный авторами как алгоритм графический идентификационный (АГИ), непригоден для целей идентификации, что вовсе не отрицает самой идеи использования аппарата проективной геометрии в идентификационном исследовании. Он справедливо отметил, что «в лучшем случае, это алгоритм подобия, причем подобия проективного, в котором находятся системы «константных точек» лица бесконечного множества людей, независимо от пола, возраста и т.д.» [3, с. 10].

Аналитический метод, разработанный Н.С. Полевым, основан на выявлении расстояний между различными точками одного изображения лица и сравнении их с одноименными расстояниями, выявленными на изображении другого лица с учетом известных факторов съемки.

Данный метод должен иметь ограничения, подобно проективно-геометрическому. Кроме того, имеется известное противоречие между условностью определения положения лица при фотографировании (как подобного одному из вариантов) и безусловностью выводимого на этой базе коэффициента искажения, что, конечно, не может не сказаться отрицательно на точности результатов анализа.

Известен также метод угловых измерений признаков внешности, предложенный Н.В. Завизист, заключающийся в том, что на фотоснимках измеряются несколько углов, образованных с одной стороны линией, соединяющей какую-либо выбранную константную точку лица и точку оси кругового транспортира, а с другой — медиальной линией лица. Применение этого метода возможно, если сравниваемые изображения получены по правилам сигналетической фотосъемки. Совпадение всех угловых показателей на сравниваемых снимках является основанием для категорического вывода о тождестве изображенных лиц.

Выбор методов обусловлен в каждом конкретном случае условиями и качеством отображения признаков внешности в портретах, а также возможностями самого метода, которые были кратко рассмотрены выше. Однако, следует иметь в виду, что ни один из вышеназванных методов исследования не является

универсальным или предпочтительным по отношению к остальным. В каждом конкретном случае после завершения производится оценка выявленных различий, их сущности и природы.

Выводы об индивидуальных различиях (совпадениях) признаков внешнего облика, полученные в ходе криминалистической идентификации при помощи различных методов, в том числе интегрированных из других научных знаний, примененных в единичном порядке, до некоторой степени весьма вероятны. Однако, комплексность их применения с другими существенно повышает порог вероятности, переводя вывод уже в утвердительную категорию.

С учетом информационной недостаточности методов идентификационной направленности криминалистической габитоскопии вполне возможно применение иных методов из смежных с криминалистикой наук, описанных выше. Вполне пригодными, на наш взгляд, методами идентификационной направленности могут являться экспресс-методы Яаннарелли, а также методы, позволяющие исследовать динамические признаки внешности [4, с. 28].

Наряду с идентификационными задачами при исследовании признаков внешнего облика могут решаться и диагностические. Диагностический характер процесса экспертной идентификации состоит в определении сущности конкретного облика путем сравнения его природы с природой объектов определенного класса, рода, вида и других звеньев классификации, установленных наукой, опытом. [5, с. 16].

Особым предметом криминалистической диагностики является человек и его проявления, в том числе общефизические и частные признаки (пол, возраст, антропологическая принадлежность, состояние здоровья и пр.), психофизические свойства и наклонности (память, наблюдательность), способности и навыки (профессиональные, бытовые, спортивные и т.д.), социальные признаки (образованность, социальная ориентированность и др.), специальные преступные навыки, формы, виды, особенности деятельности, существования, поведения и др.

При проведении подобных криминалистических исследований могут быть востребованы не только криминалистические методы, но и методы смежных с криминалистикой наук, в частности методы судебно-медицинского и антропологического характера.

Наиболее ценен метод пластической реконструкции лица по черепу, когда только по костным остан-



кам, при отсутствии какой-либо другой криминалистической информации восстанавливаются прижизненные признаки внешности умершего (погибшего) человека. Речь идет об антропологическом методе М.М. Герасимова [2, с. 118]. Применение указанного метода не способствует решению идентификационных задач, и в большей степени именно диагностических, позволяя формулировать эксперту выводы ориентирующего значения.

Судебно-медицинский метод С.С. Абрамова по своему содержанию является преемником метода М.М. Герасимова. Однако, достижение результата восстановления прижизненного облика достигается при помощи современных компьютерных технологий, что придает указанному методу большую объективизацию [1, с. 20].

Представленные методы эффективны только в случаях их комплексного применения. Однако, такое систематическое представление методов и их использование в практической деятельности органов внутренних дел невозможно без современных достижений научно-технического прогресса. В этом смысле внедрение результатов такого прогресса в виде новых инновационных технологий подчас может существенно изменить вышеописанную структуру уже апробированных наукой методов, но, возможно, весьма устаревших на современном этапе.

Литература

1. *Абрамов С.С.* Компьютеризация краниофациальной идентификации (методология и практика): Дисс. ... докт. мед. наук. М., 1998.

2. *Герасимов М.М.* Восстановление лица по черепу. Современный и ископаемый человек. Т. 28. М., 1955.

3. *Пересункин А.Ю.* О применении графических идентификационных алгоритмов в криминалистической портретной экспертизе // Труды ВШ МВД СССР. М., 1972.

4. *Пичугин С.А.* Использование двойников при совершении резонансных преступлений и проблемы, связанные с установлением их личности // Российский следователь. 2012. № 15.

5. *Снетков В.А.* Криминалистическая диагностика в деятельности экспертно-криминалистических подразделений МВД России по применению экспертно-криминалистических методов и средств. М., 1998.

Reference

1. *Abramov S.S.* Kompyuterization of kraniofatsialny identification (methodology and practice): Diss. ... medical sciences. M., 1998.

2. *Gerasimov M.M.* Recovery of the person on a skull. Modern and fossil person. T. 28. M., 1955.

3. *Peresunkin A.Yu.* About application of graphic identification algorithms in criminalistic portrait examination // Works VSh Ministries of Internal Affairs of the USSR. M., 1972.

4. *Pichugin S.A.* Use of doubles at commission of resonant crimes and the problems connected with establishment of their personality // the Russian investigator. 2012. № 15.

5. *Snetkov V.A.* Criminalistics diagnostics in activities of expert and criminalistic divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia for application of expert and criminalistic methods and means. M., 1998.



УДК 351.743
ББК 67.301

ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВНЕШТАТНЫХ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

АЛЕКСЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ МАСЛОВ,

доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: maslov77715@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Вахитов А.К.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования деятельности внештатных сотрудников полиции. Проанализированы правовые акты федерального уровня, а также ведомственное правовое регулирование данной проблематики (организации и осуществления работы по совместной деятельности органов внутренних дел (полиции) и внештатных сотрудников полиции); изложены сформулированные автором предложения по внесению изменений в федеральное законодательство с целью совершенствования правового регулирования деятельности внештатных сотрудников полиции.

Ключевые слова: внештатный сотрудник полиции, правовое регулирование деятельности, стимулирование.

Annotation. This article describes the issues of improving the legal regulation of activity freelance police officers. The author analyzes the legal acts, as the federal level, as well as departmental legal regulation of these problems (the organization and implementation of the work on the joint activities of the internal affairs agencies (police) and freelance police officers). Also are set forth formulated by the author, proposals for changes in federal legislation in order to improve legal regulation of activity freelance police officers.

Keywords: freelance police, the legal regulation of activity, stimulation.

В соответствии с поставленными задачами и возложенными функциями российская полиция является таким правоохранительным органом, который широко и активно осуществляет сотрудничество с различными слоями населения Российской Федерации. Данное сотрудничество осуществляется в различных формах. Существует обширный перечень различных объединений граждан правоохранительной направленности, деятельность которых юридически закреплена в соответствии с российским законодательством. В абсолютном большинстве в правоустанавливающих документах данных объединений закреплена как одна из задач и целей создания объединения граждан деятельность в правоохранительной сфере, а также содействие правоохранительным органам. Указанная работа осуществляется в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, т.е. обеспечения нормальных условий для труда и отдыха граждан, своевременной их защиты от насилия, создания обстановки спокойствия, охраны нравственно-

сти, чести и достоинства каждого человека, его защиты от возможного негативного влияния объектов повышенной опасности, аварий техногенного характера, стихийных бедствий и т.д.

В то же время, параллельно с коллективным участием граждан в охране общественного порядка (в составе соответствующих объединений граждан правоохранительной направленности) имеется форма индивидуального участия гражданина Российской Федерации в указанной выше деятельности в качестве внештатного сотрудника полиции.

Данная работа является актуальной в связи с тем, что положение дел в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка в России по состоянию на январь 2015 г. далеко от идеального, а именно: «в январе — декабре 2014 г. органами внутренних дел рассмотрено 29,28 млн заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, что на 3,3% больше, чем за 12 месяцев 2013 г. Почти по каждому 17 сообщению (5,9%)



принято решение о возбуждении уголовного дела. Всего возбуждено 1728,6 тыс. уголовных дел, что на 1,9% меньше показателя аналогичного периода 2013 г. В январе — декабре 2014 г. зарегистрировано 2166,4 тыс. преступлений, или на 1,8% меньше, чем за аналогичный период 2013 г. Рост регистрируемых преступлений отмечен в 33 субъектах Российской Федерации, снижение — в 50 субъектах. 88,9% всех зарегистрированных преступлений выявляется органами внутренних дел, причем 5,1% из них — на стадии приготовления и покушения. Всего на этих стадиях выявлено 98,9 тыс. преступлений (+0,8%). Значительная часть (43,1%) преступлений регистрируется в республиканских, краевых и областных центрах — всего 934,39 тыс., пятая часть (21,1%) — в сельской местности, где зарегистрировано 458,1 тыс. преступлений, что на 1,8% меньше, чем за январь — декабрь 2013 г. В результате преступных посягательств погибло 35 тыс. человек (4,6%), здоровью 52,6 тыс. человек причинен тяжкий вред (0,4%). На сельскую местность приходится 41,8% погибших (14,6 тыс. человек), на города и поселки, не являющиеся центрами субъектов федерации, — 34,6% лиц, здоровью которых причинен тяжкий вред (18,2 тыс. человек). Ущерб от преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 349,34 млрд руб., что на 9,5% меньше аналогичного показателя 2013 г. Почти две трети ущерба (59,3%) приходится на преступления, зарегистрированные в центрах субъектов Российской Федерации. Удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе зарегистрированных сократился с 24,4% в январе — декабре 2013 г. до 24,3%. Почти половину всех зарегистрированных преступлений (45,3%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем: кражи — 891,9 тыс. (3,3%), грабежа — 76,2 тыс. (17,3%), разбоя — 14,2 тыс. (13,7%). Каждая четвертая кража (25,6%), каждый 22 грабеж (4,5%), и каждое 13 разбойное нападение (7,6%) были сопряжены с незаконным проникновением в жилище, помещение или иное хранилище. Каждое 28 (3,6%) зарегистрированное преступление — квартирная кража. В январе — декабре 2014 г. их число сократилось на 10,3% по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. Количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, по сравнению с январем — декабрем 2013 г. уменьшилось на 2,8% и составило 26,2 тыс., количество выявленных фактов хищения и вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств сократилось на

8,5% (1,4 тыс. фактов). В январе — декабре 2014 г. с использованием оружия совершено 7,2 тыс. преступлений (4,6%). Наибольшее количество зарегистрированных преступлений данной категории отмечается в Республике Дагестан (480), Московской (432), Свердловской (363) областях, г. Москве (359), г. Санкт-Петербурге (330). В январе — декабре 2014 г. зарегистрировано 25,53 тыс. экологических преступлений, что на 3,2% больше, чем за аналогичный период 2013 г. В общественных местах зарегистрировано 785,4 тыс. преступлений (+8,5%). На улицах, площадях, в парках и скверах зарегистрировано 480,9 тыс. (+3,7%) преступлений, в том числе: 42,1 тыс. (18,8%) грабежей, 201,2 тыс. (1,6%) краж, 5,4 тыс. (18,3%) разбойных нападений. На дорогах и трассах вне населенных пунктов совершено 170 разбойных нападений (14,6%), 364 грабежа (6,9%), выявлено 145 фактов незаконного приобретения, передачи, сбыта, хранения, перевозки или ношения оружия, его основных частей, боеприпасов».

В настоящее время деятельность по организации и осуществлению совместной работы внештатных сотрудников полиции, с одной стороны, и органов внутренних дел, с другой стороны, осуществляется в соответствии:

♦ с ч. 1 ст. 10 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», где закреплено, что «...полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и гражданами»;

♦ с ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», где в частности, закреплены основы внештатного сотрудничества российских граждан с полицией, а именно: возраст, по достижении которого граждане РФ могут привлекаться к указанному выше сотрудничеству, требования к деловым и моральным качествам кандидата во внештатные сотрудники полиции, основания для прекращения сотрудничества, права и обязанности внештатных сотрудников полиции, вопросы их материально-технического обеспечения и пр.;

♦ с Приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (в редакции приказа МВД России от 21 июля 2014 г. № 602).

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. однозначно закреплена необходимость обеспечения безопасности



и общественного порядка, а также то, что это обусловлено развитием человеческого потенциала России как одного из направлений перехода к инновационному, социально ориентированному типу экономического развития страны. Все это, на взгляд автора, имеет самое непосредственное отношение к деятельности внештатных сотрудников полиции. Указанное выше сотрудничество достаточно широко практикуется в различных службах российской полиции (подразделениях: государственной инспекции безопасности дорожного движения, участковых уполномоченных полиции и т.д.). В настоящее время в системе МВД России имеется более 35 тыс. граждан, которые являются внештатными сотрудниками полиции. Их деятельность принесла свои достаточно ощутимые позитивные результаты и большой вклад в выполнение задач по борьбе с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Вместе с тем, следует обратить внимание на то обстоятельство, что правовое регулирование деятельности внештатных сотрудников полиции в настоящее время далеко от совершенства и нуждается в существенных изменениях. Так в п. 4 ч. 6 ст. 10 ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» закреплено, что «внештатные сотрудники полиции обязаны... оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков...».

При этом, на взгляд автора, возникает вполне обоснованный вопрос: кто, где и когда будет обеспечивать данную подготовку внештатных сотрудников полиции? Как показывает анализ действующего правового регулирования рассматриваемой проблематики, в настоящее время какое-либо правовое закрепление решения данного вопроса отсутствует. В связи с изложенным видится целесообразным внести изменения в действующее законодательство и дополнить содержание ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» нормами, в которых закрепить правовой механизм проведения соответствующего обучения внештатных сотрудников полиции исполнению ими своих обязанностей, закрепленных федеральным законодательством и ведомственными правовыми актами.

Далее следует обратить внимание на то, что внештатным сотрудникам полиции в соответствии с п. 1,

2 ч. 5 ст. 10 указанного выше федерального закона предоставлено право «требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния», а кроме этого, «...принимать меры по охране места происшествия, а так же по обеспечению сохранности вещественных доказательств правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции», но при этом на взгляд автора, видится обоснованным предположить, что в указанных обстоятельствах может иметь место угроза жизни или здоровью внештатного сотрудника полиции, либо иным лицам. Учитывая изложенное, целесообразно предоставить право внештатным сотрудникам полиции применять физическую силу при наличии тех же оснований, которые уже закреплены в федеральном законодательстве в отношении права народных дружинников на применение физической силы. Данное право следует законодательно закрепить путем внесения соответствующих дополнений в российское законодательство.

Вместе с тем, автор обращает внимание на то, что материальное стимулирование гражданской активности населения РФ в части его деятельности в качестве внештатных сотрудников полиции как ранее, так и в настоящее время имеет весьма важное значение. Видится уместным, рассматривая данную проблематику, непосредственно обратиться к понятию «стимулировать». «Стимулировать (от лат. стимул) — это означает побуждать к действию, давать толчок; служить побудительной причиной; поощрять». При этом необходимо обратить особое внимание на то, что законодательно закрепленные льготы внештатных сотрудников полиции значительно меньше, чем у граждан, которые участвуют в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в составе некоммерческих объединений граждан правоохранительной направленности. Так, например, в федеральном законодательстве закреплено, что народные дружинники могут обеспечиваться форменной одеждой и проездными билетами на все виды общественного транспорта — городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования, но указанные льготы для внештатных сотрудников полиции федеральным законодательством не предусмотрены.

По мнению автора, видится целесообразным внести соответствующие изменения в ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в части предоставления льгот по



бесплатному проезду на всех видах общественного транспорта — городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования, а также обеспечения бесплатной форменной одеждой (как зимней, так и летней) граждан РФ, которые имеют правовой статус внештатных сотрудников полиции.

В заключение рассмотрения проблематики совершенствования правового регулирования деятельности внештатных сотрудников полиции следует обратить

внимание на то, что, по мнению автора, институт внештатных сотрудников полиции и его потенциальные возможности в правоприменительной практике органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации реализованы не в полном объеме. Вследствие чего предстоит приложить большие усилия по определению максимально оптимального и эффективного правового регулирования совместной деятельности органов внутренних дел и российских граждан, которые имеют указанный выше правовой статус.

УДК 342.924
ББК 67.301

О ПОНЯТИИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ И ФИЗИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЧУРСИН,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: olchursin73@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент Маслов А.Е.

Рецензент: кандидат юридических наук Кученин Е.С.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается проблема определения понятия системы профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел по месту службы. Проанализированы ранее нормативно установленные дефиниции «системы профессиональной подготовки в процессе служебной деятельности» и ее понимание различными специалистами. Предлагается авторское определение системы профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов внутренних дел РФ.

Ключевые слова: система профессиональной подготовки, служебная деятельность, понятие.

Annotation. This article explores the problem of the definition system of professional training employees of internal affairs on-site service. The author analyzes the previously legal established definitions of «system of training in the service activity» and its understanding different specialists. He proposes his author's definition of system of professional service and physical training of law enforcement officers of the Russian Federation.

Keywords: system of professional training, service activity, definition.

Нормативные акты, не имеющие точного и однозначного объяснения используемых юридических понятий, утрачивают сущность своего содержания. Напротив, включение в текст ведомственных нормативных актов дефиниций основных определений, раскрывающих последующее их содержание, стало приобретать большую значимость в служебной деятельности МВД России. Включение нормативных определений, в первую очередь, объяснимо стремлением разработчиков нормативно-правовых актов не допустить

ошибочность толкования положений норм в их правоприменительной практике. Вместе с этим, установление основных понятий в большей степени способствует уяснению всего нормативного акта, лежащего в основе организации и механизма регулирования профессиональной подготовки в процессе профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, очевидно, что формирование терминологической базы, направленное на обеспечение

нормативного единообразия, имеет сегодня первостепенное значение.

Для полного понимания определения «системы профессиональной подготовки в процессе служебной деятельности» целесообразно проанализировать такие понятия, как «система профессиональной подготовки» и «служебная (профессиональная) деятельность». Обратив внимание на термин «система профессиональной подготовки в процессе служебной деятельности», можно заметить, что между такими явлениями, как «служебная (профессиональная) деятельность» и «профессиональная подготовка» наличествует взаимосвязь. В этой ситуации автор посчитал целесообразным уточнить используемое определение «профессиональная деятельность», что даст возможность избежать неоднозначности его понимания.

Один из специалистов в области психологии труда, доктор психологических наук Е.А. Климов считает, что профессиональная деятельность — это всего лишь, труд человека¹, но при этом не дает развернутого и точного пояснения.

Другой ученый в области психологии профессиональной деятельности, профессор Г.В. Суходольский под профессиональной деятельностью подразумевает сложную деятельность, которая предстает перед человеком как конституированный способ выполнения чего-либо и имеющий нормативно установленный характер².

Ученый-административист А.А. Кобозев, анализируя правовые нормы, регулирующие трудовые и прохождения службы государственными и муниципальными служащими правоотношения, по мнению автора, дает наиболее точное определение дефиниции «служебная (профессиональная) деятельность». Ученый считает, что «служебная (профессиональная) деятельность — это определенная профессия индивида, т.е. конкретная форма его трудовой либо профессиональной служебной деятельности, требующая специальных теоретических знаний и практических навыков и являющаяся чаще всего пожизненным занятием человека, за которое он получает заработную плату (денежное содержание)»³.

В вышеупомянутом определении, на взгляд автора, имеются признаки «служебной (профессиональной) деятельности».

Во-первых, это долгосрочная деятельность человека (субъекта деятельности).

Во-вторых, материальная выгода от этой деятельности, т.е. получение каких-либо материальных благ

по результатам затраченного умственного либо физического труда.

В-третьих, обязательное наличие у человека каких-либо профессиональных знаний, умений и навыков.

Прежде чем приступить к детальному анализу определения «системы профессиональной подготовки» автор считает целесообразным более подробно рассмотреть значение родового понятия «система» к видовому «система профессиональной подготовки».

Система (от др.-греч. σύστημα — целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство⁴.

В настоящее время имеется, по меньшей мере, несколько десятков разных интерпретаций понятия «система», используемых в зависимости от сферы жизнедеятельности человека. Так, например, австрийский ученый Л. Фон Бергаланфи считал, что «система» — это комплекс взаимодействующих компонентов⁵.

В свою очередь, Ф.И. Перегудов дал иную интерпретацию понятия «система». Он считал, что система — это множество взаимосвязанных элементов, обособленных от среды и взаимодействующих с ней, как целое⁶.

Предложенное Ф.И. Перегудовым понятие «системы» автор считает наиболее оптимальным в данном контексте для дальнейшего анализа системы профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов внутренних дел.

Далее для правильного понимания видовой дефиниции «система профессиональной подготовки» рассмотрим точки зрения следующих ученых. Так, по мнению А.И. Ботова, «система профессиональной подготовки» представляет собой совокупность систематизированных теоретических знаний и прикладных навыков

¹ Климов Е.А. Пути в профессионализм (Психологический взгляд): Учеб. пособие. М., 2003. С. 42.

² Суходольский Г.В. Основы психологической теории деятельности. Л., 1988. С. 27.

³ Кобозев А.А. Современная система подготовки кадров органов внутренних дел (теоретические, организационные и правовые вопросы формирования и развития): Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 123.

⁴ Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 1437.

⁵ Бергаланфи Людвиг фон. Общая теория систем — критический обзор // Исследования по общей теории систем: Сб. переводов / Общ. ред. и В.Н. Садовского, Э. Г. Юдина. М., 1969. С. 23—82.

⁶ Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ. М., 1989. С. 12.



и умений, позволяющих решать научные и практические задачи по профилю и специализации подготовки»⁷.

А.Н. Лейбович вообще рассматривает «систему профессиональной подготовки» в широком и узком значениях. В широком смысле он понимает под «системой профессиональной подготовки организацию обучения профессиональных кадров, различные формы получения профессионального образования»⁸, а в узком — «ускоренную форму приобретения профессиональных навыков»⁹.

Кандидат юридических наук Л.А. Гурьева считает, что «система профессиональной подготовки — это сеть лицензированных государственных и негосударственных учебных заведений, реализующих профессионально-образовательные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала всех уровней и звеньев, научно-исследовательских и методических организаций и учреждений, а также органов, координирующих их работу»¹⁰.

Также в литературе имеет место такое определение системы профессиональной подготовки, как «система формирования у работников профессиональной направленности, знаний и навыков, умений и профессиональной готовности к самостоятельному исполнению трудовых функций»¹¹.

Доктор юридических наук А.А. Кобозев дает иное, отличающееся от выше перечисленных интерпретаций, определение. По его мнению, «система профессиональной подготовки является определенной социально-правовой категорией, которая представляет собой обусловленную потребностям государства многоуровневую систему многопрофильного непрерывного обучения граждан, осуществляемого как в образовательных и научно-исследовательских учреждениях различного типа и вида, так и непосредственно по месту службы (работы)»¹².

Автор считает неубедительными точки зрения ученых, потому, что они не в полной мере освещают все элементы системы профессиональной подготовки, которые отличаются друг от друга организационной структурой и целями. Целиком и полностью можно поддержать позицию А.А. Кобозева по предложенной редакции понятия «системы профессиональной подготовки».

В настоящее время в законодательных актах и специальной литературе отсутствует однозначное понятие системы профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов внутренних дел Рос-

сийской Федерации. Ранее в специализированных ведомственных нормативных актах давались определения понятия упомянутой выше системы подготовки. Как следовало из всех этих нормативных актов, под понятием системы профессиональной служебной и физической подготовки в широком смысле подразумевалось обучение сотрудников в процессе оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

В этой связи, перед тем, как приступить к детальному анализу определения понятия системы профессиональной служебной и физической подготовки, необходимо рассмотреть ее целевую направленность.

Обратим внимание, что само наименование рассматриваемой системы подготовки кадров свидетельствует о двух ее элементах — профессиональной служебной и физической подготовки. Более того, в соответствии с действующим Порядком организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации¹³, профессиональная служебная подготовка включает в себя служебную, правовую и огневую подготовку¹⁴. Исходя из чего, можно сделать вывод о неоднородности целей и задач профессиональной подготовки кадров по месту службы.

В 1991 г. нормативным актом, закрепившим понятие профессиональной подготовки в процессе повседневной практической деятельности сотрудников органов внутренних дел, стало Наставление по организации профессиональной подготовки рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РСФСР, утвержденное Приказом МВД РСФСР от 10 июля 1991 г. № 110. На том этапе этот вид подготовки кадров ОВД именовался «система служебной и боевой подготовки».

В определении «системы служебной и боевой подготовки» разработчики вышеуказанного нормативного акта пытались раскрыть такие составляющие компо-

⁷ Ботов А.И. Организация и правовое регулирование профессиональной подготовки кадров в системе МВД России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 40.

⁸ Лейбович А.Н. Структура и содержание государственного стандарта профессионального образования. М., 1994. С. 119.

⁹ Там же.

¹⁰ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих: организационно-правовые аспекты: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 88.

¹¹ Пищулин Н.П., Ковалевский В.Ф., Анисимов В.М. Кадры — персонал: Словарь-тезаурус. М., 1994.

¹² Кобозев А.А. Указ. соч. С. 151.

¹³ Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» (зарег. в Минюсте России 3 августа 2012 г. № 25094) // Российская газета. 2012, 31 авг.

¹⁴ Там же.

ненты как организационная сущность и цель подобного направления подготовки, которая понималась как система мероприятий, включающая в плановом порядке постоянное изучение необходимых учебных предметов работниками органов внутренних дел в ходе повседневной практической деятельности в целях успешного выполнения оперативно-служебных, производственных задач и функциональных обязанностей¹⁵.

В последующих нормативных актах, пришедших на смену выше упомянутому, была предпринята попытка усовершенствовать и, в то же время, упростить определение системы подготовки кадров в процессе оперативно-служебной деятельности.

Так, в Приказе МВД России от 8 октября 2002 г. № 965 «Об утверждении наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел», понятие было закреплено в следующей редакции: «система служебно-боевой подготовки представляет собой вид обучения в процессе оперативно-служебной деятельности, которая предусматривает систему мероприятий, направленных на закрепление и обновление в плановом порядке необходимых знаний, умений и навыков сотрудников с учетом оперативной обстановки, специфики и профиля их оперативно-служебной деятельности»¹⁶.

Далее в наставлении по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Приказом МВД России от 28 октября 2006 г. № 860 понятие системы подготовки в процессе оперативно-служебной деятельности изменений не претерпело.

В дальнейшем в наставлении по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Приказом МВД России от 29 июня 2009 г. № 490, вышеуказанная дефиниция незначительно трансформировалась и стала представлять собой: «обучение в процессе оперативно-служебной деятельности, которая предусматривает систему мероприятий, направленных на закрепление и обновление в плановом порядке необходимых знаний, умений и навыков сотрудников в их повседневной служебной деятельности и при возникновении чрезвычайных ситуаций»¹⁷.

Действующий порядок, закрепленный в Приказе МВД России от 3 июля 2012 г. № 663¹⁸, существенно изменил указанную выше редакцию данного понятия, определения системы подготовки кадров в процессе оперативно-служебной деятельности сотрудников ор-

ганов внутренних дел. В настоящее время это определение акцентирует внимание на форме и целях профессиональной подготовки и представляет собой систему обучения, осуществляемую по месту службы сотрудников в целях совершенствования их профессиональных знаний и навыков, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Исходя из вышесказанного, автор полагает необходимым сравнить профессиональную подготовку по месту службы с другими системами подготовок, такими как: морально-психологическая¹⁹, подготовка резерва для замещения должностей руководителей (начальников)²⁰ и обучение по образовательным программам среднего, высшего и послевузовского профессионального образования²¹ (по очной форме обучения). По сути, перечисленные системы подготовок реализуются также, как и система профессиональной подготовки по месту службы, т.е. без отрыва от службы. В частности, курсанты, слушатели и адъюнкты, проходя подготовку по образовательным программам, занимают штатные должности в специализированных учебных учреждениях системы МВД России, несут службу во внутренних нарядах и в нарядах по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Следовательно, местом служ-

¹⁵ Приказ МВД РСФСР от 10 июля 1991 г. № 110 (ред. от 26 июля 1999 г.) «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РСФСР» (первоначальный текст документа опубликован не был).

¹⁶ Приказ МВД России от 8 октября 2002 г. № 965 «Об утверждении наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел» (зарег. в Минюсте России 3 декабря 2002 г. № 3983) // Российская газета. 2002, 12 дек.; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003, 13 янв.

¹⁷ Приказ МВД России от 29 июня 2009 г. № 490 (ред. от 30 июня 2011 г.) «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (зарег. в Минюсте России 10 августа 2009 г. № 14512) // Российская газета. 2009, 27 авг.

¹⁸ Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» (зарег. в Минюсте России 3 августа 2012 г. № 25094) // Российская газета. 2012, 31 авг.

¹⁹ Приказ МВД России от 10 августа 2012 г. № 777 «Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации».

²⁰ Приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 (ред. от 2 июля 2014 г.) «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» (зарег. в Минюсте России 29 ноября 2012 г. № 25960) // Российская газета. 2012, 10 дек.

²¹ Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.



бы указанной категории сотрудников являются ведомственные образовательные учреждения. Таким образом, эта система подготовки обучаемых по образовательным программам по очной форме обучения также, как и анализируемая система подготовки профессиональной служебной и физической подготовки осуществляется в процессе служебной деятельности.

В свою очередь, морально-психологическая подготовка по организационным формам и методам в целом осуществляется идентично системе профессиональной служебной и физической подготовки и, так же как и в предыдущем случае, без отрыва от службы. Отличаются они лишь преследуемыми целями.

Также автор считает необходимым детально разобрать другой наиболее значимый элемент системы профессиональной служебной и физической подготовки, который определяет ее главную цель. В действующем определении установлено, что профессиональная служебная и физическая подготовка осуществляется с целью совершенствования профессиональных знаний и навыков сотрудников, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Тем не менее, такой элемент системы подготовки кадров, как повышение квалификации также имеет ту же, ничем не отличающуюся, главную цель, т.е. совершенствование профессиональных качеств сотрудников органов внутренних дел. Подтверждение заявленной мысли мы находим в «Типовом положении о непрерывном профессиональном и экономическом обучении кадров народного хозяйства»²², где нормативно установлено, что повышением квалификации является любое обучение, направленное на совершенствование и развитие знаний, умений и навыков какого-либо конкретного типа деятельности²³.

В свою очередь А.А. Кобозев считает, что «система профессиональной подготовки в процессе оперативно-служебной деятельности — это специфическая составляющая единой системы профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел, которая преследует цель поддержания и повышения профессионального мастерства личного состава органов внутренних дел и охватывает весь период службы»²⁴.

В результате проведенного анализа, автор считает обоснованным сделать вывод о том, что существующая редакция понятия системы профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов

внутренних дел и определение, разработанное А.А. Кобозевым, не отражают в полном объеме различия между другими системами подготовок. По форме и целям трудно определить, являются ли выше описываемые виды подготовок сотрудников органов внутренних дел самостоятельными, или же они относятся к тому или иному виду подготовок.

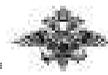
Тем не менее, полностью отказаться от цели, преследуемой системой подготовки по месту службы, т.е. от совершенствования профессиональных навыков и умений сотрудников органов внутренних дел, нельзя. Безусловно, эта цель имеет место, однако не является главной. Например, в случае, когда необходимо изучить положения вновь принятых нормативных актов, сотрудникам вменяют в обязанность это сделать в рамках системы профессиональной служебной и физической подготовки. На взгляд автора, главной целью должно быть признано поддержание соответствующего профессионального уровня сотрудников органов внутренних дел, а второстепенной — совершенствование вышеуказанных знаний, навыков и умений.

Автор считает, что, если действующее определение является по своей сути неполным и неточным, поскольку должным образом не отражает действительных целей и организационных форм, есть все основания сделать следующий вывод: на сегодняшний день имеет смысл иначе сформулировать действующее в данный момент понятие системы профессиональной служебной и физической подготовки. При этом, автор предлагает следующее определение понятия вышеуказанной системы: система профессиональной служебной и физической подготовки является одним из видов общей системы подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел и представляет собой целенаправленную, т.е. организованную по месту службы сотрудников систему мероприятий для постоянного поддержания и совершенствования профессиональных качеств, необходимых для успешного выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации с учетом оперативной обстановки, специфики и профиля их оперативно-служебной деятельности.

²² Постановление Госкомтруда СССР, Гособразования СССР, Секретариата ВЦСПС от 15 июня 1988 г. № 369/92-14-147/20/18-22 // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1988. № 11; Администратор образования. 2010. № 16.

²³ Там же.

²⁴ Кобозев А.А. Указ. соч. С. 151.

УДК 34
ББК 67

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

ШАМИЛЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ТАРБА,*главный специалист Департамента проектно-изыскательских работ, организации НИОКР
и разрешительной деятельности ОАО «Концерн Росэнергоатом», магистр юриспруденции;***СЕМЕН ЮРЬЕВИЧ КАНАРЕЙКИН,***главный специалист Департамента проектно-изыскательских работ, организации НИОКР
и разрешительной деятельности ОАО «Концерн Росэнергоатом»*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проблема сокращения сроков сооружения АЭС является актуальной для Госкорпорации «Росатом», так как с недавнего времени Правительством РФ была утверждена Программа деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009—2015 гг.)¹, согласно которой планируется построить, по меньшей мере, 10 атомных энергоблоков. Для выполнения этой программы необходимо оптимизировать существующие сроки и графики сооружения АЭС с учетом международного опыта. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии занимает в этом процессе ключевую роль. В статье рассмотрен и проанализирован зарубежный опыт в области использования и лицензирования атомной энергии. На основе анализа вынесены рекомендации по сокращению сроков лицензирования АЭС.

Ключевые слова: атомная энергетика, лицензирование атомной энергетика, «Росатом».

Annotation. The problem of reducing the time of NPP construction is relevant to the Corporation «Rosatom» since the Government of the Russian Federation has approved a program of the State Atomic Energy Corporation «Rosatom» in the long term (2009—2015 years). According to this program it is planned to build at least 10 nuclear power units. To run this program it is necessary to optimize existing terms and schedules of NPP construction based on international experience. Licensing activities in the field of nuclear energy in this process takes a key role nowadays. This article reviews and analyzes international experience in the using and licensing nuclear power. Based on the analysis authors made recommendations to reduce the time of NPP construction.

Keywords: nuclear energy, the licensing of nuclear energy, national nuclear corporation «Rosatom».

Атомная энергетика — динамично развивающееся направление мировой экономики. Развитие атомной энергетика является локомотивом для целого ряда новых направлений в науке, машиностроении, физике, медицине и т.д. и призвано удовлетворить растущие потребности человечества в топливе и энергии при ограниченности невозобновляемых ресурсов.

Атомная энергетика России обеспечивает экономии органического топлива и является единственным надежным и доступным источником базовой нагрузки, использование которого не ведет к увеличению антропогенного воздействия на окружающую среду. Так, к примеру, замещение атомной генерации угольной привело бы к значительному росту выбросов углекислого газа в России в случае замещения газовой генерацией. Более того, АЭС не являются источниками выбросов в атмосферу множества вредных веществ, а также твердых частиц (сажа, пыль, зола)².

Как отмечает В.М. Болдырев, важнейшей задачей для участия России в уменьшении антропогенного

воздействия на глобальное и региональное изменения климата является разработка и внедрение эффективного механизма на основе соответствующего законодательного и институционального обеспечения [1].

Экологические и экономические преимущества атомной энергетика свидетельствуют о радужных перспективах отрасли на десятилетия вперед. По данным Электрисите де Франс (ЭДФ), мирового лидера по производству электроэнергии, 75% потребностей в электрической энергии Франции покрывается за счет выработки на АЭС. К тому же по оценкам Счетной палаты Франции (Cour des comptes), за период 2010—2013 гг. стоимость электроэнергии атомных электростанций выросла на 20,6% и составила 59,80 евро за

¹ Программа деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009—2015 гг.), утвержденная Постановлением Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 с изменениями и дополнениями от 23 ноября 2009 г. URL://<http://www.pravo.gov.ru>

² Аналитический центр при Правительстве РФ. 2013. Вып. 6. С. 10, 11.



МВт/ч. При этом стоимость электроэнергии, произведенной на АЭС, ниже, чем цена электроэнергии, получаемых из альтернативных источников. Цена 1 МВт, полученного на станциях, работающих на газе или угле, колеблется в пределах 70—100 евро, а 1 МВт, произведенный наземными ветряными мельницами, составляет около 85 евро³.

Однако деятельность по использованию атомной энергетики обладает рядом особенностей, одной из которых является *повышенная опасность* по сравнению с другими отраслями экономики, которая может иметь глобальный характер и сопровождаться трансграничным радиационным воздействием. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии следует рассматривать в числе важнейших факторов, обеспечивающих должный уровень не только национальной, но и мировой безопасности. Именно поэтому деятельность субъектов атомной (ядерной) энергетики должна лицензироваться и строго контролироваться государством.

В справочнике по ядерному праву МАГАТЭ от 2006 г. детально описан процесс лицензирования объекта использования атомной энергии (далее — ОИАЭ). В нем говорится, что лицензирование или выдача официального разрешения — это одна из фундаментальных особенностей ядерного права. Этот принцип сводится к тому, что, осуществление любой деятельности, связанной с использованием ядерных материалов и технологий, следует разрешать только после того, как компетентные органы определяют, что она может выполняться без недопустимого риска для здоровья людей, безопасности и окружающей среды.

Здесь большинство государств использует подход, основанный на двух концепциях: *официальное разрешение и уведомление*. Такое официальное разрешение обычно выдается в виде документа, который может называться, например, лицензией, разрешением или свидетельством. Условия или ограничения, вводимые в отношении деятельности лицензиата, должны быть прямо изложены в лицензионном документе или четко указаны в регулирующих положениях, имеющихся у лицензиата. Любое последующее изменение, продление, приостановление действия или аннулирование лицензии следует осуществлять в соответствии с четко определенными процедурами⁴.

В зарубежной практике лицензионное право разработано с достаточной степенью детализации и требует серьезного внимания и изучения со стороны

отечественных специалистов. Ниже приведен опыт лицензирования АЭС ведущих государств в области использования атомной энергии.

Законодательной базой для лицензирования ОИАЭ во Франции является:

1. Закон от 13 июня 2006 г. № 2006-686 «О прозрачности и безопасности в ядерной области» (далее — Атомный закон), вошедший в Кодекс законов об охране окружающей среды. Закон определяет роль, задачи и обязанности различных участников по обеспечению ядерной безопасности: надзорного органа по ядерной безопасности, локального информационного комитета, эксплуатирующих организаций.

2. Декрет от 2 ноября 2007 г. «Процедуры». Разъясняет процедуры выдачи разрешений и контроля основных (базовых) ядерных установок (Basic Nuclear Installation, BNI), а также перевозок радиоактивных веществ.

3. Постановление от 7 февраля 2012 г. о базовых ядерных установках (BNI). Представляет собой третий уровень нормативно-правовой системы. Уточняет закон и декрет, детализируя правила, предписания, уровни требований и условия исполнения.

Согласно Атомному закону органом регулирования ядерной и радиационной безопасности является *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)*.

ASN в соответствии с Атомным законом, является независимым регулирующим органом по ядерной и радиационной безопасности Франции. В компетенцию ASN входит:

- ◆ осуществление надзора за ядерной и радиационной безопасностью основных BNI;
- ◆ осуществление нормативно-правового регулирования ядерной и радиационной безопасности;
- ◆ контроль радиационной обстановки на всей территории Франции, информирование общественности о состоянии безопасности BNI и радиационной обстановки при их нормальной эксплуатации и при аварии ASN;
- ◆ оказание поддержки компетентным органам в подготовке мероприятий в чрезвычайных ситуациях и консультация Правительства по вопросам ядерной и радиационной безопасности;
- ◆ проведение расследований при нарушениях, связанных с ядерной деятельностью.

³ URL://<http://www.ved.gov.ru>

⁴ Справочник по ядерному праву МАГАТЭ. Вена. 2006.

Атомным законом устанавливается независимость регулирующего органа Франции при формировании коллегии ASN и при принятии решений в вопросах, находящихся в компетенции ASN.

В соответствии с этими нормативными правовыми актами эксплуатирующая организация для осуществления деятельности в области использования атомной энергии должна направить заявку, с прилагаемыми к ней необходимыми документами, в Министерство экологии. Министерство экологии направляет ее на рассмотрение в местные органы самоуправления для публичного обсуждения, а также в ASN. Процесс рассмотрения документов в ASN для получения лицензии на сооружение составляет три года, на эксплуатацию, модернизацию, переход на новое топливо — один год, а в остальных случаях этот срок составляет около двух месяцев. Строительство атомных станций начинается по специальному разрешению, сама лицензия выдается позже специальным декретом Правительства (Министерства экологии). Лицензия выдается на весь срок службы BNI. Эксплуатирующая организация, выполняющая эксплуатацию BNI, проводит переоценку безопасности не реже одного раза в 10 лет.

Пирамида регулирования во Франции имеет структуру, изображенную на рис. 1.

Процесс лицензирования в Великобритании во многом похож на аналогичный процесс во Франции.

Агентство по ядерному регулированию (далее — ONR) — основной независимый регулятор Велико-

британии в области ядерной безопасности. Безопасность ядерных установок обеспечивается системой регулирующего контроля, основанной на процессе лицензирования, при котором корпоративному органу выдается лицензия на использование определенной площадки для указанной деятельности.

Комитет по вопросам здравоохранения и безопасности (далее — HSE) регулирует проектирование, строительство и эксплуатацию любой ядерной установки, для которой согласно Закону о ядерных установках от 1965 г. (далее — NIA65) требуется получение лицензии на ядерную площадку. Установки включают в себя атомные электростанции, предприятия по производству ядерного топлива, предприятия противоядерной обороны для производства оружия и заправки топливом/ремонта атомных подводных лодок, переработки топлива и массового хранения радиоактивного материала, который был произведен или облучен в ходе изготовления или применения ядерного топлива.

HSE был создан согласно Закону о здравоохранении и безопасности на рабочем месте и пр. от 1974 г. (далее — Закон HSW). Первоочередной функцией HSE является организация охраны здоровья, безопасности и благополучия лиц на работе и населения путем проведения различных мероприятий. HSE является лицензирующим органом для ядерных установок и консультирует Министра энергетики и изменения климата и Министра обороны по вопросам, связанным с атомной энергией.



Рис. 1. Нормативно-правовая база Франции



ONR является агентством HSE. Его миссия: «обеспечение защиты людей и общества от опасностей атомной отрасли». ONR объединяет функции регулирования безопасности, охраны, гарантий безопасности, транспортировки ядерных материалов и вопросов здоровья и безопасности, не связанных с атомной энергией, на ядерных площадках.

Законом NIA65 право лицензирования и регулирования лицензированных ядерных площадок возлагается на HSE. Функции лицензирования и регулирования выполняются от имени HSE Агентством по ядерному регулированию (ONR), которое несет ответственность за выдачу лицензий и соответствующих условий их выполнения.

Безопасность ядерных установок в Великобритании обеспечивается, прежде всего, путем лицензирования ядерных площадок и прилагаемых условий действия лицензии. Любая организация, желающая построить или эксплуатировать ядерную установку, должна получить лицензию. Лицензия на ядерную площадку выдается на неопределенный период и, при условии, что в основания, на которых была выдана лицензия, не вносятся никаких значительных изменений, она может охватывать весь жизненный цикл площадки от монтажа и ввода в эксплуатацию, включая эксплуатацию, до вывода из эксплуатации и зачистки и восстановления площадки.

Лицензия не подлежит переуступке, однако может быть переоформлена на другой корпоративный орган, если этот орган докажет, что способен обладать лицензией. Другие обстоятельства, которые могут привести к необходимости повторного лицензирования площадки, включают изменения границ площадки и изменения видов регламентируемой деятельности, для которой лицензируется площадка. При рассмотрении заявки на переоформление лицензии ONR обращает особое внимание на те аспекты лицензии, которые подверглись изменению.

«Лицензия может быть аннулирована ONR, или держатель лицензии может от нее отказаться. Однако, в зависимости от обстоятельств, от держателя лицензии может потребоваться сохранить определенные обязательства по площадке. Этот «период ответственности» заканчивается только тогда, когда лицензия на площадку будет выдана новому держателю или когда ONR выдаст письменное уведомление, что, по его мнению, ничто на площадке больше не является опасным с точки зрения ионизирующего облучения.

Лицензия и условия ее действия применимы в любое время в течение срока эксплуатации ядерной площадки и охватывают проектирование, строительство, пуско-наладку, эксплуатацию, техобслуживание, модернизации, вывод из эксплуатации, вплоть до зачистки и восстановления площадки»⁵.

На наш взгляд более детальная и совершенная система лицензирования ОИАЭ в США, где за правовое регулирование и лицензирование всех аспектов ядерной энергетики и за проведение инспекций для обеспечения соответствия правилам регулирования ядерной энергетики отвечает Комиссия по ядерному регулированию (NRC — Nuclear Regulatory Commission), созданная в соответствии с Законом «Об энергетической реформе» в 1974 г.

NRC является независимым органом и возглавляется комиссией в составе пяти членов, назначаемых президентом с согласия сената на пять лет. Каждый член комиссии имеет равные полномочия при решении вопросов, входящих в компетенцию NRC. NRC разрабатывает полисы и правила по управлению ядерным реактором и безопасности материалов, и является лицензирующим органом. Полномочия NRC установлены ст. 10 Кодекса Федеральных Норм (CFR)».

До 2006 г. в США процесс лицензирования регламентировался федеральным законом 10 CFR 50, который был неоправданно затруднительным и неэффективным. В результате NRC приняла упрощенную модель лицензирования, объединяющую получение лицензий на строительство и на эксплуатацию, как указано в законе 10 CFR 52, который позволяет инвесторам получать комбинированную лицензию сроком на 40 лет, и которая включает в себя все этапы лицензирования. Согласно такому подходу заявитель с предварительно утвержденной площадкой и утвержденным проектом может получить одну лицензию, дающую ему право на эксплуатацию станции.

На сегодняшний день NRC столкнулась с вопросами по продлению срока действия лицензий; целый ряд находящихся в эксплуатации АЭС приближается к концу срока действия лицензий. Встает вопрос, следует ли продлить им срок эксплуатации (и если да, то на какой срок). На данный момент в США свыше сотни реакторов находится в эксплуатации, NRC ожидает поступления целого ряда запросов на продление срока действия лицензии.

⁵ URL://<http://www.hse.gov.uk/nuclear>

В Российской Федерации основы лицензирования деятельности в области использования атомной энергии были заложены в ст. 26 ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁶. Законом было установлено, что лицензии на осуществление определенного вида деятельности выдаются эксплуатирующим организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии.

Порядок выдачи и прекращения действия лицензий, перечень видов лицензий в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию, был установлен Правительством РФ, которое утвердило 14 июля 1997 г. постановлением № 865 «Положение о лицензировании в области использования атомной энергии»⁷. В дальнейшем Правительством РФ было утверждено постановление от 29 марта 2013 г. № 280 «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»⁸, в которое внесено несколько изменений и дополнений. В частности, стало возможным получение одной лицензии (совмещенной лицензии) на несколько видов деятельности, например, на размещение о сооружение объекта использования атомной энергии.

Под лицензированием в российском законодательстве, как в области использования атомной энергии, так и в отдельных видах деятельности понимаются такие мероприятия, как:

- ◆ получение лицензий, переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;
- ◆ аннулирование лицензий;
- ◆ внесение изменений в условия действия лицензий, которые являются неотъемлемой частью самих лицензий;
- ◆ контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих требований лицензий.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401⁹ лицензирующим органом в области использования атомной энергии является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Ростехнадзор выдает лицензии на деятельность, связанную с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также на виды деятельности, установленные в «Положении о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». Порядок выдачи и прекращения действия лицензий установлен Положением о Ростехнадзоре.

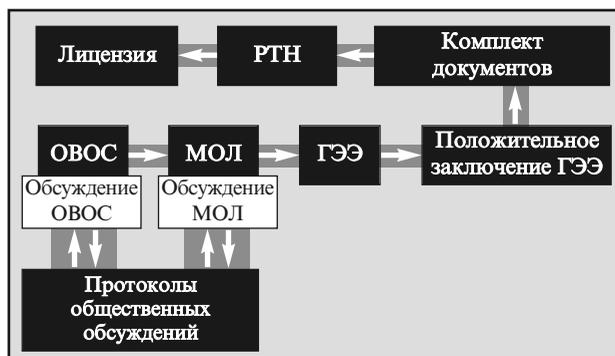


Рис. 2. Процедура лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом»

О процедуре лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом». Лицензия на виды деятельности (размещение, сооружение, эксплуатация, вывод из эксплуатации) выдается согласно рис. 2.

Одним из первых шагов в направлении получения лицензии Ростехнадзора является организация и проведение общественных обсуждений. Документом, регламентирующим процедуру проведения общественных обсуждений, является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372¹⁰, разработанное во исполнение ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹¹.

Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» также предусмотрено участие граждан в обсуждении государственной политики в области использования атомной энергии, а также установление порядка и организации обсуждения вопросов использования атомной энергии.

Понятие общественных обсуждений существует в законодательстве Российской Федерации в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной

⁶ ФЗ от 21 ноября 1995 г. № 17-ФЗ «Об использовании атомной энергии». URL://http://www.pravo.gov.ru

⁷ Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». URL://http://www.pravo.gov.ru.

⁸ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». URL://http://www.pravo.gov.ru.

⁹ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». URL://http://www.pravo.gov.ru

¹⁰ Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». URL://http://www.pravo.gov.ru

¹¹ ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». URL://http://www.pravo.gov.ru



деятельности на окружающую среду (ОВОС) и в рамках материалов обоснования лицензии (МОЛ).

В рамках ОВОС, согласно п. 1.1 Положения об ОВОС: «Общественные обсуждения — комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, направленных на информирование общественности, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия».

В рамках МОЛ, согласно п. 1 ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе» государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе:

- ◆ документации, содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду;
- ◆ материалов обсуждений МОЛ, как объекта государственной экологической экспертизы с гражданами, организованных органами местного самоуправления.

А также в рекомендуемой структуре материалов обоснования лицензии, согласно методическим рекомендациям Ростехнадзора, которая включает:

- ◆ оценку воздействия на окружающую среду в результате осуществления лицензируемого вида деятельности в области использования атомной энергии;
- ◆ сведения об участии общественности при принятии решений, касающихся лицензируемого вида объекта в области использования атомной энергии.

Далее согласно рис. 2 протоколы общественных обсуждений ОВОС включаются в материалы ОВОС, который является частью МОЛ.

МОЛ также проходит процедуру общественных обсуждений. Затем материалы МОЛ представляются на Государственную экологическую экспертизу для получения заключения Государственной экологической экспертизы. Заключение Государственной экологической экспертизы прикладывается к материалам о предоставлении лицензии согласно пп. 10 и 11 Положения о лицензировании и направляется в Ростехнадзор для получения лицензии. Из этого следует, что общественные обсуждения проводятся шесть раз, по два раза на всех этапах (размещения, сооружения, эксплуатации).

Положением о лицензировании установлено, что лицензия предоставляется на срок, устанавливаемый исходя из срока, в течение которого безопасность деятельности и объекта, на котором или в отношении которого планируется осуществлять лицензируемый вид деятельности, обоснована соискателем лицензии и подтверждена результатом экспертизы безопасности.

Тем самым регулятор возложил на соискателя лицензии бремя доказательства безопасной эксплуатации ОИАЭ, а также оставил для себя лазейку для выдачи лицензии на меньший срок. Напомним, что в США это 40 лет, а во Франции и Великобритании лицензия выдается на весь срок эксплуатации энергоблока АЭС. Это приводит к многократному лицензированию одной и той же деятельности и вызывает непроизводительные расходы эксплуатирующих и иных организаций на подготовку заявочных документов и проведение их экспертизы.

Обобщая сказанное, следует отметить, что эксплуатирующие организации государств, порядок и условия лицензирования ОИАЭ которых описан выше, обладают существенными преимуществами перед Российской Федерацией в части организации и проведения общественных слушаний и лицензирования ядерных установок. Такой порядок в этих государствах повышает доверие общественности к предлагаемому строительству объекта использования атомной энергии и устраняет коррупционную составляющую при проведении общественных слушаний.

Литература

1. Рецензия независимого эксперта, кандидата технических наук В.М. Болдырева, заслуженного энергетика Российской Федерации на кн. 6: «Стимулирование сокращения выбросов парниковых газов, как механизм энергосбережения и энергоэффективности в Российском жилищном хозяйстве и теплоснабжении» Национального доклада «Теплоснабжение Российской Федерации. Пути выхода из кризиса».
2. URL://<http://www.atominfo.ru>
3. URL://<http://www.rosatom.ru/aboutcorporation/nuclearindustry/nuclearindustry/2d126b00426fd4e1a6eba72afefde77d>

References

1. Review of the independent expert, candidate of technical sciences V.M. Boldyreva, honoured power engineering of the Russian Federation on book 6 of «Incentives to reduce greenhouse gas emissions, as a mechanism of energy saving and energy efficiency in the Russian housing sector and heat supply» National report «the Supply of the Russian Federation. The way out of the crisis».
2. URL://<http://www.atominfo.ru>
3. URL://<http://www.rosatom.ru/aboutcorporation/nuclearindustry/nuclearindustry/2d126b00426fd4e1a6eba72afefde77d>



УДК 33
ББК 65.24

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ РЕФОРМИРОВАНИЯ НДС

МИХАИЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ КОСОВ,

кандидат экономических наук, доцент кафедры Финансы и цены
Российского экономического университета им. 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

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрен вопрос повышения качества администрирования собираемости налога на доходы физических лиц, выделены основные проблемы подоходного налогообложения в России. На основе зарубежного опыта предложены пути повышения налоговой дисциплины налоговых агентов, в том числе повышение налоговой грамотности и информационного взаимодействия, а также введение нового алгоритма расчета и уплаты НДС, направленного на совершенствование механизма налогового администрирования в рамках предлагаемой реформы НДС.

Ключевые слова: качество налогового администрирования, налоговая реформа НДС, повышение налоговой дисциплины, алгоритм расчета и уплаты НДС, фискальный потенциал НДС.

Annotation. The article considers the issue of improving the quality of administration of the collection of personal income tax, highlighted the main problems of income taxation in Russia. The author on the basis of international experience suggested ways to improve tax compliance tax agents, including an increase in the tax literacy and information interaction and the introduction of a new algorithm for calculation and payment of personal income tax, aimed at improving the mechanism of tax administration in the framework of the proposed reform of personal income tax.

Keywords: quality of tax administration, tax reform personal income tax, improve tax compliance, the algorithm calculation and payment of personal income tax, personal income tax fiscal capacity.

Значительную роль в части обеспечения эффективности прогрессивного налогообложения играет налоговая дисциплина, обеспечиваемая достаточным уровнем налогового контроля, осуществляемого налоговыми органами. Меры, направленные на усиление налогового контроля, и совершенствование налогового администрирования, являются важными условиями успешной реализации реформы подоходного налогообложения. Прогрессивное подоходное налогообложение будет способно обеспечивать реализацию принципа справедливости только при условии осуществления действенного налогового контроля за правильностью исчисления и своевременностью уплаты налоговых платежей по НДС.

Стоит отметить высокий уровень налогового администрирования в Швеции, которое устроено следующим образом: на каждого налогоплательщика оформляется ID по принципу действия расчетного

счета; на нем отражаются все суммы уплаченных налогов и полученных из бюджета возвратов излишне уплаченных сумм; налоговая декларация заполняется самостоятельно налоговым органом, который имеет доступ к информации о доходах налогоплательщиков. Высокая налоговая дисциплина граждан Швеции объясняется также существенными размерами штрафов в случае недоплаты. Напротив, в случае переплаты излишняя сумма подлежит возврату с начисленными процентами.

Имеющие место в настоящее время в России недостатки налогового администрирования и налогового контроля влекут за собой как увеличение масштабов «теневой» экономики, так и снижение фискальной роли НДС. В целом процесс налогового администрирования является базовым компонентом, обеспечивающим собираемость налога, реализацию основных его элементов, закрепленных в налоговом законода-



тельстве и обуславливающим реализацию налоговых реформ. По сравнению с европейскими странами, в России уровень налогового администрирования в настоящее время является недостаточно высоким для обеспечения полного выполнения фискальной функции основными налогами. Имеется ряд проблем, которые можно разделить на три основные группы.

1. Низкий уровень налоговой дисциплины — одна из основных проблем, являющаяся следствием недостаточной эффективности мероприятий налогового контроля и недостаточного уровня ответственности за налоговые правонарушения. Данная проблема проявляется в наличии множества «схем» оптимизации налогообложения, а также существенных объемов сознательного и намеренного ухода от налогообложения, что в результате приводит к снижению поступлений налога и, как следствие, доходов бюджетной системы.

2. Недостаточная направленность информационной функции налоговых органов на предупреждение налоговых правонарушений. Российское налоговое законодательство, в частности, законодательство о налоге на доходы физических лиц и порядок заполнения предусмотренных им форм отчетности, являются достаточно запутанными, в особенности, для налогоплательщиков, не имеющих специального экономического или финансового образования. Отсутствие финансовой грамотности влечет за собой как неосознанное уклонение от уплаты налогов, так и невозможность использования легальных способов снижения налоговой нагрузки, таких как налоговые вычеты.

В настоящее время осуществляется постепенное решение указанной проблемы, в частности, большое число информации содержится на официальном сайте ФНС России. Однако, называть принимаемые меры достаточными представляется на сегодняшний день преждевременно. В данной связи можно отметить одну из характерных черт налоговой системы Испании — проведение разъяснительных работ среди налогоплательщиков, что снижает риск неуплаты налогов ввиду незнания. Каждому гражданину Испании в начале года выдается так называемый «налоговый вектор», в котором указаны все налоги, подлежащие уплате в текущем году, с подробным указанием информации о том, каким образом и по какой ставке эти налоги уплачиваются. Во Франции, ввиду наличия сложной и запутанной системы расчета подоходного налога, подлежащего уплате, расчетом занимаются

налоговые органы. Для информирования населения создаются сайты в сети Интернет, где в режиме онлайн каждый налогоплательщик может рассчитать сумму налога, подлежащего уплате.

3. Административные барьеры. В России процесс взаимодействия с налоговыми органами в части необходимости предоставления документов и отчетов, связанных с уплатой налога на доходы физических лиц, является довольно сложным как ввиду названных ранее проблем законодательного плана, так и ввиду организационных особенностей. Указанные сложности влекут за собой не только нежелание налогоплательщиков пользоваться предоставляемыми им льготами, но и вынужденное уклонение от уплаты НДФЛ. Наиболее важным является уклонение от уплаты налога как умышленное, так и связанное с незнанием нормы закона.

В отношении физических лиц одним из ярких примеров такого уклонения можно назвать незаконную сдачу внаем недвижимого имущества, а также незаконное предпринимательство, которое, к сожалению, не всегда вызвано незнанием налогового законодательства. С целью обеспечения успешности предлагаемой реформы подоходного налогообложения с учетом ожидаемого увеличения налоговой нагрузки для отдельных групп налогоплательщиков необходимым является усиление налогового контроля, ужесточение ответственности за налоговые правонарушения с целью снижения возможностей роста теневого сектора экономики. Кроме того, приоритетом работы налоговых органов в долгосрочной перспективе должно стать предупреждение налоговых правонарушений, реализация превентивной функции. Стоит отметить высокий уровень налогового администрирования в зарубежных странах, который, к сожалению, на сегодняшний день не сравним с российским.

В зарубежных странах сумма налога, как правило, рассчитывается самими налоговыми органами, которые имеют доступ ко всем данным, необходимым для осуществления расчета (Швеция, Дания). Много внимания со стороны налоговых властей в зарубежных странах уделяется уровню собираемости налога, для повышения которого устанавливаются высокие штрафы за неполную или несвоевременную уплату, а также применяется поощрение в виде выплаты процентов на переплаченную в течение года сумму налога (Дания, Швеция). Устройство налоговой системы США очень верно характеризует высказывание одного из авторов



Декларации независимости США — Бенджамин Франклин: «в жизни нет ничего неизбежного, кроме смерти и налогов». Отличительной чертой налоговой системы США является тот факт, что гражданин этой страны может избежать уплаты налогов только в случае отказа от американского гражданства, и в этом случае он должен будет платить подоходный налог США в течение десяти лет. Уход предпринимательской деятельности «в тень» — не единственный способ избежать уплаты налога.

Существует множество схем, преследующих цель уклонения от налогообложения либо сокрытия реальной величины налоговой базы. Установление официальных заработных плат в минимальных размерах и выплата большей части заработка в так называемом «конверте» является самой распространенной в последние годы схемой уклонения от налогообложения. Скрытая оплата труда имеет негативные последствия для бюджетной системы, в том числе для бюджетов государственных внебюджетных фондов. Уклонение от уплаты НДФЛ осуществляется также посредством выплаты компенсаций вместо части заработной платы, которые не подлежат налогообложению в соответствии с НК РФ. Также осуществляется выдача работникам денежных сумм под отчет, под которые, по сути, маскируется заработная плата. В настоящее время согласно официальным данным в России скрывается каждый четвертый рубль фактически выплаченной заработной платы. Первым шагом должна стать борьба с распространением различных схем ухода от налогообложения, одним из способов которой могут явиться комиссии по легализации налоговой базы.

С 2006 г. почти во всех регионах были созданы комиссии по легализации заработных плат и доведению их размеров до уровня прожиточного минимума. Эти комиссии призваны бороться с «теневыми» заработными платами, с задолженностью по оплате труда, обеспечивать полноту поступления налогов. Работа комиссий происходит следующим образом: налогоплательщики группируются по видам экономической деятельности, для каждого налогоплательщика рассчитывается размер среднемесячных выплат на одного работника. Затем этот показатель за девять месяцев предыдущего года сопоставляется с уровнем средней заработной платы по отрасли в субъекте.

Таким образом, определяются работодатели, выплачивающие заработную плату ниже средней по отрасли, что может свидетельствовать о сокрытии налого-

вой базы по НДФЛ. В этом случае комиссией проводится анализ финансово-хозяйственной деятельности, показатели которого сопоставляются с показателями аналогичных налогоплательщиков, и если они в целом совпадают, а показатели, характеризующие уровень оплаты труда работников, значительно ниже, такой работодатель вызывается на заседание комиссии.

Цель заседания — побудить налогоплательщиков декларировать реально выплачиваемую заработную плату. В отношении работодателей, заслушанных на комиссиях, налоговыми органами проводится мониторинг налоговой базы по НДФЛ, а также по обязательным страховым взносам. При этом при формировании списка работодателей, приглашаемых на заседания комиссии, приоритет отдается юридическим лицам, работа по легализации в отношении которых в предыдущем году не проводилась, применяющим общий режим налогообложения, с численностью работников свыше 50 человек. Помимо средней заработной платы, целесообразно учитывать и такие показатели, как соотношение фонда оплаты труда и прибыли до налогообложения, доля фонда оплаты труда в выручке. Данные показатели позволят оценить, насколько оправданна численность работников организации, а также насколько сильно дифференцируется заработная плата работников, так как часть неоправданно высокой заработной платы одного работника может расходоваться на заработную плату «в конверте» для другого работника.

Организация комиссий — весьма действенный вариант выявления недобросовестных налогоплательщиков, а также схем ухода от уплаты налога. Однако, их эффективность в большинстве случаев зависит от добросовестности самого налогоплательщика. Поэтому важно понимать, что этой меры недостаточно. Необходимо повышать эффективность деятельности налоговых органов, в том числе развитие инструментов выявления налоговых правонарушений применительно к физическим лицам. Целесообразным видится включение в НК РФ критериев, позволяющих установить «схемный» характер проводимых налогоплательщиком операций.

В части налоговых агентов могут быть предусмотрены следующие критерии:

- ◆ наличие задолженности по перечислению в бюджетную систему НДФЛ;
- ◆ выплата заработной платы в суммах ниже прожиточного минимума;



- ◆ выплата заработной платы в суммах ниже среднего по отрасли в соответствующем регионе;

- ◆ существенное снижение перечислений НДФЛ по сравнению с предыдущим налоговым периодом и т.д.

Одним из критериев в отношении индивидуальных предпринимателей может стать установленный на основании анализа налоговой декларации нулевой доход при наличии выручки от реализации в декларации по НДС. Указанные критерии являются аналогичными критериям, используемым при отборе налогоплательщиков для рассмотрения их деятельности на комиссиях по легализации налоговой базы. Установление перечисленных выше признаков, зафиксированных законодательно, должно являться основанием для осуществления более подробного анализа деятельности налогоплательщика или проведения выездной проверки.

Стоит также отметить, что масштабы теневой экономики зависят не только от работы налоговых органов, но и от работы правоохранительных институтов. Состояние правоохранительной, судебной систем на настоящем этапе не позволяет развиваться не только налоговой сфере. Необходимо ввести такую систему налогового контроля, судебной и правоохранительной деятельности, чтобы риски при ведении скрытой деятельности не покрывались доходам от нее. Иными словами, наказание за сокрытие налоговой базы, а также вероятность выявления нарушений должны оцениваться предпринимателями как очень высокие и способствовать добровольному выходу из «тени».

Второй шаг — борьба с запутанностью налогового законодательства и повышение налоговой грамотности населения. С указанной целью необходимо информирование налогоплательщиков в СМИ, печатных изданиях, путем организации обучающих лекций и семинаров, рассылки информационных брошюр. Параллельно преобразованию шкалы налоговых ставок необходимо осуществлять постепенный переход к качественно новому уровню налогового администрирования, что является основополагающим элементом новой системы подоходного налогообложения.

Целесообразным видится организация базы данных с ведением информации по каждому налогоплательщику по примеру Швеции с возможностью доступа налоговых органов к данным, которые фиксируются другими органами власти. Это позволит налоговым органам самостоятельно рассчитывать сумму налога. Также имеет смысл организация бесплатных

семинаров, информирование посредством почты или сети Интернет налогоплательщиков о правилах и особенностях уплаты налога на доходы физических лиц. Проблему неграмотности можно также решить путем организации информационного взаимодействия населения и налоговых органов, где преимущественная роль отводится последним. Возможна организация системы налогового администрирования по примеру Швеции, где каждый налогоплательщик имеет свой лицевой счет в налоговом органе.

Необходимо обеспечить слаженную работу государственных органов, при которой налоговые инспекции могли бы своевременно получать необходимую информацию о налогоплательщике, его доходах и имуществе из единой базы данных, что позволило бы им самостоятельно автоматизированным путем заполнять все формы отчетности для налогоплательщика, а также формировать памятки, содержащие информацию о необходимых к уплате суммах налогов и сроках их уплаты. В целом решение проблем налогового администрирования возможно при сочетании следующих факторов:

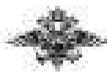
- ◆ развитие информационных технологий для осуществления функций налоговых органов;

- ◆ повышение квалификации специалистов налоговых органов;

- ◆ своевременный обмен данными между уполномоченными ведомствами и налоговыми органами;

- ◆ организация ведения единого лицевого счета налогоплательщика.

В части совершенствования механизма налогового администрирования, в том числе в рамках предлагаемой реформы НДФЛ, целесообразно введение следующего алгоритма расчета и уплаты НДФЛ. При расчете и уплате налога налоговыми агентами следует осуществлять электронное взаимодействие с налоговыми органами в течение всего налогового периода с помощью использования специального программного обеспечения. В течение налогового периода налоговым агентом осуществляется передача в налоговый орган информации о начисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему налогов с документами, подтверждающими данные операции, в разрезе налогоплательщиков. Налоговым органом осуществляется текущая проверка представленных документов и обоснованности рассчитанных сумм налогов, загрузка информации в базу данных. Текущая проверка документов в течение налогового периода



позволит, по нашему мнению, несколько снизить нагрузку на налоговые органы в конце налогового периода в связи с проведением декларационной кампании. По окончании налогового периода налоговыми агентами предоставляется в налоговый орган информация о начисленных/уплаченных за налогоплательщиков налогах за весь период и информация и подтверждающие документы, дающие право на предоставление налогоплательщикам налоговых вычетов.

В данной связи с целью упрощения налогового администрирования целесообразно внести изменения в законодательство, позволяющие налогоплательщику обратиться за получением любого налогового вычета (или нескольких налоговых вычетов по различным основаниям) к одному из налоговых агентов. В этом случае заявление на получение вычета и подтверждающие документы будут переданы налогоплательщиком непосредственно налоговому агенту, а налоговым агентом — в электронном виде в налоговый орган. Предоставленная информация в ходе декларационной кампании проверяется налоговыми органами, выносится решение о достаточности сумм перечисленных в бюджетную систему налогов и возможности предоставления налоговых вычетов, формируется итоговое решение налогового органа, которое направляется налоговому агенту. В указанную информацию, предоставляемую в разрезе налогоплательщиков, включаются, в случае необходимости, суммы дополнительно подлежащего уплате налога с перечислением оснований данного решения, предоставления дополнительных подтверждающих документов. По такому решению налоговым агентом могут быть предоставлены дополнительные пояснения, подтверждающие документы, после рассмотрения которых налоговым органом выносится окончательное решение.

В ходе вышеописанного процесса с целью максимального сокращения его трудозатратности необходимо обеспечить переход на полное электронное взаимодействие и максимально предусмотреть возможность электронной обработки предоставляемой налоговыми агентами информации/документов с вынесением промежуточного решения, которое в дальнейшем подлежит уточнению сотрудником налогового органа.

В отношении налогоплательщиков, получающих доходы не от налогового агента, с целью упрощения расчета налога и повышения эффективности налогового контроля целесообразным видится создание еди-

ной электронной базы данных, позволяющей выгружать информацию о каждом конкретном налогоплательщике, содержащую «историю» полученных им доходов за налоговый период, а также информацию о суммах уплаченных налогов на примере расчетного счета в банке.

Кроме того, с целью обеспечения эффективного функционирования данной электронной базы необходимо объединить ее с базами данных всех государственных органов, в которых может отражаться информация о полученных доходах (например, о переходе прав на движимое и недвижимое имущество), а также законодательно предусмотреть обязанность передавать в налоговые органы информацию лицами, которые могут являться источниками доходов физических лиц, но не выполнять по отношению к ним обязанности налогового агента (например, при заключении договоров гражданско-правового характера).

Созданная электронная база позволит налоговому органу в конце налогового периода сформировать по каждому налогоплательщику налоговую декларацию (с учетом информации, полученной от налогового агента), рассчитать подлежащую уплате сумму налога. Налогоплательщику останется только уплатить налог в соответствии с рассчитанной суммой либо оспорить решение налогового органа путем предоставления дополнительных пояснений, документов. Максимальный перевод процессов расчета сумм налога и взаимодействия с налоговыми органами в электронную форму для всех налогоплательщиков будет способствовать как упрощению расчета сумм налога, причем как при существующем НДФЛ, так и после внедрения прогрессивной ставки налога, а также некоторому упрощению работы самих налоговых органов.

Решение проблем налогового администрирования предусмотрено, в том числе, Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг., в частности, предполагается расширение возможностей обмена информацией, необходимой для осуществления налогового контроля. С целью минимизации административных барьеров при взаимодействии с налоговыми органами планируется постепенный переход на электронное взаимодействие. В связи с возможным усложнением расчета НДФЛ с переходом к прогрессивной шкале налогообложения важным становится вопрос налогового администрирования в отношении индивидуальных предпринимателей.



В данной связи видится целесообразным максимальное упрощение процедуры расчета налога для налогоплательщиков, что является достижимым в случае организации электронного взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов. Электронное взаимодействие целесообразно строить по принципу передачи налогоплательщиками в налоговые органы необходимой для расчета информации о полученных доходах и последующего расчета суммы налога, подлежащей уплате, налоговым органом самостоятельно с уведомлением налогоплательщика по завершении налогового периода.

Подходный налог в Дании уплачивается авансовыми платежами в течение года, а суммы переплаты возвращаются налогоплательщикам с начислением дополнительных 4% в дату направления налогового извещения, размеры недоплаты перечисляются налогоплательщиками в налоговые органы также с доплатой за несвоевременность уплаты в виде пеней в размере 9% в месяц от суммы недоимки.

Таким образом, в соответствии с налоговым законодательством Дании, подходный налог выгоднее переплатить, чем недоплатить. Такая мера — своего рода одно из направлений максимизации исполнения налогом своей фискальной функции. Вся информация о начисленных и уплаченных суммах налогов формируется и хранится на федеральном уровне и содержит, помимо деклараций и платежных документов, также данные из всех других источников, которые влияют на формирование налогооблагаемой базы по каждому налогоплательщику.

Так, указанная база данных содержит сведения обо всех товарах, пересекающих границы Дании, о движении денежных средств по счетам плательщиков, совершенных сделках купли-продажи, денежных средствах на депозитных счетах и т.д. Кроме того, модернизация налогового администрирования, по примеру зарубежных стран, упростит процесс уплаты налога и повысит его собираемость. При этом важно обратить внимание и на социальные расходы бюджета. Максимальная налоговая ставка по подходному налогу в Швеции составляет 57%, при этом масштабы уклонения от уплаты налога незначительны. По признанию шведских экономистов, данное обстоятельство обусловлено существенными расходами государства на социальную сферу.

Вывод. Существующие проблемы налогового администрирования приводят к снижению налоговой

дисциплины и, как следствие, — к снижению фискального потенциала НДС и собираемости налога. С целью обеспечения эффективности предстоящей реформы необходимой задачей является совершенствование налогового администрирования, направленное на эффективный контроль своевременности и полноты уплаты налога, а также на упрощение взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов.

Литература

1. *Балихина Н.В., Косов М.Е.* Развитие инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике. Финансовый аспект: Моногр. М, 2014.
2. *Исаев А.А.* Очерк теории и политики налогов. М., 2004.
3. *Косов М.Е.* Равновесие экономической системы: Моногр. М., 2012.
4. *Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г.* Налогообложение доходов и имущества физических лиц: Учебник. М., 2014.
5. *Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г.* Введение прогрессивной шкалы по НДС: палитра мнений // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2.
6. *Косов М.Е.* Модель социально ориентированного налогообложения доходов физических лиц // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2014. № 11 (77).
7. *Косов М.Е., Крамаренко Л.А.* Экономическое равновесие налоговой системы: Моногр. М., 2014.
8. *Косов М.Е.* Значение резидентства физических лиц для исчисления налогов с получаемых доходов // Вопросы экономических наук. 2008. № 2.
9. *Косов М.Е.* Особенности исчисления налогов при применении трех систем (пропорционального прогрессивного и регрессивного налогообложения) // Проблемы экономики. 2008. № 2.
10. *Косов М.Е., Крамаренко Л.А.* Ресурсная концепция налогообложения и налогового контроля // Вестник Российского государственного торгово-экономического Университета (РГТЭУ). 2011. № 3.
11. *Косов М.Е.* Проблемы развития системы налогового контроля и пути их решения // Вестник Российского государственного торгово-экономического Университета (РГТЭУ). 2010. № 11.
12. *Косов М.Е.* Налоговый контроль в системе государственного финансового контроля, его особенности // Вестник Российского государственного торгово-экономического Университета (РГТЭУ). 2010. № 1.



13. *Майбуров И.А.* Теория и история налогообложения: Учебник. М., 2007.

14. *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. М., 2011.

15. *Шаталов С.Д.* Об основных направлениях налоговой политики на 2008—2011 гг. // *Налоги и налогообложение*. 2008. № 6.

Reference

1. *Balikhina N.V., Kosovo M.E.* Investment and development of innovative processes in the Russian economy. The financial aspect: Monograph. M., 2014.

2. *Isaev A.A.* Outline of theory and policy of taxes. M., 2004.

3. *Kosov M.E.* The balance of the economic system: Monograph. M., 2012.

4. *Kosov M.E., Akhmadeev R.G.* Taxation of income and property of individuals: Textbook. M., 2014.

5. *Kosov M.E., Akhmadeev R.G.* Introduction of a progressive scale of personal income tax: a palette of opinions // *Moscow University MIA Rossii*. 2015. № 2.

6. *Kosov M.E.* Socially-oriented model of income taxation of individuals // *Bulletin of the Russian economic university G.V. Plekhanov*. 2014. № 11 (77).

7. *Kosov M.E., Kramarenko L.A.* Economic equilibrium of the tax system: Monograph. M., 2014.

8. *Kosov M.E.* Value of residence of individuals for the calculation of taxes on income received // *Problems of economics*. 2008. № 2.

9. *Kosov M.E.* Features of tax calculation when applying the three systems (proportional to the progressive and regressive taxation) // *Problems of Economics*. 2008. № 2.

10. *Kosov M.E., Kramarenko L.A.* Resource concept of taxation and tax control // *Bulletin of the Russian state trade and economic university (RGTEU)*. 2011. № 3.

11. *Kosov M.E.* Problems of development of tax control system and solutions // *Bulletin of the Russian state trade and economic university (RGTEU)*. 2010. № 11.

12. *Kosov M.E.* Tax control in the system of state financial control, its features // *Bulletin of the Russian State Trade and Economic University (RGTEU)*. 2010. № 1.

13. *Mayburov I.A.* Theory and history of taxation: Textbook. M., 2007.

14. *Pushkarev V.M.* The history of financial thought and policy of taxes: Proc. allowance. M., 2011.

15. *Shatalov S.D.* On the main directions of tax policy for 2008—2011 // *Taxes and taxation*. 2008. № 6.

Бобошко В.И. **Контроль и ревизия:** учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013

В краткой и доступной форме рассмотрены основные вопросы, предусмотренные государственным образовательным стандартом и учебной программой по дисциплине «Контроль и ревизия».

Показаны взаимосвязь и отличия внешнего и внутреннего контроля. Раскрыты основные задачи и направления внутреннего контроля, взаимосвязь внутреннего контроля с внутрихозяйственным расчетом и системой мер по ограничению риска хозяйственной деятельности, оценка эффективности систем внутреннего контроля и аудита в государственных и муниципальных органах, предприятиях, организациях и учреждениях различных форм собственности. Большое внимание уделено методике контрольно-ревизионной работы: контролю формирования и исполнения бюджетных смет, предупреждению, выявлению и пресечению нарушений при формировании и использовании государственных и муниципальных ресурсов. Рассмотрены цели, задачи, виды, порядок планирования и документального оформления результатов ревизии. Показана специфика проверки основных средств, нематериальных активов, товарно-материальных ценностей, денежных средств и расчетов.





УДК 37
ББК 74.00

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ В СОВРЕМЕННОЙ ПЕДАГОГИКЕ

Е.А. НИКОНОВ,

*доктор педагогических наук, заместитель начальника ФПНП и НК
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;*

И.С. ВОХОНЦЕВА,

*адъюнкт кафедры педагогики УНК ПСД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
E-mail: nikonov82@mail.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются технологии формирования общекультурных компетенций обучающихся в образовательных организациях МВД России; исследуется сущность технологического процесса формирования общекультурных компетенций в процессе изучения дисциплин гуманитарного цикла.

Ключевые слова: технология обучения, технология формирования общекультурных компетенций, технологический процесс.

Annotation. The article discusses explores the techniques of formation of common cultural competence in educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of Russia, investigate the nature of the process of formation of common cultural competence in the process of studying the humanities cycle.

Keywords: learning technology, technology of general cultural competence, technological process.

Анализ определения «технология формирования», приведенный в различных научных и учебно-методических источниках, в частности, работах В.В. Беспалько [1, с. 98], Н.В. Кузьмина, С.А. Смирнова [2, с. 326], М.Я. Веленского, П.И. Образцова, Л.Н. Макарова [3, с. 78], И.А. Шаршова [4, с. 124], В.А. Сластенина и др., показывают, что большинство исследователей сходятся в том, что это понятие, как и понятие «технология образования», относится к более широкому понятию «социальная технология». С.А. Смирнов в своих исследованиях социальной называет технологию, в которой исходным и конечным результатом выступает человек, основным параметром, подвергающимся изменению. С.А. Смирнов указывает, что социальные технологии приспособляются к любым условиям: они способны скорректировать недостатки отдельных процессов и операций, из которых состоит технологический процесс. Особенностью социальных технологий также является и то, что обратная связь позволяет еще на этапах коррекции организовать повторение отдельных элементов технологического процесса [5, с. 55—62].

Технология (как процесс) характеризуется тремя основными признаками [6]:

- ◆ разделение процесса на взаимосвязанные этапы;
- ◆ координированное и поэтапное выполнение действий, направленных на достижение искомого результата (поставленной цели);
- ◆ однозначность выполнения включенных в технологию процедур и операций, что является неизменным и решающим условием достижения результатов, адекватных поставленной цели.

Попытки раскрыть понятие «технология обучения», обосновать его педагогическое содержание были предприняты в США, где данное понятие и появилось в педагогическом лексиконе. В известном американском докладе «To Learning», опубликованном в 1970 г. в Нью-Йорке и в Лондоне, даются два определения этого понятия: в первом — технологии обучения характеризуются как совокупность способов и средств связи (общения) между людьми, возникших в результате информационной революции, используемых в дидактике; во втором — технологии обучения рассматриваются как нечто более значительное, чем



совокупность методов и средств обучения. Дж. Брунер технологию обучения определяет как область знания, связанную с определением системы предписаний, обеспечивающих оптимизацию обучения. Он рассматривает ее в качестве своеобразного инструмента дидактической работы. Как показывает анализ публикаций ведущих специалистов, проведенный П.И. Пидкасистым, технологии обучения лежат в основе определения образовательной политики США, развитых стран Европы и Азии, рассматриваются в качестве главного средства ликвидации отставания в области образования развивающихся стран. Понятие «технология обучения» впервые прозвучало на конференции ЮНЕСКО в 1970 г. В опубликованном докладе «Учиться, чтобы быть» названный термин определяется как движущая сила модернизации образовательного процесса, а в докладе «Как учиться» впервые приводится определение, в котором технология обучения определяется как совокупность способов и средств связи (общения) между людьми, возникающих в результате информационной революции и использующихся в дидактике [8, с. 21].

В отечественной педагогике наибольший вклад в разработку проблемы технологии обучения внесли В.П. Беспалько, В.И. Загвязинский, М.В. Кузьмина, М.М. Левина, О.П. Околелов, В.А. Сластенин, С.А. Смирнов, Н.Ф. Талызина, Ю.Г. Татур. Из зарубежных исследователей следует отметить Л. Андерсона, Дж. Блока, Б. Блума, Т. Гилберта, Р. Мейджера. Так как в современной педагогике общие подходы к единой трактовке понятия технологии обучения не сформулированы, невозможно говорить об однозначно признанной их классификации.

На наш взгляд, заслуживает внимания классификация, предложенная А.Я. Савельевым [9], который предлагает классифицировать технологии обучения по таким критериям, как:

- 1) направленность действия (личностно-развивающие, профессионально-ориентированные, культурно-ориентированные, нравственно-развивающие и т.д.);
- 2) цель обучения (получение знаний, выработка практических навыков и умений, профессионально-нравственных качеств личности);
- 3) предметная среда (гуманитарные, естественнонаучные, технические, специальные дисциплины);
- 4) применяемые технические средства обучения (аудиовизуальные, телекоммуникационные, интерактивные, компьютерные и др.);

5) организация учебного процесса.

Представляет интерес и классификация технологий обучения, предложенная С.А. Смирновым [10, с. 185], который предлагает разделить их на три цикла: технологию учебного занятия; технологию изучаемого предмета, технологию полного курса обучения.

В контексте нашего исследования необходимо рассматривать взгляд на классификацию технологий обучения, предложенную Г.К. Селевко, который выделяет следующие уровни:

- ◆ уровень применения технологий обучения (общепедагогических, частнометодических — предметных и локальных — модульных);
 - ◆ научной концепции усвоения (ассоциативно-рефлекторные, бихевиористические, гештальттехнологии, интериоризаторские и развивающие);
 - ◆ уровни ориентации на личностные структуры: информационный (формирование знаний, навыков, умений); эмоционально-нравственный (формирование сферы психических и нравственных качеств личности); операционный (формирование способов, умственных действий); технология саморазвития (формирование самоуправляющихся механизмов личности); эвристическая (развитие творческих способностей);
 - ◆ организационные формы: лекционно-семинарские; индивидуальные и групповые; коллективный способ обучения и дифференцированный способ обучения;
 - ◆ преобладающие (доминирующие) методы: объяснительно-иллюстративные; диалогические; проблемные (поисковые); репродуктивные (догматические); развивающие обучение, саморазвивающее обучение, информационные, творческие;
 - ◆ по направлению модернизации существующей традиционной системы обучения — на основе гуманизации и демократизации отношений, на основе активизации и интенсификации деятельности обучающихся, на основе эффективности и организации управления, на основе методического и дидактического реконструирования материала, альтернативные, природосообразные, целостные технологии авторских школ;
 - ◆ по категориям обучающихся: массовые технологии, технологии работы с трудными обучающимися, технологии работы с одаренными обучающимися и т.д.
- Определенный интерес представляет классификация технологий обучения Д.В. Чернилевского (техно-



логии проблемного, модульного, дифференцированного, развивающего и игрового обучения) и Е.Н. Шинова (технологии трансформирования знаний, навыков, умений, проблемного, разноуровневого, адаптивного и модульного обучения).

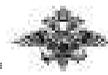
Таким образом, с учетом приведенных классификаций технологии обучения можно представить как совокупность педагогических приемов, процедур и операций, составляющих целостную дидактическую систему, реализация которой в педагогической практике приводит к достижению гарантированности результата обучения, способствует формированию компетенций, в том числе общекультурных, и целостному развитию личности обучающихся.

Литература

1. Беспалько В.П. Слагаемые педагогической технологии. М., 1989.
2. Педагогика. Педагогические теории, системы, технологии / Под ред. С.А. Смирнова. М., 2000.
3. Макарова Л.Н. Преподаватель высшей школы: индивидуальность, стиль, деятельность: Моногр. В 2 ч. Ч. 1. М., 2000.
4. Макарова Л.Н., Шаршов И.А. Профессионализм преподавателя и студента: теории и технологии: Моногр. М., 2005.
5. Смирнов С.А. Технологии в образовании // Высшее образование в России. 1999. № 1.
6. Виленский В.Я., Образцов П.И., Уман А.И. Технологии профессионально-ориентированного обучения в высшей школе: Учеб. пособие; 2-е изд. / Под ред. В.А. Сластенина. М., 2005.
7. Сластенин В.А. и др. Педагогика: Учеб. пособие / Под ред. В.А. Сластенина М., 2002.
8. Пидкасистый П.И. Организация учебно-познавательной деятельности студентов; 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.
9. Савельев А.Я. Новые информационные технологии в обучении // Совр. высш. школа. 1990. № 3—4.
10. Смирнов С.А. Педагогика (педагогические теории, системы, технологии); 4-е изд., испр. М., 2001.

Reference

1. *Bespalko V.P.* The terms of educational technology. M., 1989.
2. *Pedagogy. Pedagogical theories, systems, technology / Ed. S.A. Smirnova.* M., 2000.
3. *Makarova L.N.* High school teachers: personality, style, activity. At 2 pm: Monograph. Part 1. M., 2000.
4. *Makarova L.N., Sharshov I.A.* The professionalism of teachers and students: theory and technology: Monograph. M., 2005.
5. *Smirnov S.A.* Technology in Education // Higher education in Russia. 1999. № 1.
6. *Vilenskii V.Ya, Obratsov P.I., Uman A.I.* Technology-oriented vocational training in high school: Proc. allowance; 2nd ed. / Ed. V.A. Slastenina. M., 2005.
7. *Slastenina V.A. and others.* Pedagogy: Textbook manual / Ed. V.A. Slastenina M., 2002.
8. *Pidkasistii P.I.* Organization of educational and cognitive activity of students; 2nd ed., ext. and rev. M., 2005.
9. *Saveliev A.Ya.* New information technologies in education // Sovrem. executive. school. 1990. № 3—4.
10. *Smirnov S.A.* Pedagogy (teaching theories, systems, technology); 4th ed., rev. M., 2001.



УДК 159.9
ББК 88

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ОКАЗАНИЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ КУРСАНТАМ ВУЗОВ МВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЮЛИЯ ЮРЬЕВНА РАСТЯПИНА,

*инспектор отдела учета, анализа и контроля качества учебного процесса Управления учебно-методической работы,
адъюнкт заочной формы обучения кафедры юридической психологии*

E-mail: rastiapina.julya@yandex.ru;

ВЛАДИМИР ФЕДОРОВИЧ РОДИН,

доктор педагогических наук, профессор, академик РАЕН

Научная специальность 19.00.03 — психология труда, инженерная психология, эргономика

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье раскрывается понятие модели оказания психологической помощи курсантам вузов МВД РФ.

Ключевые слова: помощь, курсант, обучение, профилактика, результат.

Annotation. In article the concept of model of rendering psychological assistance to cadets of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation reveals

Keywords: help, cadet, training, prevention, result.

В процессе любого рода профессиональной деятельности возникают трудности, без преодоления которых она не может быть успешной. Наличие трудностей является причиной как низких профессиональных результатов, так и низкой удовлетворенности работников, а снижение удовлетворенности закономерно снижает и мотивацию к данному рода деятельности.

Трудности обычно выявляются либо самонаблюдением тех, кто их испытывает, либо с помощью внешнего наблюдения. В нашем исследовании использовался метод самонаблюдения курсантов, так как проводилось анкетирование, в ходе которого они самостоятельно указывали на те или иные имеющиеся в их деятельности профессиональные трудности.

При обучении в высшем учебном заведении системы МВД курсанты имеют дополнительные трудности в учебной деятельности. К ним могут относиться: переживания, обусловленные особым режимом обучения, неоптимальность взаимоотношений с другими курсантами, сложности во взаимодействии с офицерами, неумение организовать деятельность в условиях образовательного учреждения профиля МВД и др.¹

При оказании психологической помощи следует иметь в виду, что в состоянии любого кризиса человек

испытывает негативные чувства, которые отрицательно влияют на самооценку и самочувствие²:

1) тревога, как универсальное сопровождающее кризис чувство, возникает при любой значимой угрозе; сильная тревога создает замешательство, искаженные негативные суждения, сомнительные решения и пораженческое поведение, дезорганизует деятельность, приводит к неверному восприятию событий, оборонительному поведению;

2) беспомощность проявляется в снижении способности к ясному мышлению в связи с сильными эмоциями и перегруженности психических процессов — неспособности решать ответственные задачи;

3) стыд связан с чувством некомпетентности, неспособности справиться с ситуацией, зависимости от других со своими прежними возможностями;

4) печаль — результат переживания утраты, часть общей реакции горя;

¹ Грозная Т.А. Кризисные ситуации жизнедеятельности курсантов образовательных учреждений МВД России в проективных методиках // Вопросы психологии экстремальных ситуаций. 2011. № 2 С. 20—27.

² Ромек В.Г., Конторович В.А., Крукович Е.И. Психологическая помощь в кризисных ситуациях. СПб., 2004. С. 82.



5) чувство гнева направлено либо на себя, либо на другого человека, либо на ситуацию. Гнев включается в любой кризис, вызванный потерей, унижением или оскорблением; может вызывать развитие событий в худшую сторону;

6) противоречивость вызвана внутренней борьбой между потребностью в независимости и ощущением своей зависимости от других, потребностью в помощи.

МОДЕЛЬ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ И ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ КОРРЕКЦИИ

Рассмотрим декомпозицию такого элемента психологической помощи в условиях вуза МВД, как «психологическая профилактика». Назовем элементы этой системы:

1) меры по мониторингу, в частности, тестирование, анкетирование и другие формы психодиагностики; анализ персональных данных курсантов;

2) меры по превентивно-воспитательному воздействию, в частности превентивное консультирование, беседы, тренинги;

3) организационно-профилактические меры, например рекомендации по организационным вопросам;

4) профилактическая просветительская работа: лекции, семинары, практические занятия;

5) передача на консультирование тех, кто в нем нуждается (по результатам мониторинга).

В основе данной подсистемы, естественно, лежит мониторинг, так как именно в соответствии с результатами мониторинга, как правило, предпринимаются остальные меры профилактики. В какой-то степени отдельным от мониторинга элементом является просветительская работа, так как она осуществляется в плановом порядке, хотя ее ведение должно координироваться с результатами мониторинга, чтобы просве-

дательская работа акцентировалась на проблемных участках.

Взаимодействие элементов подсистемы графически представлено на рис. 1.

Перечислим элементы подсистемы психологической коррекции:

1) рациональная психотерапия: советы, интерпретация ситуации, увещевания; консультирование и групповые тренинги на основе рационального анализа ситуации.

2) личностно-ориентированные тренинги межличностных отношений и социально-психологической компетентности.

3) групповые дискуссии, в которых обсуждаются дальнейшие перспективы профессионального роста и развития.

4) рефлексия профессиональной биографии и ориентации, разработка альтернативных сценариев дальнейшего личностного и профессионального роста. Проектирование альтернативных стратегий профессионального развития, если в этом есть необходимость.

Поскольку данные элементы применяются в зависимости от результатов диагностики и при применении независимы друг от друга, по связям подсистема выглядит следующим образом (рис. 2).

Коррекция может осуществляться в простейшем случае уже при осуществлении психологического консультирования.

Перейдем к более подробному описанию подсистемы психологического консультирования.

МОДЕЛЬ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ КУРСАНТОВ

Психологическое консультирование курсантов предлагается проводить в форме краткосрочного психологического консультирования (до 15 сеансов).

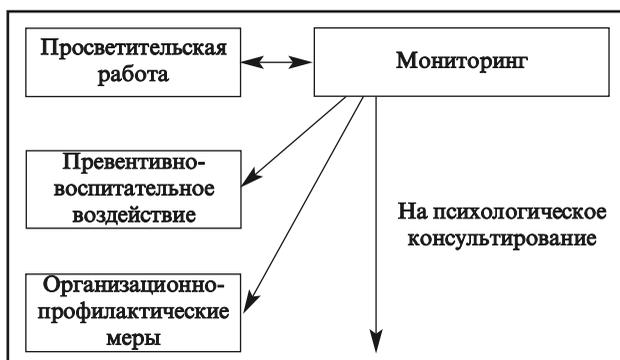


Рис. 1. Система психологической профилактики в условиях вуза МВД

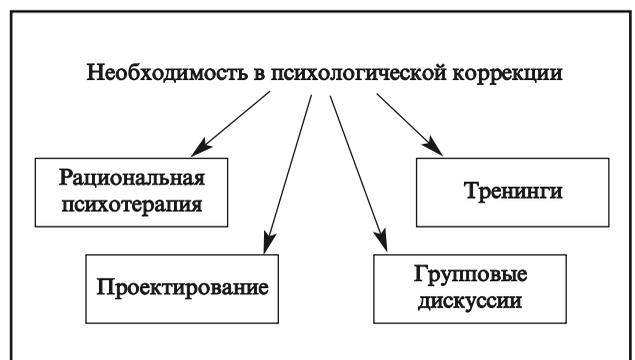


Рис. 2. Система психологической коррекции в условиях вуза МВД



Краткосрочное психологическое консультирование не требует особых условий проведения, занимает мало времени и требует меньше труда, что делает его применение оптимальным в условиях образовательных учреждений МВД.

Согласно исследованиям М.А. Кузнецовой³, модель краткосрочного психологического консультирования, адаптированная к работе с курсантами пограничных вузов, включает следующие компоненты:

- 1) анализ проявления трудностей в системе отношений курсанта;
- 2) выявление наиболее актуального запроса консультируемого;
- 3) исследование стратегии курсанта в преодолении трудностей;
- 4) создание условий для выбора консультируемым возможных стратегий преодоления трудностей;
- 5) создание нового опыта «здесь и сейчас» (на приеме);
- 6) мотивирование курсанта к применению нового опыта в реальной ситуации.

Функциональные компоненты модели реализуются в рамках трех последовательных этапов: 1) вводного (ознакомительного); 2) основного (психокоррекционного); 3) заключительного.

Как сообщает М.А. Кузнецова, применение модели краткосрочного психологического консультирования способствует: созданию психологических условий, располагающих курсантов к принятию ответственности за свою деятельность и реализацию ее смысла; развитию навыков прогнозирования и предотвращения конфликтных ситуаций как в коллективе, так и в личных отношениях; увеличению способности управлять проблемной ситуацией; возрастанию общей интернальности и конструктивности реагирования в трудных ситуациях, что подтверждает ее эффективность как метода преодоления психологических трудностей в условиях образовательных учреждений пограничного профиля⁴. Думается, что эту модель можно распространить и на вузы МВД.

Помимо этой специализированной модели, существует и общая модель психологического консультирования⁵.

- 1) стадия исследования проблем;
- 2) стадия определения проблем;
- 3) идентификация альтернатив;
- 4) планирование и критическая разработка выбранных альтернатив;

- 5) реализация выбранной альтернативы;
- 6) оценка и обратная связь.

Модель М.А. Кузнецовой не включает пунктов 5 и 6, так как она рассматривает ситуацию только одной консультации. В то же время, в условиях вуза МВД вполне можно провести серию из 3—4 консультаций; на повторных консультациях будет оцениваться именно реализация разработанного на первой консультации плана.

Модификацией общей модели является модель этапов консультирования Г.С. Абрамовой⁶:

- 1) структурирование (до 10 минут);
- 2) сбор информации в контексте темы;
- 3) желаемый результат;
- 4) выработка альтернативных решений;
- 5) обобщение предыдущих этапов (осуществляется переход от обсуждения к действию).

Суммируя вышеизложенные модели, можно сформулировать следующую модель краткосрочного психологического консультирования, которое, тем не менее, предполагает возможность повторных консультаций для оценки разработанных альтернатив:

- 1) анализ проявления трудностей в системе деятельности курсанта;
- 2) выявление наиболее актуального запроса консультируемого;
- 3) исследование стратегии курсанта в преодолении трудностей;
- 4) определение желаемого результата;
- 5) планирование и критическая разработка выбранных альтернатив;
- 6) мотивирование курсанта к применению разработанной альтернативы (переход к действию);
- 7) оценка и обратная связь результатов на повторной консультации.

Данная модель и взаимоотношение ее компонентов графически представлены на рис. 3.

Таким образом, поскольку консультация может быть осуществлена повторно, модель может быть циклической (при условии осуществления повторных консультаций).

³ Кузнецова М.А. Психологические трудности и их преодоление в процессе краткосрочного психологического консультирования у курсантов образовательных учреждений пограничного профиля: Автореф. дисс. ... канд. психол. наук. М., 2012. С. 5.

⁴ Кузнецова М.А. Указ. соч. С. 7.

⁵ Кочюнас Р. Основы психологического консультирования. М., 1999. С. 78.

⁶ Абрамова Г.С. Практическая психология. М., 1997. С. 56.

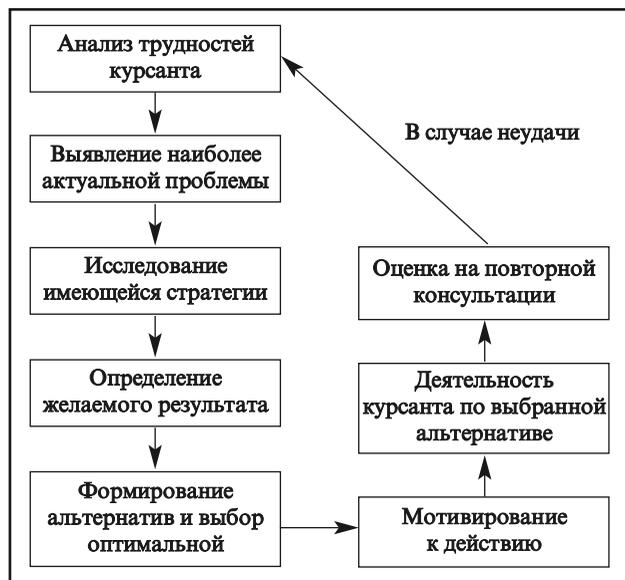


Рис. 3. Система психологического консультирования в условиях вуза МВД

ИТОГОВАЯ МОДЕЛЬ ОКАЗАНИЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Итоговая модель психологической помощи должна включать следующие шаги:

- 1) выявление имеющихся психологических трудностей (полная классификация трудностей будет дана во второй главе);
- 2) выявление наиболее актуальной проблемы курсанта как с помощью непосредственной беседы, так и с помощью более сложных методов психодиагностики, таких как тестирование, анкетирование, опросы;
- 3) выбор вида психологической помощи на основе данных, полученных на этапе психодиагностики (консультирование, психокоррекция, реабилитация);

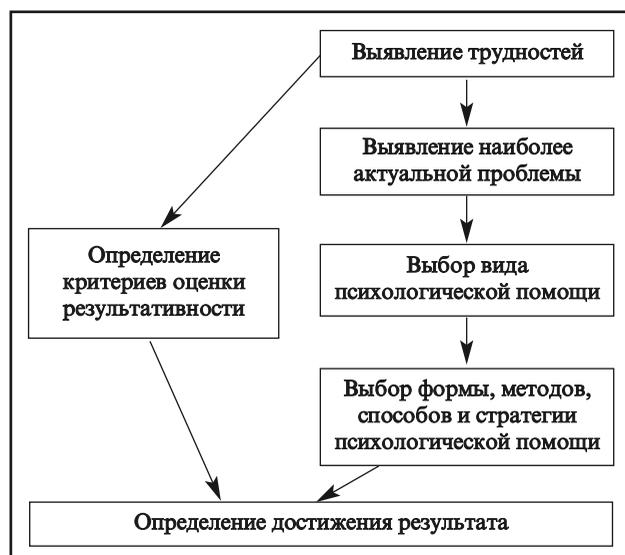


Рис. 4. Итоговая модель психологической помощи

4) выбор формы психологического воздействия — индивидуальное, коллективное, прямое, косвенное, вербальное, невербальное и т.д.;

5) определение методов, способов и стратегии психологического воздействия, исходя как из выбранного вида психологической помощи, так и результатов психодиагностики;

6) определение критериев оценки результативности проведенной психотерапии, которыми могут быть как изменения психологических качеств, которые можно измерить количественно тестовыми методами, так и качественные критерии — самооценка, ощущение преодоления внутреннего конфликта и т.д.;

7) определение достижения результата (результат должен быть определен исходя из данных анализа трудностей и из выбранного вида психологической помощи) — на основе выбранных на шаге 6 критериев определяется, достигнут ли желаемый результат.

Графически модель представлена на рис. 4.

Таким образом, по результатам проведенного исследования теоретических основ психологической помощи в вузе МВД, можно сделать следующие выводы.

1. Психологическая помощь курсантам — одна из основных задач психологической службы вуза МВД.

2. Психологическая помощь по своим задачам и формам существенно отличается на начальных курсах (когда осуществляется адаптация к обучению в вузе) и в конце обучения (когда осуществляется переход от обучения к практической деятельности).

3. Имеются специфические особенности профессии, которые необходимо учитывать при оказании психологической помощи: прежде всего ответственность принимаемых решений, высокая общественная значимость, повышенный риск при осуществлении профессиональных обязанностей. Все эти особенности порождают дополнительное психологическое напряжение у курсантов, что необходимо учитывать при оказании психологической помощи.

4. В общем виде, на наш взгляд, модель психологической помощи состоит из четырех элементов: психологическая профилактика, психологическое консультирование, психологическая коррекция, психологическая реабилитация.

5. Итоговая модель включает в себя последовательность действий по психологической помощи: от определения трудностей до выбора формы и метода помощи.

К ВОПРОСУ О РУССКОМ ИСКУССТВЕ НАЧАЛА XX В: ВЛИЯНИЕ ИСТОРИИ НА ТВОРЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО

АЛЕКСАНДР АНДРЕЕВИЧ ГАЛУШКИН,

директор МИИГУ им. П.А. Столыпина, кандидат технических наук,
Почетный работник науки и техники Российской Федерации;

НАДЕЖДА АЛЕКСАНДРОВНА МЕЩАНКИНА,

доцент кафедры культуры и искусств МИИГУ им. П.А. Столыпина
Научная специальность 17.00.09 — теория и история искусства

E-mail: mail@miigu.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предпринята попытка представить обзор основных тем в искусстве начала XX в.; показано соотношение исторических реалий того времени и творческого потенциала русской интеллигенции рубежа веков, а также переход к новому типу мировосприятия и отражения его в искусстве. Рассматривается появление нового вида искусства — сине-матографа как альтернативы театру и литературе.

Ключевые слова: серебряный век, искусство, литература, живопись, кино, сине-матограф, история, рубеж веков.

Annotation. Conducted attempt to make a review of the main subjects in art of the beginning of the 20th century. Also the ratio of historical realities of that time and creative potential of Russian intelligentsia of a turn of centuries and transition to new type of attitude and its reflection in art is shown. Emergence of the new type of art — cinematograph as alternatives to theater and literature is considered.

Keywords: silver age, art, literature, painting, cinema, cinematograph, history, turn of centuries.

На рубеже XIX—XX вв. появился феномен так называемого «серебряного века», в противопоставление «золотому веку» пушкинской и лермонтовской поры. В культурной сфере стали появляться новые направления, течения и творческие группировки. Вместе с тем, культуре «серебряного века» характерны изменения в творческом направлении, которые напрямую были связаны и с исторической ситуацией на рубеже веков. «А по набережной легендарной приближался не календарный, настоящий двадцатый век...», напишет А. Ахматова в «Поэме без героя»¹. Россия совершила серьезный рывок в науке, искусстве и культуре, что не могло не отразиться на сознании и творческом потенциале. Исторические реалии начала XX в. принесли серьезные изменения в жизни многих людей, в искусстве они также не могли не найти отражения.

Как известно, самые сложные времена — это времена перемен и революций. Как раз в этот период искусство как отражение духовного мира человека особенно чувствительно и трепетно реагирует на изменения вокруг. Именно поэтому стали затрагиваться более серьезные и глубокие философские темы: смысл жизни, предназначение человека и многое другое. Это обусловлено еще и тем, что творческая интеллигенция

переживала своего рода кризис — старые идеалы уже рухнули, а новые еще не были до конца сформированы. А понятия об идеалах и принципах жизни общества, соответственно, определялась государственным строем и политическим режимом того времени. Стоит добавить, что художники, литераторы стали черпать вдохновение не в окружающем мире, как это было раньше, а вне его. Это, скорее всего, можно объяснить тем, что творческая интеллигенция начала XX в. уже не видела в окружающей действительности того высокого, что предпочитали черпать реалисты. Теперь творческой лабораторией для художников становится их внутренний мир, а иногда и сюрреальность за его пределами.

Для живописцев рубежа веков свойственны иные способы выражения, чем у передвижников, иные формы художественного творчества — в образах противоречивых, усложненных и отображающих современность без иллюстративности и повествовательности. Художники мучительно ищут гармонию и красоту в

¹ Ахматова А.А. Сборник стихов «Поэма без героя». URL://http://www.modernlib.ru/books/ahmatova_anna_andreevna/poema_bez_geroya/read/



мире, который в основе своей чужд и гармонии, и красоте. Вот почему свою миссию многие видели в воспитании чувства прекрасного. Это время «канунов», ожидания перемен в общественной жизни породило множество течений, объединений, группировок, столкновение разных мировоззрений и вкусов. Но оно породило также универсализм целого поколения художников, выступивших после «классических» передвижников. Достаточно назвать только имена В.А. Серова и М.А. Врубеля².

Начало XX в. было ознаменовано тяжелыми потрясениями для страны. Россия пережила целый ряд потрясений: 1905 г., Русско-японскую войну 1904—1905 гг., Первую мировую войну 1914—1918 гг., Февральскую и Октябрьскую 1917 г., Гражданскую войну. Именно в такое, самое нелегкое время, люди и вспоминают о Боге. Эта тема не миновала и творческую интеллигенцию. Религиозная тема неоднократно поднималась и затрагивалась и в литературе и в живописи. Россия к этому времени уже прошла увлечение Ф. Ницше, прославившегося фразой «Бог умер», и учением А. Шопенгауэра — автора работ «Мир как воля и представление» и «Метафизика половой любви», что, в свою очередь, обусловило зарождение в конце XIX в. русской религиозной философии, основателем которой стал В.С. Соловьев (1856—1900). Стоить вспомнить образ Сергия Радонежского в живописи М. Нестерова и религиозные мотивы в произведениях М. Булгакова. Более того, очень сложным стало начало нового века в искусстве еще и потому, что влияние западных традиций модернизма и новых течений захватило и российских авторов.

Также не стоит забывать и о том, что культуре России этого периода свойственно явление синтеза искусств. Живопись начинает существовать на грани с архитектурой, в театре появляются элементы живописи и литературы. Многие авторы пишут свои произведения или непосредственно для театра или с элементами театральности. Некоторым из них приходится даже специально переделывать эпические произведения специально для сцены. В апреле 1925 г. М. Булгаков получил предложение инсценировать роман «Белая гвардия» для Художественного театра. К сбору труппы, к середине августа, автор представил пьесу. Это была инсценировка, сохранявшая в неприкосновенности основные события романа и его героев. В ходе многочисленных переделок, которые автор предпринимал и по собственной инициативе, и по инициативе театра,

из 16 картин в пьесе, получившей название «Дни Турбиных», было оставлено только семь.

Сильную конкуренцию театру начинает составлять и новый вид искусства, пришедший с Запада, — кинематограф. В России первые демонстрации нового изобретения состоялись весной 1896 г. в Петербурге — в летнем саду «Аквариум» и в Москве — в театре оперетты «Эрмитаж», летом и осенью того же года — в эстрадных театрах Киева, Харькова, Ростова-на-Дону, Нижнего Новгорода.

Кино можно назвать неким соединением различных видов искусств — визуального (живописи, архитектуры, скульптуры), с появлением звукового кино, а на начальном этапе — просто в сопровождении тапера аудиального (музыки). Можно сказать, что кино затрагивает эмоциональное восприятие, оказывает огромное психологическое воздействие. «Пока народ безграмотен, из всех искусств важнейшими для нас являются кино и цирк»³. Но народ не был настолько безграмотен, как считал вождь мирового пролетариата. И кино стало набирать популярность, составляя мощную конкуренцию театру, литературе и живописи. И, само собой, в кинематографе (тогда его называли синематографом) свое отражение нашли и исторические темы. Первым российским фильмом считается картина «Понизовая вольница» («Стенька Разин», «Стенька Разин и княжна»). Режиссером фильма выступил В. Ромашков, а сценаристом В. Гончаров. Руководство и финансирование фильма осуществлялось предпринимателем А. Дранковым. Как удалось пропустить сквозь цензуру тему про вольного казака Степана Разина, история умалчивает. Картина, естественно, прошла жесткую «чистку». Фильм «Стенька Разин» был немым, сцены длились буквально минуту, а сам фильм имел продолжительность около шести минут. Но зрелище для того времени было грандиозным, в «батальных» сценах были заняты около сотни артистов, и зрители шли в кинотеатр на премьеру потоком.

Связь кино и истории заключается не только в тематике фильмов, но и в том, что специфика того времени — активное вмешательство государства в культуру. Это была так называемая политическая цензура. Несоответствие этой цензуре могло грозить от запрета выпуска «искусства в массы» до очень неприятных последствий для самого автора.

² URL://<http://www.protown.ru/information/hidden/4721.html>

³ Беседа Ленина В.И. с Луначарским А.В. / Полн. собр. соч.; 5-е изд. Т. 44. С. 579.