

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОМНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 ОТ 22.12.2011 Г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 Г.

№ 1 (25) 2014 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - III № ФС 77-47916, 22.12.2011 г. is published monthly, the magazine has been published since January, 2012.

Главный редактор журнала

Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:

644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60х84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 10.02.2014 г.

Усл. печ. л. 7.11

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного

подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M. A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

Channov S.E., d.j.s., Saratov

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 10th of February, 2014.

Nominal print 7.11 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial is prosecuted

© Кизилов В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Законодательство о планировании публичной управленческой деятельности в РФ: состояние, основные тенденции и проблемы развития	3
Давыдов К. В.	
О некоторых аспектах административно-правового	
регулирования	21
Долгополов А. А.	
Проблемные вопросы определения объекта хулиганства	34
Качмазов О. Х., Цориева Е. С.	
Административно-правовые формы и методы регулирования	
экономической деятельности таможенных органов	44
Кобзарь-Фролова М. Н., Фролов В. А.	
Понятие и эволюция правовой и социальной	
сущности «виновности» и «невиновности»	54
Кобзарь-Фролова М. Н., Джаббаров Э. Б., Фролов В. А.	
К вопросу о повышении уровня профессионализма государственных служащих Российской Федерации	68
Крылова Е. Г.	
Организационно-правовые и тактические основы	
деятельности полиции по охране общественного порядка	
и общественной безопасности	82
Куянова А. В., Юрицин А. Е.	
Взаимодействие органов внутренних дел со средствами	
массовой информации: достоинства и недостатки	
действующих нормативных правовых актов	92
Тамбовцев А. И.	
Некоторые аспекты межрегионального государственного управления в современной России: от частного к общему	111
	111
Черкасов К. В. Рассмотрение судами дел о высылке иностранных граждан:	
к принятию Кодекса административного судопроизводства	125
Шерстобоев О. Н.	
1	

УДК 342:351

Давыдов К. В. / Davydov K. V.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПЛАНИРОВАНИИ ПУБЛИЧНОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ: СОСТОЯНИЕ, ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

LEGISLATION ON THE PLANNING OF PUBLIC MANAGERIAL ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONDITION, MAJOR TRENDS AND DEVELOPMENT PROBLEMS

Давыдов Константин
Владимирович,
к.ю.н., доцент Новосибирского юридического института,
г. Новосибирск,
davkon@yandex.ru

Выделены основные группы прогнозных и плановых актов на федеральном уровне, а также ключевые моменты современного механизма административно-правового регулирования прогнозно-плановой деятельности.

Отмечается, что порядок разработки и утверждения долгосрочных прогнозов в настоящее время так и не получил правовой регламентации, а также отсутствует официально утвержденная в качестве единого документа и реально действующая концепция долгосрочного социально-экономического развития страны.

Утверждается об отсутствии целесообразности в формализации долгосрочных программных плановых документов комплексного развития РФ.

Ключевые слова: законодательство о планировании, публичная управленческая деятельность, прогнозирование и планирование, плановая деятельность, стратегическое планирование.

Davydov Konstantin
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD in law), Associate
professor of Novosibirsk Law
Institute, Novosibirsk,
davkon@yandex.ru

The author distinguishes main groups of forward looking and planned acts at the federal level, as well as the key points of the modern mechanism of administrative-legal regulation of forecast-planning activity.

He notes that in the present the procedure for development and approval of long-term predictions still has not received legal regulation, and that there is no an officially approved as a single document and really functioning concept of long-term socio-economic development of the country.

The lack of expediency in the formalization of long-term program planned documents of the comprehensive development of the Russian Federation is alleged in the article.

Keywords: legislation on planning, public managerial activity, predicting and planning, planned activity, strategic planning.

Надлежащая организация и реализация управления (и особенно – управления публичного) невозможна без прогнозирования и планирования. Однако, по справедливому замечанию Е. В. Кудряшовой, складывается такое впечатление, что на эту проблематику в постсоветское время было наложено своего рода табу среди исследователей, в том числе – специалистов в юридической науке [17, 3]. Тема планирования – многогранна и весьма объемна. Поэтому данная статья посвящена лишь одному из ее аспектов – анализу состояния современного российского административного законодательства по этому вопросу. Сразу предлагаем определиться с терминологией. Подходов к определению категорий «прогнозирование» и «планирование» множество. Во избежание неопределенности и многозначности отметим: в дальнейшем в настоящей работе под прогнозированием будет пониматься такая функция (метод, этап, прием) управления, которая связана с формированием

представления о будущем состоянии объекта управления исходя из экстраполяции существующих на момент прогнозирования тенденций (закономерностей) его развития без их изменения. Принципиальное отличие планирования от прогнозирования усматривается нами в формулировании цели, задач и способов приведения объекта в необходимое субъекту состояние путем изменения закономерностей его развития.

Если ранее государственное планирование выступало конституционным принципом общественного строя, то в тексте Конституции РФ 1993 года мы не увидим терминов «план» и «прогноз». Так, согласно ст. 16 Конституции СССР 1977 года, руководство экономикой осуществлялось на основе государственных планов экономического и социального развития (подробнее по этому вопросу см. Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: Государственно-правовой аспект [19, 13]). В действующем Основном законе лишь упоминаются послания Президента РФ (ст. 84) и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ (ст.ст. 41, 71). Следовательно, Конституцию РФ 1993 года можно считать правовой основой прогнозно-плановой деятельности государства лишь с очень большой долей условности. Правовую основу территориального планирования в настоящее время составляют положения главы 3 (ст.ст. 9-28) Градостроительного кодекса РФ [2], а также некоторых иных федеральных законов [5]. Финансовое планирование опирается в первую очередь на Бюджетный кодекс РФ (далее - БК РФ) [1].

Ситуация же с отраслевым (межотраслевым) и комплексным административным планированием социально-экономического развития – сложнее. Роль законодательного фундамента такого планирования был призван сыграть Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон 1995 года) [4]. Названный правовой акт «легализовал» прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, концепцию социально-экономического развития РФ, а также программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Впрочем, Закон 1995 года так и не смог заложить полноценные основы плановой деятельности. К числу его концептуальных недостатков можно отнести: очевидный акцент на прогнозном начале (слово «план» даже не упоминается в тексте закона), а также упорное нежелание не только выработать единую систему прогнозно-плановых

актов всех видов и уровней с механизмом реализации, но даже определить их правовую природу. Неудивительно и симптоматично, что даже подзаконный акт того же 1995 года, определивший порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, был принят во исполнение не Закона 1995 года, но действовавшего в то время законодательства о поставках для федеральных государственных нужд [8]. Регулятивная слабость Закона 1995 года привела к экспансии отрасли финансового права, которое (особенно – по мере перехода к программно-целевой модели бюджетной деятельности) «перехватило» падающее знамя у административного законодательства в прогнозно-плановых вопросах. Как отмечает Л. В. Андреева, этот шаг законодателя был обусловлен в первую очередь тем, что Закон 1995 года не закреплял среди плановых документов долгосрочных целевых программ в системе среднесрочного планирования. Институт долгосрочных программ возник и до сих пор существует в рамках БК РФ [14].

Примечательно, что 12 мая 2009 года Президентом РФ был утвержден Указ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». По мнению некоторых авторов, он является «наиболее важным действующим стратегическим документом в сфере социально-экономического развития, имеющим комплексный характер и определяющий основные направления государственной политики на федеральном уровне на долгосрочную перспективу» [24, 19]. Представляется, что с этой точкой зрения невозможно согласиться. Во-первых, названный указ носит гриф «для служебного пользования» и не был официально опубликован, а, следовательно, уже в силу этого факта он не может претендовать на роль правового фундамента планирования публичного управления. Во-вторых, предмет его регулирования ориентирован преимущественно на сферу национальной безопасности. Наконец, в-третьих, содержание Указа № 536 совершенно не соответствует регулятивному минимуму плановой деятельности [22, 421-422]. Новейший же этап в развитии планового законодательства связан с принятием Президентом РФ в мае 2012 года целого ряда указов, содержащих концептуальные положения стратегического планирования развития российского государства и различных сфер общественной жизни.

Итак, в настоящее время на федеральном уровне можно выделить следующие основные группы прогнозных и плановых актов.

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ.

Данный прогнозный акт упоминается в Законе 1995 года и определяется как «система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-

экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей» (ст. 1 Закона). Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [13] (так называемая «Стратегия-2020»). Впрочем, как известно, последняя устарела еще до своего принятия, так как разрабатывалась в условиях, предшествовавших начавшемуся летом 2008 года мировому финансово-экономическому кризису. Потребность в новой концепции также была обусловлена и сугубой декларативностью содержания утвержденного в 2008 году документа, отсутствием хотя бы примерной системы мероприятий достижения поставленных целей. В течение 2011 года более 1000 экспертов под руководством ГУ-ВШЭ и РАН-ХиГС при Президенте РФ разрабатывали новый стратегический документ. Который, впрочем, так и не был утвержден каким-либо правовым актом. А, следовательно, остался аналитическим материалом неправового характера, экспертным заключением (на 864 страницы). Таким образом, на момент написания настоящей работы в РФ нет официально утвержденной в качестве единого документа и реально действующей концепции долгосрочного социально-экономического развития.

2. Прогнозы социально-экономического развития.

Закон 1995 года упоминает все виды прогнозов по времени действия: как долгосрочные, так и средне- и краткосрочные. Примером долгосрочного прогноза является разработанный в 2013 году Минэкономразвития РФ «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года». Подчеркнем, названный прогноз не был утвержден правовым актом и не был официально опубликован. БК РФ (ст. 173) закрепляет лишь прогнозы на текущий финансовый год и период не менее трех лет (т. е. краткосрочные и среднесрочные). Как результат, более или менее формализованы порядок разработки и утверждения лишь последних видов актов (см.: Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» [10]). А вот порядок разработки и утверждения долгосрочных прогнозов в настоящее время так и не получил правовой регламентации.

3. Программы социально-экономического развития.

Согласно ст. 1 Закона 1995 года, таковые являются «комплексными системами целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров». Примечательно, что названный Закон говорит лишь о

программах среднесрочного развития. Думается, отсутствие долгосрочных программ развития всего государства в принципе оправдано: по мере увеличения продолжительности действия планового акта вероятностность, гипотетичность его содержания возрастают. Что делает его скорее прогнозным документом. А ниша долгосрочного прогнозирования уже занята рассмотренными выше документами. Поэтому формализация долгосрочных программных плановых документов комплексного развития РФ вряд ли целесообразна. Здесь можно вспомнить, что и в СССР «первую скрипку» в системе именно планирования играли краткосрочные (на год) и среднесрочные (пятилетка) акты.

Стоит отметить, что последняя программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р [12] и прекратила свое действие в 2008 году. С тех пор среднесрочные программы не принимались. Видимо, существующая их модель показала недостаточную эффективность.

4. Основные направления деятельности Правительства РФ (ОНДП).

Правовая природа, порядок разработки и принятия данного акта также не формализованы (есть лишь упоминание об ОНДП в ст. 24 ФКЗ «О правительстве РФ» [3]). В настоящее время действуют утвержденные 31 января 2013 года Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года. Данный документ утвержден не правовым актом органа исполнительной власти (Правительства РФ), но должностным лицом - Председателем Правительства РФ. Следовательно, видимо, должен носить локальный характер. Впрочем, учитывая объем компетенции Правительства РФ, такая внутриведомственность в данном случае вряд ли возможна. Примечательно также, что ОНДП до 2018 года также не были опубликованы. Функциональная роль данного документа обозначена в его преамбуле - направленность на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596-606 и Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012 года. Впрочем, анализ его содержания позволяет сделать вывод: если названная задача реально и ставилась, то она совершенно не достигнута; содержание ОНДП сугубо декларативно и не закрепляет даже примерных мероприятий достижения предусмотренных указами Президента РФ целей. Думается, если существующая модель ОНДП не претерпит существенной эволюции, их ждет судьба многих других прогнозно-плановых актов (в том числе концепции долгосрочного развития, среднесрочных программ и т. п.). Т. е. не только фактическое, но и юридическое отмирание. Как признаются в беседах с корреспондентами федеральные государственные служащие, самой крупной победой при разработке ОНДП

является то, что удалось отстоять более компактный вариант документа: «30 страниц лучше, чем 200. Меньше места в мусорной корзине займут» [23, 20].

5. Государственные программы, федеральные целевые и ведомственные программы.

Как уже говорилось выше, институт долгосрочных программ зародился в недрах бюджетного законодательства (ст. 179 БК РФ) и был обусловлен, в том числе необходимостью консолидации программных документов. В дальнейшем в рамках административного законодательства формализуется феномен государственных программ. Под которыми, согласно легальному определению, понимаются «системы мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» (см.: п. 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 2.08.2010 г. № 588 [11]). По мере развития программного начала бюджета государственные программы становятся основным инструментом социально-экономического планирования, призванного связывать воедино его административное и финансовое начала (по данному вопросу см.: Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева [21]).

Согласно легальному определению, федеральные целевые программы (ФЦП) и межгосударственные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научноисследовательских, опытно-конструкторских, производственных социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ, а также инновационное развитие экономики (см. п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: утв. Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 [8]). Ведомственная целевая программа является документом, содержащим комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы. Ведомственная целевая программа является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры могут

включаться в доклад о результатах и об основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти (см. п. 4 Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: утв. Постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 г. № 239 [9]). Если какое-то время ФЦП играли основную роль в программно-плановой деятельности государства, то в настоящее время они во все большей степени включаются в государственные программы в качестве их элементов (наряду с подпрограммами и ведомственными целевыми программами).

Стоит также отметить, что в рамках государственных, федеральных целевых и ведомственных программ реализуется как отраслевое (обеспечение государственной безопасности, развитие пенсионной системы и т. п.), так и территориальное, комплексное планирование (например, развитие Курильских островов, Дальнего Востока и т. д.). Т. е. программы рассматриваются в настоящее время законодателем в качестве универсального инструмента для всех видов планирования.

6. Самостоятельное место в административном и финансовом планировании занимают так называемые приоритетные национальные проекты. Впервые они были закреплены в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы). Как справедливо отмечается в научной литературе, до настоящего времени нет специального нормативного правового акта, содержащего понятие национального проекта, требования к его разработке, утверждению и содержанию, контролю за его реализацией [14]. Впрочем, некоторые из обозначенных вопросов (в частности, контроль за реализацией нацпроектов) регулируются локальными актами, одобренными Президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных нацпроектов и демографической политике. По своей правовой природе нацпроекты представляют собой не единые правовые акты, но комплексы взаимосвязанных документов, имеющих различную правовую природу [20]. Сильными сторонами такого приема планирования было то, что нацпроекты позволяли сконцентрировать значительные ресурсы на наиболее важных направлениях (здравоохранение, образование, обеспечение жильем населения, развитие агропромышленного комплекса), обеспечив их первоочередным финансированием и президентским контролем за реализацией [14]. Примечательно, что формально-юридически нацпроекты сохраняют свое действие в рамках принимаемых в настоящее время по соответствующим вопросам государственных и федеральных целевых программ. Однако нетрудно заметить, что недостатки этого инструмента проистекают из его

достоинств и заключаются, опять-таки, в его слабой юридической регламентации. К тому же нельзя забывать и об экономико-политическом контексте: нацпроекты внедрялись в ситуации активного и успешного экономического развития, накопления государством значительных финансовых средств. С тех пор ситуация существенно изменилась и насколько эффективными нацпроекты окажутся в условиях экономической стагнации и неизбежных сокращений финансирования социальных сфер – покажет время.

7. Совершенно особую роль играют указы Президента РФ по вопросам стратегического планирования.

Прогнозно-плановые акты вроде посланий Президента РФ парламенту хорошо известны отечественному законодательству и управленческой практике (достаточно вспомнить ст. 84 Конституции РФ 1993 года). Однако принятые в мае 2012 года указы № 596-606 – новое политико-правовое явление. С юридической точки зрения здесь воспроизводятся все те вопросы, которые в принципе присущи институту президентского нормотворчества. Например, не будет преувеличением утверждение о том, что роль главы государства именно в административном планировании социально-экономического, политического развития не отражена не только в Законе 1995 года, но и в принципе в российском праве. С другой стороны, проблема «опережающего указного нормотворчества» Президента РФ уже не раз анализировалась Конституционным Судом РФ, который признал подобную практику соответствующей конституции при условии корректировки таких указов после принятых впоследствии федеральных законов. Думается, объем полномочий Президента РФ в сфере планирования требует определенной формализации. Хотя бы для того, чтобы выработать и закрепить юридический механизм реализации его стратегических плановых актов. А пока обозначенные указы, видимо, будут играть ту роль, которую должна была исполнять фактически утратившая силу Концепция долгосрочного развития страны. С тем существенным отличием, что стратегические ориентиры плановых актов Президента РФ, похоже, носят юридически-обязывающий характер (при отсутствии, повторим, конкретного механизма их реализации).

Завершая краткий обзор массива прогнозно-планового нормативного материала, необходимо отметить, что соответствующие нормы в настоящее время «рассыпаны» по множеству иных федеральных нормативных актов административно-правового характера, в том числе – в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7],

Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [6] и т. д.

Каковы же основные черты и тенденции современного механизма административно-правового регулирования прогнозно-плановой деятельности? По нашему мнению, здесь необходимо выделить следующие ключевые моменты.

1. Явное преобладание прогнозного начала со всеми вытекающими последствиями (в первую очередь – сугубо рекомендательным характером соответствующих предписаний).

Плановые императивные акты сохранились лишь в финансовой сфере (нормативные акты о бюджете) и в территориальном планировании (например, планы застройки). В административно-правовом планировании преобладают индикативные акты (по сути являющиеся теми же самыми прогнозами) и, по немецкой терминологии, «влияющие планы» [22, 422] (представленные в российском праве институтом долговременных целевых программ, федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ).

2. Разрозненность и неразвитость административного законодательства по вопросам планирования.

Вряд ли целесообразно (или даже возможно) соединение в одном акте высшей юридической силы правовых основ всех основных предметных видов управленческой плановой деятельности. Финансовое и территориальное направления планирования, а также планирование в сфере обеспечения обороны и безопасности – должны развиваться сравнительно самостоятельно, сообразно своей природе. Другое дело – планирование административное (как отраслевое, межотраслевое, так и комплексное). Здесь необходимы единые правовые стандарты, требования, единая концепция регулирования отношений по формированию, утверждению, реализации, контролю за исполнением планов и ответственности за соответствующие нарушения. С необходимой «прорисовкой» составных элементов. В настоящее же время, как уже говорилось выше, целые направления прогнозно-плановой деятельности вовсе не регламентируются законодательством. Очевидно, что Закон 1995 года не только не справляется с соответствующей ролью, но более того – изначально для нее не подходил.

3. Возрастание роли бюджетного планового законодательства.

Таковое имеет место как ввиду объективных причин (в условиях рыночной экономики плановая деятельность реализуется в первую очередь посредством осуществления государственных закупок), так и по описанным

выше субъективным причинам – слабости, разрозненности и неадекватности потребностям общества административного планового законодательства. И если первая группа факторов не подлежит изменению, то «ветхость» административного права должна быть устранена.

4. Постепенное увеличение горизонта планирования.

Если прогнозные акты в принципе могут быть ориентированы на сколь угодно большие периоды времени, то планирование предъявляет особые требования к публичному управлению – его ресурсной обеспеченности и последовательности. На первоначальном этапе становления постсоветской модели публичного управления планирование практически отмерло, реально сохранившись лишь в рамках ориентированного на один год закона о бюджете. То есть оно было представлено в очень узком сегменте – краткосрочного финансового планирования (здесь мы сознательно умолчим о тех юридических, экономических и организационных проблемах, которые имели место при формировании и исполнении таких планов). Однако со временем сроки планирования начинают увеличиваться. Так, в том же финансовом планировании это проявляется в переходе на трехлетние бюджеты, а в административном – в принятии средне- и долгосрочных программных актов. Что следует отметить в качестве серьезного шага вперед.

5. Отсутствие системности, административно-правового механизма прогнозно-плановой деятельности субъектов публичного права.

Таковое, не в последнюю очередь обусловленное отсутствием четкого понимания законодателем правовой природы планирования в целом и актов планирования в частности, проявляется во многих аспектах. Некоторые из предусмотренных законодательством прогнозных (плановых) актов не принимаются вовсе (вспомним среднесрочные программы социально-экономического развития РФ), какие-то из принятых фактически утратили силу (как, например, Концепция долгосрочного развития РФ до 2020 года). Думается, «отмирание» целых ветвей свидетельствует не только о неэффективности последних, но и об отсутствии системы обозначенных элементов. Другой противоположностью можно считать рассмотренные выше ситуации принятия прогнозно-плановых актов, порядок разработки и утверждения которых нормативно не урегулирован.

Нельзя сказать, что государство не предпринимает никаких попыток навести хоть какое-то подобие порядка в этих вопросах. Думается, важным направлением повышения единства следует признать шаги по консолидации плановых актов путем, например, включения федеральных целевых

программ в государственные программы. Нельзя не вспомнить и феномен национальных проектов, являющихся одновременно и «ядром», и «верхним этажом» программных документов (своего рода «программами в программах»). Впрочем, предпринятых шагов недостаточно для преодоления негативных тенденций.

Разбалансированность системы планирования проявляется не только «по горизонтали», но и «по вертикали»: во взаимоотношениях федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований. Как справедливо и удивительно откровенно заметил А. Г. Хлопонин на заседании Государственного Совета РФ, проходившего 21 июля 2006 года и посвященного теме механизма взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов: «Россия сегодня не обеспечена самым главным правовой основой для формирования единой системы регионального планирования и взаимоувязки федеральных и региональных аспектов. Это для такой большой страны, как Россия, конечно же, парадокс. То есть реализуемая региональная политика складывается не по плану, а как получится. Давайте попробуем назвать вещи своими именами. Фактически реализуемая в России региональная политика является не результатом осмысленного планирования, а скорее, суммой случайных последствий от реализации самых разных документов преимущественно отраслевой направленности. Так, конечно, дальше продолжаться не может» [15]. К сожалению, сделанные несколько лет назад замечания звучат более чем актуально.

Наконец, важнейшим аспектом и одновременно – итогом такой несвязности правовых средств планирования является если не полное отсутствие механизма их реализации, то, по крайней мере, пониженная эффективность последнего. Принятие майских указов Президента РФ в 2012 году, думается, помимо прочего, было своего рода отчаянной попыткой «подстегнуть» управленческую систему, увязшую в известных противоречиях и статике. Однако они сами обнажили как никогда ярко проблему отсутствия системности планирования и действенного механизма реализации плановых актов.

Подробный анализ всех этих проблем и формулирование возможных вариантов их решения выходят за рамки настоящей статьи. Однако в завершение позволим сделать одно замечание. В настоящее время отдельными исследователями предпринимаются усилия по формированию целостной научной концепции планирования. Из новейших работ по этой теме пальма

первенства, бесспорно, принадлежит следующей научной работе: Кудряшова Е. В. «Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования)» [18]. Безусловно, без научной основы дальнейшее развитие планировочной деятельности государства невозможно. Однако одним из основных недостатков существующих подходов, на наш взгляд, является, их явный западноцентризм. Думается, российская модель правового регулирования плановой деятельности должна основываться не только на европейском и североамериканском опыте, но и опыте динамично социально-экономически развивающихся стран Азии (который, в свою очередь, нередко основывается на творческой адаптации опыта прогнозно-плановой деятельности СССР). В качестве редкого (и, к сожалению, довольно лапидарного) исключения из обозначенного западноцентричного вектора можно назвать следующую научную публикацию – «Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования» [16].

Список литературы:

- 1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 2. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О правительстве РФ» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 4. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 5. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].

- 6. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 8. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 9. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 10. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 11. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 12. Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 13. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 14. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 16. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, страте-гического планирования и программирования: монография / Под науч. ред. С. Ю. Глазьева, Ю. В. Яковца. М., 2008.

- 17. Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты): Монография. М., 2011.
- 18. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): Монография / Е. В. Кудряшова. М., 2013.
- 19. Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: Государственно-правовой аспект. М., 1980.
- 20. Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства (Реформы и право. 2007. № 1) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2013].
- 21. Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева. М., 2012.
- 22. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. М., Юристъ, 2000.
- 23. Ситнина В. Эпоха развитого сценаризма // Коммерсант-Власть. 2013. 4 фев.
- 24. Чепурнова Н. М., Марков К. В. Проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в современной России // Актуальные вопросы административного и информационного права: материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. Г. Ф. Ручкиной, М. А. Лапиной М., 2013.

References:

- 1. Budget Code of the Russian Federation from July 31, 1998, No. 145-FL [Byudzhetnyi kodeks RF ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 2. Town Planning Code of the Russian Federation from December 29, 2004 No. 190-FL [Gradostroitel'nyi kodeks RF ot 29 dekabrya 2004 g. № 190-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 3. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 17, 1997 "On the Government of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17 dekabrya 1997 g. № 2-FKZ «O pravitel'stve RF»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

- 4. Federal Law No. 115-FL from July 20, 1995 "On State Predicting and Programs for Socio-economic Development in the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 20 iyulya 1995 goda № 115-FZ «O gosudarstvennom prognozirovanii i programmakh sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 5. Federal Law No. 310-FL from December 01, 2007 "On the Organization and Holding of the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympics Winter Games of 2014 in the City of Sochi, the Development of Sochi as a Mountain Climate Resort and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 1 dekabrya 2007 goda № 310-FZ «Ob organizatsii i provedenii XXII Olimpiiskikh zimnikh igr i XI Paralimpiiskikh igr 2014 goda v gorode Sochi, razvitii goroda Sochi kak gornoklimaticheskogo kurorta i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 6. Federal Law No. 275-FL from December 29, 2012 "On State Defense Order" [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 2012 goda № 275-FZ «O gosudarstvennom oboronnom zakaze»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 7. Federal Law No. 44-FL from April 05, 2013 "On the Contract System in the Procurement of Goods, Works and Services to Meet State and Municipal Needs" [Federal'nyi zakon ot 5 aprelya 2013 goda № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 8. RF Government Decision No. 594 from June 26, 1995 "On the Exercising of the Federal Law "On the Supply of Products for Federal State Needs" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 iyunya 1995 g. № 594 «O realizatsii Federal'nogo zakona «O postavkakh produktsii dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 9. RF Government Decision No. 239 from April 19, 2005 [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19 aprelya 2005 g. № 239]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 10. RF Government Decision No. 596 from July 22, 2009 "On the Procedure for Elaboration of the Prediction of Socio-economic Development of the

Russian Federation" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 iyulya 2009 g. № 596 «O poryadke razrabotki prognoza sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

- 11. RF Government Decision No. 588 from August 02, 2010 [Postanov-lenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2010 g. № 588]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 12. RF Government Order No. 38-o from January 19, 2006 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 19 yanvarya 2006 g. № 38-r]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 13. RF Government Order No. 1662-o from November 17, 2008 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 19 noyarya 2008 g. № 1662-r]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 14. Andreeva L. V. Procurement of Goods for Federal State Needs [Zakupki tovarov dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 15. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie State Government and Local Self-government, 2006, no. 8.
- 16. Foreign Experience of State Predicting, Strategic Planning and Programming: Monograph [Zarubezhnyi opyt gosudarstvennogo prognozirovaniya, strategicheskogo planirovaniya i programmirovaniya: monografiya]. Under scientific edition of S. Yu. Glaz'ev, Yu. V. Yakovets, Moscow: 2008.
- 17. Kudryashova E. V. *The Principle of Planning the Financial Activity of the State (legal aspects): Monograph* [Printsip planovosti finansovoi deyatel'nosti gosudarstva (pravovye aspekty): Monografiya]. Moscow: 2011.
- 18. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of the Legal Regulation of State Planning (through the example of the state financial planning): Monograph* [Sovremennyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya): Monografiya]. Moscow: 2013.
- 19. Kutafin O. E. *Planned Activity of the Soviet State: State-legal Aspect* [Planovaya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva: Gosudarstvenno-pravovoi aspect]. Moscow: 1980.
- 20. Matnenko A. S. Priority National Projects as a Method and Form of State's Budgetary Activity [Prioritetnye natsional'nye proekty kak metod i forma byudzhetnoi deyatel'nosti gosudarstva]. *Reformy i pravo Reforms and Law,* 2007, no. 1.

- 21. *Program Budget: Study Guide* [Programmnyi byudzhet: ucheb. posobie]. Under edition of Pofesssor M. P. Afanas'ev, Moscow: 2012.
- 22. Rikhter I., Shuppert G.F. *Judicial Practice on Administrative Law: Text-book* [Sudebnaya praktika po administrativnomu pravu: Uchebnoe posobie]. Translation from German, Moscow: Jurist", 2000.
- 23. Sitnina V. Period of Developed Scenariorsm [Epokha razvitogo stsenarizma]. *Kommersant-Vlast'*, from February 04, 2013.
- 24. Chepurnova N. M., Markov K. V. Problems of Administrative-legal Regulation of the State Strategic Planning and Predicting in Modern Russia [Problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya i prognozirovaniya v sovremennoi Rossii]. *Aktual'nye voprosy administrativnogo i informatsionnogo prava: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii Topical Issues of Administrative and Informational Law: Proceedings of the International Scientific-Practical Conference,* under edition of G. F. Ruchkina, M. A. Lapina.

Долгополов A. A. / Dolgopolov A. A.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

ABOUT SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION

Долгополов Александр
Александрович,
доктор юридических наук, начальник филиала ФГКУ «ВНИИ
МВД России» по Южному федеральному округу, полковник
полиции, г. Краснодар,
vnii-kk@mail.ru

Рассматривается роль и место правового сознания и правовой культуры в механизме административно-правового регулирования. Особо подчеркивается специфика административно-правового регулирования в виду того, что оно рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников. Акцентируется внимание на роли субъектов, осуществляющих правореализационный процесс.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовое регулирование, правореализующая деятельность, правовая культура, правовое самосознание.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг –2013)

Dolgopolov Aleksandr
Aleksandrovich,
Doctor of law, Head of the
branch of Federal State Owned
Institution "All-Russian Research Institute of the MIA of
the RF" in South Federal District, colonel of police, Krasnodar,
vnii-kk@mail.ru

The author considers the role and place of legal consciousness and legal culture in the mechanism of administrative and legal regulation. Here is especially emphasized the specificity of administrative-legal regulation, in view of the fact that it is designed mainly for such social relations, which exclude legal equality of their participants. Emphasis is given to the role of subjects that exercise law enforcement process.

Keywords: administrative-legal regulation, legal regulation, law enforcement activity, legal culture, legal self-consciousness.

Интенсивное развитие нашего общества сопровождается порой громкими скандалами, связанными с нарушением правовых норм, причем должностными лицами высокого уровня, сотрудниками правоохранительных органов, чиновников различного ранга. Достаточно упомянуть известные по публикациям в средствах массовой информации дела «Оборонсервиса», OAO «Росагролизинг», проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве, правонарушения в органах внутренних дел последних лет и ряд других. Возникает вполне закономерный вопрос: почему такое становится возможным? Ведь все отношения в указанных сферах деятельности жестко урегулированы соответствующими правовыми нормами, и, казалось бы, необходимо только их выполнять, но они не выполняются. Ответ на эти вопросы находится на поверхности, дело в пресловутом человеческом факторе, без учета которого практически ни одна правовая норма просто не будет работать. Научное сообщество юристов достаточно давно принялось исследовать названную проблему и вышло на такие научные категории как «правовое самосознание», «правовая культура». Однако до настоящего времени в юридической науке пока еще нет однозначного мнения о месте названных дефиниций в механизме правового регулирования. Рассмотрим взгляды ученых, как теории права, так и ученых административистов, на понятие «правовое регулирование», в том числе и административно-правовое, а также его механизм.

С. С. Алексеев отмечает, что категория «правовое регулирование» имеет основополагающее, ключевое значение для правоведения. На ее основе оказывается возможным, не отрываясь от юридической почвы и в полной мере используя исходные данные аналитической юриспруденции, еще в одном пункте – вслед за освещением правовых средств в статике – перейти рубеж сугубо юридической догматики, столь необходимой в области юридических знаний и все же узкой по своим теоретическим потенциям.

Отличительная черта правового регулирования состоит в том, что оно имеет свой, специфический механизм. Наиболее общим образом механизм правового регулирования может быть определен как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения.

В механизме правового регулирования как динамичной структуре выделяются три основных звена:

- 1) юридические нормы основа правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов;
- 2) правовые отношения, субъективные права и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость на плоскость конкретных, адресных субъективных юридических прав и обязанностей, и, следовательно, переключающие правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов носителей прав и обязанностей;
- 3) акты реализации прав и обязанностей, в соответствии скоторыми наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация (дело) [1, 264-266].

Признаком правового регулирования является единство правотворческой, правореализующей и правозащитной (правоохранительной) деятельности соответствующих органов и лиц. Без учета правоохранительной деятельности в условиях конфликта регулируемых правом социальных интересов (отношений) невозможно юридическое признание существования реального правового регулирования (права в действии). Неприменение санкции правовой нормы может сделать эту норму недействующей, т. е. фикцией, и само правовое регулирование при этом станет бессильным, т. е. фиктивным. Норма права без применения ее санкции станет подобной моральной, эстетической и т. д. норме и потеряет свою специфику, выраженную в особенности установленной в ней и применяемой государственными

и иными уполномоченными органами и лицами санкции – мере государственного принуждения (юридической ответственности). Без применения мер юридической ответственности правовое регулирование неполно, неидеально и, в конечном счете, не является самим собой, не соответствует своему назначению особенно в современном значительно негативном состоянии человеческого общества (терроризм, коррупция, алчность и т. д.), которое (состояние) препятствует достижению общей цели человеческого общества – его сохранения и устойчивого оптимального развития.

Правовое регулирование можно определить и как единство направляющей и закрепляющей правотворческой, правореализующей и правозащитной деятельности государства с участием общества. При этом надо заметить, что данное единство является правовым выражением единства государственной власти, в том числе и в правовом государстве, современная концепция которого к числу его основных признаков относит, наряду с принципом разделения властей, и дополняющий его (с определенным корректированием) принцип единства государственной власти [9, 194]. Таким образом, правовое регулирование – это деятельность государства и общества, осуществляемая в процессе подготовки и принятия норм права, их реализации в конкретных отношениях и применения государственного принуждения к правонарушителям с целью достижения стабильного в обществе правопорядка [10, 153].

Следовательно, правовое регулирование неразрывно связывается с правореализующей деятельностью, и это весьма убедительно, потому, что без «внедрения» правовых норм в общественную жизнь ни о каком регулирующем воздействии права речи идти не может.

Регулирование общественных отношений – главная функция права, его основная характеристика в действии, в движении, в процессе реализации его возможностей. Следовательно, механизм правового регулирования позволяет понять, как происходит трансформация требований норм права, правовых установлений в правомерное поведение субъектов, из каких стадий состоит этот процесс, на каких именно этапах происходят сбои, возникают препятствия для реализации права и как можно устранить эти препятствия.

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений. Главная их особенность состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления,

т. е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.

Закрепляя соответствующие правила поведения в сфере государственного управления, административное право придает управленческим общественным отношениям характер правоотношений [2, 24]. Исходя из этого, проявляются соответствующие особенности административно-правового регулирования, которые выражаются в механизме административно-правового регулирования. Механизм административно-правового регулирования может быть определен как система административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается административно-правовое воздействие на общественные отношения.

Административно-правовое регулирование, его механизм есть форма юридического опосредствования отношений, в которых одна сторона выступает в роли управляющего, а другая – управляемого. Такого рода отношения всегда предполагают известное подчинение управляемых объектов воле управляющих субъектов, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти. Специфика административно-правового регулирования заключается в том, что оно рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников.

Административно-правовое регулирование соответственно имеет свой специфический механизм, позволяющий осуществить воздействие административно-правовых норм на общественные отношения.

Ученые административисты включает в структуру механизма административно-правового регулирования следующие элементы:

- 1. Административно-правовые нормы как первичные элементы административно-регулирующего воздействия на общественные отношения.
- 2. Применение норм административного права субъектами права. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, поэтому как правоприменитель, так и другие субъекты, занимаются толкованием норм административного права.
- 3. Административно-правовые отношения, которые возникают в результате действия и применения норм административного права. Правоотношения завершают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений является, по сути, главной целью процесса административно-правового регулирования. Этому служат как созданные правовые нормы, так и их практическое применение к

конкретным отношениям. Административно-правовые отношения содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников отношений [8, 397-398].

Таким образом, мы видим, что как в теории права, так и в административно-правовой науке в механизм правового регулирования включаются правореализационные этапы, однако не делается акцента на роли субъектов осуществляющих правореализационный процесс. Не рассматриваются проблемы, связанные с уровнем правового сознания и правовой культуры должностных лиц, занимающихся применением правовых норм, и не рассматривается возможность включения в механизм правового регулирования таких категорий как правовое сознание и правовая культура.

Вместе с тем, на наш взгляд нам следует пристальней присмотреться к роли правового сознания и правовой культуры в механизме правового регулирования общественных отношений, особенно это касается должностных лиц государственных структур, которые в процессе правоприменения воплощают правовые нормы из абстрактных понятий в реальную жизнь. Ведь без добросовестной правореализующей деятельности право «мертво», а правоприменительная деятельность чиновников, обличенных властью, с извращенным представлением о праве опасна как для общества, так и для государства. Поэтому, как мы полагаем, весьма актуальным могут быть исследования в этой области, особенно научно обоснованные рекомендации ученых по методике формирования высокого уровня правосознания и правовой культуры у должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью.

В этой связи весьма интересны и важны взгляды ученых на понятия правовое сознание и правовая культура.

А. Б. Венгеров отмечает, что только тогда правотворческая и правоприменительная деятельность становится эффективной, когда в этих процессах, наряду с мощными самоорганизующимися началами, приоритетное место занимает и сознательное, организующее творчество, умная работа. При изучении этих сознательных и созидательных процессов в правотворчестве и правоприменении теория права формулирует тему правосознания и правовой культуры. Индивидуальное правосознание должностного лица, казалось бы, должно быть всегда ориентировано на исполнение закона, на активное продвижение правовых требований в жизнь. Но, увы, среди должностных лиц (многих чиновников) широко распространены эмоциональные представления о законе, который, по их мнению, что столб: свалить нельзя, а обойти можно [3, 559, 565].

Это обусловлено, прежде всего, тем, что правосознание индивидуума определяется совокупностью представлений выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни, оно не существует само по себе, оно взаимосвязано с другими формами сознания объективной реальности и взаимосвязано с моральными ценностями индивида, его представлениями о добре и зле, справедливости.

Правосознание есть часть (вид) общественного сознания, его содержанием являются те взгляды, убеждения, идеи, который относятся к праву. Право и правосознание – явления, находящиеся неразрывной связи. Право немыслимо без правосознания, хотя бы смутного или уродливого. Правосознание же немыслимо без права, которое является для него базой и отправной точкой. Право и правосознание – корреляты. Опираясь на право и являясь его коррелятом, правосознание в то же время имеет исключительно большое значение для законодательства, законности и правопорядка. Правосознание есть мощный фактор законотворчества, средство совершенствования законодательства, укрепления законности и правопорядка.

Формы выражения правосознания различны: признание, уважение, поддержка права, взгляды и убеждения, претендующие на реализацию в законодательстве, критика действующего законодательства, возражение против тех или иных его положении, протест, доходящий до его отрицания, до борьбы с ним, отношение к законности и правопорядку.

Актуально воспринимаются ныне слова И. А. Ильина: «Если современный человек склонен или сомневаться в значении родины, патриотизма и национализма, или просто отвергает все эти драгоценные основы жизни, о его сущности, о его глубоких источниках и о его жизненной необходимости – он вряд ли и вспоминает. Самое большее, о чем помышляет современный человек, – это о своих личных правах и привилегиях, а именно, как бы их закрепить за собой и расширить во все стороны, по возможности не подвергаясь судебным неприятностям; но в том, что действовавшее в стране право – закон, указ, полномочия, обязанность, запрет – не может жить и применяться вне живого правосознания, не может поддерживать и оберегать ни семью, ни родину, ни порядок, ни государство, ни хозяйство, ни имущество, об этом современный человек почти и не вспоминает» [6, 217].

Зрелость правосознания индивида, зависит от уровня его интеллектуальности, которая, однако, вовсе не является наследственным благоприобретением или замкнутой в самой себя ценностью. Она представляет собой тот особый склад ума и характера, который вырабатывается самим человеком в процессе практической деятельности, общения с другими людьми в условиях жизнедеятельности всего общества. Яркая интеллектуальность, своеобразие ее сознания, самобытность мышления, оригинальность действия всегда противостояли и противостоят тусклой посредственности, невосприимчивой к новому, неспособной к творческому дерзанию и активному созиданию [7, 374, 382].

Правосознание – это совокупность определенных взглядов, убеждений, идей, отражающих правовые потребности, интересы личностного и общественного развития. Правосознание охватывает знания о нормативно-правовых системах прошлых эпох, оценку действующего законодательства, представления о его возможных или необходимых совершенствованиях, различные правовые установки, связанные с теми или иными правовыми обычаями и традициями [4, 75].

Правосознание играет регулирующую роль и в процессе правореализации, в том числе при разрешении юридических дел, принятии правоохранительных актов, а также всех видов конкретных юридических решений. Тот факт, что исполнение правовых норм значительной частью людей (разной в разных условиях) осуществляется сознательно, в силу внутреннего убеждения, как раз и свидетельствует о регулирующей роли правосознания. Чем выше уровень правосознания, тем в большей мере оно проявляет эту свою роль приведения поведения в соответствие с целями и волей, выраженными в праве, тем крепче законность и правопорядок.

Правосознание неразрывно связано со многими социальными процессами, такими как нормотворчество, юридической практикой, деятельностью правоохранительных органов, культурным наследием общества, уровнем образования в обществе, индивидуальным воспитанием индивидуумов правоприменительного процесса, деятельность государственных органов, граждан и иных лиц по реализации норм права в конкретных правоотношениях, деятельность государства и общества по борьбе с правонарушениями.

Таким образом, правосознание представляет собой систему позитивных установок в области права, культуры, истории и т. д., присущих личности занимающейся правоприменительной деятельностью, способной дать объективную оценку определенному правовому явлению.

Особенно ощутимо значение индивидуального правосознания при применении норм права. Правоприменительная деятельность – это деятельность, осуществляемая в целях реализации нормативных предписаний. Она претворяет специальным аппаратом в соответствии с правосознанием лиц,

принимающих решение по вопросам применения норм права. Это обстоятельство нередко подчеркивается в законодательстве. Например, УК РФ при назначении наказания требует учитывать характер и степень общественной опасности преступления личность виновного и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (ст. 60 УК РФ). Реализация этого требования невозможна без индивидуального правосознания тех, кто решает вопрос о назначении наказания.

Индивидуальное правосознание – это правовые взгляды, понятия, представления и чувства отдельной личности, определяющие ее отношение к действующему праву, правопорядку к правовым установлениям и требованиям, в соответствии с которыми осуществляются субъективные права и исполняются юридические обязанности.

Несколько слов, на наш взгляд, следует сказать о правовой культуре. Правовой режим, обеспечивающий надлежащий уровень законности, неукоснительную реализацию прав и свобод человека, иных лиц, взаимную ответственность государства и личности, охватывается понятием правовой культуры. В обществе с высокой правовой культурой создаются надлежащие условия для реального выполнения государством своей обязанности обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие человека, утверждать право, демократию и справедливость. Ибо в таком обществе правовые конфликты проявляются весьма редко и разрешаются цивилизованным путем в рамках действующего законодательства. Никто не может строить свое благополучие за счет умаления прав и свобод других лиц.

Высокий уровень правовой культуры предполагает высокий уровень законности в деятельности государственных органов и должностных лиц. Исполнительная власть принимает надлежащие меры по реализации законов и иных нормативно-правовых актов в конкретных правоотношениях, исключает какие-либо факты проявления волокиты, бюрократизма, злоупотребления властью или служебным положением. Вся деятельность государственных органов и должностных лиц осуществляется под действенным контролем общественных объединений и средств массовой информации. Гласность и отсутствие цензуры создают условия для того, чтобы любые отступления исполнительной власти от закона становились бы достоянием широкой общественными органами. Кроме того, каждый гражданин наделяется правом обращения в судебные органы за защитой своего нарушенного законного интереса неправомерными действиями государственных органов или должностных лиц.

Такое общество, как правило, характеризуется правовой активностью своих граждан, которые широко используют предоставленные ему права и свободы в экономической, политической и социальной сферах. Благодаря такой активности граждане обеспечивают себя и общество необходимыми материальными и духовными благами, создают необходимые условия для эффективного действия политико-правовых сфер общества. При этом каждый гражданин обладает глубокими правовыми знаниями, имеет возможность получать квалифицированную помощь и активно борется с правонарушениями, допускаемыми другими лицами. Правовая культура предполагает правовую грамотность должностных лиц и граждан, умение и навыки пользоваться законами в практической жизни, высокую степень уважения, авторитета права, атмосферу законопослушания личности, внутреннюю потребность к соблюдению закона и социально-правовой активности [10, 144].

Правовая культура формируется под воздействием духовных, социальных, политических, экономических особенностей общества, состояния правовых взглядов и приоритетов общества, уровня развития его правовых институтов, а также под влиянием качества правового образования, эффективности деятельности правозащитных организаций.

На уровень правовой культуры, правового воспитания оказывают большое и не всегда позитивное влияние средства массовой информации.

Свобода слова – несомненное благо, реализующее свободу как ценность. Но в обществе, в котором нет должного представления об истинном содержании ценностей, свобода связывается скорее со своеволием, а свобода слова нередко приобретает манипулятивный характер. Это чревато тяжелыми последствиями, так как именно СМИ оказывают сильнейшее влияние на общественное сознание. Поэтому законы о свободах слова, печати должны предусматривать не только устранение ограничений для них, а и устанавливать ограничения, основанные на ясном и ответственном понимании свободы, не допускающем ее подмены суррогатами, манипуляцией сознанием и его развратом во всех его видах. Свобода слова как условие формирования сознания, в том числе и правового, не может использоваться в законном порядке, скажем, для унижения человека, этноса, расы и т. д. В этом отношении не потеряли актуальности высказывания Бориса Николаевича Чичерина, который в конце XIX столетия говорил о том, что малообразованная, разнузданная российская печать, являющаяся «вместилищем непереваренных мыслей, пошлых страстей, скандалов и клеветы», умственно развращает общество и «составляет самое больное место русского общества» [5, 125-126].

Правовая культура в современном государственно организованном обществе зависит в субъективном плане от: повышения общей и правовой культуры отдельных граждан и их объединений, их правового и морального сознания, утверждения социальной справедливости, совершенствования законодательства; профилактики правонарушений и, прежде всего, преступлений; упрочения законности и правопорядка, государственной дисциплины; уважения и всемерной защиты прав личности; массового просвещения и правового воспитания населения; подготовки высококвалифицированных кадров юристов; продуманного проведения правовой реформы и т. д. Однако имеется, как представляется, зависимость правовой культуры и от материальных (экономических) условий жизни общества и составляющих его групп, индивидов, которая может иметь решающее значение для ее повышения или, наоборот, понижения [9, 496].

Подводя некоторый итог изложенному, можно констатировать, что:

- правовое сознание и правовая культура отражают юридическую действительность и определяют в государстве уровень правотворчества, качество законодательства на всех его уровнях, а также состояние правоприменения, правопорядка, и качество деятельности правоохранительных органов;
- правовое сознание и правовая культура оказывают непосредственное воздействие на процесс правореализации, при этом могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на юридическую действительность;
- правовое сознание и правовая культура имеют нормативно-правовое значение для участников общественных отношений, они непосредственно воздействует на результат их поведения;
- правовое сознание и правовая культура присущи всем субъектам правоотношений как индивидуальным, так и коллективным, например личности и обществу в целом;
- низкий уровень правового сознания и правовой культуры является негативным фактором, который приводит к правовому нигилизму правовому инфантилизму, что, в конечном счете, деструктивно воздействует на правовые отношения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что категории правовое сознание и правовая культура являются неотъемлемой частью механизма правового регулирования, в том числе и механизма административно-правового регулирования, и могут быть выделены в его структуре, либо самостоятельно, либо в структурной его части, объединяющей в себе отношения связанные с реализацией правовых норм.

Список литературы:

- 1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002.
- 2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 2000.
 - 3. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2009.
 - 4. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2011.
- 5. Воспоминания Бориса Николаевича Чичерина. Земство и Московская Дума. М., 1994.
 - 6. Ильин И. А. О правосознании. Собр. соч. Т. 1. М., 1993.
- 7. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2009.
- 8. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М.: Норма, 2002.
 - 9. Сырых В. М. Проблемы теории государства и права. М., 2008.
 - 10. Сырых В. М. Теория государства и права. М., 2007.

References:

- 1. Alekseev S. S. Ascent to Law. Searches and Solutions [Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya]. Moscow: 2002.
- 2. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the Russian Federation* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2000.
- 3. Vengerov A. B. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2009.
- 4. Vengerov A. B. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2011.
- 5. Memories of Boris Nikolaevich Chicherin. Zemstvo and Moscow Duma [Vospominaniya Borisa Nikolaevicha Chicherina. Zemstvo i Moskovskaya Duma]. Moscow: 1994.
- 6. Il'in I. A. *About Legal Consciousness. Collected Works* [O pravosoznanii. Sobr. soch.]. Vol. 1, Moscow: 1993.
- 7. Kerimov D. A. *Methodology of Law: Subject-matter, Functions and Issues of the Philosophy of Law* [Metodologiya prava: Predmet, funktsii, problemy filosofii prava]. Moscow: 2009.

- 8. Starilov Yu. N. Course of General Administrative Law [Kurs obshchego administrativnogo prava]. Moscow: Norma, 2002.
- 9. Syrykh V. M. *Problems in the Theory of State and Law* [Problemy teorii gosudarstva i prava]. Moscow: 2008.
- 10. Syrykh V. M. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2007.

Качмазов О. X., Цориева Е. C. / Kachmazov O. Kh., Tsorieva E. S.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЪЕКТА ХУЛИГАНСТВА¹

PROBLEMATIC ISSUES OF DETERMINATION THE OBJECT OF HOOLIGANISM

Качмазов Олег Хазбиевич,

кандидат юридических наук, судья Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания, доцент,

koh@inbox.ru

Цориева Елена
Святославовна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры правовых
дисциплин СКГМИ (ГТУ), доцент.

Kachmazov Oleg
Khazbievich,
c.j.s. (PhD in law), Judge of the
Supreme Court of the Republic
of North Ossetia-Alania, Associate professor,
koh@inbox.ru

Tsorieva Elena
Svyatoslavovna,
c.j.s. (PhD in law), Associate
professor of the Chair of legal
disciplines at North Caucasian
Mining and Metallurgy Institute
(State Technological University), Associate professor.

Раскрывается авторская позиция по объекту хулиганства. Выявив различия категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность», авторы делают вывод, что родовым, видовым и основным непосредственным объектом хулиганства является общественный порядок.

Ключевые слова: хулиганство, преступления против общественного порядка, преступления против общественной безопасности, общественный порядок, общественная безопасность.

Here is disclosed the author's position on the object of hooliganism. Having identified the differences of the categories of "public order" and "public safety", the authors conclude that the generic, specific and main direct object of hooliganism is public order.

Keywords: hooliganism, crimes against public order, crimes against public safety, public order, public safety.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг –2013)

В работах ученых прошлых лет давалась подробная характеристика объекта хулиганства. При этом обращает на себя внимание весьма неоднозначное раскрытие содержания объекта этого преступления. И это несмотря на то, что ответственность за хулиганство в российском уголовном законодательстве имеет достаточно давнюю историю. Однако вряд ли это обстоятельство само по себе гарантирует единообразие мнений. Тем более в случае, когда определяется объект такого преступления как хулиганство. Во-первых, в ранее действовавших уголовных кодексах хулиганство относилось к разным видам преступлений. Во-вторых, при совершении хулиганства вред причиняется многим общественным отношениям. В-третьих, норма, предусматривающая уголовную ответственность за хулиганство, постоянно подвергалась изменениям, не обретя до сих пор стабильности. И, наконец, в-четвертых, во всех известных редакциях диспозиция соответствующей статьи всегда имела сложную юридическую конструкцию.

Учитывая, что в уголовно-правовой литературе дан подробный анализ различных точек зрения по поводу объекта хулиганства [9], считаем целесообразным привести основные из них, а также обозначить свою позицию по этой проблеме.

Отталкиваясь от структуры УК РФ родовой объект хулиганства можно определить как совокупность общественных отношений, обеспечивающих общественную безопасность и общественный порядок. Вопрос здесь в выработке единого подхода к понятию «общественный порядок» и «общественная безопасность», а также в соотношении родового, видового и непосредственного объекта хулиганства. Напомним, что статья 213 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за хулиганство, включена в главу 24 УК РФ «Преступления против общественной безопасности» раздела ІХ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Проблема состоит в том, является ли родовой объект единым для всех преступлений, находящихся в данной главе или же имеет место два самостоятельных родовых объекта.

В теории уголовного права вопрос о родовом объекте хулиганства является спорным. Применительно к ст. 206 УК РСФСР предлагалось несколько точек зрения. Одни ученые признавали факт существования нескольких самостоятельных родовых объектов, предусмотренных главой десятой УК РСФСР [7, 143; 10, 306]. В то же время отдельные исследователи считали, что предусмотренные в этой главе преступления имели единый родовой объект, указанный в самом названии главы [14, 348], или же что следует вести речь о двух

родовых объектах: а) общественный порядок и общественная безопасность и б) здоровье населения [12, 410]. В данном случае следует согласиться с учеными, которые считают, что в разделе ІХ УК РФ содержатся два родовых объекта – «общественная безопасность» и «общественный порядок», охватывающие разные общественные отношения, так же, как в главе десятой УК РСФСР имелись три группы самостоятельных общественных отношений: «общественный порядок», «общественная безопасность», «здоровье населения». Конечно, преступления против общественной безопасности и общественного порядка тесно между собой связаны, что и позволило законодателю объединить составы этих преступлений в одном разделе УК РФ. В то же время каждой из этих групп общественных отношений присуща определенная специфика.

Изложенное означает, что уяснение содержания понятия «общественный порядок» и его отграничение от понятия «общественная безопасность» является основным в решении вопроса об объекте хулиганства. Как мы уже отмечали, данная проблема достаточно обстоятельно исследована В. И. Зарубиным [9].

Понятие «общественный порядок» является в большей степени административно-правовой дефиницией. Между тем ее исследованию уделяли внимание и специалисты в области других отраслей права. Причем не все их определения общественного порядка были одинаковы.

Специалистами в области административного права понятие общественного порядка дано в широком и в узком смысле слова. В широком смысле слова – это совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всего круга социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. Соответственно общественный порядок как более широкая категория включает в себя и правопорядок. Примерно то же самое, но несколько иными словами сказано об общественном порядке в общей теории права. Здесь общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым). Авторы данного определения обращают внимание на то, что в понятие общественного порядка входят лишь социально значимые общественные отношения [16, 12].

Общеюридическое определение общественного порядка было предложено И. Н. Даньшиным: «Общественный порядок – это порядок волевых

общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества» [7, 68].

В узком смысле слова общественный порядок понимался как обусловленная интересами всего народа, регулируемая нормами права, морали, правилами общежития и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление народного достояния, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций [8, 7]. А. В. Серегин характеризовал общественный порядок как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности» [13, 4].

Указанные ученые по-разному расставляют акценты. Давая определение общественного порядка, М. И. Еропкин считал порядок общественным в зависимости от того места, где возникли и развивались (общественные места) охраняемые общественные отношения. Напротив, А. В. Серегин считал, что общественный характер «общественного порядка» предопределен содержанием общественных отношений, а не местом их реализации. Он также подчеркивал тесную связь общественного порядка и общественной нравственности.

Отличия в суждениях ученых по поводу содержания понятия «общественный порядок» на этом не завершаются. Некоторые правоведы в содержание понятия «общественный порядок» включают и общественную безопасность. Так, О. Н. Горбунова пишет: «Общественные отношения, которые создают в государстве обстановку спокойствия и безопасности, составляют систему волевых общественных отношений, совокупность которых можно назвать общественным порядком в узком смысле слова» [3, 118]. Аналогичные высказывания имели место и со стороны И. И. Веремеенко. Он считает, что общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой обусловленную потребностями развития общества «систему общественных

отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни» [2, 27].

Представители науки уголовного права также пытались дать определение общественному порядку, включив в него довольно широкий круг общественных отношений. К примеру, П. Ф. Гришаев пишет, что под общественным порядком следует понимать порядок, регулирующий отношения между членами общества, согласно которому каждый из них обязан соблюдать правила в обществе, закрепленные как в правовых нормах, так и в нормах морали. Соблюдение этих правил поведения всеми гражданами гарантирует общественную безопасность, то есть безопасные условия повседневной жизни и деятельности членов общества [6, 4].

В настоящее время высказываются точки зрения прямо противоположные тем, которые отстаивают О. Н. Горбунова и И. И. Веремеенко. Все они сводятся к тому, что общественная безопасность является более широким понятием и включает в себя общественный порядок. Например, А. В. Готовцев утверждает, что если «общественный порядок – это обеспечение безопасности людей, то общественная безопасность – это и сохранность имущества, и нормальная работа источников повышенной опасности, представляющих угрозу для человека и общества. Отсюда следует вывод, что понятие «общественная безопасность» несколько шире понятия «общественного порядка» [4, 13].

В литературе можно встретить и такие суждения, согласно которым между общественным порядком и общественной безопасностью фактически нет различий [11, 15].

Данные утверждения нельзя признать безупречными. Против них прямо высказались некоторые авторы [9]. Мы так же считаем, что в названии раздела IX УК РФ термины «общественный порядок» и «общественная безопасность» употребляются как равно родовые, за каждым из которых кроется самостоятельное содержание. Аналогично они употребляются и в ч. 1 ст. 2 УК РФ. К такому выводу приводит и детальный анализ других нормативных актов. В частности, содержание статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» [1] позволяет сделать вывод о том, что законодатель возложил на полицию, с одной стороны, охрану общественного порядка, а с другой – обеспечение общественной безопасности. Это может быть одним из доказательств того, что с позиций законодателя общественный порядок и

общественная безопасность - это разные, не включаемые в содержание друг друга понятия.

Мы полностью согласны со сформулированным В. И. Зарубиным определением общественного порядка. Под общественным порядком он понимает урегулированные нормами права и морали общественные отношения в своей совокупности, обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан [9].

Как правильно отмечает С. С. Яценко, если общественный порядок воплощается в создании обстановки общественного спокойствия, благоприятных внешних условий жизнедеятельности людей, что обеспечивает нормальный ритм общественной жизни, то общественная безопасность проявляется в создании безопасных условий при обращении с источниками повышенной опасности и проведении работ повышенной опасности [15, 19]. Существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность – только с использованием правовых и технических норм [5, 15].

Выявив различия категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность», мы приходим к выводу, что родовым, видовым и основным непосредственным объектом хулиганства является общественный порядок. Мы солидарны с учеными, которые считают, что указание законодателя в названии главы 24 VK РФ лишь на общественную безопасность следует считать юридической неточностью. Как было подчеркнуто, общественный порядок и общественная безопасность являются самостоятельными категориями, охватывающими обособленные группы общественных отношений. Кроме того, глава 24 УК РФ включена в раздел IX, где указан наряду с родовым объектом «общественная безопасность» родовой объект «общественный порядок», а в ст. 213 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за хулиганство, имеется прямое указание на основной непосредственный объект данного преступления - общественный порядок. Из буквального анализа статей УК РФ следует, что видовой объект, указанный в названии главы 24, - «общественная безопасность» - не находится в плоскости родового объекта хулиганства [9].

В теории уголовного права предложены несколько вариантов решения данной проблемы.

А. В. Куделич предлагает все преступления, содержащиеся в главе 24 УК РФ, перегруппировать в четыре самостоятельные главы: преступления против основ общественной безопасности; преступления, посягающие на общественное спокойствие; преступления, связанные с нарушением специальных правил безопасности; преступления, связанные с нарушением правил обращения с опасными предметами, веществами и материалами [11, 34]. Предложенная классификация хотя и заслуживает внимания, но вряд ли, по нашему мнению, является удачной. УК РФ традиционно оперирует категорией «общественный порядок». Эта категория достаточно часто используется в других нормативных правовых актах, в том числе в Конституции РФ. Ее исключение из УК РФ может привести, в какой-то степени, к несогласованности российского законодательства.

По мнению В. И. Зарубина для юридически точного определения видового объекта хулиганства следует внести изменения в главу 24 УК РФ, дополнив название главы указанием на общественный порядок. В этом случае удастся избежать некоторой двусмысленности. Кроме того, в будущем при реформе уголовного законодательства России им предлагается взять за основу положения модельного кодекса государств - участников СНГ. Авторы кодекса предлагают статью о хулиганстве включить в главу 27 «Преступления против общественного порядка и общественной нравственности». Преимущества данного подхода, по мнению В. И. Зарубина, заключаются в том, что, во-первых, показывается самостоятельность объектов «общественный порядок» и «общественная безопасность», а, во-вторых, подчеркивается связь общественного порядка с общественной нравственностью, а одна из задач укрепления общественного порядка состоит именно в охране нравственности нашего общества [9]. Следует отметить, что предложенный подход уже нашел отражение в УК Республики Беларусь (разд. XI, гл. 30, ст. 339) и УК Республики Таджикистан (разд. ІХ, гл. 25, ст. 237).

Изменения, предложенные В. И. Зарубиным, безусловно, устраняют существующую в названии раздела IX и главы 24 УК РФ неточность. Вместе с тем, по нашему мнению, создается неточность другая. Предложенный вариант изменений фактически приведет к тому, что названия раздела IX и главы 24 УК РФ будут полностью совпадать: «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Подобное допустимо только в случае, когда раздел состоит только из одной главы. В частности,

совпадают названия раздела XI и главы 33 УК РФ, раздела XII и главы 34 УК РФ. Что же касается раздела IX УК РФ, то в него, помимо преступлений против общественной безопасности, включаются преступления против здоровья населения и общественной нравственности, экологические преступления, а также преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта. Таким образом, название раздела IX УК РФ должно быть сформулировано таким образом, чтобы полностью охватывать своим содержанием все входящие в него главы. И если чисто филологически это сделать достаточно сложно, то в любом случае не должно быть полного совпадения названий раздела и какой-либо главы УК, входящей в этот раздел.

В этом плане более предпочтительной представляется позиция авторов модельного кодекса государств – участников СНГ, хотя и с некоторыми изменениями. Определяя место хулиганства в УК РФ, предлагаем дополнить раздел ІХ УК РФ главой 24¹ «Преступления против общественного порядка и общественной нравственности», переместив в него из главы 24 УК статьи 213 и 214 УК, а из главы 25 статьи 240-245 УК РФ с одновременным исключением из названия главы слов «и общественной нравственности». Этим самым в главе 24 будут собраны наиболее опасные преступления, действительно угрожающие общественной безопасности, а в главе 25 – преступления, посягающие на здоровье населения. В целом, при такой реорганизации глав 24 и 25 УК соответствующие главы (24, 24¹ и 25) в новой редакции точнее отразят объекты входящих в них преступлений.

Список литературы:

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»
 // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 2. Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3.
- 3. Горбунова О. Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Т. XIX. Серия юридическая. Вып. 8. Часть 2. Иркутск, 1967.
- 4. Готовцев А. В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

- 5. Гранин А. Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Киев, 1975.
- 6. Гришаев П. Ф. Преступления против общественной безопасности. М., 1959.
- 7. Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М., 1973.
- 8. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951.
- 9. Зарубин В. И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал российского права. 2001. № 8.
 - 10. Игнатов А. Н. Курс советского уголовного права. М., 1971. Т. 6.
- 11. Куделич А. В. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
 - 12. Научный комментарий к УК РСФСР. Свердловск, 1964.
- 13. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.
 - 14. Советское уголовное право. Часть Особенная. М., 1964.
- 15. Яценко С. С. Ответственность за преступления против общественного порядка. Киев, 1976.
- 16. Яценко С. С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. – Киев, 1986.

References:

- 1. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.
- 2. Veremeenko I. I. The Essence and Concept of Public Order [Sushchnost' i ponyatie obshchestvennogo poryadka]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo Soviet State and Law*, 1982, no. 3.
- 3. Gorbunova O. N. Towards the Question of Determination the Concept of "Public Order" in the Soviet Science of Administrative Law [K voprosu ob opredelenii ponyatiya «obshchestvennyi poryadok» v sovetskoi nauke administrativnogo prava]. *Proceedings of the Irkutsk State University*, vol. XIX, Juridical Series. Issue no. 8, part 2, Irkutsk: 1967.

- 4. Gotovtsev A. V. *Organizational and Legal Issues of Interaction of Police and Internal Troops in the Protection of Public Order*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Organizatsionno-pravovye voprosy vzaimodeistviya militsii i vnutrennikh voisk v okhrane obshchestvennogo poryadka: Avtoref. diss. ... kand. yurid. Nauk]. Moscow: 2000.
- 5. Granin A. F. *Theoretical Issues of Socialist Legality in the Activity of Internal Affairs Bodies*: thesis abstract of a Doctor of law [Teoreticheskie voprosy sotsialisticheskoi zakonnosti v deyatel'nosti organov vnutrennikh del: Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nauk]. Kiev: 1975.
- 6. Grishaev P. F. *Crimes against Public Safety* [Prestupleniya protiv obshchestvennoi bezopasnosti]. Moscow: 1959.
- 7. Dan'shin I. N. *Criminal-law Protection of Public Order* [Ugolovno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka]. Moscow: 1973.
- 8. Eropkin M. I. *Management in the Field of Public Order Protection* [Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka]. Moscow: 1951.
- 9. Zarubin V. I. The Concept of Public Order as an Object of Hooliganism [Ponyatie obshchestvennogo poryadka kak ob"ekta khuliganstva]. *Zhurnal rossiiskogo prava Journal of Russian Law*, 2001, no. 8
- 10. Ignatov A. N. *Course of Soviet Criminal Law* [Kurs sovetskogo ugolovnogo prava]. Vol. 6, Moscow: 1971.
- 11. Kudelich A. V. *Criminal-law Protection of Public Order in Modern Russia*: thesis abstract of a Doctor of law [Ugolovno-pravovaya okhrana obshchest-vennogo poryadka v sovremennoi Rossii: Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nau0]. Moscow: 2000.
- 12. *Scientific comment to the RSFSR Criminal Code* [Nauchnyi kommentarii k UK RSFSR]. Sverdlovsk: 1964.
- 13. Seregin A. V. *Soviet Public Order and Administrative-legal Means of its Strengthening* [Sovetskii obshchestvennyi poryadok i administrativno-pravovye sredstva ego ukrepleniya]. Moscow: 1975.
 - 14. Soviet Criminal Law. Especial Part. Moscow: 1964.
- 15. Yatsenko S. S. *Responsibility for Crimes against Public Order* [Otvetstvennost' za prestupleniya protiv obshchestvennogo poryadka]. Kiev: 1976.
- 16. Yatsenko S. S. *Criminal-law Protection of Public Order. Comparative-legal Aspect* [Ugolovno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka. Sravnitel'no-pravovoi aspect]. Kiev: 1986.

Кобзарь-Фролова М. Н., Фролов В. А. / Kobzar'-Frolova M. N., Frolov V. A.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

ADMINISTRATIVE-LEGAL FORMS AND METHODS FOR REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY OF CUSTOMS BODIES

Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна, доктор юридических наук, профессор кафедры таможенного права Российской таможенной академии, г. Люберцы, Московская обл.,

MargoKFMN@Yandex.ru

Фролов Вячеслав
Александрович,
аспирант Российской таможенной академии, г. Люберцы,
Московская обл.,
glotozop2@yandex.ru

Отмечается, что формы экономической деятельности таможенных органов регламентируются не только российскими административно-правовыми актами, но и административно-правовыми нормами международного значения.

Приводятся основания классификации правовых форм экономической деятельности таможенных органов. Раскрывается содержание в сущностной характеристике методов экономической деятельности таможенных органов.

Утверждается, что наиболее распространенными административно-правовыми методами экономической деятельности таможенных органов являются контроль и надзор.

Ключевые слова: таможенные органы, формы экономической деятельности таможенных органов, административно-правовые методы деятельности, таможенный контроль, таможенный надзор.

Kobzar'-Frolova Margarita
Nikolaevna,
Doctor of law, Professor of the
Department of customs law at
Russian Customs Academy,
Professor, Moscow region, Lyubertsy,
MargoKFMN@Yandex.ru

Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
Glotozop2@yandex.ru

Here is noted that forms of economic activity of customs bodies are governed not only by Russian administrative-legal acts, but also by administrative-legal norms of international importance.

The authors provide grounds for classification of legal forms of economic activities of customs bodies. The content is disclosed in the essence description of the methods of customs bodies' economic activity.

The authors allege that the most common administrative-legal methods of economic activities of customs bodies are control and supervision.

Keywords: customs bodies, forms of economic activity of customs bodies, administrative-legal methods of activity, customs control, customs supervision.

Создание Таможенного союза не только способствовало укреплению экономических связей между государствами-участниками, повысило товарооборот, но и опосредовало необходимость совершенствования форм и методов регулирования деятельности таможенных органов в пунктах пропуска товаров, транспортных средств через таможенную границу. Регулирование – это административно-правовая функция управления, обеспечивающая равновесное состояние институциональных образований экономической системы, выполнение политических, социальных, экономических и других основных задач внутреннего и внешнего значения. Административно-правовое регулирование может быть объяснено, как регламентированная нормами права управленческая деятельность наделенных властными полномочиями публичных субъектов по выполнению своих основных задач и функций.

В управлении экономикой принимают участие различные органы исполнительной власти. На федеральном уровне это: Правительство Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического

развития Российской Федерации, а также федеральные службы: Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба и др. От координации их действий зависит успех экономической политики государства.

Таможенные органы России (ФТС России) – исполнительный орган власти, наделенный полномочиями в области таможенного регулирования и реализации таможенной политики государства. Одним из наиболее важных критериев эффективности деятельности ФТС России является выполнение установленных Правительством РФ прогнозных показателей по наполнению доходной части федерального бюджета. В 2012 году таможенными органами в федеральный бюджет перечислено 6 581,04 млрд. рублей, что более чем на 10 % превышает аналогичный показатель 2011 года [5].

Таможенные платежи, администрируемые ФТС России, составляют более половины поступлений федерального бюджета. В 2012 году их доля в бюджете Российской Федерации составила 50,5 %, что почти на 10 % превысило аналогичный показатель поступлений налоговых платежей, входящих в систему налогов и сборов и администрируемых налоговыми органами России (в 2012 году в Федеральный бюджет поступило 12 845,49 млрд. рублей, из них привлечено: ФТС – 6 581,04 млрд. рублей, ФНС – 5 160,12 млрд. рублей).

Структура платежей в 2012 году, как и в предыдущий год, характеризуется высокой долей экспортной составляющей. Доля платежей, взимаемых при экспорте товаров, составила 62,3 % (в 2011 году – 62,4 %), что указывает на продолжающееся усиление экспортной зависимости экономики России [6].

Экономическая деятельность таможенных органов не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретные действия, формы, методы, отражающие содержание и специфику этой деятельности. Применительно к деятельности таможенных органов форма является способом выражения государственно-правового содержания деятельности таможенных органов, т. е. всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфический орган власти. Руководство деятельностью ФТС России осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство РФ наделило таможенные органы полномочиями по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела.

Правовая форма управленческой деятельности таможенных органов существенно отличается от других правовых форм их деятельности тем, что посредством правовых форм практически организуется осуществление задач и функций таможенных органов; повседневное практическое руководство

деятельностью органов, входящих в систему (региональных таможенных управлений (РТУ), таможенных постов (ТП), таможен), регулирование, контроль и другие функции на основе и во исполнение законов.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в соответствии с положениями пункта 1 статьи 2 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [2] таможенное регулирование в Российской Федерации в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации.

Характерные черты правовых форм деятельности таможенных органов наиболее отчетливо проявляются в государственно-властных, исполнительно-распорядительных, организационно-направленных, контрольных действиях.

Формы экономической деятельности таможенных органов в силу их направленности весьма многообразны. Выбор в конкретной ситуации тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На содержание принимаемого управленческого решения в экономической деятельности могут оказывать влияние следующие факторы: характер компетенции органа (РТУ, ТП, таможни) или должностного лица, принимающего решение (осуществляющего закрепленные по его должности действия); уровень правовой регламентации между субъектами; субординация субъекта; характер управленческих связей (прямое или оперативное управление); особенности управляющего воздействия; внутренне или внешнее взаимодействие; конкретные цели совершаемой экономической деятельности; характер решаемых в процессе экономической деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

Все используемые таможенными органами и их должностными лицами формы при осуществлении экономической деятельности подчинены главным целям деятельности ФТС России. Поэтому они избираются ФТС и органами, входящими в ее структуру не произвольно. Как правило, формы деятельности государственных органов регламентируются административноправовыми нормами (например, в актах, касающихся правового положения того или иного органа управления, в должностных инструкциях, регламентах). Формы деятельности таможенных органов, в том числе экономической деятельности регламентируются не только российскими административно-

правовыми актами, но и административно-правовыми нормами международного значения, например, административным договором – Таможенным кодексом таможенного союза [1], принятым Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств.

Выбор конкретной формы деятельности таможенных органов подчинен определенным закономерностям, а также назначению и функциям деятельности (в частности экономической); содержанию и характеру разрешаемых вопросов; направлениям; целям воздействия; особенностям конкретного объекта и др.

Большинство теоретиков административного права все формы управленческой деятельности разделяют на правовые и организационные (неправовые). Известно, что правовые формы влекут за собой наступление юридических последствий в виде возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений в экономической деятельности таможенных органов.

Все разнообразие правовых форм экономической деятельности таможенных органов можно классифицировать по следующим основаниям:

По содержанию: правотворческая (определение направлений таможенной политики, выработка правовых норм – издание нормативных (подзаконных) актов таможенных органов (распоряжений, приказов), правовых актов, регламентирующих толкование правовой нормы (например, инструкций о порядке исчисления таможенных пошлин, порядке заполнения деклараций и др.); правоприменительная (выявление правонарушений, пресечение контрабанды, защита таможенной границы, обеспечение экономической безопасности государства и др.).

Акты управления таможенных органов, направлены на экономическую деятельность таможенных органов и предназначены регулировать общественные отношения в установленной сфере деятельности или решать конкретное управленческое дело, а также определять персональное поведение субъекта (адресата).

По целям: внутренние (подбор кадров, обучение, аттестация, делопроизводство, управление внутри организационной структуры); внешние (выполнение возложенных на орган задач и функций).

По способу выражения: письменные и устные (как правило, в виде знаков или символов: «таможня», «зона таможенного контроля» и др.)

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они и в максимальной степени претендуют на

обозначение их в качестве административно-правовых форм. Например, межправительственными и межгосударственными административно-правовыми актами (договорами) регулируются особенности зачисления и распределения ввозной таможенной пошлины, таможенные процедуры, приказами ФТС России регулируются особенности заполнения таможенных деклараций и др.

К правовым формам управления относят также лицензирование и мониторинг. *Лицензия* – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем вида деятельности. Их перечень закреплен Постановлением Правительства от 21 ноября 2011 № 957 [4]. Таможенные органы не входят в указанный перечень. Однако при проведении отдельных таможенных процедур таможенные органы вправе требовать предоставление лицензии, сертификатов, разрешения и (или) иных документов, необходимые для выпуска товаров в соответствии с ТК ТС и (или) иными международными договорами (пункт 1 статьи 195 ТК ТС).

Мониторинг – (от лат. monitor) есть составная часть управления, и выражается в непрерывном наблюдении за экономическими объектами, анализе их деятельности. Таможенные органы в соответствии с Законом 311-ФЗ уполномочены осуществлять мониторинг деятельности экономических операторов в части соблюдения условий присвоения такого статуса (статья 94 ТК ТС).

Неправовые формы управленческой деятельности таможенных органов не влекут наступление юридических последствий, однако являются весьма распространенными и совершаются на основе и во исполнение правовых предписаний. К ним можно отнести:

- проведение организационных мероприятий: инструктирование сотрудников; совещания; составление планов мероприятий по проведению таможенного контроля; разработка наглядной информации для субъектов таможенных правоотношений; консультирование; обобщение и распространение положительного опыта работы и др.
- сбор и обработка информации (например, для АИС таможенных органов);
- осуществление материально-технических работ (например, составление различных справок, отчетов, делопроизводство, оформление документов).

Формы управленческой деятельности непосредственным образом связаны с методами правового регулирования и выражаются через них. Методы – это совокупность приемов и способов, а также средств, которые применяются Таможенными органами для успешного решения поставленных перед

ними Правительством РФ задач и, позволяющие применять наиболее эффективные средства воздействия на участников внешнеэкономической деятельности. Методы деятельности таможенных органов весьма разнообразны, что дает возможность их типизировать в интересах выявления наиболее значимых свойств и специфических черт.

Главным содержанием в сущностной характеристике методов экономической деятельности таможенных органов является:

- органическая связь с целевым назначением этого вида деятельности;
- выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие на отношения в установленной сфере деятельности;
 - имеют юридически-властный характер;
- используются таможенными органами в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции;
 - не могут быть обезличенными, направлены на конкретного адресата.
- в них выражен государственный (публичный) интерес, воля государства и др.

Выбор конкретных административно-правовых методов экономической деятельности таможенных органов находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъекта – РТУ, ТП, таможни, но и от особенностей объекта воздействия (статуса объекта, формы собственности и т. п.).

В соответствии с Постановлением Правительства от 26 июля 2006 г. № 459 ФТС России применяет следующие административно-правовые методы:

- осуществляет контроль и надзор в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля и др.;
- определяет порядок ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а также порядок ведения реестра банков, иных кредитных и страховых организаций, банковские гарантии которых принимаются таможенными органами в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- совместно с Минфином России определяет порядок контроля таможенной стоимости товаров;
- разрабатывает и утверждает порядок и технологии производства таможенного оформления;

- ведет таможенную статистику;
- информирует и консультирует;
- осуществляет ведение товарных номенклатур внешнеэкономической деятельности;
- организует проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности и многое другое [3].

Наиболее распространенными административно-правовыми методами экономической деятельности таможенных органов являются контроль и надзор.

Контроль (от франц. controle – проверка) – составная часть экономической деятельности таможенных органов, заключающаяся в проверке соответствия действий субъектов таможенных правоотношений необходимому состоянию, предусмотренными правовыми актами, а также международными договорами, соглашениями. Контроль тоже имеет определенные формы (сплошной, выборочный, тематический; текущий, последующий; плановый и внеплановый и т. п.)

Надзор как составная часть экономической деятельности таможенных органов, представляет собой разновидность контроля, в котором преобладают наблюдательные функции. Особенностью надзорной деятельности ФТС России является то, что надзор осуществляется непосредственно, ежедневно, без вмешательства в деятельность декларантов. Таможенные органы также ведут надзор в порядке иерархической подчиненности (за деятельностью РТУ, ТП, таможен и их должностных лиц).

Административно-правовые средства и методы реализации задач и функций, применяемые таможенными органами в экономической деятельности, весьма разнообразны. Как правоохранительные органы – таможенные органы успешно применяют такие административно-правовые методы как убеждение и принуждение (однако это отдельная большая тема для научного исследования и описания).

Для целей предупреждения и пресечения правонарушений в соответствии с положениями пункта 2 и 3 статьи 2 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» применяются меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, затрагивающие внешнюю торговлю товарами, предусмотренные международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, и принимаемыми в соответствии с указанными договорами актами органов

Таможенного союза. В случаях и порядке, которые предусмотрены международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, актами органов Таможенного союза, Российская Федерация применяет отдельные меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения в одностороннем порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Важным средством предупреждения и пресечения правонарушений в таможенной сфере является контроль, проводимый таможенными органами в области таможенного дела, валютный, транспортный, контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, санитарно-карантинный и др.

В преддверии подготовки к XXII Олимпийским и XI Паралимпийским зимним играм в г. Сочи ФТС России разработало специальные таможенные процедуры контроля и правила помещения товаров под специальную таможенную процедуру, совершенствуются вопросы таможенного контроля товаров, перемещаемых в рамках интернет-торговли, а также пересылаемых в международных почтовых отправлениях. В результате применения административно-правовых форм и методов экономической деятельности таможенными органами только по итогам 2012 года сумма ликвидированной задолженности по уплате таможенных платежей и пеней составила 24, 6 млрд. рублей. С 2012 года по июнь 2013 года доля таможенных платежей, фактически уплаченных или взысканных в результате корректировок таможенной стоимости товаров, в общей сумме таможенных платежей, доначисленных по результатам корректировок таможенной стоимости товаров, составила 97,3 % [6].

Список литературы:

- 1. Таможенный кодекс Таможенного союза // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
- 2. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 3. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2013].
- 4. Постановлением Правительства от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2013].

- 5. Таможенная служба Российской Федерации в 2012-2013 гг.: справочные материалы к заседанию коллегии / Федеральная таможенная служба // URL: http://www.customs.ru (дата обращения: 17.01.2014).
 - 6. URL: http://www.customs.ru (дата обращения: 17.01.2014).

References:

- 1. Customs Code of the Customs Union [Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 50, article 6615.
- 2. Federal Law No. 311-FL from 27.11.2010 "On Customs Regulation in the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27.11.2010 g. № 311-F3 «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 3. RF Government Decree No. 459 from 26.07.2006 "On the Federal Customs Service" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.07.2006 № 459 «O Federal'noi tamozhennoi sluzhbe]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 4. RF Government Decree No. 957 from November 21, 2011 "On Organization the Licensing of Certain Types of Activity" [Postanovleniem Pravitel'stva ot 21 noyabrya 2011 № 957 «Ob organizatsii litsenzirovaniya otdel'nykh vidov deyatel'nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
- 5. Customs Service of the Russian Federation in 2012-2013: background materials for the meeting of the collegium [Tamozhennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii v 2012-2013 g: spravochnye materialy k zasedaniyu kollegii]. Federal Customs Service, available at: http://www.customs.ru (accessed: 17.01.2014).
 - 6. Available at: http://www.customs.ru (accessed: 17.01.2014).

Кобзарь-Фролова М. Н., Джаббаров Э. Б., Фролов В. А. / Kobzar'-Frolova M. N., Dzhabbarov E. B., Frolov V. A.

ПОНЯТИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ «ВИНОВНОСТИ» И «НЕВИНОВНОСТИ»

THE CONCEPT AND EVOLUTION OF LEGAL AND SOCIAL ESSENCE OF "GUILTINESS" AND "INNOCENCE"

Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна, доктор юридических наук, профессор кафедры таможенного права Российской таможенной академии, г. Люберцы, Московская обл.,

MargoKFMN@Yandex.ru

Джаббаров Эльвин Багишевич, аспирант Российской таможенной академии, elvinaldo@gmail.com

Фролов Вячеслав
Александрович,
аспирант Российской таможенной академии, г. Люберцы,
Московская обл.,
glotozop2@yandex.ru

На основании исследования научных работ в области права, философии, социологии, психологии в части определения правовой и социальной сущности двух антиподов - виновности и невиновности, сделан вывод о том, что необходимы более подробные исследования в данной области и выработка научно-обоснованных понятий: «вина», «виновность», «невиновность» с целью их дальнейшего закрепления в действующем законодательстве, и исключения привлечения невиновного лица к юридической ответственности. Предложены для научной дискуссии определения понятий «виновность» и «невиновность».

Ключевые слова: вина, чувство вины, виновность, невиновность, формы вины, ответственность, основание ответственности, соотношение вины и ответственности.

Kobzar'-Frolova Margarita
Nikolaevna,
Doctor of law, Professor of the
Department of customs law at
Russian Customs Academy,
Professor, Moscow region, Lyubertsy,
MargoKFMN@Yandex.ru

Dzhabbarov El'vin
Bagishevich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
elvinaldo@gmail.com

Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
Glotozop2@yandex.ru

On the basis of research of scientific works in the field of law, philosophy, sociology, psychology in terms of determining the legal and social essence of two antipodes – guiltiness and innocence, the authors have concluded that there is a need for more detailed research in this area and elaboration of science-based concepts of "guilt", "guiltiness" and "innocence" with a view to their further consolidation in the existing legislation, and exception of bringing an innocent person to juridical responsibility. Definitions of the concepts of "guiltiness" and "innocence" are proposed in the article for a scientific debate.

Keywords: guilt, feeling of guilt, guiltiness, innocence, forms of guilt, responsibility, grounds of responsibility, correlation of guilt and responsibility.

Развитие государства и права открывает ученым неограниченные возможности для исследования различных правовых институтов, субинститутов, категорий, правовых, социальных и иных понятий и явлений во всех областях научных знаний. Это позволяет наполнять и обогащать имеющиеся научные знания, участвовать в научных дискуссиях, совершенствовать собственные познания, разрабатывать исследовательские проекты и др.

Научные работы, посвященные понятию невиновности, содержат различные подходы к ее исследованию и анализу. Причем это относится к «невиновности» не только, как философско-правовому понятию, но и как категории вне права.

Если пойти от обратного и объяснить понятие виновности, то можем предположить, что невиновность будет являться антиподом виновности. Попробуем это доказать.

С древних времен понятие вины включалось как одно из основополагающих содержаний религии. Для религиозного человека осознание вины выступает в качестве чувства греховности как обязанность испросить прощение

у Бога. Само деторождение и дальнейшее существования человека в христианстве изначально признавались греховными. «Вини всегда искренне себя, признавая себя виновником неприятностей. Говори: Я виноват. Я грешен. Помни, что как ты немощен, так и ближний, а немощь уничтожается, и винить нечего немощных и грешных, если они признаются в своей немощи. Диавола, сильного во зле, надо винить» [15, 304].

В Ветхом Завете вина отождествлялась с понятием ответственности. В Новом Завете непосредственно термин вины не употребляется, но под виной понималась ответственность за деяние и отношение человека к этому деянию. Чувство вины – сложное и невероятно мощное состояние. «В небольших дозах оно является необходимым и здоровым, в чрезмерных – разрушает, а его полное отсутствие губительно» [2, 152].

В Русской Правде понятие вины также отсутствовало. Зато присутствовало понятие ответственности, которая наступает за сам факт нанесения вреда или «обиды». В Соборном Уложении 1649 года впервые введен принцип индивидуальной ответственности в российском законодательстве. Было закреплено правило о неравной ответственности в зависимости от сословной принадлежности, как для виновной, так и для пострадавшей стороны. Важное значение для развития понятия вины имеет Воинский Устав Петра I (1715 г.), которым впервые в российском праве сформировано важное условие юридической ответственности - психическое состояние лица, привлекаемого к ответственности. Дореволюционный криминалист С. Будзинский писал о том, что преступление может произойти только вследствие одновременно слияния воли и деяния, т. е. когда свободная воля неразлучно сопутствует деянию [3, 99-100]. Значительный вклад в разработку форм вины внесли также русские дореволюционные правоведы Н. С. Таганцев и Н. Д. Сергеевский. Последний рассматривал вину как элемент преступления. «Если лицо действительно предусматривало или предвидело последствия, действительно сознавало запрещение закона и действительно имело возможность принять это запрещение в руководство своей деятельности, то совокупность этих условий носит название субъективной виновности» – писал Н. Д. Сергеевский [20, 410; 17, 266].

А. А. Пионтковским, впервые было дано определение вины, которое затем нашло свое отражение в современном законодательстве: «Вина – психическое отношение вменяемого лица к учиненному им преступному деянию в форме умысла или неосторожности» [14, 131]. При этом А. А. Пионтковский выделяет такие виды вины как: «моральная вина» (как акт злой воли

преступника); «формальная вина» (совершенная в форме умысла или неосторожности); «материальная вина» (осознание деяния) [13, 32]. Б. С. Утевский ввел понятие «виновное поведение» – это поведение, получающее отрицательную оценку с точки зрения социалистической морали и социалистического права и служащее основанием уголовной ответственности [21, 10-59]. С точки зрения Б. С. Утевского, вина имеет субъективно-объективный характер, содержит как субъективные, так и объективные начала, отдельные из них могут находиться за рамками состава преступления.

Дальнейшее исследование юридической литературы показало, что суть и содержание понятий «вина» и «виновность» хоть и имеют единый лексический корень, суть и содержание их различны.

Изучение научной литературы позволило сделать вывод о том, что вина рассматривается учеными и исследователями с различных точек зрения: как правовая категория, как чувство, психофизическое положение, моральное и этического состояние, как механизм контроля над человеком, как феномен раскаяния и др. Чувство вины не является отдельным предметом исследования правоведов. Как правило, о чувстве вины говорят, как о состоянии, которое тормозит развитие личности [19; 25; 24].

Ученые-исследователи в области психиатрии утверждают, что переживание чувства вины свойственно как раз в основном психически здоровым людям. Наоборот, у людей с психическими отклонениями и патологиями психического развития (психопатия, шизофрения и другие), присутствие или развитие чувства вины не наблюдается. Соответственно, вину отечественные психологи и психиатры рассматривают в качестве этических чувств, способностей к самооценке и самоосуждению, регулятора социального поведения, феномена раскаяния, регуляторных механизмов социального контроля, следствия проступка или преступления, следствия непроизвольной активности, а также необходимого и важного элемента зрелой, здоровой психики [8; 9; 5]. В различные периоды развития российского общества «вина» выступала не только психологическим, социально-политическим, но и классовым понятием.

Среди современных исследователей имеется и такая точка зрения, что вина – это «искусственная юридическая категория, имеющая собственное значение, отличное от вины в психологии, философии и иных сферах человеческих знаний, на протяжении веков изучающих проблемы вины. Вина в уголовном праве ограничена отношением лица к предусмотренным уголовным законом деяниям и их общественно опасным последствиям. Иными

словами, вина в праве возможна только в отношении ценностей, охраняемых государством, в лице его законодателя» [5, 21].

В зарубежной психологии вина описывается как асоциальное явление, девиантное поведение личности и связывается с бессознательным поведением, желанием причинить боль, порой без причин. Зигмунд Фрейд рассматривал вину как разновидность тревоги, «тревогу совести», которая позволяет расщеплять собственное «я» на правосудие и жертву. Источником чувства вины является страх, который трансформируется в совесть, и выступает в двух формах – двух источниках вины:

- 1) страх перед авторитетом принуждает к отказу от удовлетворения первичных позывов;
- 2) страх перед «сверх-я» более поздний принуждает к отказу от запретных желаний и реализует наказание [23, 64].

Выдающийся исследователь Б. Ф. Скиннер небезосновательно предложил оригинальную идею истоков вины. С его точки зрения, процесс развития вины или его отсутствия проходит под влиянием мер убеждения и принуждения, в частности поощрения. Если хорошие поступки вознаграждать, а плохие – порицать, то у человека формируется ощущение (или понимание), правильного и неправильного поведения. Поэтому знание, «что такое хорошо и что такое плохо», формирует усвоение должного поведения. Закрепленное поведение человек стремится повторять, а поведение порицаемое с большей вероятностью повторяться не будет [18].

В зарубежных исследованиях психологии вины имеются и другие доводы. Но преимущественно они сводятся к тому, что вину рассматривают в качестве условного рефлекса и отождествляют ее со страхом перед наказанием.

Нами выявлено еще такое направление, в котором ученые-исследователи предлагают рассматривать вину в контексте с юридическими понятиями «проступок», «противоправное действие/бездействие», «ответственность», «выбор» и т. п. [11; 12, 22; 16, 362]. Нам представилось интересным рассмотреть их взаимосвязь.

Вина (culpa, schuld, culpabilite) как юридическая категория – является основанием ответственности. Через понятие вины раскрывается основополагающий институт права – институт юридической ответственности. Вина в праве – представляет собой психическое отношение лица к своим общественно опасным действиям и их последствиям в форме умысла или неосторожности. Вина представляет собой реальный факт, который подлежит установлению судом, органом исполнительной власти, должностным

лицом (в случае дисциплинарного проступка, административного правонарушения).

В статье 5 УК РФ законодательно закреплен принцип вины: «Лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина. Объективное вменение, то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда, не допускается». В статьях 25 и 26 УК РФ раскрывается понятие и содержание форм вины. Законодатель вводит понятие умысел (косвенный и прямой) и понятие неосторожного деяния. При этом законодатель не дает понятия «вины», «виновности», «невиновности». Между тем среди теоретиков и практиков имеется мнение, что «понимание вины исключительно как умысла и неосторожности» представляется прочно утвердившимся заблуждением [6, 119]. Отождествление принципа вины с принципом субъективного вменения вызывает в среде ученых определенные споры, поскольку термин «субъективное вменение» в правовой литературе трактуется неоднозначно [5, 22].

Значимый вклад в изучение и обоснование понятия вины привнес Георг Вильгельм Фридрих Гегель (1770-1831) - выдающийся немецкий философ. В своей разошедшейся на цитаты работе «Философия права» он рассматривает правовую сущность умысла и вины. Г. Гегель делает заключение о том, что «в вине заключается совершенно внешнее суждение, совершил ли я нечто или не совершил. Из того, что я несу за что-либо вину, еще не следует, что преступление может быть мне вменено». Гегель неизменно соотносит вину и ответственность. При этом он рассуждает о том, что если вещи или предметы одного человека причиняют вред другим людям, обществу, это еще не относится к деянию этого человека, хотя при рассмотрении вопроса об ответственности этот факт необходимо учитывать. Философ пишет: «Если вещи, собственником которых я являюсь, причиняют вред другим, то это - не мое собственное деяние. Однако на меня в большей или меньшей степени возлагается ответственность за этот вред...». В этой связи он приходит к выводу о том, что виновным нужно считать того, кто знает и понимает, что совершил. А если человек, совершая поступок, не знает, что того, что он делает, делать нельзя, его не должно считать виновным: «Вина моей воли лишь постольку, поскольку я об этом знаю» [4].

Действие – активное поведение лица, включающее в себя внутреннюю мотивацию, в котором оно проявляет себя как личность. Правомерное действие – поведение, основанное на норме права, соотнесенное с моральными

ценностями и идеалами, требующее морального выбора. Бездействие – пассивное поведение лица, которое тоже может включать внутреннюю мотивацию. При этом лицо может осознавать характер пассивности, может допускать безразличие, хотя могло и не должно было допускать. Результатом действия/ бездействия, вступившего в противоречие с правовыми, моральными, этическими, социальными, религиозными или иными нормами, будет акт порицания (наказания).

«Выбор» – есть активное состояние человека. Это выражение собственного «я», проявление личности, ее самостоятельности. Человек постоянно сталкивается с необходимостью выбора одной из альтернатив поведения, а общество от него ожидает проявление реакций на взаимодействие с окружающей средой. Выбор может быть сделан в рамках правового поля, а может выходить за рамки правомерного поведения и тогда о выборе можно говорить в соотношении с понятиями «вина», «наказание», «ответственность».

Наше исследование показало, что имеется разное понимание и восприятие сущности ответственности. Ответственность в научной литературе в большинстве случаев трактуется лишь как подотчетность (accountability) и вменяемость (immutability). Философско-социологическое понятие ответственности раскрывается через объективный, исторически конкретный характер взаимо-отношений между личностью, коллективом, обществом с точки зрения сознательного осуществления предъявляемых к ним взаимных требований.

Одни исследователи ответственность понимают, как субъективную обязанность отвечать за поступки и действия, а также их последствия. У других ответственность ассоциируется с необходимостью выбора формы своих поступков, с готовностью принять последствия выбора, как неизбежные свершившиеся факты. Есть мнение, что ответственность – это не вина, а уверенность в своих действиях. С морально этической точки зрения ответственность – это определенность, надежность, честность в отношении себя и других; это осознание и готовность признать, что результат (реакции), который ты получаешь в ходе твоих поступков и действий, и есть следствие твоих поступков (действий).

В толковом словаре Д. Н. Ушакова ответственность трактуется как – положение, при котором лицо, выполняющее какую-нибудь работу, обязано дать полный отчет в своих действиях и принять на себя вину за все могущие возникнуть последствия в исходе порученного дела, в выполнении каких-нибудь обязанностей, обязательств [22]. Таким образом, Ушаков связывает понятие ответственности с понятиями «вина», «обязанности», «обязательства».

Столь разное понимание ответственности с нашей точки зрения можно объяснить ее разносторонностью. Ответственность может быть этической, моральной, социальной, материальной, юридической. Не исключаем наличие и других видов ответственности. В свою очередь юридическая ответственность может быть представлена как: уголовная, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная.

КоАП РФ не приводит понятий «вина», «виновность», «невиновность», при этом законодатель отождествляет их с презумпциями, например, «презумпция невиновности» (статья 1.5), и раскрывает через понятие правонарушение (статья 2.1: «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность») и ответственность (ст.ст. 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.6.1), а также обстоятельства смягчающие или отягчающие административную ответственность (ст.ст. 4.2, 4.3). Статья 2.2 КоАП РФ закрепляет формы вины: умысел и неосторожность, а статья 4.1 - общие правила назначения административного наказания. К исследованию понятия вины в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации обращался В. В. Кизилов, который отмечал отсутствие в деликтном законодательстве России понятия вины и предлагал свою концепцию определения понятия вины [7]. По мнению данного автора, вина - это «категория социального общества, правила существования которого регулируются различными нормами, в том числе и правовыми. В отрыве от общества понятие вины не существует. И прежде всего вина - это оценка обществом совершенных деяний».

Таким образом, можно предположить, что понятие вины, виновности и невиновность законодатель в КоАП РФ раскрывает через формы вины и правила назначения административного наказания.

Представилось интересным законодательно закрепленное правило, содержащееся в Законе РФ от 26 июня 1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» о том, что «При наложении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность судьи, совершившего дисциплинарный проступок, и степень нарушения действиями (бездействием) судьи прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций» (часть 2 статьи 12.1). При этом что есть вина, какие формы вины могут быть при дисциплинарном нарушении, законодатель не разъясняет. В части

1 рассматриваемой статьи 12.1 законодатель раскрывает понятие дисциплинарный проступок через понятие виновные действия (бездействия). То есть с точки зрения законодателя понятие «виновность» судьи есть отражение понятия «проступок» («За совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения настоящего Закона и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи…» [1]).

Гражданское законодательство также не раскрывает понятия вины и виновности, однако, активно оперирует понятиями невиновности и умысла (ст. ст. 169, 227, 404, 697, 901, 963, 1079, 1083, 1104 ГК РФ и другие). Так пункт 1 статьи 401 ГК РФ содержит определение невиновности в случае неисполнения обязательства: «Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства». Можно лишь предположить, что лицо будет считаться виновным, в действиях обратных невиновным, то есть, если лицо «при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота», не предприняло всех зависящих от него мер для надлежащего исполнения обязательства. При этом отдельно следует отметить, что вина в гражданском праве не основывается на психическом отношении лица к содеянному, а носит, скорее, объективно-субъективный характер. Более того детальный анализ норм гражданского законодательства позволяет прийти к выводу о том, что в цивильном праве лицу вменяется презумпция вины. Об этом свидетельствует, например, пункт 2 статьи 401 ГК РФ, где законодатель указывает, что «Отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство». Остается непонятным, что же должно доказывать лицо? И почему лицо уже признано виновным, и кто признал его таковым? Еще нами замечено, что в статье 151 ГК РФ законодатель вводит понятие «степень вины»: «При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства», какими критериями необходимо при этом руководствоваться и что требуется понимать под «степенью вины» не разъяснено. В отличие от Конституции Российской Федерации, в которой закреплена норма о презумпции невиновности лица, совершившего преступление: «Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность». «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». Между тем нам близка позиция тех ученых-теоретиков права и исследователей, среди которых имеется точка зрения, что данная норма распространяется исключительно на уголовное законодательство и не имеет распространение на административные и дисциплинарные правоотношения. То, что она не распространяется на гражданские правоотношения, доказывает вышеприведенная норма пункта 2 статьи 401 ГК РФ.

Обобщая наши исследования в области ответственности, нами делается вывод о том, что законодатель ставит равенство в понятиях вины и виновности. При этом научные исследования ученых показывают, что не все соглашаются с таким тождеством. Так «если бы законодатель ставил знак равенства между виновностью и виной, то он должен был после слова «виновно» написать «то есть умышленно или по неосторожности»», – пишет А. И. Марцев [10, 34-35].

Изучение научных работ в области философии, социологии и психологии позволило нам сделать заключение о том, что невиновность, так же как и ответственность можно рассматривать как правовое и неправовое понятие. Психологи состояние невиновности, обычно, описывают, как непроизвольное поведение человека, результат привычной активности. С позиции правовой психологии нам представляется невиновность можно описать как:

- собственное восприятие правомерности действий в соответствии с ценностями или стандартами поведения, присущими совести;
 - результат ожиданий общества от человека;
 - соотношение собственного восприятия и общественного;
 - отсутствие разрыва между собственным восприятием и общественным.

Как правовое явление «невиновность» в нашем понимании является антиподом «виновности».

Проведенное в обозначенной теме исследование также позволило сделать следующие общие выводы:

- 1) анализ научных и учебных материалов показал, что институт вины в отечественной доктрине свое наибольшее развитие приобрел в уголовном праве;
- 2) обзор научных взглядов, связанных с проблематикой вины, выявил отсутствие однообразной трактовки термина «вина», «виновность», «невиновность» и единого понимания этого явления, как в разных отраслях

человеческого знания, так и внутри правовых и не относящихся к правовым отраслям. Это привело к расширению данного понятия и размытости его границ в правовых нормах. На практике неоднозначность научных позиций наряду с отсутствием законодательного закрепления приводит к неправильной оценке поведения человека и как следствие привлечение невиновного к ответственности.

Поскольку законодатель не разъясняет ни одного из понятий: «вина», «виновность», «невиновность», можно лишь сделать вывод о том, что необходимы более подробные исследования в данной области и выработка научно-обоснованных понятий: «вина», «виновность», «невиновность» с целью их дальнейшего закрепления в действующем законодательстве и исключения привлечения лица невиновного к ответственности.

Исследование позволило нам выдвинуть предположение о том, что невиновность может быть представлена как правовая категория, как правовая презумпция, как психофизическое, моральное состояние человека. Нами получен вывод о том, что невиновность является философско-правовой презумпцией института государственной службы, которая имеет прямое отношение к социальным и правовым гарантиям государственных служащих.

Предлагается для научной дискуссии философско-правовое понятие сущности «виновности» и «невиновности» (не претендующее на законченность и включение его в нормативные правовые акты). Виновность как правовой феномен означает явление, в котором обнаруживается сущность бессознательного, девиантного поведения личности.

Невиновность как правовой феномен – означает состояние, которое формируется под воздействием правил должного поведения, и развивается под влиянием правовых запретов, методов убеждения, поощрения и принуждения.

Список литературы:

- Закон РФ от 26 июня 1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция. 1995. № 11
- 2. Браун С., Харрисон Л. Благословение с Другой Стороны. Слова мудрости и утешения из жизни после жизни. М.: Издат. дом «София». 2004.
 - 3. Будзинский С. Начала уголовного права. Варшава. 1870.
- 4. Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем.; Ред. и сост. Д. А. Керимов. М.: Мысль, 1990.

- 5. Иванов И. С. Институт вины в налоговом праве: теория и практика. М.: Проспект, 2009.
- 6. Иванов Н. Г. Психические аномалии и проблемы уголовной ответственности. М.: Академия МВД РФ, 1995.
- 7. Кизилов В. В. Понятие вины в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 4.
- 8. Ковалев В. В. Психиатрия детского возраста. М.: Медицина, 1995.
- 9. Лебединский В. В. Нарушения психического развития у детей. -М.: МГУ, 1985.
- 10. Марцев А. И. Общие вопросы учения о преступлении. Омск, 2000.
- 11. Муздыбаев К. Переживание вины и стыда. СПб.: Институт социологии РАН, 1995.
 - 12. Муздыбаев К. Психология ответственности. Л., 1983.
- 13. Пионтковский А. А. Меры социальной защиты и Уголовный кодекс РСФСР // Советское право. 1923. № 3.
- 14. Пионтковский А. А. Уголовное право РСФСР. Часть Общая. М.: ГИЗ. 1925. С. 131;
- 15. Православный молитвослов. М.: Трифонов Печенгский монастырь, Новая книга, Ковчег. 2000.
- 16. Рубинштейн С. Л. Проблемы общей психологии. 2-е изд. / Отв. ред. Е. В. Шорохова. М., 1976.
- 17. Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право: Часть Общая: Пособие к лекциям. СПб., 1908.
- 18. Скиннер Б. Ф. Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В. И. Добренькова. М.: Междунар. ун-т бизнеса и управления, 1996.
- 19. Столин В. В. Самосознание личности. М.: Издательство МГУ, 1983.
- 20. Таганцев Н. С. Русское уголовное право: Часть Общая: Лекции. -М., 1994. Т. 1.
- 21. Утевский Б. С. Вина в советском уголовном праве. М.: Госюриздат, 1950.
 - 22. Ушаков Д. Н. Толковый словарь. М.: Наука, 1940.

- 23. Фрейд З. Я и Оно / в перев. с нем. В. Ф. Полянского / под ред. А. А. Франковского. Л.: ACADEMIA, 1924.
- **24**. Шингаров Г. Х. Эмоции и чувства как формы отражения действительности. М.: Наука, 1971.
- 25. Якобсон П. М. Психология чувств и мотивации: Избранные психологические труды / под ред. Е. М. Борисовой. Серия: Психологи Отечества. Воронеж: Модэк; М.: Институт практической психологии, 1998.

References:

- 1. RF Law No. 3132-1 from June 26, 1992 "On the Status of Judges in the Russian Federation" [Zakon RF «O statuse sudei v Rossiiskoi Federatsii» ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-1]. *Rossiiskaya yustitsiya Russian Justice*, 1995, no.11.
- 2. Braun S., Kharrison L. *Blessing from the Other Side. Words of Wisdom and Consolations from Life after Life* [Blagoslovenie s Drugoi Storony. Slova mudrosti i utesheniya iz zhizni posle zhizni]. Moscow: publishing house "Sofiya", 2004.
- 3. Budzinskii S. Fundamentals of Criminal Law [Nachala ugolovnogo prava]. Warsaw: 1870.
- 4. Gegel' G. V. F. *Philosophy of Law* [Filosofiya prava]. Translation from German, editor and compiler D. A. Kerimov, Moscow: Mysl', 1990.
- 5. Ivanov I. S. *Institute of Guilt in Tax Law: Theory and Practice* [Institut viny v nalogovom prave: teoriya i praktika]. Moscow: Prospekt, 2009.
- 6. Ivanov N. G. *Mental Abnormalities and Problems of Criminal Responsibility* [Psikhicheskie anomalii i problemy ugolovnoi otvetstvennosti]. Moscow: Academy of RF MIA, 1995.
- 7. Kizilov V. V. The Notion of Guilt in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation [Ponyatie viny v Kodekse ob administrativnykh pravonarusheniyakh Rossiiskoi Federatsii]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava The Topical Issues of Public Law*, 2012, no. 4.
- 8. Kovalev V. V. *Psychiatry of Childhood* [Psikhiatriya detskogo vozrasta]. Moscow: Medicina, 1995.
- 9. Lebedinskii V. V. *Disorders of Mental Development of Children* [Narusheniya psikhicheskogo razvitiya u detei]. Moscow: MSU,1985.
- 10. Martsev A. I. *General Issues of the Doctrine on Crime* [Obshchie voprosy ucheniya o prestuplenii]. Omsk: 2000.
- 11. Muzdybaev K. *Experiencing of Guilt and Shame* [Perezhivanie viny i styda].St. Petersburg: Sociology Institute of RAS, 1995.

- 12. Muzdybaev K. *Psychology of Responsibility* [Psikhologiya otvetstvennosti]. Leningrad: 1983.
- 13. Piontkovskii A. A. Social Protection Measures and the Criminal Code of the RSFSR [Mery sotsial'noi zashchity i Ugolovnyi kodeks RSFSR]. *Sovetskoe pravo Soviet Law*, 1923, no. 3.
- 14. Piontkovskii A. A. *Criminal Law of the RSFSR. General Part* [Ugolovnoe pravo RSFSR. Chast' Obshchaya]. Moscow: State Publishing, 1925, page 131.
- 15. *Orthodox Prayer Book* [Pravoslavnyi molitvoslov].Moscow: Trifonov Pechenga Monastery, Novaya kniga, Kovcheg, 2000.
- 16. Rubinshtein S. L. *Problems of General Psychology* [Problemy obshchei psikhologii]. 2nd edition, Editor-in-chief E. V. Shorokhova, Moscow: 1976.
- 17. Sergeevskii N. D. *Russian Criminal Law: General Part: Guide to Lectures* [Russkoe ugolovnoe pravo: Chast' Obshchaya: Posobie k lektsiyam]. St. Petersburg: 1908.
- 18. Skinner B. F. *American Sociological Thought: Texts* [Amerikanskaya sotsiologicheskaya mysl': Teksty]. Under edition of V. I. Dobren'kov, Moscow: International University of Business and Management, 1996.
- 19. Stolin V. V. *Self-consciousness of an Identity* [Samosoznanie lichnosti]. Moscow: publishing house of MSU, 1983.
- 20. Tagantsev N. S. *Russian Criminal Law: General Part: Lectures* [Russkoe ugolovnoe pravo: Chast' Obshchaya: Lektsii]. Moscow: 1994, vol. 1.
- 21. Utevskii B. S. *Guilt in Soviet Criminal Law* [Vina v sovetskom ugolovnom prave]. Moscow: Gosyurizdat, 1950.
- 22. Ushakov D. N. Explanatory Dictionary [Tolkovyi slovar']. Moscow: Nauka, 1940.
- 23. Freid Z. *Me and It* [Ya i Ono]. Translation from German of V. F. Polyanskii, under edition of A. A. Frankovskii, Leningrad: ACADEMIA, 1924.
- 24. Shingarov G. Kh. *Emotions and Feelings as a Form of Reality Reflection* [Emotsii i chuvstva kak formy otrazheniya deistvitel'nosti]. Moscow: Nauka, 1971.
- 25. Yakobson P. M. *Psychology of Feelings and Motivation: Selected Psychological Works* [Psikhologiya chuvstv i motivatsii: Izbrannye psikhologicheskie trudy]. Under edition of. E. M. Borisova Series: Psychologists of Fatherland, Voronezh: Modek; Moscow: Institute of Practical Psychology, 1998.

Крылова Е. Г. / Krylova E. G.

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ УРОВНЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

TOWARDS THE ISSUE OF INCREASING THE PROFESSIONAL LEVEL OF PUBLIC SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Крылова Елена
Геннадьевна,
доктор юридических наук,
профессор, Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Федерации, г. Москва.

Утверждается, что учебный процесс государственного служащего не должен сводиться к трансляции и усвоению учебной информации, а должен представлять подготовку специалистапрофессионала, что может быть обеспечено при условии успешного решения как минимум трех взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением знаний и опыта, а также правильное воспроизводство информации. Вторая - умение решать конкретные профессиональные задачи, с опорой на усвоенную информацию. И третья - личностное развитие государственного служащего.

Отмечается положительная практика деятельности Института подготовки главенствующих должностных лиц в Республики Корея.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг –2013)

Krylova Elena
Gennad'evna,
Doctor of law, Professor, Russian Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration, Moscow.

Отмечается необходимость разработки эффективных механизмов формирования государственного заказа в области образования и развитие действенной системы профессионального образования, гарантирующей непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Ключевые слова: государственные служащие, профессионализм служащих, система государственной службы, кадровая работа, управление персоналом, обучение государственных гражданских служащих, развитие профессионализма.

Here is alleged that the learning process of public servant should not be limited to the transmission and absorption of educational information, and should provide training of a specialist-professional, which can be provided subject to the successful solution of at least three interrelated tasks. The first task is associated with the accumulation of knowledge and experience, as well as with the correct reproduction of information. The second one is the based on acquired information ability to address specific professional tasks. And the third one is the personal development of a public servant.

The author notes the positive experience of the Institute for training of dominant officials in the Republic of Korea.

The need to develop effective mechanisms for the formation of state order in

the area of education and the development of an effective system of vocational education, which guarantees the continuity of training, retraining and professional development of public servants, is noted in the article.

Keywords: public servants, professionalism of servants, public service system, staff management, human resources management, training of public civil servants, professionalism development.

Программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации [2] утвердила в качестве основной задачи повышение профессионализма и компетентности государственного служащего, как основного субъекта оказания государственных услуг населению. Однако анализ положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что механизм реализации норм закона в статье 44 «Кадровая работа» неэффективен. Кроме того, сам термин «кадровая работа», по своему содержанию, не отражает многообразие и сложность, а самое важное – требуемое качество работы с персоналом в системе государственного управления. Кадровая работа всего лишь незначительная часть нового вида профессиональной деятельности – управление персоналом. Поэтому особое значение имеет профессиональная подготовка государственных служащих.

Поддержание высокого уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей государственными служащими, входит в число основополагающих требований, закрепленных федеральным законодательством. Однако данный принцип в значительной степени связан с самостоятельным решением государственного служащего, который, в свою очередь, должен стремиться к повышению профессионального уровня.

Предполагается, что обучение государственных гражданских служащих должно осуществляться непрерывно, в течение всего периода нахождения на государственной службе, в виде получения профессионального образования (впервые) и дополнительного профессионального образования. Логично, что подготовка высококвалифицированных кадров для государственной и

муниципальной службы должна осуществляться на основе специального федерального закона, который пока не принят в Российской Федерации.

Интересен опыт Кореи по вопросам кадровой работы на государственной службе, который можно применить и для России.

В систему управления государственной службой Республики Корея, отвечающей за разработку и реализацию кадровой политики в государственном секторе, входят:

- Комиссия по гражданским делам (существует при Президенте Республики Корея). Основными функциями Комиссии являются разработка кадровой политики, решение вопроса о продвижение по службе государственных служащих самого высокого ранга; инспектирование работы кадровых служб всех министерств и ведомств;
- Министерство правительственной администрации и внутренних дел, в рамках которого создан Институт подготовки главенствующих должностных лиц. Институт, выпускающий государственных служащих, проводит курсы общей и специальной подготовки, организует форумы общенациональной значимости. Кроме того, развивает международное сотрудничество в рамках программ подготовки государственных служащих старшего звена;
 - Кадровые службы министерств и ведомств.

Государственная служба в Республики Корея подразделяется на две категории: национальную и местную. Система организации государственной службы на местах, в основном, соответствует структуре, действующей на национальном уровне. С целью создания необходимых условий и повышения заинтересованности государственного служащего в надлежащем выполнении своих служебных обязанностей разработана и применяется комплексная система мер, включающая политическую нейтральность, систему моральных и материальных поощрений, охрану статуса, профессиональную подготовку, охрану здоровья и безопасности, а также дисциплинарные взыскания. Госслужащие от 5 ранга и ниже обязаны регулярно проходить переподготовку в рамках программ повышения общей и профессиональной квалификации. Результаты обучения учитываются при продвижении по службе.

Процедуры поступления на государственную службу различаются в зависимости от ступени, группы или характера должности. Допуск к государственным должностям предполагает определенную квалификацию (обязательным является наличие высшего образования).

При поступлении на государственную службу проводится открытый конкурс. Прием на службу осуществляется путем проведения квалификационного экзамена или тестирования (проводится один раз в год по всей стране в учебных центрах) и проверки благонадежности. Основными формами проведения экзаменов являются письменные или устные тесты (в несколько туров) и предполагают дифференцированный подход в зависимости от того, на какую должность претендует кандидат.

Кандидаты, претендующие на должности 5 класса сдают экзамен, состоящий из 3 туров: 1) письменный экзамен (знание Конституции, английский язык, история Кореи, административное право, государственное управление), 2) устный экзамен (административное право, государственное управление, а также экономика либо политология (на выбор)), 3) собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности 7 класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи), знание Конституции, административное право, государственное управление (один по выбору) и проходят собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности государственной службы 9 (начального) класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи, социология, государственное управление) и проходят собеседование.

1-й тур экзамена проходит в течение одного дня и включает вопросы по всем предметам. Дата проведения экзамена для поступления на государственную службу объявляется заранее. На следующий день после экзамена на официальном Интернет-представительстве Бюро по управлению персоналом государственных служащих размещает вопросы, которые были предложены кандидатам.

В случае успешного прохождения отбора, кандидаты на государственную службу проходят стажировку, продолжительность которой зависит от замещаемой должности. Таким образом, на государственную службу поступают уже подготовленные грамотные специалисты.

В рамках Программы ежегодного роста профессионализма и квалификации каждый министр своего ведомства устанавливает уровень надбавки к заработной плате в зависимости от эффективности деятельности каждого государственного служащего. Это является хорошей мотивацией к профессиональному росту государственного служащего.

Заслуживает внимания существующая в Республике Корея жесткая система конкурсного и экзаменационного отбора претендентов на занятие

государственных должностей и продвижения по службе. Система управления кадровой политикой государственной службы, в которой особое место занимает Институт подготовки главенствующих должностных лиц, направлена на повышение уровня профессионализма всей государственной службы в целом.

В России обучение государственных служащих сталкивается с рядом трудностей, которые зависят, как от личностного восприятия ими обучения, так и от самого процесса обучения.

До сих пор в системе высшей школы доминирует образование поддерживающего типа, ориентированное на подготовку специалистов к действиям в конкретных, часто встречающихся ситуациях, носящее прагматический характер. Это, так называемое, поддерживающее, информативное образование, которое характеризуется ориентацией на передачу знаний в готовом виде и привитием технократической культуры мышления, искусственной разобщенностью духовности и профессионализма. Также современное образование придерживается строгой дисциплинарной структуры как обучающихся, так и преподавательского персонала.

Новое время требует перехода к альтернативному инновационному, развивающему, профессионально-личностно-ориентированному образованию. Основными параметрами образования такого типа выступают:

- междисциплинарная организация содержания образования;
- формирование у специалистов-выпускников культуры системного мышления;
- возрастание духовности и гражданских качеств в структуре личностных характеристик специалиста;
 - инновационный характер содержания и методов обучения;
- способность выпускников создавать принципиально новые технологии, а не только их усваивать в процессе обучения [5, 6].

Главным мотивом деятельности государственного (муниципального) служащего должен быть мотив защиты интересов государства, общества и отдельных граждан, обеспечение стабильности общественной системы и безопасности общества и его граждан, стимулов к развитию страны и ее благополучию. Естественно, конкретизация выполнения этой смысловой задачи во многом зависит от состояния управленческой системы и ее отдельных составляющих, отраслевой специфики государственного органа и должностного статуса государственного служащего.

Происходящая в настоящее время реформа управленческой системы и, в частности, государственной службы, ставит перед государственными

служащими новые задачи и предъявляет новые требования к их деятельности и личностному росту.

В этих условиях возрастает потребность общества в подготовленных, высококвалифицированных кадрах, специалистов нового поколения, способных решать инновационные задачи в сложных и противоречивых условиях. Для этого необходим широкий спектр знаний, профессиональных умений и навыков, психологическая готовность к работе в современных условиях и мотивация их достижений.

Учебный процесс государственного служащего не должен сводиться к трансляции и усвоению учебной информации, а должен представлять подготовку специалиста-профессионала, что может быть обеспечено при условии успешного решения как минимум трех взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением знаний и опыта, а также правильное воспроизводство информации. Вторая – умение решать конкретные профессиональные задачи, с опорой на усвоенную информацию. И третья – личностное развитие государственного служащего.

Решение данных задач имеет как внутрипредметную значимость (освоение основ и современного состояния науки, ее методов и формирования, готовность применить их на практике), так межпредметную (из пройденной дисциплины отбирается необходимое для освоения нового, формируются проблемы, решение которых требует комплексного междисциплинарного подхода), и дидактическую (обеспечение преемственности, снятие повторов, интенсификацию учебного процесса). Успешное профессиональное обучение государственных и муниципальных служащих должно строится на:

- единстве обучения и практики, реализуемые через программно-целевую концепцию;
- дифференцированном подходе к учению, опирающемуся на множественные критерии;
 - единстве содержания, форм и методов обучения;
- обучении, ориентированном, не только на общие и специальные знания, но и на умении использовать их на государственной службе;
- работе по повышению самооценки, мотивации к учению и готовности к профессиональной деятельности;
- готовности к самообразованию, постоянному совершенствованию профессионального мастерства;
- оптимизации способов учебной деятельности через сбалансирование форм групповой и индивидуальной работы;

- формировании индивидуальной культуры организации и профессиональной деятельности;
- обеспечении гибкого учебного процесса в соответствии с формой обучения, сроком, целью, составом и свойствами обучаемых, особенностями преподавателей, наличными средствами обучения, ситуацией [5].

Эти основополагающие принципы должны стать основой эффективной модели обучения, повышения качества подготовки государственных и муниципальных служащих.

Эффективность и качество обучения государственных и муниципальных служащих предполагает увеличение знаний и рост профессионального самосознания, освоение научных основ профессиональной деятельности, готовность и умение госслужащих решать профессиональные задачи с привлечением современных методов и технологий, а также повышение уровня психологической готовности к профессиональной деятельности, изменение ценностных ориентаций в сторону приоритета прав и свобод граждан, интересов государства и общества.

Уровень профессионализма государственных служащих в определенной мере влияет и на престиж института государственной службы в целом. Грамотный руководитель в число первоочередных мер всегда ставит задачи подбора кадров по соответствующим критериям и стимулирования работников к профессиональному росту.

Учитывая, что профессионализм формируется в процессе деятельности государственного служащего, важно исследовать его динамику, выявить, этапы и уровни развития профессионализма.

Одной из детерминант становления и развития профессионализма является востребованность профессионалов различными сферами общества. Не менее важна ценность и значимость в обществе самой сферы, в которой работает государственный (муниципальный) служащий, ее престиж стимулирует развитие его профессионального мастерства. Снижение престижа профессии, напротив, снижает мотивацию к успеху и профессионализму государственных и муниципальных служащих.

Наличие соответствующих правовых норм, на базе которых формируются требования к государственному служащему, их коррекция с учетом социальных изменений, а также динамики функций и полномочий самого государственного органа также существенно влияют на уровень его профессионализма.

Личность государственного служащего характеризуется соответствующим

уровнем профессиональных знаний, умений и навыков, а также его индивидуально-психологическими свойствами (соотношения интеллектуальной, эмоциональной и волевой сфер).

Государственный (муниципальный) служащий имеет специфические особенности, которые существенно влияют на его профессионализм. Во-первых, госслужащий рассматривается как активный носитель профессиональной деятельности в управлении процессами и руководстве людьми. Из этого складывается психологическое содержание профессиональной деятельности государственного (муниципального) служащего. Во-вторых, его профессиональная деятельность в системе государственной и муниципальной службы строится на осознании своих потребностей, целей как социально значимых и соотнесении их с условиями самой среды. При этом государственный служащий признает необходимость проявления активности в изменении условий среды как одной из целевых установок деятельности. В-третьих, деятельность госслужащего включает направленность на преобразование самого себя, саморазвитие в соответствии с образцом, моделью успешного специалиста в системе государственной или муниципальной служб. В-четвертых, государственному (муниципальному) служащему к установлению социального взаимодействия между участниками управленческой деятельности необходимы определенные коммуникативные средства, такие как: речевая культура (четкость, ясность, грамотность языка), способность к распределению функций и обязанностей, установлению целесообразных отношений между субъектами управления; умение при необходимости делегировать полномочия; способность к разумному контролю за действиями других в ходе выполнения полученных заданий, а также на владение навыками делового общения (умения выслушивать, понимать, убеждать, доказывать, разъяснять, отдавать приказы и распоряжения).

На сегодняшний день на государственной службе характерна значительная доля административно-командного стиля делового общения (42,5 %) над либеральным (39,5 %). Проявляется также тенденция обратной зависимости между развитием системно-аналитического мышления и организаторскими способностями. Чем выше уровень системно-аналитического мышления, тем ниже организаторские способности и наоборот.

Особую тревогу вызывает речевая культура государственных служащих. Умением четко, ясно, грамотно излагать свои мысли обладает чуть более половины специалистов госслужбы (57,8 %). При том, что государственные служащие в большинстве случаев отличаются высоким уровнем образования. Так, среди лиц, занимающие высшие и главные должности категории «руководители» два и более высших образования имеют более четверти служащих (25,9 %), что почти в 2 раза больше, чем по этой категории в целом, кандидатов наук – более чем в 4 раза, докторов наук – почти в 8 раз. По уровню образования государственные служащие категории «руководители» высшей группы превосходят политическую элиту по позициям «кандидаты наук» – в 3,5 раза (14,8 и 4,2 %), «доктора наук» – в 3 раза (3,0 и 1,0 %) [4, 258-259].

Умение распределять функции и делегировать полномочия имеет явно выраженную половую дифференциацию. Менее способными оказываются в этом отношении руководители-женщины (27,2 % от общего числа женщин), для сравнения отметим, что из 100 мужчин 62 успешно справляются с такими задачами.

Способность к контролю за ходом и результатами деятельности также не может быть охарактеризована как достаточно развитая у руководителей системы государственной службы. Как правило, итоговый контроль преобладает над текущим, что приводит к не вполне удовлетворительным результатам деятельности.

Существует зависимость коммуникативных, эмоционально-чувственных и когнитивных характеристик государственного служащего. Высокий уровень коммуникативных умений свойственен специалистам с повышенной эмоциональностью и невысоким интеллектом. Государственные служащие с невысокой общительностью имеют низкий уровень эмоциональности и более высокий интеллект.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования. Эти требования связаны, прежде всего, с поступлением на государственную службу. Дополнительное профессиональное образование относится к числу оснований при прохождение государственной службы. В Указе Президента Российской Федерации № 1474 от 28 декабря 2006 года «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» [1] определяется порядок профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, через 1) профессиональную переподготовку, 2) повышение квалификации и 3) стажировку. Особо подчеркивается именно необходимость в прохождении профессионального обучения гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей и главной группам должностей, а

также должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной группе должностей [1].

Основаниями для направления служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются: назначение государственного служащего на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе либо включение государственного служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или в результате его аттестации. В результате профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная квалификация. Таким образом, профессиональная переподготовка является только возможностью государственного служащего продвинуться по служебной лестнице.

Сейчас дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих осуществляется многими образовательными учреждениями Российской Федерации. Однако, несмотря на введение конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа, практика показывает, что приоритет в этой области остается за теми учреждениями, которые на протяжении длительного периода занимаются этим направлением. К их числу относится Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская правовая академия Минюста РФ, Финансовый университет при Правительстве РФ, Российская таможенная академия, Академия бюджета и казначейства Минфина РФ и т. д. Это правильно, так как накоплен большой опыт работы с обучением государственных и муниципальных служащих, которые, как правило, уже имеют первое высшее образование и стаж работы на государственной или муниципальной службе. Однако единый учебный центр для государственных и муниципальных служащих, по аналогии с Институтом подготовки главенствующих должностных лиц в Республики Корея имел бы больше возможностей по квалифицированному обучению лиц для государственной службы и повышения ответственности за уровень подготовки государственных служащих.

Основу государственной службы должны составлять специалисты, способные в изменившихся условиях реализовать на практике новые технологии государственного управления. Смена поколений на государственной службе должна происходить более рационально и интенсивно, чтобы не допускался качественный разрыв между накопленным годами опытом в сфере государственного управления и теми инновациями, которые привносят в систему государственной службы молодые управленцы, не обремененные негативным опытом прошлого. Важно использовать достоинства и способности служащих всех формаций и поколений.

В этой связи важным является формирование кадрового состава государственной службы, применение единообразных подходов к прохождению государственной службы в различных органах исполнительной, законодательной и судебной власти, создание предпосылок для устойчивого планирования карьерного роста специалистов нового поколения, системного обновления и ротации кадров [3].

В настоящее время система профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования, которая бы строилась с учетом задач профессионального развития, должностных обязанностей, организации должностного роста и индивидуально-психологических свойств государственных служащих недостаточно развита. Государственные стандарты по образовательным программам во многом не учитывают требований, предъявляемых законодательством о государственной службе. В требованиях к должностным обязанностям государственных служащих не учитывается новая система профессионального обучения. Все еще крайне мало программ инновационного, развивающего образования.

Система государственного заказа для дополнительного профессионального образования не отражает новых условий функционирования государственной службы, государственными органами формально ведется работа по организации конкурсного отбора образовательных учреждений для ведения образовательных программ для государственных служащих. Государственные органы не принимают активного участия в выработке содержания и контроле качества исполнения образовательных программ с целью выработки компетенций, необходимых для государственных служащих, имеются направления повышения квалификации, которые не охвачены образовательными программами.

Целью профессиональной переподготовки государственных (муниципальных) служащих является получение ими специальных знаний и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Также профессиональная переподготовка осуществляется для расширения квалификации государственных служащих в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

Данные цели могут достигаться только в условиях непрерывности и системности образования государственных (муниципальных) служащих.

В этой связи важным представляется разработка на основе программ профессионального развития государственных служащих и внедрение в практику новых образовательных технологий в области государственного управления и юриспруденции. Необходима разработка эффективных механизмов формирования государственного заказа в области образования и развитие действенной системы профессионального образования, гарантирующей непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Все эти задачи можно решить только при сосредоточении их в едином органе, который будет заниматься вопросами профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Список литературы:

- 1. Указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 // СЗ РФ 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 203.
- 2. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
- 3. Крылова Е. Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: теория, практика, проблемы институционализации: Монография. М., 2008.
- 4. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы. М., 2008.
- 5. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности / под общ. ред. Е. А. Яблоковой. М.: Изд-во РАГС, 2004.

References:

1. RF Presidential Decree No. 1474 from December 28, 2006 "On Continuing Professional Education for Civil Servants of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta RF «O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii» ot 28 dekabrya 2006 g. № 1474]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 1 (part 1), article 203.

- 2. RF Presidential Decree No. 261 from March 10, 2009 "On the Federal Program "Reforming and Development of the System of Public Service of the Russian Federation (2009-2013)" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 marta 2009 g. № 261 «O Federal'noi programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009-2013 gody)»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 11, article 1277.
- 3. Krylova E. G. Formation of Public Service of the Russian Federation: Theory, Practice, Problems of Institutionalization: Monograph [Formirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: teoriya, praktika, problemy institutsionalizatsii: Monografiya]. Moscow: 2008.
- 4. Nechiporenko V. S. *Theory and Organization of Public Service* [Teoriya i organizatsiya gosudarstvennoi sluzhby]. Moscow: 2008.
- 5. Training of Public Servants: Methodological and Didactic Basis for Improving the Effectiveness [Podgotovka kadrov gosudarstvennoi sluzhby: metodicheskie i didakticheskie osnovy povysheniya effektivnosti]. Under general edition of E. A. Yablokova, Moscow: publishing house of Russian Academy of Public Administration, 2004.

Куянова А. В., Юрицин А. Е. / Kuyanova A. V., Yuritsin A. E.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ТАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ORGANIZATIONAL-LEGAL AND TACTICAL FUNDAMENTALS OF POLICE ACTIVITY ON PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY

Куянова Арина
Викторовна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД
России;

Юрицин Андрей Евгеньевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.

Представлены авторские обобщения и анализ организационных и тактических основ деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности.

Отмечено, что латентность административных правонарушений имеет более широкое распространение, чем латентность преступлений.

Утверждается, что, несмотря на то, что силы и средства органов внутренних дел являются элементом оперативной обстановки, то есть влияют на выбор способа действий полиции, необходима координация ее тактической деятельности.

Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, полиция, деятельность полиции, организация охраны общественного порядка и безопасности, тактика охраны общественного порядка и безопасности, административно-правовое обеспечение.

Kuyanova Arina
Viktorovna,
c.j.s. (PhD in law), Senior
lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk
Academy of RF MIA;

Evgen'evich
c.j.s. (PhD in law), Senior
lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA.

Author's generalizations and analysis of organizational and tactical fundamentals of police activity on protection of public order and public safety are represented in the article.

Noted, that the latency of administrative offences is more widespread than the latency of crimes.

Here is argued that, despite the fact that the forces and means of internal affairs bodies are part of the operational environment, that is, influence on the choice of the way of the police actions, coordination of its tactical activity is necessary.

Keywords: public safety, public order, the police, police activity, the public order and security, organization of public order protection and security, administrative-legal support.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года главными направлениями государственной политики определила усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, а также совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией и экстремизмом [3].

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации закрепляет в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности следующие приоритеты: снижение уровня преступности; повышение безопасности населения и защищенности критически важных объектов; обеспечение равной защиты прав собственности на объекты недвижимости [5].

Концептуальные идеи Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» – повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения [6].

Основные задачи МВД России установлены Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 [4]. Базовым элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности является полиция. Основные приоритеты ее деятельности сформулированы в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [2].

В ходе реформы органов внутренних дел одной из ключевых целей правоохранительной деятельности сформулирована защита чести, достоинства, прав и свобод каждого человека и гражданина. Именно об этом говорится в ч. ч. 1 и 2 ст. 1 Закона о полиции: «...полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств».

Указанный тезис, положенный в основу правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, венчает смену приоритетов данной деятельности – от охраны интересов государства к охране интересов человека и гражданина, его прав и свобод, имущества и собственности. В связи с этим полиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами меры, направленные на приведение общественных отношений, связанных с жизнью, здоровьем, честью, достоинством, правами и свободами людей, в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и последствий таковых [11, 40-43].

Определяя сущность полиции в ее предназначении, законодатель не раскрывает содержания определений «общественный порядок» и «общественная безопасность». Обращая внимание на широту и многоплановость указанных категорий, следует признать, что в настоящее время отсутствует единство в понимании указанных дефиниций, их предметного состава и основных институтов.

С учетом содержащегося в Стратегии определения национальной безопасности как «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской

Федерации, оборону и безопасность государства» [3], а также закрепленных в Федеральном законе 2010 г. «О безопасности» [1] таких видов безопасности, как военная безопасность, безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полагаем целесообразным выделить некоторые составляющие категории общественной безопасности. Прежде всего, это основные объекты общественной безопасности, в том числе:

- личность: ее права и свободы, ее жизненно важные интересы, удовлетворение которых обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности в обществе;
- общество: его материальные и духовные ценности, обеспечивающие социальную и общественную стабильность;
- широкий круг источников угроз общественной безопасности, в том числе и выделенных в Стратегии национальной безопасности.

Все это позволяет охарактеризовать общественную безопасность в современных условиях как состояние защищенности жизненно важных интересов, безопасности личности, общества от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить реализацию прав человека, достойное качество жизни граждан, развитие духовных ценностей общества, социальную и общественную стабильность [7, 44-47].

Изучение юридической литературы показывает что, можно выделить следующие общие позиции ученых относительно сущности и содержания общественного порядка, он:

- 1. Обусловлен сложившейся в обществе системой общественных отношений;
- 2. Включает все сложившиеся в обществе под воздействием социальных норм отношения;
 - 3. Является объектом воздействия всей политической системы;
- 4. Должен обеспечить укрепление и развитие государственного и общественного строя, неприкосновенность личности, защиту жизни и здоровья граждан, неприкосновенность собственности.

Таким образом, представляется возможным определить общественный порядок как важный элемент правовой основы жизнедеятельности граждан, включающий систему общественных отношений, которая возникает и развивается в процессе общения ее участников преимущественно в общественных местах, и регулируется правовыми и иными социальными нормами, соблюдение которых обеспечивает личную и общественную безопасность людей,

обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни [10, 54].

Несмотря на принимаемые сегодня меры, состояние общественного порядка и безопасности в России нельзя признать удовлетворительным. Во-первых, большая часть правонарушений, совершаемых в общественных местах, прямо или косвенно посягают на общественный порядок, личную безопасность граждан. Во-вторых, статистика свидетельствует, что в России привлекаются к административной ответственности десятки миллионов граждан. Однако необходимо иметь в виду, что латентность административных правонарушений имеет более широкое распространение, чем латентность преступлений. Поэтому официальные статистические данные в значительной степени свидетельствуют об объеме работы правоохранительных органов, а не о фактически совершенных административных правонарушениях. В-третьих, правовая, экономическая и социальная реформы привели к возникновению в стране ситуации, при которой резко возросло количество лиц без определенного места жительства и рода занятия. Сегодня такого рода лица стали не только своеобразным элементом социального ландшафта страны, но также усилили угрозу общественному порядку, общественной безопасности и личной безопасности граждан.

Указанные факторы делают исследование организационных и тактических основ деятельности полиции по охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности, актуальным и востребованным как в теоретическом, так и практическом отношении.

Тактика охраны общественного порядка (в узком смысле) – это выбор в пределах своей компетенции и реализация субъектом, осуществляющим охрану общественного порядка, на основе теоретических и практических знаний наиболее целесообразного в конкретной ситуации правомерного способа (приема) действий, направленного на предупреждение и пресечение правонарушений в основном в общественных местах с использованием разрешенных законом средств.

В широком своем понимании тактика охраны общественного порядка может рассматриваться как тактический способ охраны общественного порядка. Это непрерывная, подчиненная стратегическим (политическим) ориентирам государственная деятельность по определению (разработка, выбор) и практическому осуществлению основанных на научно-практических знаниях и анализе оперативной обстановки наиболее целесообразных форм и методов, приемов и способов непосредственной охраны общественного

порядка при максимально полном использовании возможностей сил и средств органов внутренних дел, других компетентных органов, общественных объединений и граждан [14, 13].

Тактика охраны общественного порядка направлена не только на выявление, пресечение (раскрытие, расследование и др.) правонарушений в сфере охраны общественного порядка, но прежде всего на его поддержание и укрепление, предупреждение (профилактику) правонарушений. Такая направленность правоохранительной деятельности в указанной сфере является одновременно особенностью и «принципом тактики охраны общественного порядка». Выявление и устранение причин (условий) правонарушений, а также проведение различных мероприятий с целью их предупреждения составляет относительно самостоятельный раздел криминалистической, оперативно-розыскной и административной тактической деятельности.

На выбор тактики влияет наличие различных обстоятельств. Совокупность элементов, условий и факторов, влияющих на деятельность органов внутренних дел, получила название «оперативная обстановка», которая фактически включает в себя все многообразие именно тех сторон объективной действительности, которые учитываются и оцениваются в процессе организации деятельности органов внутренних дел [8, 6].

В сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью оперативная обстановка состоит из таких элементов (частей), как территория функционирования органов внутренних дел; состояние общественного порядка и преступности; силы и средства органов внутренних дел; результаты деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Специфической особенностью тактики охраны общественного порядка является наличие широкого спектра сил и средств, задействованных в ее реализации. В специальной литературе принято различать основные, дополнительные и приданные силы [12, 25].

Необходимо также отметить, что силы и средства органов внутренних дел, с одной стороны, являются элементом оперативной обстановки, то есть влияют на выбор способа действий, а с другой стороны требуют управления. Так, например, по плану комплексного использования сил и средств (единой дислокации) ежедневно производится расстановка нарядов и постов с учетом оперативной обстановки и в процессе несения службы происходит координация (управление) их действий.

В целях оптимального выбора варианта действий в органах внутренних дел разрабатываются типовые планы, которые рассчитаны на часто повторяющиеся ситуации. Их использование позволяет в условиях дефицита времени и информации действовать тактически грамотно. Однако все ситуации предвидеть, а тем более разработать на них типовые планы просто не реально. В каждой конкретном случае, при решении возникающих задач, необходимо найти верное тактическое решение, причем, возможно, только единственно правильное. Поэтому выбор оптимального варианта действий и его исполнение носят творческий характер.

В практической деятельности сотрудники органов внутренних дел находятся в постоянном контакте с изменяющейся средой и обязаны принимать решения с учетом конкретных явлений и ситуаций, опираясь не только на научные знания, но и на собственный опыт и интуицию. Творческие поиски оптимального решения придают тактическим решениям характерные черты искусства. В военном деле тактика в первую очередь рассматривается именно как искусство (греч. taktika – искусство построения войск, составная часть военного искусства, а также искусство подготовки и ведения боя) [13, 628; 9, 643].

Исходя из положений вышеуказанных концептуальных документов и нормативных правовых актов органам внутренних дел (полиции) предстоит:

- сосредоточить свои усилия на первоочередном решении задач охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности, в том числе в период подготовки и проведения крупных международных и массовых спортивных мероприятий (ХХІІ Олимпийских зимних игр, ХІ Паралимпийских зимних игр, чемпионата мира по водным видам спорта 2015 года, чемпионата мира по хоккею 2016 года и чемпионата мира по футболу 2018 года);
- принять меры по повышению оперативности реагирования сил и средств, задействованных в системе единой дислокации, на изменения в состоянии оперативной обстановки, усилить контроль за выполнением обязательных норм выставления нарядов, задействованных в системе единой дислокации, и соблюдением ими установленного порядка несения службы;
- шире использовать возможности автоматизированного программного комплекса «Безопасный город», информационно-телекоммуникационных технологий, единой системы навигационно-информационного обеспечения мониторинга и управления силами и средствами с использованием аппаратуры спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

Список литературы:

- 1. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
- 2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 3. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009 № 20. Ст. 2444.
- 4. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.
- 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5489.
- 6. Распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 11. Ст. 1145.
- 7. Журавлев Р. А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9.
- 8. Ипакян А. П. Оперативная обстановка. Методологические вопросы моделирования: Учеб. пособие. М., 1982.
 - 9. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1988.
- 10. Пивоваров А. С. Дискуссионные подходы к определению понятия «общественный порядок» // Российская юстиция. 2013. № 3.
- 11. Пискунов С. А. От защиты общественных отношений к защите чести, достоинства, прав и свобод каждого человека и гражданина: новое назначение российской полиции // Российский следователь. 2013. № 12.
- 12. Сахно А. И. Патрульно-постовая служба милиции общественной безопасности: Учеб. пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
 - 13. Советская Военная Энциклопедия: В 8 т. М., 1979. Т. 7.
- 14. Цупко В. А. Административно-правовые и организационные основы тактики охраны общественного порядка: Автореф. дисс...канд. юр. наук. М., 2003.

References:

- 1. Federal Law No. 390-FL from December 28, 2010 "On Safety" [Federal'nyi zakon ot 28 dekabrya 2010 g. № 390-FZ «O bezopasnosti»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 1, article 2.
- 2. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.
- 3. RF Presidential Decree No. 537 from May 12, 2009 "On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 20, article 2444.
- 4. RF Presidential Decree No. 248 from March 01, 2011 [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 marta 2011 g. № 248]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 10, article 1334.
- 5. RF Government Decree No. 1662-r from November 17, 2008 "On the Concept of Long-term Socio-economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020" [Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r «O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 48, article 5489.
- 6. RF Government Decree No. 313-r from March 06, 2013 "On Approval of the State Program of the Russian Federation "Ensuring of Public Order and Combating Crime" [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 6 marta 2013 g. № 313-r «Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii «Obespechenie obshchestvennogo poryadka i protivodeistvie prestupnosti»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 11, article 1145.
- 7. Zhuravlev R. A. The Concept and Content of Public Safety as a Priority in National Security [Ponyatie i soderzhanie obshchestvennoi bezopasnosti kak prioriteta natsional'noi bezopasnosti]. *Rossiiskii sledovatel' Russian Investigator*, 2012, no. 9.
- 8. Ipakyan A. P. Operational Environment. Methodological Issues of Modeling: Study Guide [Operativnaya obstanovka. Metodologicheskie voprosy modelirovaniya: Ucheb. Posobie]. Moscow: 1982.
- 9. Ozhegov S. I. *Dictionary of the Russian Language* [Slovar' russkogo yazyka]. Moscow: 1988.

- 10. Pivovarov A. S. Polemical Approaches to the Determination of the Concept of "Public Order" [Diskussionnye podkhody k opredeleniyu ponyatiya «obshchestvennyi poryadok»]. *Rossiiskaya yustitsiya Russian Justice*, 2013, no. 3.
- 11. Piskunov S. A. From the Protection of Public Relations to the Protection of Honor, Dignity, Rights and Freedoms of every Man and Citizen: New Mission of the Russian Police [Ot zashchity obshchestvennykh otnoshenii k zashchite chesti, dostoinstva, prav i svobod kazhdogo cheloveka i grazhdanina: novoe naznachenie rossiiskoi politsii]. *Rossiiskii sledovatel' Russian Investigator*, 2013, no. 12.
- 12. Sakhno A. I. *Patrol and Inspection Service of Public Security Police: Study Guide* [Patrul'no-postovaya sluzhba militsii obshchestvennoi bezopasnosti: Ucheb. Posobie]. Moscow: Information-methodical Centre of Main Directorate of Command of MIA RF, 2004.
 - 13. Soviet Military Encyclopedia: in 8 volumes. Moscow: 1979, vol. 7.
- 14. Tsupko V. A. Administrative-legal and Organizational Fundamentals of the Tactic to Protect Public Order: thesis abstract of a candidate of juridical sciences [Administrativno-pravovye i organizatsionnye osnovy taktiki okhrany obshchestvennogo poryadka: Avtoref. diss...kand. yur. Nauk]. Moscow: 2003.

УДК 351.74: 347.83: 343.4: 342.9

Тамбовцев А. И. / Tambovtsev A. I.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS BODIES WITH THE MEDIA: ADVANTAGES AND SHORTCOMINGS OF THE CURRENT NORMATIVE LEGAL ACTS

Тамбовцев Андрей Иванович, кандидат юридических наук, доцент кафедры ОРД ОВД Омской академии МВД России, полковник полиции, bestcopat@mail.ru

Статья посвящена анализу некоторых Федеральных законов и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие сотрудников органов внутренних дел со средствами массовой информации. Выявляются и исследуются правовые детерминанты слабой эффективности взаимодействия ОВД со СМИ. Резюмируется, что ведомственное правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации не отражает реальных запросов практики предупреждения преступности.

Ключевые слова: средства массовой информации, полиция, органы внутренних дел, взаимодействие ОВД со СМИ, предупреждение преступлений, профилактика преступлений, нормативный правовой акт.

Tambovtsev Andrei
Ivanovich,
c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of
Operational-Investigative
Activity of Internal Affairs
Bodies at Omsk Academy of
the Russian MIA, colonel of
police,
bestcopat@mail.ru

The article is devoted to the analysis of some Federal laws and departmental normative legal acts regulating the interaction of police officers with the media. Legal determinants of weak efficiency of interaction between internal affairs bodies and the media are identified and studied in the article. The author summarizes that the departmental legal regulation of the interaction of internal affairs bodies and the media does not reflect the real needs of crime prevention practice.

Keywords: the media, the police, internal affairs bodies, interaction between internal affairs bodies and the media, crime prevention, normative legal act.

Взаимодействие органов внутренних дел (далее - ОВД) с многочисленными средствами массовой информации (далее - СМИ) является сложнейшим комплексом общественных отношений, затрагивающих такие приоритетные ценности, как безопасность, права и свободы лиц, вовлеченных в подобные отношения, а также полномочия, т. е. права, обязанности и ответственность субъектов, представляющих не только общественные объединения или организации различных форм собственности, но и государство. Многообразие и внутреннее несовершенство, разобщенность, а порой и противоречия источников, регламентирующих отношения в данной сфере, негативно сказываются на конечном результате их применения - предупреждении правонарушений и преступлений.

Процесс взаимодействия предполагает совместную взаимовыгодную деятельность различных субъектов в пределах их полномочий, объединенных единой конечной целью или как минимум промежуточными задачами. В этой связи правовые механизмы регулирования этой совместной деятельности должны одновременно соответствовать обоим (или нескольким) вовлеченным во взаимодействие субъектам – их статусу, компетенциям, целям, инструментарию и пр., что априори определяет практическую сложность такой регламентации.

При многообразии нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемую социальную сферу, прежде всего, Конституция Российской

Федерации [1], как основной Закон государства, является правовым фундаментом дальнейшего нормотворчества, определяет те принципы, нормы и границы, за которые не могут выходить Федеральные законы и подзаконные правовые акты. Именно в ней декларированы неотъемлемые права и свободы человека и гражданина (в том числе свобода слова и право на доступ к информации), основные принципы законодательной, исполнительной и судебной власти, которые должны соблюдаться в процессе самостоятельной и совместной деятельности ОВД и СМИ. Кроме того ч. 3 ст. 17 Конституции гласит «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В виду того, что в деятельности, как органов внутренних дел, так и средств массовой информации очень велика вероятность целенаправленного или случайного вторжения в сферу личных прав и свобод человека и гражданина, считаем этот конституционный принцип основополагающим для всего последующего процесса правового регулирования их взаимодействия.

Необходимо отметить, что в современном Российском законодательстве не существует отдельного специального Федерального закона, регулирующего общие и частные вопросы сотрудничества ОВД и СМИ. Регламентация указанного взаимодействия основывается на совокупности законов, имеющих прямое или косвенное отношение к деятельности рассматриваемых структур. Наше исследование показало, что с учетом многообразных видов, форм и уровней профилактической деятельности, направлений и форм взаимодействия, все Федеральные законы и Кодексы условно можно разделить на три основные группы:

1. Федеральные законы и Кодексы, прямо регламентирующие полномочия органов внутренних дел в целом, а также различные виды и направления их деятельности (в том числе – превентивной).

К наиболее значимым из них следует отнести: Федеральный закон «О полиции» № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г., Федеральный закон «Об оперативно розыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 г., Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13 июня 1996 г., Уголовно-процессуальный кодекс Российской федерации № 174-ФЗ от 18 декабря 2001 г., Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации № 1-ФЗ от 8 января 1997 г., Кодекс об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г., Федеральный закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» № 2487-1 от 11 марта 1992 г., Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24 июня 1999 г., Федеральный закон «О безопасности» № 390-ФЗ от 28 декабря 2010 г., Федеральный закон «О противодействии терроризму» № 35-ФЗ от 6 марта 2006 г., Федеральный закон «Об оружии» № 150-ФЗ от 13 декабря 1996 г., Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» № 3-ФЗ от 8 января 1998 г. и др.

В связи с большим количеством нормативных правовых актов данной категории и ограниченным объемом работы, представляется невозможным дать расширенный анализ всех представленных законов. В тоже время считаем обязательным обобщить их наиболее значимые качества. Перечисленные законы и кодексы, а также целый ряд иных нормативных правовых актов имеют несколько функций прикладного превентивного характера, а именно:

- напрямую определяют перечень и полномочия субъектов (в данном случае органов внутренних дел) в предупреждении правонарушений;
- официально провозглашают и тем самым легитимизируют саму возможность взаимодействия ОВД со средствами массовой информации (ст. 8 Федерального закона «О полиции»);
- определяют строгие правовые рамки допустимого или обязательного поведения широкого ряда субъектов, представляющих определенные категории потенциальных правонарушителей граждан, должностных лиц, представителей определенных профессий, в том числе и непосредственных правоприменителей сотрудников органов внутренних дел и пр., тем самым, оказывая на них профилактическое воздействие;
- определяют дисциплинарную, административную или уголовную ответственность за нарушение или неисполнение установленных норм допустимого или обязательного поведения, т. е. оказывают непосредственное превентивное воздействие;
- предоставляют полный перечень материальных объектов, ограниченных или полностью запрещенных к свободному обороту, а также перечень видов деятельности, требующих лицензирования;
- определяют основания и порядок получения разрешения, (лицензирования) на занятие отдельными видами деятельности, доступ к объектам, оборот которых запрещен или ограничен.

Следует указать, что отдельные положения этих законов имеют так называемую двойную превенцию, т. е. рассчитаны не только на непосредственное предотвращение конкретного правонарушения, но и тем самым на недопущение негативных последствий, связанных с ним. Например, незаконный

оборот оружия и как следствие причинение вреда здоровью или совершение убийства из этого оружия.

2. Федеральные законы, имеющие непосредственное отношение к деятельности средств массовой информации.

Нижеперечисленные законы также имеют различное предназначение, но нацелены на первоочередное обеспечение непосредственной деятельности средств массовой информации и лишь отдельные их нормы можно расценивать, как обеспечивающие конечное превентивное воздействие. Они выполняют следующие функции:

- дают официальное понятие средства массовой информации, его права, обязанности, ответственность, т. е. компетенцию;
- определяют полномочия права, обязанности и ответственность журналиста или рекламодателя;
- перечисляют конкретные запреты на распространение определенной информации, имеющей отношение к правоохранительной деятельности;
- определяют возможность и условия использования скрытой аудиовидеозаписи, кино и фотосъемки, технических средств;
- провозглашают недопустимость методов психофизиологического и нейролингвистического воздействия на реципиента;
- определяют ответственность СМИ и порядок возмещения вреда за нарушение установленных норм допустимого или обязательного поведения.

К указанным законам относятся:

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» № 2124-1 от 27 декабря 1991 г. [5].

В нем сформулированы основные концептуальные положения о свободе массовой информации, деятельности по поиску, получению, производству и распространению массовой информации; о возможности и процедуре учреждения средства массовой информации, владения, пользования и распоряжения ими, а также изготовления, приобретения и эксплуатации технических устройств, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации. Закон дает юридическое толкование основных понятий и терминов, используемых в данной сфере, что предельно минимизирует субъективность их интерпретаций.

Статья 3 «Недопустимость цензуры» рассматриваемого закона прямо запрещает требование от редакции средства массовой информации предварительного согласования или наложение запретов на распространение сообщений и материалов. Однако в свете вышеуказанных положений ч. 3 ст. 17

Конституции и иных Федеральных законов, имеющих отношение к сбору, хранению и распространению информации (о чем будет сказано далее), данный правовой запрет нельзя рассматривать как полную вседозволенность и бесконтрольность для СМИ.

Кроме того, совокупность положений ст. 41 «Обеспечение конфиденциальности информации», ст. 43 «Право на опровержение», ст. 49 «Обязанности журналиста», ст. 51 «Недопустимость злоупотребления правами журналиста» рассматриваемого закона конкретизируют ответственность журналиста или редакции СМИ за точность и достоверность информации и правомерность ее распространения. Данные нормы, на наш взгляд, неоднозначны и, во-первых, регламентируют вопросы взаимодействия сотрудников ОВД и СМИ, исключая использование неофициальных и непроверенных сведений. Вовторых, нацелены на защиту охраняемых интересов граждан и организаций, недопущение необоснованной компрометации фигурантов, их репутации и доброго имени, и нежелательного преждевременного распространения процессуально и оперативно значимой информации. А в-третьих, предполагая ответственность, т. е. определенные негативные последствия, оказывают превентивное воздействие на возможные профессиональные злоупотребления или нарушения со стороны представителей СМИ.

Федеральный закон «О рекламе» № 38-ФЗ от 13 марта 2006 г. [9] определяет рекламу и правовых субъектов в этой области. В нем дается значимое в контексте данной работы понятие «социальной рекламы – информации, адресованной неопределенному кругу лиц, направленной на достижение благотворительных и иных общественно-полезных целей...», формулируются основные требования к рекламе, дается юридическое толкование используемых терминов и понятий: «достоверность», «добросовестность» и «этичность» в рекламе. Закон определяет особенности отдельных способов распространения рекламы, формы и методы ее контроля, запреты и ограничения, а также ответственность за нарушения.

Принимая во внимание, что именно средства массовой информации являются основным распространителем рекламы, «способным предоставить в распоряжение ОВД широчайшую аудиторию, а также имеющим специфические, воздействующие на чувства и эмоции людей на уровне подсознания средства, формы и методы» [20, 22], следует признать основополагающее значение этого закона как для функционирования средств массовой информации вообще, так и в целях профилактического воздействия на причины и условия совершения правонарушений в частности. Например, ограничения

на рекламу табака, алкоголя, оружия или наоборот – пропаганда здорового образа жизни, получение образования или профессии и т. п.

В то же время следует признать очевидным несовершенство отдельных положений ФЗ «О рекламе», обусловливающих возможности, как производителей рекламы, так и средств массовой информации, как ее ретранслятора, «обходить» некорректно сформулированные юридические запреты и ограничения, использовать так называемую скрытую рекламу и пр. вопреки общественным интересам и социальным программам общегуманистического или воспитательного характера. Негативными примерами социальной безответственности и безнаказанности средств массовой информации, допущенной Российским обществом и государственной властью в нашем недавнем прошлом, являются рекламные компании финансовых пирамид «МММ», «Русский дом Селенга», «Хопер-Инвест» и др., длительное время транслировавшиеся по каналам центрального телевидения и как следствие, приведшие к обману миллионов вкладчиков, разорению частных предприятий, череде депрессий и самоубийств. Кроме них было множество других организаций, занимавшихся финансовым мошенничеством с использованием ненадлежащей рекламы [22, 71]. Специфические возможности оказания быстрого психологического и эмоционального воздействия на огромную аудиторию респондентов, а также статус ретранслятора «чужой» информации необходимо обусловливает высочайшую ответственность СМИ перед потребителями информации – читателями периодики, слушателями радио, зрителями телевизионных программ и пользователями сети Интернет за оперативность, качество и главное - ее достоверность.

Федеральный Закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» № 7-ФЗ от 13 января 1995 г. [7] предусматривает процедуру получения и использования информации о деятельности государственных органов, а также определяет категории социально значимых сведений, которые должны сообщать соответствующие государственные СМИ. В их число входят обращения и заявления, сделанные Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой и Правительством РФ и др. Несомненно, что в сферу деятельности данного закона подпадает соответствующая информация о деятельности органов правопорядка, государственной политике в сфере противодействия преступности и др.

Федеральный Закон «О связи» № 126-ФЗ от 7 июля 2003 г. [8] устанавливает правовые основы для деятельности в области связи, наделяет органы

государственной власти полномочиями по регулированию подобной деятельности, определяет компетенции субъектов, участвующих в предоставлении услуг связи или пользующихся такими услугами. В виду того, что именно средства массовой информации являются основными пользователями и потребителями услуг передачи информации с помощью средств связи, считаем бесспорной функциональную значимость этого закона. К тому же в нем предусмотрено, что «государственные органы имеют право приоритетного использования любых сетей и средств связи независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности», что должно истолковываться как возможность их использования органами внутренних дел в решении задач борьбы с преступностью.

Также деятельность средств массовой информации регламентируется положениями Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов и целым рядом Федеральных законов и кодексов в сфере гражданско-правовых, финансовых, арбитражных, налоговых и аналогичных им отношений [3; 2; 4].

3. Федеральные законы, положения которых обеспечивают правомерность и безопасность использования информации в ОВД и СМИ.

Исследование нормативно-правовой базы взаимодействия ОВД и СМИ позволяет выделить ряд специфических законов, чьи нормы не затрагивают напрямую деятельность субъектов, но зачастую носят вспомогательный, обеспечивающий характер, хотя нередко в виде обязательных к исполнению норм в процессе повседневной деятельности. По нашему убеждению эти законы исполняют следующие функции:

- перечисляют категории сведений, являющихся персональными данными или составляющих государственную тайну, дают их понятия;
- определяют основания, условия, процедуру получения, обработки, хранения и использования информации, персональных данных;
- определяют категории и компетенции субъектов, уполномоченных на осуществление определенных действий с информацией или ее носителями;
 - определяют ответственность за предусмотренные нарушения; К таким законам, на наш взгляд, относятся:

Закон Российской Федерации «О Государственной тайне» № 5485-1 от 21 июля 1993 г. [6], который, прежде всего, дает юридическое толкование таких терминов, как «государственная тайна», «носители сведений, составляющих государственную тайну», «гриф секретности» и пр., определяет полномочия целого ряда субъектов, дает исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну и многое другое.

Федеральный закон «О персональных данных» № 152-ФЗ от 27 июля 2006 г. [11] определяет понятия и категории персональных данных, принципы и условия их обработки, хранения и использования.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. [10] определяет большое число понятий и задач, связанных с информацией. В нем рассматриваются вопросы прав на информацию, имеются также положения о доступе к информации.

Комментируя эти законы, следует признать, что в свете современного терминологического хаоса в Российском законодательстве, предлагаемый в них перечень легитимных терминов обеспечивает четкость и правильное понимание рассматриваемых и иных федеральных законов, что соответствует всецело разделяемой нами точки зрения А. С. Пиголкина о единстве нормотворческой терминологии [23, 133].

Также необходимо исходить из тезиса, что и органы внутренних дел и средства массовой информации в своей ежедневной деятельности работают исключительно с информацией и ее носителями – материальными и идеальными. Именно специфика информации, ее правовой статус, содержание, значимость для безопасности общества и личности, а также определенные качества ее носителя или субъекта, устанавливают, а в некоторых случаях серьезно ограничивают возможности представителей ОВД и СМИ в получении и дальнейшем использовании некоторых сведений. И хотя «СМИ являются достаточно активными и самостоятельными в информационной сфере» [21, 14] и призваны реализовывать права граждан на информацию, следует констатировать, что именно вышеперечисленные Федеральные законы существенно нивелируют и ограничивают данную сферу, обеспечивая тем самым защиту прав и свобод иных лиц, политическую, экономическую, военную и иную безопасность общества и государства.

Таким образом, положения вышеперечисленных законов должны трактоваться и применяться исключительно при реализации каждым из субъектов своих основных полномочий, в процессе решения задач в контексте и через призму иных законов и кодексов.

Рассматривая далее вопросы правового регулирования взаимодействия ОВД и СМИ, нельзя придерживаться только его «узкого» толкования, предполагающего исключительно законодательную базу, и тем самым абстрагироваться от столь объемной и значимой части правовой основы, как подзаконные нормативные акты ведомственного уровня. Разделение правового регулирования

взаимодействия ОВД и СМИ на законодательное и ведомственное – процесс объективный, оно детерминировано уровнями предупредительного воздействия и соответственно – юридической природой (уровнем) используемых при этом нормативных правовых актов.

В то же время ведомственные нормативные правовые акты основаны на положениях Федеральных законов, а, по сути, являются инструкциями по применению последних, как правило, в прикладных вопросах с учетом специфики деятельности и задач каждого из взаимодействующих субъектов.

Изучение подзаконных нормативных правовых актов данной сферы позволило выявить всего несколько, регламентирующих вопросы взаимодействия ОВД и СМИ:

- Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет» [12];
- Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» с многочисленными последующими дополнениями и изменениями;
- Приказ МВД РФ от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы» [13];
- Приказ МВД РФ от 31 августа 2011 г. № 984 «О всероссийском конкурсе МВД России «Щит и перо»» [14].
- Приказ МВД РФ от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, прессслужб ОВД РФ и ВВ МВД России» [15].
- Приказ МВД РФ от 12 ноября 2011 г. № 1136 «О порядке размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сети Интернет» [16];
- Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 791 «О размещении информации о деятельности министерства внутренних дел Российской Федерации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации»» [17].
- Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» [18].

- Приказ МВД РФ от 2 октября 2012 г. № 900 «Вопросы организации защиты чести и достоинства, а также деловой репутации в системе МВД России» [19].

Предваряя дальнейшие рассуждения, уточним, что Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 и Приказ МВД РФ от 12 ноября 2011 г. № 1136 прямого отношения к организации взаимодействия ОВД и СМИ не имеют, а касаются лишь узких вопросов характера сведений о деятельности МВД и процедурах их размещения в сети Интернет. На основании изложенного считаем их отдельный анализ необязательным.

Изучение положений Инструкции, утвержденной Приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», наглядно свидетельствует о ее обобщенном характере, целевой направленности исключительно на различные категории сотрудников органов внутренних дел, и попытке регламентации деятельности именно по предупреждению преступлений, а не по организации взаимодействия со СМИ, которое несомненно шире только профилактической деятельности и имеет другие направления.

Следует признать, что рассматриваемый документ, касаясь вопросов взаимодействия, то есть обоюдной активности субъектов, нелогично носит исключительно внутриведомственный характер, не учитывает специфики межведомственной кооперации, корпоративных интересов и особенности деятельности второго субъекта взаимодействия - СМИ, и тем самым априори не имеет какого-либо правового значения для лиц, не являющихся представителями ОВД. Основными функциональными недостатками Инструкции следует признать лишь косвенное упоминание о необходимости взаимодействия со СМИ сотрудников уголовного розыска, участковых уполномоченных, сотрудников патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб, а также крайне скудное описание полномочий сотрудников подразделений информации и общественных связей (далее - ОИОС), то есть именно тех представителей ОВД, в компетенцию которых входит организация взаимодействия со СМИ. В целом их обязанности сформулированы следующими неконкретными фразами: «Организуют распространение информации в средствах массовой информации по вопросам предупреждения преступлений. Подготавливают и проводят встречи для журналистов, пресс-конференции, брифинги, «круглые столы» с участием руководства органов внутренних дел по вопросам предупреждения преступлений». Подобный ведомственный подход к регламентации взаимодействия

явно не соответствует имеющимся теоретическим воззрениям о формах взаимодействия и складывающейся практике.

К тому же изучение вышеупомянутой «Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы» наглядно свидетельствует о наличии в ней прямо противоположного подхода – системности оценки складывающейся обстановки, выработки форм и направлений сотрудничества, определении перспективных целей и задач взаимодействия, конкретных средств и путей их достижения.

Однако, Концепция, как документ стратегического, политического характера, отражает именно базисные, а не прикладные вопросы взаимодействия, которые, по нашему мнению, в основном нашли свое практическое отражение в Приказе МВД РФ от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресслужб ОВД РФ и ВВ МВД России». Приказ, учитывая положения Концепции, перечисляет задачи и направления взаимодействия, функциональные обязанности сотрудников отделов информации и общественных связей, отражает специфику работы с информацией ограниченного доступа и многое др.

На сегодняшний день данный Приказ является основополагающим ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим основные вопросы взаимодействия ОВД со СМИ, хотя и не лишенным некоторых типичных недостатков, свойственных подобным документам. Например, некоторой декларативности, общего характера, освещения вопросов организации деятельности «в статике» – подбор и расстановка кадров, компетенции, задачи и пр. Тем не менее, считаем его достаточно новаторским по сравнению с предшествующими ему документами.

Представленные ниже нормативные правовые акты МВД России не регламентируют сотрудничество со СМИ непосредственно, но, тем не менее, имеют косвенное отношение к отдельным аспектам взаимодействия.

Приказ МВД РФ от 31 августа 2011 г. № 984 «О всероссийском конкурсе МВД России «Щит и перо»» нацелен на организацию тесного сотрудничества ОВД со СМИ с целью «...дальнейшего совершенствования и укрепления взаимодействия со средствами массовой информации, институтами гражданского общества, обеспечения общественного доверия граждан к органам внутренних дел и внутренним войскам МВД России, объективного информирования населения о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД

России, а также пропаганды передовых форм и методов работы подразделений информации и общественных связей системы МВД России». Документ перечисляет актуальные для сотрудничества ОВД и СМИ задачи. Однако, как и большинство внутриведомственных документов, не имеет какого либо влияния на указанных в нем представителей (авторских коллективов) СМИ и иных социальных структур, хотя теоретически и предполагает формирование у них профессионального или творческого интереса. Решение данной проблемы нам видится в разработке межведомственного соглашения, учитывающего обоюдные интересы и специфику.

Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 791 «О размещении информации о деятельности министерства внутренних дел Российской Федерации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации»» регламентирует виды (категории) информации, порядок, периодичность, форму ее размещения, а также ответственных субъектов. Анализ этого документа свидетельствует, что указанные в нем категории информации соответствуют основным направлениям взаимодействия ОВД со СМИ: информирование населения о деятельности ОВД, состоянии криминогенной обстановки, культурно-патриотических мероприятиях в МВД; правовое воспитание граждан; формирование имиджа сотрудников полиции; ориентирование об обстоятельствах конкретных происшествий и др. Несомненным достоинством документа, по нашему мнению, является предполагаемая им относительная самостоятельность и инициатива исполнителя в формировании информационного массива, на что прямо указано в отдельных положениях: «Информация размещается в данном разделе Портала выборочно, по решению инициатора розыска, согласованному с заинтересованными органами предварительного следствия и дознания».

Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» не имеет прямого указания на взаимодействие со СМИ. Однако мы считаем, что он также регламентирует данный аспект сотрудничества, так как официальные извинения могут приноситься либо непосредственно лицу, потерпевшему от неправомерных действий либо путем опубликования (трансляции) его в средствах массовой информации, что также декларировано в законе «О средствах массовой информации». Однако недостатком Приказа можно считать отсутствие разработанной формы подобного извинения (заявления), компромиссно учитывающей позиции обеих сторон, отражающей раскаяние нарушителя (заявителя) в произошедшем, но в то же время

не предполагающей самоуничижения со стороны ОВД. В противном случае, данная ситуация допускает субъективизм как заявления, так и его оценки.

Приказ МВД РФ от 2 октября 2012 г. № 900 «Вопросы организации защиты чести и достоинства, а также деловой репутации в системе МВД России» также не имеет прямого отношения к организации взаимодействия со СМИ, но нацелен на отстаивание законных интересов органов внутренних дел и их сотрудников, ущемленных или необъективно освещенных в средствах массовой информации. На наш взгляд приказ носит исключительно декларативный характер и не имеет положений прикладного значения.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что ведомственное правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации не отражают реальных запросов практики предупреждения преступности и требуют приведения в соответствие с положениями «Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы».

Список литературы:

- 1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // КонсультантПл юс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 5. Закон Российской Федерации № 2124-1 от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 6. Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О Государственной тайне» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].

- 7. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 8. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126 «О связи» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 9. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 10. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 11. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 12. Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет» // Консультант-Плюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 13. Приказ МВД РФ от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 14. Приказ МВД РФ от 31 августа 2011 г. № 984 «О всероссийском конкурсе МВД России «Щит и перо» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 15. Приказ МВД РФ от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб ОВД РФ и ВВ МВД России» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 16. Приказ МВД РФ от 12 ноября 2011 г. № 1136 «О порядке размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской

Федерации в сети Интернет» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].

- 17. Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 791 «О размещении информации о деятельности министерства внутренних дел Российской Федерации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 18. Приказ МВД РФ от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 19. Приказ МВД РФ от 2 октября 2012 г. № 900 «Вопросы организации защиты чести и достоинства, а также деловой репутации в системе МВД России» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 20. Завражина С. В. Органы внутренних дел и средства массовой информации как субъекты общественных отношений: особенности функционирования и взаимодействия // История государства и права, 2007. № 13.
- 21. Комлев Ю. Ю., Толчинский Л. Г., Демидов В. Н. Средства массовой информации в коммуникативной деятельности органов внутренних дел: проблемы теории и практики / научное издание. М., 2001.
 - 22. Криминология: учебник / М. П. Клейменов. М., 2008.
 - 23. Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990.

References:

- 1. Constitution of the Russian Federation (adopted by National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 2. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 3. Civil Code of the Russian Federation, No. 51-FL from November 30, 1994, [Grazhdanskij kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

- 4. Tax Code of the Russian Federation from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 5. Law of the Russian Federation No. 2124-1 from December 27, 1991 "On the Media" [Zakon Rossiiskoi Federatsii № 2124-1 ot 27 dekabrya 1991 g. «O sredstvakh massovoi informatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 6. Federal Law No. 5485-1 from July 21, 1993 "On State Secrets" [Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 1993 g. № 5485-1 «O Gosudarstvennoi taine»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 7. Federal Law No. 7-FL from 13 January 1995 "On Coverage of the Activities of State Government Bodies in the Mass Media" [Federal'nyi zakon ot 13 yanvarya 1995 g. № 7-FZ «O poryadke osveshcheniya deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti v gosudarstvennykh sredstvakh massovoi informatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 8. Federal Law No. 126 from July 07, 2003 "On Communications" [Federal'nyi zakon ot 7 iyulya 2003 g. № 126 «O svyazi»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 9. Federal Law No. 38-FL from March 13, 2006 "On Advertising" [Federal'nyi zakon ot 13 marta 2006 g. № 38-FZ «O reklame»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 10. Federal law No. 149-FL from July 27, 2006 "On Information, Information Technologies and Information Security" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 11. Federal law No. 152-FL from July 27, 2006 "On Personal Data" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ «O personal'nykh dannykh»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 12. RF Presidential Decree No. 1060 from August 10, 2011 "On Approval the List of Information about the Activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Placed on the Internet" [Ukaz Prezidenta RF ot 10 avgusta 2011 g. № 1060 «Ob utverzhdenii perechnya informatsii o deyatel'nosti Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, razmeshchaemoi v seti Internet»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

- 13. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 1 from January 01, 2009 "On Approving the Concept of Improving the Cooperation between Subdivisions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Media and Public Associations for 2009-2014" [Prikaz MVD RF ot 1 yanvarya 2009 g. № 1 «Ob utverzhdenii Kontseptsii sovershenstvovaniya vzaimodeistviya podrazdelenii sistemy Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii so sredstvami massovoi informatsii i obshchestvennymi ob″edineniyami na 2009-2014 gody»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 14. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 984 from August 31, 2011 "On the All-Russian Competition of the MIA RF "Shield and Quill" [Prikaz MVD RF ot 31 avgusta 2011 g. № 984 «O vserossi-iskom konkurse MVD Rossii «Shchit i pero»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 15. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 995 from September 06, 2011 "On Improvement the Activity of Subdivisions on Information and Public Relations, Public Affairs Office of Internal Affairs Bodies of the RF and Internal Troops of the RF MIA" [Prikaz MVD RF ot 6 sentyabrya 2011 g. № 995 «O sovershenstvovanii deyatel'nosti podrazdelenii informatsii i obshchestvennykh svyazei, press-sluzhb OVD RF i VV MVD Rossii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 16. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 1136 from November 12, 2011 "On the Procedure of Placing Information on the Activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the Internet" [Prikaz MVD RF ot 12 noyabrya 2011 g. № 1136 «O poryadke razmeshcheniya informatsii o deyatel'nosti Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii v seti Internet»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 17. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 791 from August 15, 2012 "On the Placing of Information on the Activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the State Information System "Law-enforcement Portal of the Russian Federation" [Prikaz MVD RF ot 15 avgusta 2012 g. № 791 «O razmeshchenii informatsii o deyatel'nosti ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii v gosudarstvennoi informatsionnoi sisteme «Pravookhranitel'nyi portal Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

- 18. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 795 from August 15, 2012 "On the Procedure of Apology to the Citizen the Rights and Freedoms of whom have been Violated by a Police Officer" [Prikaz MVD RF ot 15 avgusta 2012 g. № 795 «O poryadke prineseniya izvinenii grazhdaninu, prava i svobody kotorogo byli narusheny sotrudnikom politsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 19. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 900 from October 02, 2012 "The Issues of Organization the Protection of Honor and Dignity, as well as Business Reputation in the MIA of Russia" [Prikaz MVD RF ot 2 oktyabrya 2012 g. № 900 «Voprosy organizatsii zashchity chesti i dostoinstva, a takzhe delovoi reputatsii v sisteme MVD Rossii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 20. Zavrazhina S. V. Bodies of Internal Affairs and the Media as Subjects of Public Relations: Features of the Operation and Interaction [Organy vnutrennikh del i sredstva massovoi informatsii kak sub"ekty obshchestvennykh otnoshenii: osobennosti funktsionirovaniya i vzaimodeistviya]. *Istoriya gosudarstva i prava History of State and Law*, 2007, no. 13.
- 21. Komlev Yu. Yu., Tolchinskii L. G., Demidov V. N. *The Media in Communicative Activities of Internal Affairs Bodies: Issues of Theory and Practice. Scientific Publication* [Sredstva massovoi informatsii v kommunikativnoi deyatel'nosti organov vnutrennikh del: problemy teorii i praktiki. Nauchnoe izdanie]. Moscow: 2001.
- 22. Kleimenov M. P. *Criminology: Textbook* [Kriminologiya: uchebnik]. Moscow: 2008.
- 23. Language of Law [Yazyk zakona]. Under edition of A. S. Pigolkin, Moscow: 1990.

Черкасов К. В. / Cherkasov K. V.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОТ ЧАСТНОГО К ОБЩЕМУ¹

SOME ASPECTS OF INTERREGIONAL PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA: FROM THE SPECIAL TO THE GENERAL

Черкасов Константин Валерьевич,

доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доцент,

CherkasovKV1978@yandex.ru

Отмечается отсутствие в современной России полноценной организационно-правовой основы государственного территориального управления, адекватной современным задачам государственного строительства, а равно вызовам и угрозам национальной безопасности страны.

Рассматривая деятельность инвестиционных уполномоченных, автор высказывает сомнения в необходимости самого существования института инвестиционных уполномоченных, отмечая его как дублирующую государственную надстройку.

Усматривая «паралич механизма обеспечения прохождения управленческих решений «сверху-вниз»», автор резюмирует статью необходимостью в структурной перестройке территориального государственного управления.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг –2013)

Cherkasov Konstantin

Valer'evich,

octor of law, head of

Doctor of law, head of the Department of administrative, financial and informational law of Nizhny Novgorod Institute of Management - the branch of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration", Associate professor,

CherkasovKV1978@yandex.ru

Ключевые слова: государственное управление, межрегиональный уровень государственного управления, полномочные представители Президента, институт инвестиционных уполномоченных, государственное территориальное управление.

The lack in modern Russia of complete organizational and legal base of state territorial management, which would be adequate to modern tasks of state-building, as well as to challenges and threats to national security, is noted in the article.

Reviewing the activities of investment authorized representatives, the author expresses doubts about the necessity of existence of the very institute of investment authorized representatives, noting it as a duplicative state superstructure.

Seeing the "paralysis of the mechanism to ensure the passage of managerial decisions "from top to down", the author summarizes the article by the need to structural adjustment of territorial public administration.

Keywords: public administration, interregional level of public administration, plenipotentiary representatives of the President, institute of investment authorized representatives, territorial public administration.

В значительной степени унифицированный уровень межрегионального государственного управления в современной России начал складываться с 2000 года, когда указом главы государства было образовано 7, а с 2010 года – 8 федеральных округов и назначены соответствующие полномочные представители Президента Российской Федерации [1]. На сегодняшний день можно определенно говорить о свершившемся, но до конца не завершенном реформировании по окружному принципу президентских и значительной

части государственных структур исполнительной власти. В результате сформировалось некое подобие правительств федеральных округов, официально оформился межрегиональный уровень государственного управления. Вопросы дальнейшего совершенствования последнего находятся в центре внимания не только научной общественности, но и руководства страны. Сегодня можно выделить два основных вектора в развитии межрегионального государственного управления.

Во-первых, соединение в 2010 и 2013 годах полномочий полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и ответственного должностного лица органа исполнительной власти – Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах) [2; 3; 7; 8]. Напомним, в 2012 году была предпринята попытка совмещения полномочий полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе и Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Однако данная попытка совершенствования управления дальневосточными территориями страны к настоящему времени фактически признана руководством государства не совсем удачной [4; 6; 9; 10].

Не вдаваясь в частности (так, например, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе в отличие от своего коллеги обладает значимыми кадрово-организационными полномочиями в отношении межрегиональных органов исполнительной власти, размещенных в обозначенном федеральном округе), отметим, что совмещение контрольных и исполнительских полномочий посредством соединения функций указанных должностных лиц в определенной мере искажает принцип разделения властей, закрепленный в Основном Законе страны и оформившийся в практике функционирования государственного аппарата; создается опасность возложения на Президента России ответственности за выполнение несвойственных ему исполнительно-распорядительных функций, а равно вызванных этим серьезных злоупотреблений на местах. Более того, налицо нарушение нормативно установленной личной подчиненности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, совмещающих «правительственные должности», главе государства и возникновение состояния их подотчетности, как Президенту, так и Председателю Правительства России. Такая ситуация потенциально конфликтна и крайне опасна в условиях потенциально возможного политического кризиса.

Новое качество двух из восьми полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах позволяет рассуждать о фактически наделении их своеобразным статусом «федеральных управляющих» территориальным развитием страны, обусловленное, несомненно, военно-политическими и социально-экономическими особенностями и проблемами данных регионов, а равно их особой значимостью для российской государственности. Можно предположить, что подобное направление в сфере государственного территориального управления со временем может привести к трансформации полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в лиц, назначаемых на должности не главой государства, а, по аналогии с префектами во Франции, правительством с наделением их административной юрисдикцией. Вместе с тем, реорганизация института представителей главы государства на местах в институт полномочных представителей Правительства Российской Федерации в федеральных округах не представляется целесообразной и, скорее всего, будет иметь весьма призрачный положительный эффект. Основная причина этого кроется в ограниченной компетенции данных должностных лиц и неспособностью их в силу специфики своего правового статуса обеспечить действенную реализацию компетенции главы государства в территориальном измерении, эффективно организовав работу территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, ориентированных на Президента Российской Федерации [19, 15-18; 18, 19-22].

Во-вторых, наделение в 2011 году ответственных должностных лиц аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах – отдельных заместителей полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах дополнительными функциями – правами инвестиционных уполномоченных в федеральных округах и определение в качестве основной цели их работы – создание благоприятного инвестиционного климата, а равно содействие реализации инвестиционных проектов [11; 12]. При этом во исполнение поручения руководства страны федеральными органами исполнительных власти, МВД и ФСБ России, руководителями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации были определены должностные лица, ответственные за координацию деятельности и взаимодействие с инвестиционными уполномоченными в федеральных округах.

Распоряжениями полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах приняты соответствующие акты,

существенно конкретизирующие основные направления работы инвестиционных уполномоченных в федеральных округах. Наиболее масштабный акт, фактически всеобъемлюще регламентирующий деятельность инвестиционного уполномоченного принят в Северо-Западном федеральном округе, где Распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации от 10 мая 2012 г. № 228 утвержден «Регламент работы инвестиционного уполномоченного в Северо-Западном федеральном округе по взаимодействию с аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися в пределах Северо-Западного федерального округа, в вопросах содействия реализации частных инвестиционных проектов» [14].

Среди отличительных особенностей рассматриваемого документа следует выделить следующее: фиксация принципов деятельности инвестиционного уполномоченного в Северо-Западном федеральном округе, четкое формулирование его прав и ожидаемых результатов работы, а также акцентирование внимания на организации его работы – создании аппарата инвестиционного уполномоченного в составе ответственного секретаря, кураторов по работе с заявлениями инвесторов (предпринимателей) и экспертов. Все это в очередной раз поднимает вопрос об обладании полномочными представителями главы государства на местах административной юрисдикцией (властными полномочиями), подробное исследование, которое несколько выходит за рамки данной статьи и было проведено автором ранее [16, 66-70].

Наряду с инвестиционными уполномоченными в федеральных округах, как и ранее, продолжают функционировать федеральные государственные структуры со схожими задачами и полномочиями. Речь идет о Министерстве экономического развития Российской Федерации, в состав которого, в частности, в настоящее время входит департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства, осуществляющий функции по обеспечению выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности. Аналогичные аппаратные звенья действуют и в структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особое положение в механизме государственного управления в анализируемом ракурсе занимают Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его аппарат, а также уполномоченные по защите прав предпринимателей в

субъектах Российской Федерации [5]. Рассмотрение их, на наш взгляд, весьма неоднозначного и противоречивого правового статуса, выходит за пределы настоящей работы и составляет предмет отдельного научного изыскания.

Исходя из сказанного, возникают сомнения в необходимости самого существования института инвестиционных уполномоченных в федеральных округах как дублирующей государственной надстройки и даже излишним бюрократическим элементом. Однозначно ответить на данный вопрос пока весьма сложно в силу ряда причин и, в первую очередь, вследствие непродолжительного функционирования инвестиционных уполномоченных в федеральных округах при отсутствии в большинстве случаев четких объективных критериев (показателей) результативности их деятельности. С ной стороны, создавая институт инвестиционных уполномоченных в федеральных округах, высшее руководство страны в организационно-правовом отношении отказалось от практики институционализации новых административно-управленческих структур, а ограничилось возложением функций по созданию привлекательного инвестиционного климата на действующих должностных лиц. При этом деятельность каждой их упомянутой структуры дополняет друг друга, обеспечивая комплексное решение важнейшей государственной задачи по созданию привлекательного инвестиционного климата в России. Схожие функции реализуются на разных уровнях публичного управления органами, относящимися к различным уровням и ветвям публичной власти.

С другой стороны, регионы крайне заинтересованы в привлечении инвестиций в собственную экономику и создании новых производств, для чего в институциональном аспекте субъектами Российской Федерации собственно и созданы свои структуры. При этом не должно упускаться из вида и то обстоятельство, что формирование привлекательного инвестиционного климата является важнейшим показателем эффективности деятельности, как высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, так и руководителей федеральных органов исполнительной власти. При этом, как показывает практика, решение смежных проблем приводит к определенному дублированию полномочий инвестиционных уполномоченных в федеральных округах и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, в последнее время активно налаживающих взаимодействие с главными федеральными инспекторами аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах [15].

Более того, деятельность инвестиционных уполномоченных в федеральных округах носит исключительно подзаконный характер и регулируется внутриорганизационными актами, в то время как работа органов исполнительной власти и некоторых уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации базируется на правовых актах высшей юридической силы (указах, постановлениях, законах субъектов Российской Федерации). При этом возложение функций инвестиционного уполномоченного на одного из заместителей полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и сосредоточение его полномочий на решении соответствующих вопросов на практике создает опасность вывода части сотрудников его аппарата из управления иными сферами и отраслями ведения. В то время как функции по созданию благоприятного инвестиционного климата в регионах осуществлялись соответствующими департаментами и должностными лицами аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и ранее, но наряду и во взаимосвязи с другими [13, 119-126].

Говоря в целом о существующем государственном территориальном управлении, считаем необходимым обратить внимание на следующие моменты. Сегодня многие задачи территориального государственного управления не только не решены, но и в определенной мере актуализировались. Основой проведения большинства преобразований в социально-экономической сфере является повышение эффективности управляемости территориями государства и региональными процессами, что во многом зависит от организационно-правовых и институциональных механизмов ее воплощения в территориальном и, в том числе, в межрегиональном разрезе. Совершенствование управления территориальным развитием страны напрямую зависит от эффективности функционирования территориальных органов федеральных государственных органов. Вместе с тем, следует признать, что на сегодняшний день результативность деятельности федеральных территориальных управленческих структур крайне низкая, что в большинстве своем связано со сложностью размещения и структурирования территориальных федеральных государственных органов.

Зачастую территориальные органы управления не справляются с поставленными перед ними задачами и возложенными на них функциями, оказываются неспособными функционировать в новых условиях развития российского общества. При этом наблюдается дублирование их полномочий между собой и региональными органами, несогласованность в управлении,

недостаточность мобильности и степени взаимодействия территориальных властных структур между собой и негосударственными организациями, формальность контроля и надзора во вверенной области, слабая исполнительная дисциплина, недостроенность вертикали исполнительной власти. Такое положение дел нередко становится причиной различных трагедий с людскими жертвами (авиакатастроф, гибель судов, техногенных происшествий, пожаров) [17, 14-17]. Во многом именно эти негативные процессы в государственном территориальном управлении создали условия, серьезно усугубившие последствия масштабного наводнения на Дальнем Востоке страны. По-прежнему вспыхивают локальные очаги межнациональной розни, не полностью нивелированы сепаратистские тенденции, что крайне опасно для многонационального государства с разными традиционными религиями в ракурсе обеспечения его национальной безопасности. Так, одним из последних происшествий, явившимся следствием явного пробела в работе соответствующих территориальных органов государственного управления, стал известный на всю страну межнациональный конфликт в городе Пугачев Саратовской области.

Наблюдающийся паралич механизма обеспечения прохождения управленческих решений «сверху-вниз» не позволяет центральной власти в полной мере реализовывать свои решения в стратегических отраслях и сферах народного хозяйства, а равно оперативно реагировать на потребности регионов и своих граждан, что влечет рост социального напряжения и недовольства населения, выступает препятствием экономического развития России. В качестве ответной реакции центральная власть вынуждена создавать все новые и новые государственные территориальные структуры, во многом дублирующие друг друга, увеличивая штат федеральных государственных служащих и расходы на содержания государственного аппарата. Однако и это не приносит желаемого результата. Таким образом, очевидно, назрела необходимость в структурной перестройке территориального государственного управления, выходящей за рамки «упрощенного рационализаторства».

Вместе с тем, существуют серьезные пробелы в правовом регулировании вопросов реализации федеральных полномочий на местах. Многие принятые на сегодняшний день нормативные правовые акты, регламентирующие функционирование территориальных органов федеральных государственных органов, не всегда должным образом согласованы, их содержание слабо ориентировано на перспективу. Отдельные положения нормативных актов просто не находят отражение в практической работе территориальных

органов управления, в некоторых случаях они игнорируются в силу своей недостаточной проработанности и противоречивости. К сожалению, следует признать отсутствие в современной России полноценной организационноправовой основы государственного территориального управления, адекватной современным задачам государственного строительства, а равно вызовам и угрозам национальной безопасности страны. Формирование крайне необходимой сегодня научно обоснованной и логически выстроенной концепции территориального развития России как неотъемлемой составляющей процесса совершенствования государственного территориального управления продвигается крайне медленно, что в ряде случаев не позволяет на высшем уровне выработать и реализовать адекватные угрозам российской государственности меры, крайне негативно сказывается на всей системе государственного управления.

Список литературы:

- Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849
 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
- 2. Указ Президента Российской Федерации от 19 января 2010 г. № 83 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации и полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 375.
- 3. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.
- 4. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 655 «О Министре Российской Федерации по развитию Дальнего Востока полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2779.
- 5. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2012 г. № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509.
- 6. Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 691 «Об Ишаеве В. И.» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4507.

- 7. Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 692 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4508.
- 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 363 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе» // СЗ РФ. 2010. № 22. Ст. 2776.
- 9. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 3028.
- 10. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.
- 11. Поручение Президента Российской Федерации от 2 апреля 2011 г. № Пр-846 по осуществлению первоочередных мер, направленных на улучшение условий инвестиционного климата в Российской Федерации // Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе // URL: http://www.cfo.gov.ru (дата обращения: 12.09.2013).
- 12. Распоряжение Президента Российской Федерации от 3 августа 2011 г. № 535-рп «Об инвестиционных уполномоченных в федеральных округах» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4818.
- 13. Гаджиев А. К., Черкасов К. В. Инвестиционные уполномоченные в федеральных округах: pro et contra // Актуальные вопросы административного и информационного права: материалы Международной научнопрактической конференции / Под ред. М. А. Лапиной, Г. Ф. Ручкиной М.: Фин. ун-т, 2013.
- 14. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе // URL: http://www.szfo.ru. (дата обращения: 12.09.2013).
- 15. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // URL: http://www.ombudsmanbiz.ru (дата обращения: 12.09.2013).
- 16. Черкасов К. В. Административная юрисдикция полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных

округах: вопросы теории и практики // Административная юрисдикция: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 16 мая 2012 г.). – М.: Изд-во ВГНА Минфина России, 2012.

- 17. Черкасов К. В. Некоторые вопросы государственного территориального управления в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8.
- 18. Черкасов К. В. Новые тенденции в развитии государственного управления на уровне федерального округа // Административное право и процесс. 2012. № 12.
- 19. Черкасов К. В. Об актуализации вопроса создания института полномочных представителей Правительства РФ в федеральных округах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6.

References:

- 1. RF Presidential Decree No. 849 from May 13, 2000 "On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in a Federal District" (with the latest amendments and additions) [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 13 maya 2000 g. № 849 «O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nom okruge» (s posl. izm. i dop.)]. SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation, 2000, no. 20, article 2112.
- 2. RF Presidential Decree No. 83 from January 19, 2010 "On the Deputy Chairman of the Government of the Russian Federation and Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the North Caucasus Federal District" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2010 g. № 83 «O zamestitele Predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii i polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Severo-Kavkazskom federal'nom okruge»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 4, article 375.
- 3. RF Presidential Decree No. 636 from May 21, 2012 "On the Structure of Federal Executive Bodies" (with the latest amendments and additions) [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 21 maya 2012 g. № 636 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti» (s posled. izm. i dop.)]. SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation, 2012, no. 22, article 2754.
- 4. RF Presidential Decree No. 655 from May 21, 2012 "On the Minister of the Russian Federation on the Development of the Far East the Plenipotentiary Representative of RF President in the Far Eastern Federal District" [Ukaz

Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 21 maya 2012 g. \mathbb{N}_{2} 655 «O Ministre Rossiiskoi Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka – polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Dal'nevostochnom federal'nom okruge»]. SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation, 2012, no. 22, article 2779.

- 5. RF Presidential Decree No. 879 from June 22, 2012 "On the Plenipotentiary Representative of RF President on the Protection of the Rights of Entrepreneurs" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 22 iyunya 2012 g. № 879 «Ob Upolnomochennom pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po zashchite prav predprinimatelei»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 26, article 3509.
- 6. RF Presidential Decree No. 691 from August 31, 2013 "On Ishayev V. I." [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 31 avgusta 2013 g. № 691 «Ob Ishaeve V. I.»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 35, article 4507.
- 7. RF Presidential Decree No. 692 from August 31, 2013 "On the Deputy Chairman of the Government of the Russian Federation Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Far-Eastern Federal District" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 31 avgusta 2013 g. № 692 «O Zamestitele Predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Dal'nevostochnom federal'nom okruge»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 35, article 4508.
- 8. RF Government Decree No. 363 from May 24, 2010 "On some Issues of Improvement the public Administration in the North Caucasus Federal District" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 24 maya 2010 g. № 363 "O nekotorykh voprosakh sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v Severo-Kavkazskom federal'nom okruge»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 22, article 2776.
- 9. RF Government Decree No. 534 from May 31, 2012 "The Issues of the Ministry of the Russian Federation on the Development of the Far East" (with the latest amendments and additions) [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 31 maya 2012 g. № 534 «Voprosy Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka» (s posled. izm. i dop.)]. SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation, 2012, no. 23, article 3028.
- 10. RF Government Decree No. 664 from June 30, 2012 "On the Ministry of the Russian Federation on the Development of the Far East" [Postanovlenie

Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 iyunya 2012 g. № 664 «O Ministerstve Rossiiskoi Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 28, article 3898.

- 11. Decree of the President of the Russian Federation No. Pr-846 from April 02, 2011 on the implementation of priority measures aimed at improving the investment climate in the Russian Federation [Poruchenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 2 aprelya 2011 g. № Pr-846 po osushchestvleniyu pervoocherednykh mer, napravlennykh na uluchshenie uslovii investitsionnogo klimata v Rossiiskoi Federatsii]. *The official website of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Central Federal District*, available at: http://www.cfo.gov.ru (accessed: 12.09.2013).
- 12. Decree of the President of the Russian Federation No. 535-rp from August 03, 2011 "On Investment Authorized Representatives in Federal Districts" (with the latest amendments and additions) [Rasporyazhenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 3 avgusta 2011 g. № 535-rp «Ob investitsionnykh upolnomochennykh v federal'nykh okrugakh» (s posled. izm. i dop.)]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 32, article 4818.
- 13. Gadzhiev A. K., Cherkasov K. V. Investment Authorized Representatives in Federal Districts: pro et contra [Investitsionnye upolnomochennye v federal'nykh okrugakh: pro et contra]. *Aktual'nye voprosy administrativnogo i informatsionnogo prava: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii Topical Issues of Administrative and Informational Law: proceedings of the International Scientific-Practical Conference*, under edition of M. A. Lapina, G. F. Ruchkina, Moscow: Financial University, 2013.
- 14. The official website of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the North-West Federal District. Available at: http://www.szfo.ru (accessed: 12.09.2013).
- 15. The official website of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs. Available at: http://www.ombudsmanbiz.ru (accessed: 12.09.2013).
- 16. Cherkasov K. V. Administrative Jurisdiction of the Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation in Federal Districts: Issues of Theory and Practice [Administrativnaya yurisdiktsiya polnomochnykh predstavitelei Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nykh okrugakh: voprosy teorii i praktiki]. Administrativnaya yurisdiktsiya: Materialy Vserossiiskoi nauchnoprakticheskoi konferentsii Administrative Jurisdiction: proceedings of the All-Russian

Scientific and Practical Conference (Moscow, May 16, 2012), Moscow: publishing house of All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance, 2012.

- 17. Cherkasov K. V. Some Issues of the Territorial Public Administration in Modern Russia [Nekotorye voprosy gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniya v sovremennoi Rossii]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie State Power and Local Self-government*, 2012, no. 8.
- 18. Cherkasov K. V. New Trends in Public Administration at the Federal District Level [Novye tendentsii v razvitii gosudarstvennogo upravleniya na urovne federal'nogo okruga]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2012, no. 12.
- 19. Cherkasov K. V. About the Actualization of the Issue of Establishing the Institute of Plenipotentiaries of the RF Government in Federal Districts [Ob aktualizatsii voprosa sozdaniya instituta polnomochnykh predstavitelei Pravitel'stva RF v federal'nykh okrugakh]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie State Power and Local Self-government*, 2009, no. 6.

Шерстобоев О. Н. / Sherstoboev O. N.

РАССМОТРЕНИЕ СУДАМИ ДЕЛ О ВЫСЫЛКЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: К ПРИНЯТИЮ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА $^{\scriptscriptstyle 1}$

HANDLING OF COURT CASES OF EXPULSION FOREIGN NATIONALS: TOWARDS THE ADOPTION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

Шерстобоев Олег Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления (филиала) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск.

Проводится критический анализ проекта кодекса административного производства в контексте соблюдения прав человека. Отмечается спорность решения законодателя о закреплении реторсий в кодексе административного судопроизводства. Ставится ряд вопросов по законопроекту. Например, почему авторы законопроекта уделяют столь пристальное внимание лицам, высылаемым в порядке реадмиссии? Почему предписания главы не распространяются на депортируемых иностранных граждан? При том, что конституционные нормы одинаково распространяются на всех высылаемых иностранцев.

Ключевые слова: иностранные граждане, высылка иностранных граждан, депортация, реадмиссия, кодекс административного судопроизводства.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг –2013)

Sherstoboev Oleg
Nikolaevich,
c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Department of constitutional and municipal law at Siberian Institute of Management (branch) of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk.

The author conducts a critical analysis of the draft code of administrative proceedings in the context of respect for human rights. Notes debatable nature of the legislator's decisions concerning the enshrining of retortions in the Code of Administrative Court Procedure. Raises a number of questions on the draft law. For example, why do the authors of the draft law pay so much attention to persons expelled in order of readmission? Why do the prescriptions of the chapter not apply to deported foreign nationals? When that constitutional norms equally apply to all expelled foreigners.

Keywords: foreign nationals, expulsion of foreign nationals, deportation, readmission, code of administrative court procedure.

21 мая 2013 г. Государственная Дума приняла в первом чтении проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Научная дискуссия теперь должна сосредоточиться на обсуждении отдельных процессуальных положений, а также на «полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об административном правосудии как особой форме осуществления судебной власти в стране» [6, 4-5]. В идеале, окончательное принятие и вступление в силу законопроекта позволит гарантировать права и свободы невластных участников административных правоотношений, а также обеспечить необходимый баланс частных и публичных интересов. В системе судов общей юрисдикции появятся три компонента «успешной и эффективной реализации административного производства», выделенные И. В. Пановой: судопроизводство, особый процесс, специализация судей по разрешению административных дел [5, 21]. Новая административно-судебная защита предназначена и для иммиграционных отношений.

Иностранные граждане согласно ч. 4 ст. 4 проекта Кодекса наделяются процессуальными правами и обязанностями наравне с российскими. Исключения из этого правила, как предлагается, могут устанавливаться только нормами Кодекса административного судопроизводства или Правительством Российской Федерации в порядке реторсии. Возможность ответного ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых

допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций в законопроекте никак не оговаривается и отдается на усмотрение высшего органа исполнительной власти. Напрашивается вопрос о степени таких ограничений. Например, может ли Правительство лишить иностранных субъектов права на обращение в суд с административным иском в целом или должно ограничиваться лишь некоторыми изъятиями, умаляя отдельные процессуальные права при сохранении всех остальных? На практике можно представить самые разнообразные варианты таких ограничений. Например, они могут затронуть отдельные категории дел (депортацию и пр.); степень процессуальной защиты (невозможность рассмотрения дела во второй (вариант третьей) инстанции; уровень процессуального обеспечения рассмотрения дела (в случае умаления отдельных процессуальных прав: права на квалифицированную юридическую помощь, ознакомление с материалами дела и пр.).

Представляется, что конструкция нормы не позволяет вводить полный запрет для иностранцев на обращение в суд с административным иском, даже при условии аналогичных действий государств, гражданами которых они являются. Часть 4 ст. 4 следует понимать таким образом: во-первых, иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации (далее также – иностранные лица) имеют право обращаться в суды Российской Федерации за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Во-вторых, иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями, за исключением случаев, прямо предусмотренных настоящим Кодексом. Правительством могут быть установлены ответные ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций. Может быть, целесообразно развести этот текст по разным частям статьи, подчеркнув неприкосновенность права на обращение в суд как таковое.

Прежде всего, такое решение соответствует национальному конституционному принципу (ст. 62, ч. 3). Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что указанное правило распространяется только на права человека, то есть те которые возникают с силу рождения и не требуют наличия устойчивой правовой связи с государством [1]. Право на обращение в суд, безусловно, относится к этой категории. Оно является фундаментальным и гарантируется нормами международного права.

Европейский Суд по правам человека также подчеркнул важность судебного надзора за деятельностью миграционной администрации высылающего иностранца государства. Его позиция заключается в том, что власти страны не могут «быть свободны от эффективного контроля со стороны национальных судов» [3, 260-295]. По его мнению, на любые меры, влияющие на права человека, даже ради обеспечения национальной безопасности, должна распространяться «некая состязательная процедура в независимом органе государственной власти, компетентном оценивать причины принятия решения и соответствующие доказательства... Независимый орган государственной власти должен иметь возможность отреагировать в случаях, когда ссылка на концепцию государственной безопасности не обоснована или свидетельствует о толковании «государственной безопасности» способом, который является незаконным или противоречащим здравому смыслу и произвольным. Без таких гарантий органы внутренних дел или иные органы государственной власти будут иметь возможность произвольно посягать на права, защищаемые Конвенцией» [2, п. 59].

Кстати Суд не требует именно судебного надзора, хотя и не исключает его. Главное чтобы проверка законности деятельности органа исполнительной власти осуществлялась независимым органом, который обладает всеми признаками судебной инстанции: независимость в оценке доказательств и вынесении решения, процессуальная форма деятельности, состязательность. В российской правовой системе такими признаками обладают лишь суды. Поэтому ограничение права на обращение с административным иском существенно повлияет на статус иностранцев, а отсутствие компенсационной процедуры, не позволит государству обеспечить необходимую защиту их прав, что нарушит конституционные и международные принципы.

Норма-исключение не должна способствовать слишком широкому ее толкованию, позволяющему органу исполнительной власти (даже высшему) пользоваться значительными почти неограниченными полномочиями. Сомнение вызывает указание на то, что ответные меры вводятся если, в судах зарубежных стран «допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций». Возможны различные ситуации. Россияне могут подпадать под ограничения, установленные правовыми предписаниями иностранного государства. Здесь также напрашиваются два варианта: либо российские граждане попадут под действие норм, распространяющихся на всех иностранцев, либо официальные власти установят правила, ухудшающие их правовое положение в сравнении с иными иностранными субъектами.

В любом случае Российской Федерации необходимы средства для защиты своих граждан, но оправданность реторсий, назначаемых по акту Правительства сомнительна. Скорее здесь напрашиваются международно-правовые меры регулирования. Ответные ограничения также возможны, но, скорее всего, только в силу закона. Хотя их использование требует очень серьезного обсуждения.

Предположим иное условие: судебная система иностранного государства не способна эффективно функционировать. Статус иностранцев (всех или только россиян) при разрешении их дел судами умаляется в силу сложившейся практики, несмотря на вполне демократическое законодательство. Причем, подобные казусы единичны или происходят регулярно, но не всегда. Здесь следует говорить не столько об ограничении, которое требует нормативного закрепления, а о нарушении установленного процессуального порядка, допускаемого иностранными судебными органами. Россия в таких ситуациях, конечно, должна защищать своих граждан, но не ответными мерами. Иначе ей придется уподобиться стране с неэффективной, несправедливой судебной системой. Решение проблемы также нужно искать в применении международно-правовых средств.

Кстати, институт реторсии давно известен в международном публичном и международном частном праве. Логику этой меры описывал Л. А. Лунц. Действие национальной правовой нормы обусловливается не дискриминацией собственных граждан иностранными властями. Она применяется «поскольку государство не имеет оснований считать, что оно само или его граждане или организации терпят какое-либо умаление в своих правах» [4, 311]. В. Л. Толстых отметил, что реторсии могут распространяться на процессуальные права, но чаще всего этот правовой институт «понимается в том смысле, что в ответ на ограничения материальных прав граждан РФ могут приниматься меры, ограничивающие материальные права граждан соответствующего иностранного государства». В настоящее время такие санкции маловероятны в силу возможного противоречия «общим принципам международного публичного права, в соответствии с которыми частные лица не отвечают за действия государств» [7, 383-384].

Нужно отметить, что нормы, позволяющие российскому Правительству ограничивать на основе взаимности процессуальные права иностранных граждан, уже имеются в ст. 398 ГПК РФ и ст. 254 АПК РФ. Неслучайно и отсутствие практики их реализации. Во-первых, имеются уже высказанные международно-правовые препятствия. Во-вторых, реторсии могут нарушить нормальное

функционирование судебной системы. Процессуальные ограничения, даже частичные, вполне способны столкнуться с принципом надлежащего судебного процесса или правом на справедливое судебное разбирательство, ставшими обычным явлением для правопорядков всех демократических стран. В-третьих, современные государства, открытые для иммиграции, в целом стараются придерживаться национального принципа, серьезно не ограничивая права иностранцев, тем более связанные с судебной защитой. Поэтому решение законодателя о закреплении реторсий в Кодексе административного судопроизводства спорно и, по меньшей мере, требует всестороннего обсуждения.

Некоторые вопросы вызывает их распространение на процессуальные права, в особенности, возникающие при рассмотрении административных споров. Ограничение гражданско-процессуальных прав может повлечь затруднения при защите частных прав, закрепленных материальными нормами, что возможно повредит экономическим (иными частным) отношениям, но не затронет основы публичного порядка. Невозможность же судебной защиты в публичных отношениях искажает принципы, на которых основывается система государственного управления демократического государства. Даже отвечая на действия иностранных властей, государство, задействовав процессуальные реторсии, ослабит гарантированность административно-правового статуса иностранцев.

Кстати за рубежом известны примеры воздействия на процессуальные статусы иностранцев. Так, по законодательству США все неграждане делятся на две группы: получивших и не получивших официальный доступ на их территорию. Последние высылаются из страны на основании акта миграционного органа, который они не имеют права обжаловать в суд. Подчеркивается, что процессуальный статус иностранных граждан следует за материально-правовым, который приобретается лишь после законного въезда в Соединенные Штаты [9, 844]. В литературе обсуждается британское антитеррористическое законодательство, сформированное после террористических атак в США 11 сентября 2001 г. Его нормы предусматривали полномочие министра внутренних дел лишать свободы иностранцев, подозреваемых в связях с террористическими организациями близкими к Аль-Каиде. Данная мера распространялась на случаи, когда специальные службы имели достоверные сведения, подтверждающие такие отношения, но не достаточные для судебного преследования. Обжаловать министерский акт дозволялось в Специальную иммиграционную апелляционную комиссию (далее СИАК) - квазисудебный независимый от МВД орган, получивший возможность пересматривать подобные дела в полном объеме [10].

Дела, основанные на секретной информации, слушались в закрытом режиме. Иностранный гражданин, а также его адвокаты в таких заседаниях не присутствовали, право на защиту обеспечивалось при помощи специального адвоката, назначаемого СИАК. Он представлял интересы иностранца, но не имел права разглашать полученную при этом секретную информацию. Только после рассмотрения жалобы в Комиссии допускалось обращение в суд, который также лишался возможности проверить основания применения к иностранному лицу принудительной меры, ограничиваясь проверкой процедуры ее назначения. Отступления от ряда принципов судопроизводства объяснялось не уголовным характером дел о применении мер принуждения в отношении иностранных граждан. В частности ограниченный доступ к материалам дела выводился из объективной необходимости обеспечения безопасности страны, защиты жизней осведомителей, проинформировавших о связях лица с террористами («и это предел, за который в ходе судебного надзора не следует переступать») [8].

Указанные примеры вызывают обоснованную критику среди ученых, специализирующихся на вопросах миграции, а также обеспечения прав человека. Получается, что введение подобных ограничений для граждан США или Великобритании означало бы восприятие российскими властями небесспорной и сомнительной с точки зрения общих принципов права практики. Причем и США и Великобритания пытаются минимизировать негативные последствия действия собственного законодательства, устанавливая различные компенсационные (квазисудебные и пр.) механизмы обеспечения прав иностранцев. Скорее всего, ответные меры со стороны любого другого государства окажутся однобокими. Власти вполне могут, поддавшись политическим эмоциям воспринять негативный зарубежный опыт, забыв отразить его позитивные стороны. Как представляется, приведенные примеры еще более доказывают сомнительность ответных ограничений административно-процессуальных прав иностранных субъектов. Справедливее если они получат полный набор прав, необходимых для защиты своих интересов в административном судебном процессе.

Наконец сомнение вызывает глава 26 проекта, получившая название «Производство по административным делам о временном размещении иностранного гражданина подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении». Собственно ее содержание вполне оправдано, статьи 252-255 проекта

призваны гарантировать права лиц, вынужденных ожидать реадмиссии (высылки на основании международного договора). Нормы развивают конституционное положение, запрещающее ограничивать свободу человека на срок более 48 часов, иначе, чем по решению суда. Не понятно другое. Почему авторы законопроекта уделяют столь пристальное внимание лицам, высылаемым в порядке реадмиссии? Почему предписания главы не распространяются, к примеру, на депортируемых иностранных граждан? При том, что конституционные нормы одинаково распространяются на всех высылаемых иностранцев. Пожалуй, глава 26 хорошо демонстрирует один из основных недостатков проекта Кодекса административного судопроизводства - копирование действующего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. В нем имеется глава 26.1 «Временное размещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении», которая также состоит из четырех статей. При этом судьи, лишенные ориентиров о порядке разрешения вопросов связанных с ограничением свободы в ожидании депортации, уже сейчас применяют к таким делам нормы этой главы по аналогии. Подобное решение законодателя нельзя признать удачным. Как представляется, глава 26 проекта нуждается в редактировании, и начать следует с распространения ее норм на ограничение свободы всех высылаемых из России иностранных граждан, независимо от формы высылки.

Список литературы:

- 1. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура город Москва» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.
- 2. Постановление по делу Лю и Лю против России от 6 декабря 2007 г. // Бюллетень ЕС по правам человека. 2008. № 8.
- 3. Постановление по делу Чахал против Соединенного Королевства от 15 ноября 1996 г. // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000.
- 4. Лунц Л. А. Курс международного частного права. М.: Статут, 2002.
- 5. Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. 2013. № 5.

- 6. Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3.
- 7. Толстых В. Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
- 8. Case №: C/2002/1710 A, X, and others v. Secretary of State for the Home Department [57] [85] [86] [2002] EWCA Civ 1502 [электронный ресурс] // URL: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2002/1502.html (дата обращения: 22.12.2013 г.)
- 9. Grable D. M. Personhood under the Due Process Clause: a Constitutional Analysis of the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act 1996 // Cornell Law Review. 1998. Vol. 83. № 3.
- 10. Special Immigration Appeals Commission Act of 17th December 1997 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/68/contents (дата обращения: 2.01.2014 г.)

References:

- 1. Decision of the RF Constitutional Court No. 6-P from February 17, 1998 "On the case on the constitutionality test of the provision of part 2 article 31 of the Law of the USSR from June 24, 1981 "On the Legal Status of Foreign Nationals in the USSR" in connection with a complaint of Yahya Dashti Gafoor, city of Moscow" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17 fevralya 1998 № 6-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya chasti vtoroi stat'i 31 Zakona SSSR ot 24 iyunya 1981 goda «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v SSSR» v svyazi s zhaloboi Yakh'ya Dashti Gafura gorod Moskva»]. *SZ RF Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 9, article 1142.
- 2. Decision on the case of Liu and Liu v. Russia from December 06, 2007 [Postanovlenie po delu Lyu i Lyu protiv Rossii ot 6 dekabrya 2007 g.]. *Byulleten' ES po pravam cheloveka Bulletin of the EU on Human Rights*, 2008, no. 8.
- 3. Decision on the case of Chahal v. the United Kingdom from November 15, 1996 [Postanovlenie po delu Chakhal protiv Soedinennogo Korolevstva ot 15 noyabrya 1996 g.]. *Evropeiskii sud po pravam cheloveka. Izbrannye resheniya European Court of Human Rights. Selected Decisions*, vol. 2, Moscow: Norma, 2000.
- 4. Lunts L. A. *Course of Private International Law* [Kurs mezhdunarodnogo chastnogo prava]. Moscow: Statut, 2002.

- 5. Panova I. V. Administrative Court Procedure or Administrative Court? [Administrativnoe sudoproizvodstvo ili administrativnyi sud?]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2013, no. 5.
- 6. Starilov Yu. N. "Unequivocal Instruction" for the Modern Development of Administrative Court Procedure in Russia [«Odnoznachnoe ukazanie» dlya sovremennogo razvitiya administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2013, no. 3.
- 7. Tolstykh V. L. *Private International Law: Regulation of Conflicts* [Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: kollizionnoe regulirovanie]. St. Petersburg: Juridical center Press, 2004.
- 8. Case N_0 : C/2002/1710 A, X, and others v. Secretary of State for the Home Department [57] [85] [86] [2002] EWCA Civ 1502. Available at: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2002/1502.html (accessed: 22.12.2013).
- 9. Grable D. M. Personhood under the Due Process Clause: a Constitutional Analysis of the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act 1996. *Cornell Law Review*. 1998. Vol. 83, no. 3.
- 10. Special Immigration Appeals Commission Act of 17th December 1997. Available at: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/68/contents (accessed: 02.01.2014).

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет оветственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

- а) УДК и ББК
- б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке
- в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке
- г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке
- д) пункты б)-г) на английском языке
- e) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:
- шрифт Times New Roman
- основной текст кегль 14
- межстрочный интервал 1,5
- все поля 2 см
- отступ абзаца 1 см
- ориентация книжная, без переносов, без постраничных сносок Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);
- ж) литература и источники (на русском и английском языке);
- з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

Http://www.sanar64.ru



Http://www.kizilov-inc.ru





ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU