

ОГЛАВЛЕНИЕ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

АДАМЕНКО И.Е. К ВОПРОСУ О ДУХЕ РОССИЙСКОГО НАРОДА КАК КОМПОНЕНТЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	3
ЗОРИНА Т.А. ВИДЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ СОВЕРШАЕМЫХ В УСЛОВИЯХ ПРИРОДНЫХ БЕДСТВИЙ ИЛИ ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ	7
НЕФЕДОВСКИЙ Г.В. К ВОПРОСУ О МОШЕННИЧЕСТВЕ НОВОГО УРОВНЯ И МЕРАХ ЕГО ПРОФИЛАКТИКИ	11

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

МАКСИМЕНКО Э.А. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ	18
БОГОСЛАВСКИЙ ЕА. К ВОПРОСУ О ЦЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ	22
МАКСИМОВ Г.Б. К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА	27

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

КРЕМЕНКО М.З. СОВРЕМЕННОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ОКИНАВСКАЯ ХАРТИЯ	34
---	----

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

КАЗЮЛИН В.А. О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ПОЛИЦИИ ПРОВОДИТЬ ПРОВЕРКИ МЕСТ ПРОИЗВОДСТВА, ХРАНЕНИЯ, ТОРГОВЛИ, КОЛЛЕКЦИОНИРОВАНИЯ И ЭКСПОНИРОВАНИЯ ОРУЖИЯ	39
КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА М.Н. О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	46
МЕЛЬНИКОВ В.А. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ	52
ОНОКОЛОВ Ю.П. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ – ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ	60

ПРОЛЕТЕНКОВА С.Е. ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА ПРИ ПОЗНАНИИ ФЕНОМЕНА РЕЛИГИОЗНОГО ЭКСТРЕМИЗМА В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	68
РУМЯНЦЕВ Н.В. К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ХАРАКТЕРИСТИКЕ ПОЛИЦИИ КАК СУБЪЕКТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ	75
ТАТАРЯН Е.Е. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	80
ЩЕРБАК Е.Н. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	90
ДЁМИН А.А. О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПОДГОТОВКИ МОЛОДЫХ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	96

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ДУДНИКОВ А.А. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ	112
---	------------

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 340.114.5:122

АДАМЕНКО И.Е.

К ВОПРОСУ О ДУХЕ РОССИЙСКОГО НАРОДА КАК КОМПОНЕНТЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ключевые слова: уголовный процесс, правовая культура, русская ментальность, российская правовая общность

В статье осуществлен анализ ментальности и правовой культуры россиян как важной составляющей уголовно-процессуальной деятельности. Автор показал, что менталитет и мировоззрение, характерные для социокультурной системы российского народа, образуют специфический духовный компонент системы уголовно-процессуальной деятельности.

ADAMENKO, I.E.

THE QUESTION OF THE SPIRIT RUSSIAN PEOPLE AS A COMPONENT OF CRIMINAL PROCEDURE

Keywords: criminal procedure, legal culture, Russian mentality, Russian legal community

The article presents the analysis of the legal culture and mentality of Russians as an important component of criminal procedure. The author showed that mentality and outlook characteristic of socio-cultural system of the Russian people, form a specific spiritual component of criminal procedure.

Свои размышления о компонентах уголовно-процессуальной деятельности мы начнем с утверждения о том, что они являются структурно-содержательным проявлением ее системы. По своему статусу система уголовно-процессуальной деятельности является открытой системой. Открытость системы уголовно-процессуальной деятельности позволяет в настоящем исследовании вести речь об ее взаимосвязи и взаимообусловленности с социокультурной системой российского народа.

Взаимообусловленность системы уголовно-процессуальной деятельности социокультурной системой российского народа означает, что соотносятся они между собой как часть к целому. Однако подобное соотношение вовсе не означает того факта, что система уголовно-процессуальной деятельности не обладает свойствами целостности [1]. Система уголовно-процессуальной деятельности также и социокультурная система российского народа наделена свойством целого.

Целостность системы уголовно-процессуальной деятельности означает, что она способна в процессе своего функционирования порождать дух (энергию), обусловленный (-ую) социокультурной системой русского народа. В этом отношении дух социокультурной системы русского народа соотносится с духом уголовно-процессуальной деятельности как целое к части. В этом смысле обусловленность системы уголовно-процессуальной деятельности обеспечивается их духовной (энергетической) взаимосвязью. Сама же взаимосвязь обеспечивается менталитетом и мировоззрением, характерными для социокультурной системы русского народа. В своей совокупности менталитет и мировоззрение нашего народа образуют духовный компонент системы уголовно-процессуальной деятельности.

В доктринальном аспекте духовный компонент уголовно-процессуальной деятельности является ее энергией. В этом смысле менталитет и мировоззрение русского народа выступают в качестве энергетических форм уголовно-процессуальной деятельности. Однако здесь необходимо учитывать одно весьма важное обстоятельство: мировоззрение, проявляемое в уголовно-процессуальной деятельности, должно соответствовать менталитету русского народа. В противном случае ментальная и мировоззренческая составляющие, прежде чем выступить в роли энергетических форм уголовно-процессуальной деятельности, будут направлять свои усилия на нейтрализацию несвойственных для них факторов. Например, когда на мировоззренческом уровне уголовно-процессуальная деятельность основывается на гносеологии, как продукте западноевропейского духа, то энергия ее бытия уходит на нейтрализацию негативных факторов, порождаемых гносеологическим мировоззрением [2].

В поддержку правомерности сказанного приведем характерный пример. Одной из ментальных установок русского народа является коллективность (соборность). Уголовно-процессуальная деятельность осуществляется также не одним лицом, а несколькими должностными лицами. При производстве по уголовному делу действия и решения этих лиц должностных лиц взаимосвязаны и взаимообусловлены [3]. Это говорит в пользу коллективного характера уголовно-процессуальной деятельности. В такой ситуации, казалось бы, для проявления коллективности в процессе осуществления уголовно-процессуальной деятельности нет никаких препятствий.

Видимое отсутствие препятствий для воплощения коллективного начала при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности не означает, что они отсутствуют. Серьезной преградой для воплощения коллективного начала при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности является гносеологические установки либерализма. На мировоззренческом уровне эти установки нашли проявление в либерально-правовом учении, ставящем во главу угла не коллективное, а индивидуальное начало [4].

При проведении индивидуального начала в текст уголовно-процессуального законодательства усиливается сопротивление коллективному началу, как одному из свойств менталитета нелиберальной части

мировоззрения российского народа. Следствием такого усиления является увеличение нецелевого использования энергетических (духовных) усилий уголовно-процессуальной деятельности. В итоге уголовно-процессуальная деятельность начинает давать сбои в деле обеспечения фундаментальных ценностей российского народа.

Фундаментальные ценности российского народа – это такие его ценности, которые позволяют ему формировать самостоятельную общность. Сущность общности заключается в едином духовном единении, входящих в него лиц. Дух отдельного лица является проявлением духа общности, в нашем случае, речь идет, прежде всего, о российской общности. В этом смысле сущность общности состоит в том, дух отдельного человека включен в многообразные отношения, обусловленные духом российской общности.

Дух отдельного человека и дух российской общности соотносятся между собой как часть к целому. При этом основные параметры части обусловлены свойствами целого.

Право в нашем обществе также обусловлено духом российской общности. В этом отношении прав Савиньи, когда видит в праве продукт народного духа. И.Кениг по этому поводу писал: «...право есть продукт народного духа, подобно языку и нравам народа; следовательно, право в том, виде, в каком оно по необходимости вытекает из народного духа, есть самое совершенное, потому что оно наиболее соответствует стремлениям народа...» [5]. Обусловленность духа права основными свойствами духа российской общности определяет и бытие уголовно-процессуальной деятельности. Он является единым духом бытия уголовно-процессуальной деятельности.

Под единым бытием уголовно-процессуальной деятельности в настоящем исследовании понимается такая деятельность, которая соответствует, возложенным на них ожиданиям со стороны российской общности. В отличие от своих предшественников мы крайне осторожно относимся к теориям, которые сущность общности усматривают в таком психологическом явлении, к которому относится психологическое понятие «воля». Например, известный немецкий социолог Фердинанд Тённис сущность общности усматривал в многообразном отношении человеческих волей друг к другу. По его мнению, каждое такое отношение представляет собой «некое взаимное воздействие, которое, исполняясь или исходя от одной из сторон, претерпевается или воспринимается другой, и представляет собой некое единство во множественности или множественность в единстве» [6].

Рассмотрение сущности общности посредством воли является попыткой логического объяснения метафизики общности. Такое объяснение является плодом рациональной науки поставить в центр мироздания человеческий разум. В таком случае порождаемые человеческим разумом доктрины должны заменять религиозные постулаты веры. В этом смысле рационалистическое объяснение сущности общности означает ни что иное, как воля является субстанцией претендующей на роль высшей инстанции. Вследствие чего вместо объяснения сущности общности мы имеем веру, во главе которой

поставлена человеческая воля. В данном случае мы имеем дело с явлением, которое обозначено волей, как одной из форм логического объяснения духа, но не с самим духом.

Скажем прямо: «Рационалистическое объяснение духа драматично». Хотя временами исследователям (в основном представителям протестантской культуры) казалось, что амбициозная идея воли, как знание об основном и единственном начале духа, близка к завершению, поскольку достигнут его фундаментальный уровень. Отсюда предполагалось выведение всех остальных свойств духа и во всех сферах человеческого бытия, включая и уголовно-процессуальную деятельность.

Но столь желанный фундаментальный уровень объяснения бытия уголовно-процессуальной деятельности ускользает, когда исследователь переключается с логического мышления на иное мышление, например, чувственное мышление. Здесь постулаты воли, как продукты логического мышления, не работают. Вследствие чего мы становимся свидетелями многообразия и неопределенности фундаментальных оснований уголовно-процессуальной деятельности [7].

Дух невозможно объяснить, опираясь сугубо на положения логики. В большинстве своем его свойства, обусловленные обычаями и традициями российской общности. Основное их предназначение заключается в обеспечении обусловленного духом российского народа фундаментальных ценностей. В своей совокупности они образуют духовную сущность (духовность) российской общности.

Литература и источники

1. Адаменко И.Е. Право на наказание как основание уголовно-процессуальной деятельности: проблемы теории // Право и практика. 2013. №1.
2. Бьёрнсон К. Мировая история и роль России с точки зрения классического либертарианства // Современная научная мысль. 2013. №4. С.27-34.
3. См.: Фоменко А.Н. Защита прав потерпевшего российский и зарубежный опыт // Современная научная мысль. 2012. №2.
4. См. напр.: Карева А.А. Дискуссионность вопроса о предмете доказывания при расследовании преступлений об умышленном причинении вреда здоровью // Современная научная мысль. 2013. №1. С.92-96.
5. Кёнинг И. Савиньи и его отношение к юриспруденции // Немецкая историческая школа права. Челябинск, 2010. С. 357.
6. Тённис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии / Пер. с нем. Д.В. Скляднева. СПб., 2002. С. 9.
7. См.: Нефедовский Г.В. К вопросу о правовом регулировании ссылки в России (конец XIX – начало XX вв.) // Современная научная мысль. 2013. №3. С.149-158.

Адаменко И.Е. - кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России, Заслуженный юрист Кубани (adamenkoie@mail.ru)

Adamenko, I.E. - PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal Procedure of the Krasnodar University of the MOI of Russia, Honored Lawyer Kuban

УДК 343.97

ЗОРИНА Т.А.
ВИДЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ СОВЕРШАЕМЫХ В УСЛОВИЯХ
ПРИРОДНЫХ БЕДСТВИЙ ИЛИ ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ

Ключевые слова: природные бедствия, техногенные катастрофы, чрезвычайное положение, специальные экологические составы, смежные и дополнительные экологические составы

В статье рассматриваются виды преступлений, которые совершаются в условиях природных бедствий и техногенных катастроф. Показано, что в условиях природных бедствий преступления совершаются, как умышленно, так и неосторожно. Автор рассматривает составы преступлений, которые разделены на три категории: специальные экологические составы, смежные и дополнительные.

ZORINA, T.A.
CRIMES COMMITTED IN THE CONTEXT OF NATURAL OR
TECHNOLOGICAL DISASTERS

Keywords: natural disasters, man-made disasters, emergency, special environmental compounds and related compositions additional environmental

This article discusses the types of crimes that are committed in the conditions of natural and technological disasters. It is shown that in the conditions of natural disasters crimes are committed, both intentional and careless. The author examines the offenses, which are divided into three categories: special environmental compounds and additional related.

Преступления, которые совершаются в период бедствий и техногенных катастроф, как правило, определены: неподготовленностью к катастрофам и авариям, состоянием растерянности и слабости граждан, отсутствием контроля за опасными ситуациями со стороны властей, дезорганизацией представителей государственной власти, законодательных, правоохранительных, исполнительных. Как правило, в связи с этим возникает

дезориентация общества, паника и увеличивается миграции населения, рушатся устоявшиеся социальные связи, ослабляется государственный и общественный контроль [1].

По мнению большинства авторов, состояние природной среды в России очень неблагоприятно, а в некоторых ее регионах оно приобрело характер настоящего экологического бедствия. По их оценке, Россия самая загрязненная радиоактивными веществами страна в мире, так как продолжается сброс радиоактивных отходов в северных и дальневосточных морях, захоронения радиоактивных отходов на территории нашей страны и т.д. [2].

Во время техногенных катастроф и в условиях природных бедствий, преступность представляет собой совокупность разнородных преступлений, которые совершаются лицами в основном умышленно и часто по неосторожности, которые в последствии, влекут тяжкие моральные и материальные последствия.

Рассмотрим преступность в условиях природных бедствий. Преступность, как правило, является неизбежным спутником землетрясения в ходе ликвидации его последствий. Выявить реальную картину зарегистрированной преступности позволяет ее анализ за длительный срок. В результате землетрясения создаются условия, способствующие резкому росту противоправных посягательств. Их значительную часть составили корыстные, насильственные и корыстно-насильственные преступления и хулиганства. В сравнении с предшествующими годами проявляется не только скачкообразность, но и их прирост в течение определенного периода со дня землетрясения (особенно на протяжении первых двух-трех месяцев) с последующим снижением их интенсивности и изменением характера противоправных посягательств. Экспертные оценки опрошенных сотрудников правоохранительных органов свидетельствуют о том, что удельный вес преступлений, совершенных после землетрясения, в общем числе всех преступлений как по конкретному региону, так и отдельно по зоне бедствия остается на уровне примерно 2-3%.

Криминальные ситуации в условиях природных бедствий и техногенных катастроф с годами не меняется. Проанализируем, к примеру, проблемы, которые возникли в связи с наводнением в г. Крымске 7 июля 2012 года. После стихийного бедствия в г.Крымске возникла нехватка продовольствия, которую с трудом удалось ликвидировать только благодаря поступающей со всей страны помощи. Однако в городе обострилась угроза эпидемии и бесконтрольности за происходящими событиями, что привело к расхищению гуманитарных грузов и жилищ погибших жителей. Так активист движения «Экологическая вахта по Северному Кавказу» В. Чириков считает «энтузиазм волонтеров, собравших гуманитарную помощь для жертв паводка, сыграл с ними злую шутку. Пострадавшим, оказавшимся без крова, некуда девать полученные вещи, поэтому они в большом количестве остаются лежать на улице без присмотра и становятся добычей воров» [3].

Приведенные примеры являются типичными для анализа распространения преступлений в условиях природных бедствий и требуют активизации деятельности государственных и общественных структур при определенном усилении мер контроля и неизбежном усилении регулирования деятельности граждан, в том числе, некоторого ограничения их прав [4].

Рассмотрим преступления, связанные с особенностями хозяйственной, операционной, управленческой и иной деятельности специалистов, создающих в силу своей профессиональной и иной принадлежности с определенному роду деятельности негативные факторы, влекущие техногенные катастрофы, т.е. возникшие вследствие неправильной или небрежной эксплуатации различного рода технических устройств, машин и механизмов, источников повышенной опасности, нарушения и несоблюдения технологии на взрыво- или пожароопасных предприятиях, вредных в экологическом плане производствах.

К ним мы относим: аварии на всех видах транспорта; аварии на химических и экологически вредных производствах энергосистемы, системах для транспортировки горючих веществ, повлекшие причинение значительного материального ущерба, гибель людей, причинение телесных повреждений, экологических загрязнений и т. д.

Устранение последствий таких явлений требует привлечения значительных человеческих и материальных ресурсов, специалистов самого различного профиля, проведения спасательных и восстановительных работ, массовой эвакуации населения, установления специальных карантинных и адаптационных мероприятий.

Преступления в условиях природных бедствий и техногенных катастроф характеризуются: совершением их в условиях природных бедствий, в основном, умышленно и неосторожно в связи с техногенными катастрофами; высоким уровнем латентности и низким уровнем раскрываемости; несоответствием первичной регистрации статистической отчетности по результатам разрешения материалов уголовных дел в суде; уровнем распространенности и степенью общественной опасности, резко возросшими в 90-е годы, продолжающими нарастать в последующем с 2001 до 2004 гг. в среднем примерно в пределах 5–7 % в год, затем снижающимися на 3–7% до 2012 г.; интенсивным ростом тяжких и особо тяжких преступлений, посягающих на личность, особенно умышленных убийств и телесных повреждений; сочетанием природных и техногенных бедствий с действиями организованных преступных групп в ходе совершения поджогов, взрывов, погромов, разрушений и других видов преступлений; резким ухудшением экономической обстановки региона; падением уровня жизни населения, утратой имущества и устоявшихся социальных связей; массовыми стрессами на почве «синдрома бедствия», гибелью населения.

Все составы преступлений в действующем УК РФ, сформулированные по признаку выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно разделить на три категории: специальные экологические составы, смежные и дополнительные.

К специальным относятся составы преступлений сформулированы в гл. 26 «Экологические преступления» УК РФ (ст. 246 - 262), также составы, перечисленные в иных главах УК РФ: нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245), экоцид (ст. 358).

К смежным составам относятся преступления связанные с отказом в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрации незаконных сделок с землей (ст. 170); нарушении правил безопасности на взрывоопасных объектах незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта (ст. 234); нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236) и других.

К дополнительным составам В.П. Кашепов относит: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293) [5].

Оценивая отмеченные составы преступлений, следует признать, что характер и условия их совершения в рассмотренной обстановке должны неизбежно отражаться как на характере правовых санкций государства, так и на специфике процессуальных действий его органов [6].

Литература и источники

1. См.: Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. №2.
2. Круглов В.В., Гаевская Е.Ю. Об эффективности мер уголовной ответственности в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов в РФ // Российский юридический журнал. 2011. №4.
3. Чириков В. Когда сошла вода// <http://zagolovki.ru>.
4. См.: Ковалев В.В. Права и обязанности человека и гражданина в условиях чрезвычайного и военного положения // Современная научная мысль. 2013. №3. С.123-128.
5. Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 33.
6. См.: Адаменко И.Е. Право на наказание как основание уголовно-процессуальной деятельности: проблемы теории // Право и практика. 2013. №1.

Зорина Т.А. - старший преподаватель кафедры гуманитарных и правовых дисциплин филиала Адыгейского государственного университета в г.Белореченск (chess.queen@yandex.ru)

Zorina, T.A. - Senior Lecturer, Department of Humanities and legal disciplines branch of Adyge State University in g.Belorechensk

**НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.
К ВОПРОСУ О МОШЕННИЧЕСТВЕ НОВОГО УРОВНЯ
И МЕРАХ ЕГО ПРОФИЛАКТИКИ**

Ключевые слова: мошенничество, кража, жертвы мошенников, профилактика

В статье рассматриваются наиболее популярные способы мошеннических действий в отношении граждан, получившие распространение в России в последнее десятилетие. Автор характеризует классические схемы работы мошенников, предлагает эффективные методы, позволяющие снизить риск стать их жертвой.

**NEFEDOVSKIY, G.V.
THE ISSUE OF FRAUD NEW LEVEL MEASURES
AND ITS PREVENTION**

Keywords: fraud, theft, a victim of fraud, prevention

This article discusses the most popular ways of fraud against the citizens, widely spread in Russia in the last decade. The author characterizes the classical schemes of fraud, offers effective methods to reduce the risk of becoming a victim to them.

Мошеннические схемы постоянно меняются и развиваются и, несмотря на высокую эффективность стандартных правил безопасности, граждане нередко лишаются материальных ценностей, здоровья, а иногда даже жизни. Полностью исключить контакт с такими криминальными элементами невозможно, но при этом существуют эффективные методы, позволяющие снизить риск стать их жертвой.

На сегодняшний день наиболее распространены следующие способы мошенничества:

- поквартирная продажа техники с несуществующими свойствами;
- продажа чудотворных лекарственных средств;
- похищение денег через телефонные разговоры;
- махинации с банковскими картами;
- обман с покупкой вещей в интернете.

Уберечься от подобных опасностей помогает следование основным правилам личной безопасности, которые закладываются с самого детства. В то же время, пренебрежение ими нередко приводит к печальным последствиям.

Когда квартира перестает быть крепостью – мошенники на пороге

Классические схемы продажи утюгов и кастрюль с невиданными свойствами и долговечностью за большие деньги до сих пор имеют распространенность среди мошенников. Но наибольшую популярность за последние годы набрала спекуляция на здоровье простых граждан. Ежедневно с

телевизионных экранов обрушиваются потоки информации о страшных и вредных микроэлементах, находящихся в воздухе и воде, поэтому профилактика возможных болезней, так или иначе, затрагивает каждого человека. В этом направлении мошенники очень часто пользуются следующими сценариями:

- продажа фильтров для очистки воды;
- предложение необычных лекарств, якобы созданных по самым современным технологиям.

Общие принципы обмана доверчивых граждан, временно забывших правила личной безопасности, у этих двух подходов одинаковы. Но есть и отличительные нюансы.

Для продажи фильтров мошенники предпочитают использовать несколько распространенных методов:

- поквартирный обход;
- сбор потенциальных потребителей объявлением в подъезде.

Первый метод гораздо опаснее для безопасности потенциальных жертв преступников, так как нередко сопряжен с риском не только для имущества, но и для здоровья. Мошенники используют наиболее простую схему проникновения внутрь – они представляются предпринимателями, заключившими контракт с местным муниципалитетом, и помогают реализовать программу по поставкам чистой воды. К приходу таких незваных гостей важно подготовить наиболее уязвимых к подобному воздействию членов семьи – представителей старшей возрастной группы. Эффективность защиты строится на трех основных подходах:

- не вступать в продолжительный диалог;
- не открывать дверь;
- не соглашаться на демонстрацию товара.

Фильтры для воды, которые предлагают подобные мошенники, могут стать причиной потери не только денежных средств, но и здоровья. В лучшем случае, бесполезные устройства просто продаются гражданам за огромные деньги и, при рыночной цене менее чем в тысячу рублей, заплатить приходится около десяти тысяч.

Гораздо хуже, если мошенники ставят перед собой цель полностью вынести все ценности из квартиры. Для этого ими используются специальные фильтры для воды, содержащие в своем составе клофелин. Медикаментозное средство вызывает быстрое погружение в сон, но высокая эффективность в качестве снотворного нередко выливается в случайные смерти или обострение хронических заболеваний, так как дозировка может быть превышена многократно. Поэтому важно никогда не прикасаться к воде, якобы прошедшей через многократную очистку – ее прием внутрь крайне опасен.

Другой тип мошенников специализируется на продаже бесполезных фильтров сразу многим покупателям – для этого вывешиваются объявления от имени управляющей компании, представителей органов власти или предпринимателей, работающих по контракту с муниципалитетом. Обычно

жителям дома предлагается посетить собрание, которое будет проходить во дворе или подъезде. Результатом становится психологическое давление на аудиторию – нагнетается ажиотаж утверждениями о том, что партия фильтров уже на исходе, подогревается интерес якобы многочисленными положительными отзывами и дается минимальное время на раздумье.

Основная защита от таких мошенников заключается в том, что государство никогда не проводит подобные программы. Если же планируется какая-либо социальная акция, то объявления о ней размещаются на сайте муниципального органа, в газетах и по телевидению.

Попавшись на уловку подобных мошенников можно лишиться не только денег, но и здоровья. В большинстве случаев приобретаются дешевые и полностью бесполезные фильтры, но иногда можно встретить опасные продукты, которые не только не понижают содержание вредных веществ, но и наоборот отдают их в воду.

Массовое явление в последнее время представляет продажа чудотворных лекарств, опасных для здоровья. Наиболее опасное для людей преклонного возраста мошенничество не только вновь набирает популярность среди злоумышленников, но и переходит на качественно новый уровень.

Ранее лекарства продавались по квартирам, и это несколько снижало шанс приобретения чудодейственных таблеток, состоящих из мела и активированного угля. Теперь же злоумышленники предпочитают телефоны и базы данных, получаемые из больниц. Они обзванивают пенсионеров по домашним номерам и предлагают пройти бесплатную удаленную консультацию у доктора, получившего десяток научных степеней в самых уважаемых научных учреждениях в мире. Итог общения с врачом предсказуем – находится множество дополнительных заболеваний, требующих немедленной покупки лекарства за огромные деньги. Сумма, запрашиваемая у пенсионера, нередко достигает семидесяти тысяч рублей. Для стимуляции спроса, мошенники заявляют о наличии огромных скидок на продукцию, в течение короткого промежутка времени, предлагая приобрести средства всего за двадцать-тридцать тысяч рублей.

Обеспечить безопасность старого человека, особенно живущего отдельно, проблематично. Но при этом к таким звонкам его следует подготовить, объяснив следующее:

- чудодейственных средств не бывает – одна таблетка, какой бы дорогой она ни была, не сможет одинаково хорошо противодействовать не только двум-трем, а сразу десяти различным болезням;

- консультация у доктора может быть только очная – если диагноз ставится без личного осмотра и специальных обследований, то доверять ему нельзя ни в коем случае;

- вначале необходимо сделать звонок другим родственникам – лучше посоветоваться с близкими родственниками, желательно молодого возраста, которые смогут навести справки о препарате и дать совет.

Подобное мошенничество опасно не только для материальных ценностей, но и для здоровья – таблетки, в лучшем случае, состоят из безопасных ингредиентов. В худшем случае, даже если речь идет о гомеопатии, они могут спровоцировать рецидив старых болезней и развитие новых.

Значительной активностью в последнее время отличаются телефонные мошенники, специализирующиеся на дистанционной краже денег [1]. Сотовые телефоны прочно вошли в повседневную жизнь человека, и мошенники тоже начали ими активно пользоваться.

Сейчас актуальной стала проблема, когда злоумышленники звонят случайной жертве и стараются заполучить деньги, надавив на слабые точки. Чаще всего звонок раздается в неподходящее время – поздней ночью или рано утром, когда человек не может до конца вникнуть в ситуацию, разобравшись в том, что происходит. Злоумышленники представляются близким родственником, чаще всего сыном, попавшим в аварию или же оказавшимся у полицейских, которому срочно нужна помощь деньгами – иначе проблем не избежать. Разговор по сотовому телефону, особенно происходящий в такой стрессовой ситуации, позволяет сгладить голосовые различия между мошенником и настоящим человеком.

Гражданин, попавшись на театральную уловку, постепенно начинает поддаваться влиянию злоумышленника. Происходит специальное нагнетание ситуации, упор делается на то, что передать деньги необходимо в течение буквально получаса, иначе будет заведено дело и взяткой уже будет не откупиться. Человек, оказавшись в стрессовой ситуации, нередко собирает деньги по родственникам и соседям, отправляет указанную сумму злоумышленникам и только после этого догадывается позвонить попавшему в «беду» близкому человеку. Обычно выясняется, что якобы «пострадавший» спал в это время дома и физически не мог попасть в аварию или другую неприятную ситуацию.

Абсолютной защиты от такого мошеннического сценария не существует [2], но есть ряд правил, помогающих снизить риск потерять деньги и обзавестись долгами:

- наличие «кодового» слова – заранее договориться о какой-нибудь фразе или выражении, которое позволит идентифицировать в процессе разговора родственника;

- тщательная проверка звонка – лучше, под любыми предлогами, например, сказав о разрядившемся телефоне, набрать номер настоящего родственника, который, в большинстве случаев, возьмет трубку и подтвердит, что с ним все в порядке;

- постановка «неудобных» вопросов – важно спросить как можно больше конкретной информации, так как мошенники начинают сбиваться с привычного сценария при появлении многочисленных вопросов, требующих точного ответа.

Самое важное в обеспечении безопасности семьи – провести разговор со старшими родственниками. Люди преклонного возраста не склонны к

критическому анализу происходящего и легко поддаются влиянию эмоций. Их необходимо убедить сразу же звонить другим родственникам при подобном звонке – совместная работа над ситуацией позволит снизить риск стать жертвой мошенников.

Все более значительные масштабы в последнее время приобретают мошеннические операции, связанные с незаконным использованием данных банковских карт. Банковские карточки постепенно заменяют привычные способы расчета, вытесняя наличные деньги. И многие (особенно пенсионеры), получив карточки для пенсионных начислений, не разбираются в современных технологиях, чем и пользуются мошенники. Стать жертвой махинации с деньгами на счете может стать не только человек, преклонного возраста, но и любой гражданин, поддавшийся панике, пусть и мимолетной, о сохранности своих сбережений.

Мошенники обзванивают случайные номера и представляются службой безопасности банков. Согласно заявлениям таких злоумышленников, они обеспечивают сохранность средств на счете сразу всех финансовых учреждений на территории России. У человека выясняется, где он хранит деньги, а также их остаток на сегодняшний день – любая названная сумма будет подтверждена мошенником. На этом «идентификация» ложной службой безопасности заканчивается и начинается выманивание средств.

Потенциальная жертва будет направлена к ближайшему банкомату, где потребуется вставить карточку и ввести пин-код. Мошенники заявляют, что дальше надо будет ввести числовую комбинацию, которая позволит отменить переводы, совершенные без ведома пользователя. Только вот для этого необходимо войти в меню совершения платежей, ввести телефонный номер и сумму, чаще состоящую из одних девяток. Чтобы жертва ничего не заподозрила, злоумышленники говорят, что такие названия – особенность работы банкомата, а они к нему уже подключились и переключили на необходимые функции. Результат предсказуем – деньги уходят на счет неизвестного лица, и отменить платеж достаточно проблематично.

Для защиты от подобных мошенников необходимо следовать ряду простых правил:

- сначала представляется служба безопасности – звонящий должен назвать конкретное учреждение, на которое он работает, иначе доверять ему нельзя;

- одна служба безопасности на один банк – никаких межведомственных организаций, работающих на несколько финансовых организаций, не существует, и доверять лицам, представляющимся их сотрудниками, нельзя;

- нельзя передавать личные данные по телефону – банк специально спрашивает с клиента кодовое слово, так как сотрудники должны спрашивать его и паспортные данные, а доступ к остальной информации есть у них по умолчанию;

- вместо банкомата надо обратиться к сотруднику банка – если «служба безопасности» направляет к банкомату, то лучше направиться к сотруднику

банка, который не откажет в помощи и поможет избавиться от внимания мошенников.

Также вместо телефонного звонка может использоваться текстовое сообщение, извещающее о блокировке карточке в связи с нарушением каких-либо пунктов в договоре. Здесь важно сразу же обратить внимание на организацию, которой подписываются злоумышленники, чаще всего это Центральный Банк Российской Федерации. А он, согласно своим полномочиям, не только не может, но и не обязан заниматься клиентами частных финансовых организаций.

В последнее время особо остро встала проблема продажи несуществующих вещей, зачастую качественных автомобилей зарубежного производства. Мошенники, от лица иностранца, размещают объявления о продаже транспортного средства в хорошем состоянии, но при этом за низкую стоимость и очень срочно. Объясняется это тем, что продать позже возможности не будет и не хочется, чтобы машина пропала где-то на стоянке.

Для создания доверия высылаются паспортные данные, зачастую подделанные в графическом редакторе, рассказывается об особенностях машины. В некоторых случаях возможен даже звонок с номера другой страны и голосовое общение, по результатам которого иногда удается распознать мошенника за счет акцента.

Когда все важные пункты сделки оговорены, предлагается совершить оплату. Единственный приемлемый для мошенников способ – отправка денег через систему денежных переводов, причем в качестве места назначения выбирается развитая страна, например, Великобритания. Ничего не подозревающий покупатель отправляет свои сбережения мошенникам, которые просят прислать фотографию квитанции, полученной при оплате. Чтобы не вызывать подозрений они просят затереть большую часть данных, включая код платежа – нужно только имя, фамилия и отправленная сумма.

Особенность страны получения всегда в одном – там не требуется контрольный код для получения перевода. Поэтому мошенник просто получает деньги в свое распоряжение, а несуществующая машина вновь отправляется на продажу.

Защититься от таких мошенников можно, достаточно следовать нескольким правилам:

- всегда требовать фотографию не просто паспорта отдельно, а вместе с паспортом в руках;
- не высылать никаких платежных документов до завершения сделки;
- сперва попросить показать машину, если она находится за рубежом, то сделать это через системы видеосвязи в реальном времени.

В ряде случаев схема может изменяться, но при этом смысл всегда остается одинаковым – мошенник просто ищет способ завоевать доверие клиента, а затем воспользоваться особенностями закона отдельных стран.

Знание основных схем и сценариев, используемых злоумышленниками, позволит защитить себя и свою семью от действий, представляющих угрозу не только для материальных ценностей, но и для жизни.

Литература и источники

1. См. напр.: Прохорцев И.А. Что показало изучение дел о мелком хищении // Право и практика. 2013. №1.
2. См.: Фоменко А.Н. Защита прав потерпевшего российский и зарубежный опыт // Современная научная мысль. 2012. №2.

Нефедовский Г.В. – соискатель НИИ истории, экономики и права (gvnefedovsky@mail.ru)

Nefedovskiy, G.V. - applicant for scientific degree, History, Economics and Law Research Institute.

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.130.56

МАКСИМЕНКО Э.А. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

Ключевые слова: государство, правовая политика, правоохранительные органы, социалистическое государство, функции государства

Статья посвящена анализу правовых актов России, устанавливающих правовые основы механизма реализации правоохранительной функции государства. Показано, что стратегические цели и наиболее актуальные задачи правоохранительной политики Российской Федерации вытекают из объективных интересов и потребностей личности, общества и государства, сформировавшихся на современном этапе развития, которые заключаются в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, незыблемости основ конституционного строя, поддержании режима законности и стабильного правопорядка.

MAKSIMENKO, E.A. LEGAL BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS

Keywords: government, legal policy, law enforcement agencies, the socialist state, the functions of the state

This article analyzes the legal acts of Russia, establishes the legal framework a mechanism for implementing the law enforcement functions of the state. It is shown that the strategic objectives and the most urgent tasks of law enforcement policy of the Russian Federation are derived from objective interests and needs of the individual, society and the state, formed at the present stage of development, which are to ensure the rights and freedoms of man and citizen, the inviolability of the constitutional system, maintaining the state of the rule of law and stable order.

Российское правоохранное законодательство сформировалось еще до признания в качестве конституционной задачи формирования правовой государственности. Так, в конце XX - начале XXI вв. в российской правовой системе, в целом, сложилась правовая основа для реализации правоохранительной функции [1]. Однако, к сожалению, системно выраженных подходов к правоохранительной деятельности правового государства она не содержала. Между тем, все отрасли права выполняли свои функции в

правоохранительной сфере с учетом отраслевых целей и задач, исходя из особенностей предмета и методов правового регулирования.

Среди нормативных правовых актов России, устанавливающих правовые основы механизма реализации правоохранительной функции, высшей юридической силой обладает Конституция РФ. При этом необходимо учитывать, что, в соответствии со статьей 71 Конституции РФ, в исключительном ведении Российской Федерации находятся: «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти» (п. «г»). Также в сферу этого ведения входят «судоустройство; прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности» (п. «о»), а также «федеральная государственная служба» (п. «т») [2].

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон (п. «б» ч. 1); кадры судебных и правоохранительных органов (п. «л» ч. 1).

Анализ приведенных конституционных норм свидетельствует о том, что вопросы механизма реализации правоохранительной функции находятся в исключительном и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Они урегулированы в федеральных конституционных и федеральных законах, в законодательных актах субъектов Российской Федерации и в принятых, в соответствии с ними, подзаконных нормативных правовых актах [3].

Следует признать, что к нормативным правовым актам, обеспечивающим регулирование в правоохранительной сфере, относятся и так называемые кодифицированные акты, к которым относятся: Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ; Таможенный кодекс Таможенного союза и др.

При этом правовую основу организации правоохранительных органов составляют и многочисленные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, включая указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, а также ведомственные правовые акты правоохранительных органов [4].

В Российской Федерации в современный период складывается комплексное правовое регулирование отношений правоохранительной системы. Вместе с тем, правовое обеспечение правоохранительной функции имеет большое количество недостатков, которые отрицательно влияют на эффективность соответствующего регулирования, что обуславливает

необходимость проведения коррекции правоохранительного законодательства, выступающего базой механизма реализации правоохранительной функции.

В связи с этим очевидна потребность проведения инвентаризации правоохранительного законодательства с последующим реформированием всей совокупности действующих в правоохранительной сфере правовых актов, на основе проведения общей и видовой их систематизации.

Механизм реализации правоохранительной функции можно понять в полной мере, когда учтены разные по природе виды целевой деятельности, когда учтены разные по мотивации виды поведения, способствующие обеспечению правопорядка. Схематично динамическая сторона исследуемого механизма выглядит следующим образом:

- 1) правоохранительная политика;
- 2) организационно-правовые формы реализации правоохранительной функции;
- 3) методы реализации правоохранительной функции;
- 4) правовые средства-технологии реализации правоохранительной функции.

Безусловно, к особым элементам механизма реализации правоохранительной функции следует отнести правоохранительную политику. Необходимо признать, что вопросы правоохранительной правовой политики в российской юридической науке разработаны пока еще слабо, и, в первую очередь, на общетеоретическом уровне, где, безусловно, главной задачей является формирование теоретической основы общих вопросов правовой политики. При этом отечественной юридической наукой наработан значительный теоретический материал по вопросу о сущности, социальном назначении, месте и роли правовой политики в системе средств государственного управления обществом.

С учетом общих научных положений, касающихся характеристики правовой политики, важнейшей чертой правоохранительной политики, как одного из вида правовой политики, можно считать ее неразрывную связь с правом. Это не только политика, объектом управленческого воздействия которой выступает правовая сфера жизни общества в рамках правовой охраны, но это также политика, основанная на праве.

Зависимость государственной политики от особенностей права обнаруживается не только на стадии реализации правовых предписаний, но и на этапе их формулирования. Она проявляется, в частности, в том, что субъекты правоохранительной политики должны учитывать объективные возможности права в плане достижения политических целей борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка. В противном случае правоохранительная политика рискует быть неэффективной [5].

При этом необходимо признать, что правовая охрана обладает огромным потенциалом для реализации политического интереса – формирования правовой государственности. А интерес, закрепленный в праве, становится публично-правовым интересом. С точки зрения инструментальной ценности

сущность правоохранительной политики необходимо усматривать в ее способности удовлетворять соответствующие потребности и интересы общества. Она объективно выступает как форма (способ) реализации публично-правовых (т.е. общегосударственных) интересов в правоохранительной сфере.

По своей природе данная политика представляет собой деятельность государства в правоохранительной сфере, специфика которой состоит в выработке и (или) претворении в жизнь правовых идей стратегического характера, т.е. идей, определяющих направления развития механизма реализации правоохранительной функции государства.

Стратегические цели и наиболее актуальные задачи правоохранительной политики Российской Федерации вытекают из объективных интересов и потребностей личности, общества и государства, сформировавшихся на современном этапе развития, которые заключаются в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, незыблемости основ конституционного строя, поддержании режима законности и стабильного правопорядка [6].

В целях повышения эффективности правоохранительной политики в Российской Федерации, исходя из задач создания единого правового поля для реализации правоохранительной функции государства и повышения степени легитимности правоохранительной системы, представляется необходимым обеспечить подготовку и принятие Стратегии правоохранительной политики в Российской Федерации.

Далее требуется отметить, что выступая в качестве способа выражения установленного содержания, формы реализации функций находятся в зависимости от разных факторов. К таковым можно отнести, например, развитие сущности государства, его социальное назначение и служебную роль. Именно они определяют внутреннюю природу и политическую направленность процесса реализации правоохранительной функции.

Исследуя механизм реализации правоохранительной функции государства как разновидность социальной системы, стоит заметить, что, как и всякая система, механизм реализации правоохранительной функции государства должен базироваться на материальной основе экономических и социальных условий. Данные условия оказывают либо позитивное, либо негативное воздействие на процесс реализации правоохранительной функции государства. При этом задача самого механизма реализации правоохранительной функции государства, его элементов состоит в том, чтобы обеспечить нейтрализацию воздействия негативных факторов [7].

Литература и источники

1. См.: Максимов Г.Б. Применение права – особая форма реализации права // Право и практика. 2013. №1.
2. По предметам исключительного ведения принимаются федеральные конституционные и федеральные законы РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

3. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).
4. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2009. № 20. Ст. 2444; Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р (ред. от 31.05.2012) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. № 43. Ст. 5544; Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (ред. от 24.06.2013) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 13 и др.
5. См. напр.: Зорина Т.А. Реализация концепции развития гражданского законодательства РФ на современном этапе // Право и практика. 2013. №1.
6. Правоохранительная политика России в условиях модернизации (исторический аспект) / А.В. Малько, В.А. Затонский, О.Н. Коржиков. // История государства и права. 2010. № 8. С. 2-5; Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики: Монография / Под ред.: Малько А.В. Тамбов, 2010. 271 с.; Пронин, В.В. Государственно-правовая политика дореволюционной России по формированию законодательства в области правоохранительной деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / В.В. Пронин. СПб., 2003. 22 с.
7. См. напр.: Турицын А.В. Отдельные проблемы принудительного прекращения права собственности на земельные участки // Современная научная мысль. 2013. №2. С.133-140.

Максименко Э.А. - начальник факультета заочного обучения Краснодарского университета МВД России (eduard_maksimenko@mail.ru)
Maksimenko, E.A. - Head of the Faculty of distance learning Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

УДК 340.114

БОГОСЛАВСКИЙ ЕА. К ВОПРОСУ О ЦЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Ключевые слова: правовая политика, правовое регулирование, правовые средства, социальные ценности, правовая легитимация, правовая культура, государственная идеология

В статье рассмотрен феномен правовой политики, как научно обоснованной, последовательной и системной деятельности органов государственной власти и

муниципального самоуправления, в результате которой создается эффективный механизм правового регулирования. Показано, что правовую политику следует рассматривать как особый вид государственной политики, в качестве средства правовой легитимации, регулирования, обеспечения и осуществления политического курса государства.

BOGOSLAVSKIY, E.A.
TO THE QUESTION OF THE VALUE OF LEGAL POLICY

***Keywords:** legal policy, legal regulation, legal means, social values, legal legitimation, legal culture, political ideology*

The article deals with the phenomenon of legal policy, as scientifically sound, coherent and systematic activities of public authorities and municipal governments, which generates an effective mechanism of legal regulation. It is shown that legal policy should be viewed as a special kind of public policy as a means of legitimizing the legal, regulatory, and implementation of the policy of the state.

Правовую политику можно охарактеризовать как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность органов государственной власти и муниципального самоуправления, в результате которой создается эффективный механизм правового регулирования, использования юридических средств для достижения заданных целей - наиболее полной реализации прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законности, укрепления правопорядка, формирования правового государства и достойного ему уровня правовой культуры как отдельной личности, так и общества в целом.

Правовую политику следует рассматривать как особый вид государственной политики, в качестве средства правовой легитимации, регулирования, обеспечения и осуществления политического курса государства [1]. Выступая юридически легитимизованной, данная политика выражается, в первую очередь, в конституциях, государственных законах, а также других основополагающих нормативных правовых актах, которые направлены на охрану и защиту данного социального строя, развитие общественных отношений в нужном направлении. Правовая политика является мощным средством преобразования общества.

Особая роль правовой политики в утверждении определенных систем правовых ценностей проявляется в нескольких аспектах.

Во-первых, указанная политика легализует ведущие идеи правосознания, вводя их в систему действующих нормативных актов и иных источников права. Именно в результате целенаправленной деятельности субъектов правовой политики в области правотворчества обеспечивается становление тех или иных правовых взглядов в качестве официальной идеологии государства. Юридическое закрепление определенных идеологических требований в законодательстве может осуществляться двояко: путем прямого

воспроизведения в нормативном материале соответствующих нравственно-правовых идей, целей и др. либо косвенно, когда определенная идеологическая установка реализуется через систему внешне нейтральных в идеологическом отношении предписаний [2].

Во-вторых, правовая политика обеспечивает практическую реализацию требований официальной правовой идеологии в действующую систему общественных отношений. Она определяет приоритеты в указанной сфере, вырабатывает оптимальные пути и средства их достижения, обеспечивает планомерную и согласованную деятельность правотворческих и правоприменительных органов, ориентирует юридическую практику на единообразное понимание и неуклонное следование основополагающим требованиям конституции, законодательства и т.д.

С точки зрения своей социальной ценности правовая политика выступает как государственная политика, которая соответствует основополагающим нравственно-правовым требованиям и направлена на их последовательную реализацию в общественной жизни, в организации и функционировании институтов политической власти.

Ведь во многих случаях понятием «правовая политика» обозначается законность, легитимность не самой политики в целом, а средств и методов, используемых в ней как определенном виде деятельности. Вместе с тем, словосочетание «правовая политика» часто используется специалистами в качестве синонима выражений «легитимная политика», «законная политика».

По мнению ряда ученых, если политика осуществляется в рамках закона, она вполне может претендовать на то, чтобы ее считали правовой. И, разумеется, напротив, политика, реализуемая не на законной основе, именоваться правовой не должна [3].

Так, Ю.Е. Пермяков пишет, что «если власть опирается на право, есть все основания говорить о правовой политике» [4].

В свою очередь Н.И. Матузов резонно подчеркивает, что «в принципе любая разумная политика должна быть правовой - в том смысле, что призвана соответствовать законам, юридическим нормам, неизменно находиться в правовом поле, отвечать международным стандартам, идеям прав человека» [5].

В основе рассматриваемого подхода лежит представление о праве как одной из важнейших социальных ценностей, являющейся своеобразной «максимой» государственной политики, условием ее цивилизованности, правомерности, справедливости и т. д. Правовая политика, соответственно, воспринимается в таком контексте в качестве наиболее разумной и приемлемой формы управления обществом в условиях построения демократического правового государства [6].

С точки зрения социально-политической ценности правовая политика здесь мыслится как определенная антитеза политическому произволу и незаконной политике. Такое понимание правовой политики тесно примыкает к тем философским, этическим и иным доктринам, для которых характерна попытка осмыслить государственную политику через призму важнейших

морально-правовых и других требований.

Право — величайшее приобретение человечества, завоевание культуры, и именно этим, полагает О.И. Цыбулевская, обусловлен высокий статус правовой политики. «Сама правовая политика как таковая есть ценность, поскольку основана на праве - безусловной ценности» [7].

В социальном ценностном контексте правовая политика выступает как определенная противоположность произвольной, аморальной и преступной политике. Именно поэтому выражения «правовая политика» и «политика правового государства» оказываются весьма близки по смыслу. Правовая политика - неотъемлемый атрибут и характерная черта правового государства, в отличие от различных диктаторских, тоталитарных и т. п. режимов власти.

Постепенно в российском обществе должны сформироваться новые представления о праве, согласно которым оно будет рассматриваться не только как результат деятельности государственной власти, но и как неременная основа для построения и успешного функционирования самой этой власти. В данном процессе роль права сводится к созданию и обеспечению упрочения справедливых политико-государственных институтов, юридических норм, которые соответствуют естественным правам и свободам граждан, предусматривают ненасильственные, легальные формы разрешения конфликтов и ведение цивилизованной политической дискуссии [8].

Инструментальная ценность правовой политики охватывает два аспекта: внутренний (политико-правовой) и внешний (социально-политический). С внутренней стороны правовая политика есть средство совершенствования действующего права, с внешней - средство решения при помощи права иных социально-политических задач (экономических, культурных и т.д.).

Внешний аспект при таком подходе оказывается определяющим, поскольку изменения в действующем праве, в конечном счете, диктуются задачами его более эффективного использования как одного из важнейших средств государственной политики.

Ценность правовой политики при таком подходе видят в совершенствовании действующего права с учетом его оптимального приспособления к решению задач экономического, социального, политического и т.п. характера [9].

Очевидно, что это весьма важный аспект в понимании правовой политики. Во-первых, он акцентирует внимание на том, что данная политика должна подключаться к решению лишь наиболее важных, социально значимых задач, реализация которых объективно требует вовлечения всего государственно-правового механизма. Во-вторых, речь идет об определении объективных пределов и выборе эффективных способов правового воздействия на определенные сферы общественной жизни [10].

С точки зрения инструментальной ценности правовая политика способна удовлетворять соответствующие потребности и интересы общества. Она объективно выступает как форма (способ) реализации публично-правовых (т. е. общегосударственных) интересов в сфере правового регулирования.

Таким образом, ценность правовой политики заключается в том, что она выражает, прежде всего, официально-властную, юридически значимую сторону государственного руководства обществом и реализует две важные функции: во-первых, легализует избранный политический курс, придает ему статус публичной политики; во-вторых, осуществляет выбор и применение правовых средств в целях их оптимального использования для решения тех или иных социально-политических задач.

Определяя основные параметры функционирования и развития правовой сферы, правовая политика тем самым устанавливает правовой режим функционирования и иных областей общественной жизни. В этом проявляется ее особая значимость в системе государственного руководства социальными процессами.

Литература и источники

1. См.: Максимов Г.Б. Применение права – особая форма реализации права // Право и практика. 2013. №1.
2. Туманов В.А. Идеологические аспекты правовой системы // Правовая система социализма. М., 1985. С 183-184.
3. См. напр.: Шундиков К.В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. 1997. № 4.
4. Пермяков Ю.Е. Введение в основы уголовной политики: Учебное пособие. Самара, 1993. С. 6.
5. Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. С. 33-34.
6. Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 33.
7. Цыбулевская О.И. Правовая политика: аксиологический аспект. Российская правовая политика: теория и практика: Монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С.672.
8. См.: Киреева С.А. Конституционно-правовые аспекты демократизации политического режима в России // Правоведение. 1998. № 1. С. 130.
9. См.: Овчинников А.И., Дугина Е.В. Конфликтогенный потенциал либеральной правовой политики современного Российского государства // Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С.161.
10. См. напр.: Дашин А.В. Особенности трансформации частного права в условиях реформирования правовой системы России // Современная научная мысль. 2013. №3. С.129-135.

Богославский Е.А. - аспирант кафедры "Теории и истории государства и права" Санкт-Петербургского юридического института
Bogoslavskiy, E.A. - PhD student, "Theory and History State and Law" Subdepartament St. Petersburg Law Institute

**МАКСИМОВ Г.Б.
К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА**

Ключевые слова: реализация права, действие права, механизм действия права

В статье рассматриваются вопросы механизма действия права, соотношение понятий «реализация права» и «действие права». Автор приходит к выводу о том, что эти понятия не являются идентичными и явно наблюдается несоответствие по своему предназначению, содержанию, фактической роли между рассматриваемыми понятиями. В статье формулируется определение реализации права как процесса с объективной и субъективной стороны.

**MAKSIMOV, G.B.
TO THE QUESTION ABOUT THE MECHANISM
OF ACTION OF LAW**

Keywords: rights, rights action, mechanism of action rights

The article examines the mechanism of action of law, the relationship between the concepts of "rights" and "right". The author comes to the conclusion that these concepts are not identical and clearly, there is a mismatching of its purpose, content, the actual role between the considered concepts. This article formulates the definition of the implementation of the law as a process with the objective and subjective sides.

Одной из важных задач юридической науки является исследование механизма действия права. Все это имеет не только познавательное, но и практическое значение для дальнейшего совершенствования правового регулирования, повышения эффективности законодательства, упрочения законности [1].

В отечественной правовой литературе тон для исследования рассматриваемой проблемы задали работы П.И. Стучки, Е.Б. Пашуканиса, Н.В. Крыленко, в которых уделено значительное внимание анализу объективной природы права, критике абсолютизации роли государства по отношению к праву и др. [2].

По мере развития юридической науки шло накопление знаний по данному вопросу. С начала 60-х годов XX века начинает активно разрабатываться специальная юридическая проблематика механизма действия права. Появляется цикл работ по вопросам правового регулирования, его предмета, метода, механизма (Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, В.М. Горшенев, Д.А. Керимов, Л.С. Явич и др.). В те же годы объектом исследования становится правоприменение (П.Е. Недбайло, А.Т. Элькин, Н.Н.

Вопленко, В.В. Лазарев и др.), от чего впоследствии отделилась тематика реализации права [3].

В юридической литературе до недавнего времени понятия действие права и реализация права воспринимались как идентичные. Так, по мнению В.К. Бабаева, «действие права (правовых норм) - претворение права в жизнь, в реальное поведение людей... Действие юридических норм и реализация юридических норм означают, по сути дела, одно и то же» [4]. В свою очередь, А.С. Пиголкин указывает на то, что реализация права – это осуществление правовых велений, их фактическое действие [5].

Данные выводы в определенной мере могли быть основаны на возможно терминологической близости понятий «реализация» и «действие». Однако с точки зрения этимологии оно не совпадает. Поэтому с подобными утверждениями, отождествляющими реализацию правовых норм и действие права, трудно согласиться. Думается, что понятия «реализация права» и «действие права» охватывают различные явления правовой действительности и занимают самостоятельное место в понятийной системе общей теории права.

Под реализацией права понимается, прежде всего, деятельность многочисленных субъектов, направленная на практическое осуществление правовых предписаний. Действие права предполагает обусловленное социально-экономическими условиями, потребностями и интересами людей свойство (способность) права в определенной среде оказывать информативное и ценностно-мотивационное воздействие на личность, общности людей и вследствие этого обеспечить соответственно целям, принципам и предписаниям права правомерный характер их деятельности и поступков, достижение цивилизованными средствами фактических результатов и на этой основе способствовать утверждению реального господства права в общественных отношениях.

В свете изложенного необходимо различать, с одной стороны, реализацию (действие, осуществление) уже существующих норм права, а с другой же стороны - «реализацию (или действие) права», которая должна включать и процессы формирования правовых норм. Применяемые же понятия во многих случаях таких различий не делают, и используемые формулировки зачастую не дают возможности понять, о чем же собственно идет речь [6].

Соотношение понятий «реализация права» и «действие права» достаточно точно отражено в известном высказывании Д.А. Керимова о том, что действие права – это более широкое понятие, чем реализация правовых норм; в свою очередь реализация правовых норм - это более высокая ступень действия права [7]. Таким образом, реализация правовых норм является решающим, ключевым способом их действия.

Из данного высказывания можно выделить следующие весьма важные моменты. Во-первых, по своей природе существования действие права охватывает своим содержанием реализацию права, хотя и не исключено, что не всякое действие права связано с его реализацией. Во-вторых, реализация права, как правило, всегда свидетельствует о результативном действии права,

указывает на то, что фактические и юридические цели действия права достигнуты. В этих условиях понятие категории действие права, выступает как более объемное, всеохватывающее явление, включающее в себя не только все то, что связано с правореализационными процессами, но и другие явления правовой действительности, не специфичные для реализации права.

В этой связи, обращает на себя внимание и заслуживает рассмотрения точка зрения, которую высказал в своих научных трудах Гойман В.И. [8], наиболее удачно обосновавший некоторые моменты разграничения понятий действие права и реализация права. Он отметил ряд теоретически значимых обстоятельств, через которые можно попытаться проследить данное разграничение, а именно: во-первых, реализация права представляет собой осуществление юридических предписаний в правомерном поведении. Действие права охватывает своим содержанием реализацию правовых идей, фактических правовых норм, принципов и требований правовой политики, т.е. всего того, что составляет потенциал права, а не только признаваемого государством юридически должного в социальной практике. Иными словами, если реализация права начинается там, где есть нормативно-юридическое предписание, то действие права проявляет себя задолго до того, как возникают конкретные установления государства. Связано это с тем, что «правовая система имеет динамику еще до начала функционирования юридических норм. Действие права начинает свой путь уже в правообразовательных процессах, в ходе возникновения фактического права» [9].

Во-вторых, реализация права не охватывает все каналы социально-юридического осуществления права, в частности, индивидуально-правовую деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных властными полномочиями.

Не укладывается в общую модель реализации права, по мнению Гоймана В.И., и осуществление правовых принципов, аксиом, нормативных обобщений, правовых норм непрямого действия. Кроме того, необходимо отметить, что не все нормы права для достижения предусмотренных в них целей требуют реализации в так называемом специально юридическом значении. Иногда сам факт их издания уже достаточен, чтобы добиться юридического или фактического результата, т.е., по существу того, к чему стремится законодатель, издавая и принимая нормы права [10].

Таким образом, явно наблюдается несовпадение по своему предназначению, содержанию, фактической роли между рассматриваемыми понятиями действие права и реализация права.

В продолжение сказанного представляется уместным изложить суть заслуживающих внимания определений, предложенных Гойманом В.И., характеризующих категории понятий действия права и реализация права. Действия права – это обусловленное социально-экономическими условиями, потребностями и интересами людей свойство (способность) права в определенной среде оказывать информативное и ценностно-мотивационное воздействие на личность, общности людей и вследствие этого обеспечивать

соответственно целям, принципам и предписаниям права правомерный характер их деятельности и поступков, достижение цивилизованными средствами фактических результатов и на этой основе способствовать утверждению реального господства права в общественных отношениях. В связи с этим реализация права - представляется как составляющая его действия, характеризующая право со стороны результативности, осуществимости в фактических правомерных действиях, т.е. правомерном поведении его адресатов [11].

Для решения методологических вопросов исследования реализации норм права важным является установление места категории «реализация права» в понятийной системе общей теории права. Например, А.М. Васильев категорию «осуществление права» [12], как синоним «реализации права», относит к всеобщим правовым абстракциям основного понятийного ряда теории права, куда включаются правовые абстракции, которые после категории «сущность права» выступают как наиболее широкие по объему и глубокие по содержанию. Назначение категории «осуществление (реализация) права», как и любой другой категории основного понятийного ряда, заключается в том, что она представляет собой первую ступень конкретизации сущности права, выражает основные стороны внутренней организации правовой формы общественной жизни, отражает общие моменты развития и действия права. В свою очередь, категория «реализация (осуществление) права» конкретизируется и раскрывается с помощью категорий «правоотношение», «законность», «правопорядок», понятий «правовое поведение», «правомерное поведение», а также понятий, включающих в себя отдельные формы реализации права (в том числе с помощью понятия «использование права») и т.д.

Реализация норм права занимает самостоятельное место в правовой системе общества и отличается от иных социально-правовых явлений, охватывающих деятельность людей в правовой сфере либо процесс правового воздействия на общественные отношения, таких, как действие права, юридическая деятельность, правовое регулирование, юридическая практика и т.д. В то же время необходимо помнить о тесной взаимосвязи реализации юридических норм с названными правовыми явлениями.

В.А. Ленчик считает, что проблема реализации права имеет два аспекта: философский и специально-юридический. В философском смысле реализация права выводится за рамки традиционных представлений и не сводится к заключительному этапу действия права. Реализация права в этом (философском) аспекте представляет все какие-либо возможные формы выражения права [13, с.47]. По мнению автора, основываясь на различии права и закона, признании первичности права по отношению к государству (его правотворческой деятельности), понимании права как меры свободы равных субъектов, философский подход указывает на следующие формы реализации права:

1) воплощение права в законе (законодательстве, т.е. в нормах позитивного права). Реализующим право субъектом в этой форме выступает законодатель, реализующий право в принимаемых им правовых законах;

2) воплощение права в правоприменительной деятельности органов (должностных лиц) государства, в особенности в судебной практике. Эта форма права выражена (реализована) правоприменением в форме индивидуально-правовых актов;

3) воплощение права в деятельности, связанной с толкованием правовых норм. Реализация права здесь выражена в форме интерпретационных актов, в особенности в актах судебного толкования;

4) воплощение права в фактической правомерной деятельности различных субъектов права. Право в данной форме представлено различными правовыми действиями [13, с.51].

В.А. Ленчик указывает, что каждая из этих форм отражает определенный этап (стадию) движения (реализации) права, начиная от его воплощения в законе и заканчивая правомерной деятельностью граждан, их организаций, в которой реализуются законодательные предписания, достигаются цели правового регулирования и на этой основе складывается правовой порядок, объективно отвечающий природе права [13, с.53].

Однако в специально-юридическом смысле реализация права представляет собой воплощение предписаний права в правомерной деятельности участников регулируемых правом отношений.

С точки зрения специально-юридического подхода реализация права начинается там, где уже есть правовое установление - норма права. При этом норма права может быть выражена как в законодательном акте, так и содержаться в ином источнике права - нормативном договоре, прецеденте, правовом обычае и др. Осуществление тех требований и возможностей, которые составляют содержание данной нормы, и есть реализация права в его специально-юридическом понимании [14].

Следует заметить, что природа, содержание, особенности реализации права проявляются в следующем:

1) реализация права по своему содержанию есть правомерное поведение адресатов права. Неправомерное поведение не реализует право и не связано с достижением его целей, которые заключены в его нормах. Правомерное поведение есть содержание, объективная сторона реализации права. Реализация права в этом смысле есть претворение правовых норм в правомерном поведении субъектов права;

2) реализация права всегда связана с достижением определенного результата, предусмотренного нормой права. Акт поведения правореализующего субъекта, независимо от того, использует он субъективные права или осуществляет юридические обязанности, сопряжен с наступлением определенных юридических последствий. Результат права всегда свидетельствует о результативном действии права, указывает на то, что фактические и юридические цели права достигнуты;

3) реализация права - это не только объективированные действия (и их результат), но и их субъективная сторона - отношение правореализующего субъекта к этим действиям. Реализация права с этой (субъективной) стороны представляет собой акт подчинения воли адресатов нормы ее требованиям.

С этой точки зрения верно то, что для правовой оценки поведения в качестве правомерного его мотивы не имеют решающего значения. Однако же для законодателя далеко не безразлично то, как реализуются требования закона - добровольно или под воздействием угрозы государственного принуждения. Не имея таких представлений, вообще невозможно создать закон, который оказался бы работающим и достигающим своих целей.

Исходя из этого, реализация права как процесс [15], может быть охарактеризована с объективной и субъективной сторон. С объективной стороны она представляет собой совершение определенных действий, предусмотренных нормами права. С субъективной стороны реализация права характеризуется отношением субъекта к правовым требованиям в момент совершения предписываемых действий. Он может быть заинтересованным в реализации права, осуществлять правовые предписания, осознавая общественный долг или из страха неблагоприятных последствий. Но главное в этом процессе - scrupulous следование правовому образу действий, условиям места и времени их совершения. Реализация не состоится, если одно из обязательных условий будет нарушено.

В более понятном смысле реализация права с субъективной стороны состоит в безусловном повиновении субъекта требованиям права. Если же, он по каким-либо причинам решительным образом отказывается от такого повиновения (т. е. отказывается совершить предусмотренные правом определенные действия), то это право им никогда не будет реализовано, а значит процесс правореализации не состоится, как процесс. В этой связи первостепенной задачей социального общества будет – осуществление таких определенно направленных действий, которые бы побудили в субъекте безусловную потребность и желание добровольно (желательно без угрозы физического принуждения) выполнять предписываемые требования права.

Литература и источники

1. См.: Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. 1973. № 8. С. 26.
2. См.: Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980.
3. См.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. М., 1976.
4. Бабаев В.К. Теория современного советского права. Н. Новгород, 1991. С. 33.
5. Пиголкин А.С. Реализация норм права // Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ.ред. А.С. Пиголкина. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1995. С. 263- 266.

6. См.: Афанасьев В.С., Афанасьева Л.В. Государство и механизмы действия права // Актуальные вопросы российской государственности: Труды / Академия управления. М., 2001. С. 5-17.
7. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 171.
8. См.: Гойман В.И. Действие права: методологический анализ. М., 1992; Гойман В.И. Действие права. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 1992.
9. Гойман В.И. Действие права: методологический анализ. С. 50; Проблемы теории государства и права. М., 1987.
10. Гойман В.И. Указ. соч. С. 51.; Решетов Ю.С. Реализация норм советского права. Системный анализ. Казань, 1984. С. 8-11.
11. Гойман В.И. Действие права: методологический анализ. М., 1992. С. 45-46, 51.
12. Придание какому-либо понятию статуса категории означает то, что указанное понятие является наиболее общим, охватывающим значительный объем явлений объективной действительности, а значит, наиболее важным в познавательном плане.
13. Ленчик В.А. Механизмы действия права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
14. См.: Антохина А.Б. Институт мер уголовно-правового характера как форма реализации уголовной ответственности // Современная научная мысль. 2012. №2.
15. Максимов Г.Б. Применение права – особая форма реализации права // Право и практика. 2013. №1.

Максимов Г.Б. - преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар)
Maksimov, G.B. - Lecturer, Department of State and legal disciplines of the Russian State University of justice (Krasnodar)

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.232.7

КРЕМЕНКО М.З. СОВРЕМЕННОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ОКИНАВСКАЯ ХАРТИЯ

Ключевые слова: информационное общество, информатизация, электронная торговля, электронная подпись, криптография

В статье рассмотрены пути законодательного обеспечения процесса формирования информационного общества. Автор анализирует принятую на саммите большой «восьмерки» 2000 года на Окинаве Хартию глобального информационного общества.

KREMENKO, M.Z. MODERN INFORMATION SOCIETY AND THE OKINAWA CHARTER

Keywords: information society, information, e-commerce, electronic signature, cryptography

The article describes the way the legislative process to ensure the information society. The author analyzes adopted at the summit of a large "eight" 2000 Okinawa Charter on Global Information Society.

На сегодняшний день в мире накоплен огромный информационный потенциал. Люди не могут им воспользоваться в силу ограниченности своих возможностей, наступил, так называемый, информационный кризис. Для выхода из создавшегося положения необходим переход от индустриального общества к информационному. Данный процесс получил название - информатизация. Наиболее полное определение было дано в законе РА «Об информации, информатизации и защите информации», принятого Государственной Думой 25 января 1995 года: «Информатизация – процесс, при котором создаются условия, удовлетворяющие потребностям любого человека в получении необходимой информации».

Результатом процесса информатизации является создание информационного общества, в котором главную роль играют интеллект и знания. Для каждой страны ее движение к информационному обществу определяется степенью информатизации общества. Одни страны уже стоят на пороге информационного общества, другим еще предстоит долгий путь. Беспрецедентное ускорение информационно-технологических процессов не только закрепляет существующий разрыв между странами так называемого

«золотого миллиарда» и остальным миром, но и с каждым днем значительно его увеличивает.

Подобное положение дел вызывает серьезные опасения, в частности у лидеров стран большой «восьмерки», которые считают, что каждый человек должен иметь возможность пользоваться теми благами, которые предоставляет глобальное информационное общество. Поэтому они на саммите 22 июля 2000 года на Окинаве приняли Хартию глобального информационного общества. Подчеркивая необходимость сокращения разрыва в доступе к информационным технологиям между развитыми и развивающимися странами, участники саммита выразили уверенность, что солидная основа политики и действий в информационной сфере способна изменить методы взаимодействия стран по продвижению социального и экономического прогресса во всем мире. Было также отмечено, что эффективное партнерство среди участников, включая совместное политическое сотрудничество, является одним из ключевых элементов рационального развития информационного общества. При этом главная задача заключается не только в стимулировании и содействии переходу к информационному обществу, но также и в полной реализации его экономических, социальных и культурных преимуществ.

Для достижения этих целей были определены следующие направления работы:

- проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции и использования нововведений, которые дополнялись бы мерами по адаптации на рынках труда, развитию людских ресурсов и обеспечению социального согласия;
- рациональное управление макроэкономикой, способствующее более точному планированию со стороны деловых кругов и потребителей, и использование преимуществ новых информационных технологий;
- разработка информационных сетей, обеспечивающих быстрый, надежный, безопасный и экономичный доступ с помощью конкурентных рыночных условий и соответствующих нововведений к сетевым технологиям, их обслуживанию и применению;
- развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации, посредством образования и пожизненного обучения и удовлетворение растущего спроса на специалистов в области информационных технологий во многих секторах экономики;
- активное использование информационно-телекоммуникационных технологий в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан [1, с.52].

В целях максимизации социально-экономической выгоды информационного общества участники саммита согласились со следующими основными принципами и подходами и рекомендовали их другим странам:

- продолжение содействия развитию конкуренции и открытию рынков для информационно-коммуникационных технологий, продукции и услуг, включая недискриминационное и основанное на затратах подключение к основным телекоммуникациям;
- защита прав интеллектуальной собственности на информационные технологии имеет важное значение для продвижения нововведений, связанных с ними, развития конкуренции и широкого внедрения новых технологий; важно вновь подтвердить обязательство правительств использовать только лицензированное программное обеспечение;
- ряд услуг, включая телекоммуникации, транспорт, доставку посылок, имеют важное значение для развивающегося информационного общества и экономики; повышение их эффективности и конкурентоспособности позволит расширить преимущества информационного общества; таможенные и экспедиторские процедуры также важны для развития информационных структур;
- развитие трансграничной электронной торговли путем содействия дальнейшей либерализации, улучшение сетей и соответствующих услуг и процедур в контексте жестких рамок Всемирной торговой организации (ВТО), продолжение работы в области электронной торговли в ВТО и на других международных форумах и применение существующих торговых правил ВТО к электронной торговле;
- последовательные подходы к налогообложению электронной торговли, основанные на обычных принципах, включая недискриминацию, равноправие, упрощенность и прочие ключевые элементы, согласованные в контексте работы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);
- продолжение практики освобождения электронных переводов от таможенных пошлин до тех пор, пока она не будет рассмотрена вновь на следующей министерской конференции ВТО;
- продолжение рыночных стандартов, включая, например, технические стандарты функциональной совместимости;
- повышение доверия потребителя к электронным рынкам в соответствии с руководящими принципами ОЭСР, в том числе посредством эффективных саморегулирующих инициатив, таких как кодексы поведения, маркировка, другие программы подтверждения надежности, и изучение вариантов устранения сложностей, которые испытывают потребители в ходе трансграничных споров, включая использование альтернативных механизмов разрешения споров;
- развитие эффективного и значимого механизма защиты частной жизни потребителя, а также защиты частной жизни при обработке личных данных, обеспечивая при этом свободный поток информации;

- дальнейшее развитие и эффективное функционирование электронной идентификации, электронной подписи, криптографии и других средств обеспечения безопасности и достоверности операций [2, с.53].

На саммите было принято решение об учреждении Группы по возможностям информационных технологий (Digital Opportunities Task Force , DOT Force). Задачи Группы:

- активно содействовать диалогу с развивающимися странами, международными организациями и другими участниками для продвижения международного сотрудничества с целью формирования политического, нормативного и сетевого обеспечения, а также улучшения технической совместимости, расширения доступа, снижения затрат, укрепления человеческого потенциала;

- поощрять усилия “восьмерки” в осуществлении экспериментальных программ и проектов в области информационных технологий и содействовать более тесному политическому диалогу между партнерами, а также более интенсивно работать над тем, чтобы мировая общественность больше знала о стоящих перед ней вызовах и имеющихся возможностях.

Для выполнения этих задач Группой разрабатываются и анализируются варианты принятия конкретных мер в следующих приоритетных областях:

- формирование политического, нормативного и сетевого обеспечения;
- улучшение технической совместимости, расширение доступа и снижение затрат;
- укрепление человеческого потенциала;
- поощрение участия в работе глобальных сетей электронной торговли;

Именно государство в процессе становления информационного общества должно играть роль координатора деятельности различных субъектов общества и целенаправленной политикой способствовать интеграции граждан в глобальное информационное общество, отстаивая при этом свои интересы в мировом информационном пространстве.

Политическая элита прочувствовала необходимость планирования предстоящего развития новых информационно-телекоммуникационных технологий, которые в силу своих особенностей могут оказывать и позитивное, и негативное влияние на общество как в рамках той или иной страны, так и в рамках международной системы. В частности, важно не допустить расширения в информационной среде конфронтации и противоборства, а также дальнейшего обострения «цифрового неравенства» между развитыми странами и остальным миром. А такие угрозы, надо признать, реальны.

Литература и источники

1. Окинавская Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. 2000. № 8.
-

Кременко М.З. - старший преподаватель филиала Адыгейского государственного университета в г. Белореченске Краснодарского края (mzkremenko@mail.ru)

Kremenko, M.Z. - Senior Lecturer branch of Adyghe State University in Krasnodar Krai Belorechensk

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.95

КАЗЮЛИН В.А.

О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ПОЛИЦИИ ПРОВОДИТЬ ПРОВЕРКИ МЕСТ ПРОИЗВОДСТВА, ХРАНЕНИЯ, ТОРГОВЛИ, КОЛЛЕКЦИОНИРОВАНИЯ И ЭКСПОНИРОВАНИЯ ОРУЖИЯ

Ключевые слова: оборот оружия, гражданское и служебное оружие, хранение оружия, лицензирование, лицензионный контроль

В статье рассмотрены правовые основы деятельности органов внутренних дел в сфере контроля за оборотом оружия. Автор показал, что целью использования полицией своих прав в лицензионно-разрешительной сфере является поддержание установленного правового порядка обращения с оружием и припасами, выявление и устранение условий и обстоятельств, способствующих совершению правонарушений и угрожающих общественной безопасности.

KAZYULIN, V.A.

ON ENFORCEMENT POLICE CONDUCT VISITS TO PLACES OF PRODUCTION, STORAGE, TRADE, COLLECTING AND EXHIBITING WEAPONS

Keywords: arms trafficking, civil and service weapon, possession of a weapon, licensing, license control

The article deals with the legal framework of internal affairs bodies in the control of arms trafficking. The author has shown that the purpose of use by the police of their rights in the field of licensing and permitting is to maintain the established legal procedure for handling weapons and supplies, identification and elimination of conditions and circumstances that breed crime and threats to public safety.

В связи с принятием закона «О полиции» [1], на наш взгляд, пункт 22 статьи 13 требует разъяснений и определения порядка его применения. Применение права в сфере оборота оружия является наиболее сложной формой его реализации и представляет собой совокупность различных (правовых, организационных, информационных и др.) форм и средств претворения предписаний нормативных правовых актов в жизнь, которые обязательны для исполнения всеми, кому они адресованы. Исполнение этих предписаний обеспечивается как организационно-материальными, так и юридическими средствами, в том числе, возможностью применения мер административной ответственности.

А.В. Мелехин указывает, что применение норм права - это деятельность властных органов, состоящая в реализации правовых предписаний в отношении конкретных жизненных обстоятельств и индивидуально определенных субъектов [2]. В.П. Сальников определяет, что правоприменительная деятельность сводится к властной реализации права по приведению субъекта в соответствие с требованиями правовых норм и предписаний, установленных и санкционированных государством. Применение данных норм носит государственно-властный, публичный характер и может осуществляться только правомочными государственными органами, наделенными правоприменительной компетенцией, каковыми и являются органы внутренних дел Российской Федерации [3].

Иными словами, применение права имеет место там и тогда, где и когда имеется властное решение компетентного государственного органа по поводу конкретного жизненного случая, имеющего юридическое значение и предусмотренного нормой права [4].

Правовую основу деятельности органов внутренних дел в сфере контроля за оборотом оружия составляют федеральное законодательство, ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, возникающие при обороте оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, а также международные правовые акты, обеспечивающие международное сотрудничество в борьбе с преступностью и незаконным распространением оружия.

Основными источниками применения административного законодательства в данном направлении являются Конституция Российской Федерации [5], Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 13 декабря 1996 года №150-ФЗ «Об оружии» [6], Федеральный закон от 8 августа 2001 года №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [8].

Так, положением части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» определяются границы дозволенного при осуществлении деятельности в сфере оборота оружия.

Федеральный закон от 13 декабря 1996 года №150-ФЗ «Об оружии» [6] является правовым источником, непосредственно регулирующим правоотношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации. Он определяет права и обязанности участников этих правоотношений, объекты, относящиеся к оружию, их правовой и целевой признак, а также связанные с этим правовые категории. Данный закон содержит правовые нормы, которые позволяют определить организационно-правовые формы применения административного законодательства в сфере оборота оружия, установить ограничения на оборот гражданского и служебного оружия. В законе четко конкретизируется, что контроль за оборотом гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации осуществляют органы внутренних дел и

органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов Российской Федерации.

Федеральный закон от 8 августа 2001 года №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7], регулирующий правовые отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности установил, что производство, торговля, экспонирование и коллекционирование оружия относятся к видам деятельности, на осуществление которых требуются лицензии. Данный Закон также определяет основные понятия в лицензируемой сфере (лицензия, лицензируемый вид деятельности, лицензионный контроль и т.п.), порядок лицензирования, полномочия лицензирующих органов, предусматривает ответственность должностных лиц лицензирующих органов в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при осуществлении лицензирования конкретных видов деятельности.

Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. №814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» [9] возложило обязанность по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на органы внутренних дел Российской Федерации. В органах внутренних дел такой вид контроля осуществляют подразделения по лицензионно-разрешительной работе (далее - ЛРР) и по организации деятельности участковых уполномоченных полиции.

Правительство РФ возложило на МВД России обязанность обеспечить в пределах своей компетенции контроль за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов. МВД России своим Приказом №288 от 12 апреля 1999 года утвердило Инструкцию по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации [10].

В свою очередь, Приказ МВД РФ от 16 сентября 2002 г. №900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» [11] определил права и обязанности указанных лиц в отмеченной сфере.

В целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, они должны участвовать в проверках соблюдения гражданами и должностными лицами на территории административного участка правил хранения огнестрельного оружия и боеприпасов. При выявлении фактов нарушений информировать об этом подразделения ЛРР органов внутренних дел для принятия мер по их устранению. Контроль представляет собой одну из форм руководства и управления, выступает

одним из методов (способов) правоохранительной деятельности [12], стадией управленческого цикла, функцией государственных органов [13].

Контрольные функции могут осуществляться надлежащим порядком только после наделения сотрудников ОВД широким кругом полномочий. Такие полномочия не могут выходить за рамки действующего законодательства России, с одной стороны, и должны соответствовать задачам борьбы с правонарушениями и преступлениями в указанной сфере - с другой. Приказ МВД России от 12 апреля 1999 года №288 установил сроки проведения проверок объектов и мест хранения оружия и патронов, которые зависят от правового статуса его владельцев [10].

Проверки обеспечения сохранности и безопасности хранения, экспонирования или использования оружия осуществляются в установленном порядке сотрудниками подразделений по ЛРР и участковыми уполномоченными полиции, на территории обслуживания которых находятся указанные объекты, с последующим направлением материалов проверок в органы внутренних дел по месту нахождения учетных (наблюдательных) дел. Проверки должностных лиц, получивших служебное оружие во временное пользование в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об оружии», проводятся сотрудниками органов внутренних дел (сотрудниками подразделений по ЛРР или участковыми уполномоченными полиции) по месту жительства указанных лиц не реже одного раза в полугодие, а граждан-владельцев оружия - не реже одного раза в год. Наиболее актуальным представляется вопрос проведения проверок мест производства, хранения, торговли коллекционирования и экспонирования оружия. В первую очередь, необходимо отметить, что производство оружия и патронов осуществляется юридическими лицами, имеющими лицензии на производство (исследование, разработку, испытание, изготовление, а также художественную отделку и ремонт оружия, изготовление патронов и их составных частей). Каждая единица изготовленного оружия, за исключением механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, должна иметь индивидуальный номер.

Боевое ручное стрелковое оружие, за исключением опытных образцов, изготавливается только для поставок государственным военизированным организациям, а также для поставок в другие государства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [14]. Данные юридические лица могут осуществлять различные виды деятельности, предусмотренные имеющейся лицензией [15].

Производители обязаны осуществлять контроль за производством оружия и патронов, обеспечивать безопасность производства работ, надлежащее качество выпускаемой продукции, ее учет и сохранность. Выдача, переоформление и продление срока действия лицензий на производство оружия или патронов осуществляются Федеральным агентством по промышленности по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Сотрудники органов внутренних дел имеют право осуществлять проверки мест производства

огнестрельного оружия и мест производства патронов к нему. В ходе проверки устанавливается имеется ли в наличии у производителя лицензия на производство такого вида работ, каковы условия хранения готовой продукции и комплектующих частей и механизмов. При проверке наиболее важным является вопрос маркировки изготовленного оружия [16].

Хранение гражданского и служебного оружия и патронов к нему разрешается юридическим лицам и гражданам, получившим в органах внутренних дел разрешения на хранение и ношение оружия. Основное требование к хранению оружия и патронов - хранить можно лишь тому, кто имеет соответствующее разрешение. По общему правилу, режим хранения должен быть таков, чтобы обеспечить сохранность и безопасность оружия (патронов), исключить доступ посторонних лиц. Поэтому оружие (патроны) должно храниться в изолированных помещениях, специально оборудованных для этих целей, оснащенных техническими средствами охраны, в запирающихся на замок сейфах или шкафах. Объемы хранимого определяются с учетом правил противопожарной безопасности [17]. Принадлежащие гражданам оружие и патроны должны храниться по месту их проживания с соблюдением общих требований безопасности; допускается также хранение в деревянных ящиках, обитых железом.

В соответствии с приказом МВД России от 17 января 2006 года №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» [18], участковые уполномоченные обязаны не реже одного раза в год участвовать в проведении на административном участке проверок состояния технической укреплённости, пожарной безопасности объектов хранения, оружия и боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий. В ходе исполнения служебных обязанностей, они проводят не реже одного раза в год проверки сохранности гражданского огнестрельного оружия по месту жительства его владельцев и осуществляют контроль за соблюдением руководителями юридических лиц правил хранения огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий, принимают к нарушителям меры в соответствии с законодательством Российской Федерации и информируют о выявленных недостатках подразделения по лицензионно-разрешительной работе, а в случае необходимости - другие подразделения органов внутренних дел.

Органы внутренних дел, в соответствие с федеральным законодательством, имеют право осматривать места хранения и торговли оружием и патронами, требовать от юридических и физических лиц предоставления документов или их копий, письменной или устной информации, необходимых для осуществления проверки. При выявлении нарушений правил хранения или торговли оружием и патронами, органы внутренних дел могут давать поставщикам (продавцам) обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений и запрещать в пределах своей компетенции деятельность соответствующих объектов [17]. В соответствии с приказом МВД России от 17 января 2006 года №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению

преступлений» [18], обязанность по проверки мест торговли оружием возложена на сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы.

Одним из важнейших вопросов является проверка мест коллекционирования оружия и патронов. Осуществлять проверку этих мест обязаны инспекторы подразделений лицензионно-разрешительной работы. Законодательство определяет коллекционирование как «формирование коллекций (собраний) в научных, информационных и познавательных целях». Оно также осуществляется на основании лицензий в порядке, установленном МВД РФ (по согласованию с Министерством культуры РФ). Коллекционированием могут заниматься как отдельные граждане, так и юридические лица. Приобретать для коллекционирования можно всякое оружие и патроны, не запрещенные к обороту, а также огнестрельное и холодное оружие, снятое с вооружения государственных военизированных организаций [19].

Юридические лица, за исключением государственных военизированных организаций, приобретают в целях коллекционирования оружие и патроны на основании лицензий, выдаваемых органами внутренних дел по заявлениям руководителей этих юридических лиц. Не признаются коллекционированием и не требуют получения лицензии сбор и хранение оружия и патронов, предназначенных для осуществления производственного или учебного процесса, исследований, разработки, испытаний, разрезных образцов оружия и патронов с просверленной гильзой без пороха и с пробитым капсюлем, моделей оружия, лишь воспроизводящих конструкцию оружия и имитирующих его действие либо лишь сходных с ним конструктивно, а также муляжи оружия и патронов. Коллекции оружия граждан предусмотрено хранить только по месту их проживания. Коллекции оружия юридических лиц хранятся в местах, указанных в лицензии.

Экспонирование оружия есть публичное представление образцов оружия для ознакомления с ним всех желающих [16]. Оно также осуществляется исключительно на основе лицензии [7]. Но в Правилах оборота оружия необходимость лицензии связывается только с осуществлением экспонирования только на возмездной основе. Кроме лицензии проведение экспонирования, если оно проводится не в стационарном месте, требует разрешения о временном хранении оружия в месте проведения экспонирования. Органам внутренних дел представляются план экспонирования и схема размещения экспозиций [17]. Экспозиции могут проводиться совместно несколькими лицами - ограничений здесь нет. Но, в любом случае, соглашение о совместном экспонировании должно предусматривать, кто именно отвечает за соблюдение режима экспонирования, за сохранность и режим безопасности.

Лицо, ответственное за проведение выставки оружия и патронов, не позднее трех дней до начала экспонирования должно получить в органе внутренних дел по месту его проведения разрешение на хранение оружия и патронов с указанием сроков проведения данного мероприятия. Обязано обеспечить оборудование выставочных залов, мест показа, демонстрации и

временного хранения экспонатов в соответствии с требованиями инструкции. Также требуется обеспечить необходимый пропускной и внутриобъектовый режим, установленные условия сохранности оружия и учета экспонатов. Не относится к экспонированию демонстрация оружия и патронов в пределах производственных помещений и торговых залов производителей, проведение аналогичных мероприятий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Запрещено экспонировать оружие, не зарегистрированное в органах внутренних дел, оружие с другими предметами, за исключением устройств и инструментов его производства, технического обслуживания и ремонта, а также спортивных, охотничьих и рыболовных принадлежностей, запасных частей к оружию, сопровождающих экспонатов историко-культурных выставок. Проверки мест экспонирования осуществляют сотрудники подразделений лицензионно-разрешительной работы [18].

В заключение необходимо сделать вывод, что целью использования полицией своих прав в лицензионно-разрешительной сфере должно быть поддержание установленного правового порядка обращения с отдельными предметами, веществами, материалами и особых условий осуществления определенных видов деятельности; выявление и устранение условий и обстоятельств, способствующих совершению правонарушений и угрожающих общественной безопасности.

Литература и источники

1. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 №3-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Российская газета . 2011. №25.
2. Мелехин А.В. Теория государства и прав: Учебник. М.: Издательство «Маркет ДС». 2007. С. 223-224.
3. См.: Максимов Г.Б. Применение права – особая форма реализации права // Право и практика. 2013. №1.
4. Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел: Учебное пособие (переизданное). М., 2008. С. 12.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 25 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
6. Об оружии: Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1996 года №150-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №51. Ст. 5681.
7. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №33 (ч.1). Ст. 3430.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195 -ФЗ // СЗ РФ. 2002. №1 (ч.1). Ст. 1.
9. О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998г. №814 / СЗ РФ. 1998. №32. Ст. 3878.

10. О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998г. №814: Приказ МВД РФ от 12 апреля 1999 г. №288.
11. О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции: Приказ МВД РФ от 16 сентября 2002 г. №900.
12. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 211.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 2009. С. 509.
14. О лицензировании деятельности в области производства оружия и патронов (вместе с положением «О лицензировании производства оружия и основных частей огнестрельного оружия», «положением «О лицензировании производства патронов к оружию и составных частей патронов»): Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2008 №890.
15. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 8 августа 2001г. №128-ФЗ. // СЗ РФ. 2001. №33 (ч.1). Ст. 3430.
16. Волянская Р.В. Особенности правового регулирования отдельных действий при обороте гражданского оружия // Предпринимательское право. 2007. №2. С 24.
17. О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ», положением «О введении и создании государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему»): Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 №814.
18. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: Приказ МВД России от 17 января 2006 №19.
19. Долгополов А.А. Правовые аспекты построения юридических конструкций административно-правовых режимов в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ // Российский следователь. 2005. №11. С. 12.

Казюлин В.А. - кандидат юридических наук, начальник кафедры управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России (kazyulin@mail.ru)

Kazyulin, V.A. - PhD in Law, head of the department of management of the services of public order of the Academy of the Interior Ministry of Russia

УДК 342.813

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА М.Н.
О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И
КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ
СЛУЖАЩИХ

Ключевые слова: государственная служба, принципы государственной службы, аттестация, переподготовка, кадровая работа

В статье рассмотрены основные приоритеты совершенствования системы государственной службы, актуальные задачи его нормативно правового обеспечения.

KOBZAR-FROLOVA, M.N.
ON THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF
PROFESSIONALISM AND COMPETENCE OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

Keywords: public service, the principles of public service, certification, training, personnel work

The article describes the main priorities for improving the civil service, the urgent tasks of his legal provision.

Произошедшие коренные изменения в экономической и политической жизни России, стратегические ориентиры и взятые Правительством Российской Федерации курс на интеграцию России в мировое экономическое пространство потребовали перестройки отношений во многих сферах общественной жизни и явились поводом не только для экономических и административных реформ, но и реформирования системы государственной службы Российской Федерации.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев в Указе от 10 марта 2009 года №261200, отмечая возросшие требования со стороны гражданского общества к государственной службе, указал на необходимость повышения эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности всецело зависят от уровня профессионализма и компетентности государственных служащих. Не случайно эти принципы закреплены в Федеральном законе от 27 мая 2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» среди основных принципов построения и функционирования системы государственной службы.

Принципы государственной службы относятся к основным гарантиям, установление которых обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, способствует выполнению государством своих основных задач и функций. Принципы представляют собой один из элементов юридического режима регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих отражает сущность государственной службы как профессиональной служебной деятельности. В научной литературе профессионализм определяется как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком

служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях» [1].

Профессионализм тесно связан с понятием «компетентность» (от лат. *Competens* - соответствующий, способный). Компетентность означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации деятельности, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности [2].

Закрепляя принцип профессионализма и компетентности, закон признает, что на граждан РФ, претендующих на замещение вакантных должностей или уже находящихся на государственной службе, распространяются требования, предъявляемые к уровню и виду образования, профессиональному стажу, знаниям и навыкам. Данные требования установлены в статье 12 Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее по тексту Закон 79-ФЗ), и иными нормативными правовыми актами.

Граждане, находящиеся на государственной гражданской службе, обязаны совершенствовать профессиональное мастерство стремиться к достижению максимально высокого уровня своей деятельности в соответствии с принципами формирования кадрового состава государственной гражданской службы, заложенными статье 60 Закона 79-ФЗ.

Спецификой государственной гражданской службы как особого вида профессиональной деятельности является обязательное проведение аттестации государственных служащих. Так, например, статьей 48 Закона 79-ФЗ предусмотрен порядок проведения аттестации на государственной гражданской службе. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005г. №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [3] утверждено «Положение об организации и проведении аттестации на государственной гражданской службе». Данным Положением устанавливаются периодичность проведения аттестации на государственной гражданской службе, перечень лиц, не подлежащих аттестации, порядок формирования аттестационной комиссии, непосредственно порядок организации и проведения аттестации.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия, разрабатываются критерии и методы оценки профессиональных навыков, качеств и знаний гражданских служащих, устанавливаются квалификационные требования к замещению должностей, критерии соответствия замещаемой должности.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации,

актами органов местного самоуправления также могут быть предусмотрены квалификационные требования, предъявляемые к государственным гражданским служащим и муниципальным служащим при реализации деятельности, обусловленной заключаемыми договорами.

На повышение профессионализма и компетентности граждан, находящихся на государственной службе, направлены профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка, регламентируемые ст. ст. 62 и 63 Закона 79-ФЗ, иными нормативными правовыми актами.

Так, например, дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку. Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию. Гражданский служащий также может получать дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Стажировка является как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Стажировка гражданского служащего осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях. Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

- назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;
- результаты аттестации гражданского служащего.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от гражданской службы.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должностей гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом законодательством РФ о государственной службе.

Сроки обучения гражданских служащих по образовательным программам устанавливаются представителем нанимателя на основе нормативов продолжительности образовательных программ в соответствии с

государственными требованиями к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданских служащих, утверждаемыми в порядке, определяемом Правительством РФ.

Индивидуальный план профессионального развития гражданского служащего разрабатывается и утверждается в соответствии с должностным регламентом совместно с непосредственным руководителем сроком на три года. В индивидуальном плане указываются:

- цель, вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;

- направления дополнительного профессионального образования;

- ожидаемая результативность дополнительного профессионального образования гражданского служащего [4].

Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы.

Гражданскому служащему, проходящему профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, представителем нанимателя, образовательным учреждением профессионального образования, государственным органом или иной организацией должны быть обеспечены условия для освоения образовательной программы дополнительного профессионального образования [5].

Указом Президента РФ от 12 августа 2002 №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [6] установлены правила поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

Согласно п. 2 Указа от 12 августа 2002 №885 «Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

- осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила

делового поведения».

Проблема создания современной высокоэффективной системы государственной службы в России находится под усиленным вниманием Президента РФ, поскольку от решения этой ключевой проблемы во многом зависит не только состояние экономических реформ, но и политическое, социально-культурное формирование России, ее становление как истинно демократического государства.

Современная государственная служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, неоднократно подчеркивал Президент РФ, ориентированной на результативную деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, должна активно взаимодействовать с институтами гражданского общества [7].

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев говорил о том, что государственный аппарат малоэффективен, и это сводит на «нет» экономические и другие реформы. В связи с этим особую актуальность приобретает проблема поиска эффективных технологий и современных методов кадровой работы на государственной службе.

Литература и источники

1. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (на 2009-2013 годы) // СЗ РФ/ 2009. №11. Ст. 1277.
2. Охотский Е.В., Игнатов В.Г., Лытов Б.В. и др. Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998. С. 501; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Режим доступа СПС КонсультантПлюс, 2007.
3. СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 437.
4. См.: Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. №1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007. №1 (ч. I). Ст. 203, п. 11.
- 5.. Масленникова Е.В., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. №154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (постатейный) // Режим доступа СПС КонсультантПлюс, 2009. С. 30-32.
6. СЗ РФ. 2002. №33. Ст. 3196.
7. Глава II Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // Указ Президента РФ от 10 марта 2009 №261 // СЗ РФ. 2009. №11. Ст. 1277.

Кобзарь-Фролова М.Н. - кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и таможенного права Российской таможенной академии (MargoKFMN@yandex.ru)

Kobzar-Frolova, M.N. - PhD in Law, Associate Professor, Department of Administrative and Customs Law of the Russian Customs Academy

УДК 342.951

МЕЛЬНИКОВ В.А.
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

Ключевые слова: административное принуждение, контрольные и надзорные функции, административные правонарушения, применение специальных средств

В статье рассмотрена проблема применения комплекса принудительных мер административного пресечения, непосредственно направленных на прекращение правонарушения. Автор рассматривает их как совокупность приемов и средств воздействия на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений, в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права.

MELNIKOV, V.A.
PROBLEM DETERMINATION COERCIVE MEASURES
OF ADMINISTRATIVE SUPPRESSION

Keywords: administrative coercion, control and supervision functions, administrative offenses, the use of special tools

The article deals with the problem of a package of compulsory measures of administrative punishment, directly aimed at ending the offense. The author considers them as a set of methods and means of influence on the subjects of law, which consists of causing them any pravoogranicheny, in the form of application directly provided by administrative law.

В соответствии с толковым словарем русского языка, глагол «пресечь» означает «прекратить сразу, остановить силой, резким вмешательством» [1]. Именно поэтому, по обоснованному мнению подавляющего большинства ученых, отличительной особенностью пресекательных мер административного принуждения является то обстоятельство, что они непосредственно направлены на прекращение правонарушения, которое в момент применения этих мер находится в стадии совершения. Применение мер принуждения после

окончания правонарушения не может носить пресекательный характер, и эти меры следует относить к другим группам мер административного принуждения.

Некоторыми авторами высказываются и иные цели пресекательных мер административного принуждения. Так, различными авторами выделяются еще три цели применения названных мер. Это недопущение противоправного поведения; устранение связанных с ним вредных последствий; а также создание условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности [2].

К.С. Бельский в частности утверждает, что «назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут также применяться и для прекращения явлений негативного характера» [3]. В качестве таких примеров К.С. Бельским приводятся примеры эвакуации жильцов многоквартирного дома при тушении пожара в нем, принудительное психиатрическое освидетельствование лица. А.Н. Кокаревым приводится пример действий сотрудников органов внутренних дел по пресечению акта самосожжения, совершаемого в общественном месте [4].

При этом сам К.С. Бельский, определяя административно-предупредительные меры, отмечал, что они применяются в том числе и для предотвращения «угроз для жизни людей техногенного, природного и иного характера, связанных с ними вредных и опасных для общества последствий» [5]. Представляется, что приведенный им пример эвакуации жильцов многоквартирного дома при тушении пожара в нем полностью подпадает и под определение административно-предупредительных мер, данное самим автором.

Представляются, по крайней мере, спорными и аргументы, высказанные А.Н. Кокаревым в поддержку своей позиции. В качестве одного из аргументов он приводит то обстоятельство, что действия сотрудников органов внутренних дел по воздействию на социально-девиантное лицо имеют своей целью «немедленное пресечение поведенческого акта объекта воздействия, угроза от которого является реальной, а не предполагаемой» [6]. Действия сотрудников органов внутренних дел в данном случае все же направлены на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих безопасности личности, что самим автором было отнесено к характеристике административно-предупредительных мер. В указанном смысле, применение любой меры административного принуждения заключается в пресечении какого-либо «поведенческого акта», входящего в планы подвластного, но ставшего невозможным, в результате применения к нему этой меры принуждения.

В качестве второго аргумента А.Н. Кокаревым приводится то обстоятельство, что применяемые меры «осуществляются уполномоченными на то должностными лицами, поддерживающими правопорядок в местах общения людей». Однако очевидно, что не все меры, осуществляемые уполномоченными на то должностными лицами, поддерживающими правопорядок в местах общения людей будут автоматически являться административно-

пресекательными.

В подтверждение третьего аргумента автор сослался на результаты опроса руководителей МОБ по субъектам Российской Федерации, согласно которым 99,5% которых дали положительный ответ на вопрос о том: «должны ли сотрудники милиции реагировать на факты неадекватного поведения граждан в общественных местах?». Не отрицая очевидной необходимости реагирования сотрудников органов внутренних дел на факты неадекватного поведения граждан в общественных местах, следует отметить, что, по нашему мнению, приведенные результаты опроса все-таки не имеют непосредственного отношения к содержанию третьего аргумента. Он заключается, по мнению А.Н. Кокарева, в том, что «применение данных мер связано с осуществлением контрольно-надзорных функций в процессе исполнительно-распорядительной деятельности и является реакцией на реально возникшую опасность для личных и общественных интересов». Реакция сотрудников органов внутренних дел в процессе исполнительно-распорядительной деятельности на реально возникшую опасность для личных и общественных интересов также подпадает под объем действий, определенных самим автором в качестве деятельности по применению административно-предупредительных мер.

В сложившейся ситуации представляется более правильной позиция В.Л. Зеленько по рассматриваемому вопросу. Он считает, что у пресекательных мер административного принуждения «в зависимости от конкретной обстановки в качестве дополнительных (сопутствующих) целей может быть недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности» [7]. Главная же цель пресекательных мер административного принуждения, по мнению В.Л. Зеленько, состоит в «обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации» [8].

Соответственно следует сделать вывод о том, что при отнесении конкретной меры административного принуждения к той или иной группе мер принуждения следует исходить из ее главной цели. При этом следует признать возможным наличие у меры административного принуждения и дополнительных (сопутствующих) целей, которые определяющими для ее отнесения к той или иной группе мер принуждения не являются.

Однако представляется, что В.Л. Зеленько, при определении главной цели пресекательных мер административного принуждения, в приведенном определении допустил некоторую неточность. Обеспечение прекращения нарушения, устранение противоправной ситуации является основанием не только для применения мер административного принуждения [9]. Устранение гражданско-правового деликта может в некоторых случаях достигаться путем применения мер гражданско-правового принуждения и т.д. [10].

Некоторые авторы в связи со сказанным, ограничивают определение пресекательных мер административного принуждения наличием у них цели

обеспечения прекращения лишь административного правонарушения [11]. Такая позиция представляется необоснованно узкой.

Огнестрельное оружие чаще всего применяется для пресечения преступлений. При этом данная мера принуждения урегулирована нормами административного права и, соответственно, является мерой административного принуждения. При этом, как уже было сказано, устранение гражданско-правового деликта может в некоторых случаях достигаться путем применения мер гражданско-правового принуждения, а дисциплинарных проступков - принуждением дисциплинарным.

Таким образом, представляется, что главной (определяющей) целью пресекательных мер административного принуждения будет являться прекращение преступлений или административных правонарушений. Но и в таком виде главная (определяющая) цель будет сформулирована не совсем точно.

Нами уже отмечалось, что административное принуждение применяется не только в связи с правонарушением, но и в связи с объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения. В силу названного обстоятельства, пресекательные меры административного принуждения также могут применяться для пресечения не только правонарушения, но и для пресечения объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава правонарушения. Данная точка зрения поддерживается многими авторами в юридической литературе [12].

Следовательно, главной (определяющей) целью пресекательных мер административного принуждения будет являться не только прекращение преступлений или административных правонарушений, но и прекращение объективно-противоправных деяний, содержащих в себе признаки состава преступления или административного правонарушения. Более того, в ряде определенной ситуации они могут применяться даже к потерпевшим [13].

В юридической литературе существуют различные классификации пресекательных мер административного принуждения. К.С. Бельский классифицирует эти меры на «1) меры, применяемые непосредственно к личности гражданина; 2) меры имущественного характера; 3) меры технического характера; 4) санитарно-медицинские меры» [14]. А.П. Корнев в своей классификации санитарно-медицинские меры назвал санитарно-эпидемиологическими и к указанным четырем группам добавил еще одну: «5) финансово-кредитные меры» [15]. Другие авторы приведенную классификацию дополнили следующей группой мер: «меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы» [16]. Однако данная классификация страдает некоторой неопределенностью, поскольку последующие за первой группой остальные пять групп мер также в подавляющем большинстве случаев применяются непосредственно к личности гражданина.

По характеру воздействия пресекательные меры административного принуждения авторы в юридической литературе подразделяют на меры физического, психического, имущественного и организационного характера

[17].

Однако наибольший интерес для настоящего исследования представляет классификация пресекательных мер административного принуждения на общие (обычные) и специальные (особые). Такую классификацию используют в своих исследованиях большое количество авторов [18].

Не вдаваясь в незначительные расхождения в позициях авторов, классифицирующих пресекательные меры административного принуждения на общие и специальные, следует отметить, в чем заключается принципиальное отличие названных мер.

По обоснованному мнению А.В. Мингеса: «сущностью специальных мер административного пресечения является то, что оно осуществляется в форме физического воздействия, наиболее остро затрагивающего личную неприкосновенность правонарушителя» [19]. Эти меры применяются тогда, когда исчерпаны все другие возможности достижения цели прекращения преступления или административного правонарушения, либо прекращения объективно противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления или административного правонарушения. В силу тяжести специальных мер административного пресечения, полномочиями по их применению наделен довольно узкий круг лиц. Это определенные должностные лица из числа милитаризированных государственных служащих. Достаточно заметить, что единственной мерой государственного принуждения, охватывающей законное лишение жизни человека, сегодня в Российской Федерации является именно мера специального пресечения - применение огнестрельного оружия.

Помимо применения огнестрельного оружия, традиционно к числу специальных мер административного пресечения авторы относят: требование прекратить неправомерные действия; применение физической силы; применение специальных средств.

Следует лишь повториться, что, по нашему мнению, требование прекратить неправомерные действия, хотя и имеет своей целью пресечение противоправного поведения, но к мерам принуждения не относится ввиду отсутствия возможности причинения этим требованием правоограничений подвластному.

К мерам общего пресечения в юридической литературе авторы относят меры административного принуждения, применение которых непосредственно физического воздействия на правонарушителя не оказывают, но которые по своему характеру направлены на прекращение преступления или административного правонарушения, либо прекращение объективно противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления или административного правонарушения, находящихся в стадии совершения. К таким мерам относятся: доставление; изъятие предметов (частично или полностью изъятых из гражданского оборота); остановка транспортных средств с явными признаками неисправностей, являющихся основанием для его задержания и т.д. [20].

Большинство авторов к мерам общего пресечения относят административное задержание [21]. С такой позицией согласиться трудно по следующим основаниям: в соответствии с п. 4 статьи 27.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя и поэтому доставление, являясь самостоятельной мерой административного принуждения (ст. 27.2 Кодекса), обязательно предшествует административному задержанию.

В свою очередь, нами уже упоминалось обоснованное мнение о том, что «применение мер пресечения возможно лишь в период совершения правонарушения. Меры, применяемые после его совершения, не могут достичь цели пресечения и по своему характеру являются обеспечительными, процессуальными мерами» [22]. Представить же ситуацию, когда доставлением цели пресечения административного правонарушения достичь не удалось и это стало возможным лишь с применением административного задержания, автору представляется крайне затруднительным.

Принудительное препровождение физического лица (доставление) как мера принуждения подразумевает его перемещение в пространстве. В этом случае доставление может достигать и цели пресечения административного правонарушения, но лишь тогда, когда место совершения правонарушения является обязательным признаком его состава. Наиболее часто Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве таких мест определяются общественные места. Например: нецензурная брань в общественном месте (ст. 20.1 Кодекса); распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20 Кодекса) и т.д. В этих случаях правонарушение лица, продолжающего совершать указанные действия, но удаленного из общественного места, будет пресечено именно доставлением.

Исходя также и из того, что административному задержанию в порядке, определенном ст.27.2 Кодекса обязательно предшествует такая мера административного принуждения как доставление, можно сделать следующие выводы:

- Доставление нарушителя, являясь самостоятельной мерой административного принуждения, осуществляется в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, в случаях непосредственного устранения противоправной ситуации и определенного противоправного поведения она может иметь и дополнительную цель - пресекательную.

- Административное задержание, по своему смыслу, является кратковременным ограничением свободы, применяемым в исключительных случаях в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Это обстоятельство обуславливает принадлежность административного задержания лишь к мерам,

обеспечивающим производство по делам об административных правонарушениях. Ни при каких условиях административное задержание не может выступать мерой административного пресечения [23].

Именно поэтому из действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях законодатель исключил такую цель административного задержания как пресечение административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, содержащиеся в ст.239 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Таким образом, проведенное исследование пресекательных мер административного принуждения позволяют нам сформулировать их определение.

Пресекательные меры административного принуждения - это совокупность приемов и средств воздействия государства на субъектов права, заключающегося в причинении им каких-либо правоограничений, в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в целях прекращения преступления или административного правонарушения, либо прекращения объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления или административного правонарушения, которые в момент применения этих мер находятся в стадии совершения.

Литература и источники

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 1995. С. 574.
2. См., напр.: Коренев А.П. Административное право России. М., 2002. С. 218-219; Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004. С. 629; Козырева Т.Н. Административно- правовое принуждение и его виды: Лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1957; Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. №7. С. 24; Тюрин В.А., Куракин А.В. Классификация мер пресечения по административному праву России // Право и политика. 2001. №10. С. 16, и др.
3. Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004. С. 630.
4. Кокарев А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел. М., 2010. С. 36.
5. Бельский К.С. Указ. соч. С. 627.
6. Кокарев А.Н. Указ. соч. С. 36.
7. Зеленко В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1975. С. 6.
8. Там же. С. 5.
9. См.: Газизов Д.А., Газизова Т.Г. Административная ответственность за пропаганду наркотических средств // Право и практика. 2013. №1.
10. См.: Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела

- об административном правонарушении // Право и практика. 2012. №2.
11. См. напр.: Козырева Т.Н. Административно-правовое принуждение и его виды: Лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1957; Общее административное право. Учебник. Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С 477.
12. См. напр.: Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление, гражданин, ответственность. Л., 1975. С.31; Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С.10; Серегин А.В. К вопросу о понятии административного принуждения // Охрана прав личности в социалистическом обществе. Труды Московской высшей школы милиции СССР. Выпуск 1. М., 1977. С. 37; и др.
13. См.: Вербицкая М.А. Обязанности, как элемент правового статуса потерпевшего, в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №2.
14. Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004. С. 631.
15. Коренев А.П. Административное право России. М., 2002. С. 220-231.
16. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М., 2000. С. 304.
17. См. напр.: Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С.9; Зеленко В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1975. С.9; Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. №7. С. 26 и др.
18. См. напр.: Зеленко В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1975. С. 9; Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией: (Особенности. Классификация. Системовыражение). Учебное пособие. Киев. 1979. С. 63; Агеенкова Г.Т. Проблемы совершенствования законодательства о мерах административного пресечения // Актуальные проблемы советского административного и финансового права. Сб. науч. тр. М., 1984. С. 19, и др.
19. Мингес А.В. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности в сфере специального административного пресечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск. 1990. С. 11.
20. См. напр.: Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. №2.
21. См., напр.: Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004. С. 631; Кокарев А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел. М., 2010. С. 39-40; Общее административное право. Учебник. Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С 486-488, и др.
22. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987. С. 13.
23. См.: Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной

истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №2.

Мельников В.А. - кандидат юридических наук, доцент, докторант Академии управления МВД России (vmelnikov2008@rambler.ru)

Melnikov, V.A. - PhD in Law, associate professor, doctoral student of the Academy of the Interior Ministry of Russia

УДК 342.924

**ОНОКОЛОВ Ю.П.
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ –
ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ**

Ключевые слова: правонарушения, административная ответственность, административные наказания, предупреждение правонарушений

В статье рассмотрена проблема предупреждения правонарушений средствами применения административных наказаний. Автор показал, что применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Связанные с ними административные санкции не являются целью административного наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, способом формирования законопослушных граждан.

**ONOKOLOV, Y.P.
WARNING OFFENSES AND CRIMES - THE MAIN OBJECTIVE
OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT**

Keywords: crime, administrative responsibility, administrative punishment, prevention of offenses

In the article the problem of prevention of offenses means the application of administrative penalties. The author has shown that the use of administrative punishment for the offender entails a number of negative consequences for moral, material and physical nature. Related administrative sanctions are not the purpose of an administrative penalty. They serve as a means of educating people in the spirit of respect for the law, the method of formation of law-abiding citizens.

Административные наказания не могут функционировать без иных мер, служащих установлению правопорядка. Это, например, меры уголовного, гражданско-правового, дисциплинарного характера. Существо и содержание административных наказаний нельзя понять без исследования их целей. При

этом следует иметь в виду, что административное право тесно связано с уголовным, с той лишь разницей, что административное право наказаниями призвано предотвращать ущерб общественным отношениям, который может перерасти в уголовные деяния [1].

Например, установление административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения: Карая нарушителей Правил дорожного движения, административное право должно предотвращать еще более опасные последствия, например гибель и увечья людей, за которые следует уже уголовная ответственность [2]. Эта особенность административного права позволяет ряду исследователей обоснованно называть его «смягченным уголовным правом» [3].

Цели административного наказания не следует смешивать с объяснением и оправданием существования самого административного наказания [4]. Если цель, преследуемая и достигаемая наказанием, разумна и необходима, то необходимо и наказание, и в разумности цели некоторые исследователи видели оправдание самого наказания [5]. При этом цель административного наказания выступает одновременно и обоснованием установки тех результатов, достижение которых желательно путем административного наказания.

В принципе цели административного наказания следует рассматривать как тот конечный результат, которого стремится достичь государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения и применяя ту или иную меру административного наказания. Таким образом, вопрос о целях наказания вообще и административного наказания, в частности, теснейшим образом взаимосвязан с содержанием наказания.

Анализ целей административных наказаний производился различными исследователями [6]. Однако более обстоятельно проблема целей наказания исследовалась в уголовном праве [7].

Еще более двухсот лет тому назад известный юрист и итальянский просветитель Чезаре Беккариа писал, что «цель наказания ... заключается не в чем ином, как в предупреждении новых деяний, наносящих вред ... согражданам, и в удержании других от подобных действий» [8].

Правовые теории определяют различные цели наказания: устрашение, возмездие, психическое принуждение, исправление, специальное предупреждение. А.А. Жижиленко выделял достаточно много целей наказания: 1) возмездие как справедливость и месть; 2) заглаживание или искупление вины; 3) удовлетворение потерпевшего, государства, общества; 4) общее предупреждение; 5) особые психические переживания потерпевшего; 6) простое реагирование на учиненное [9] и т.д.

Смешанные теории целями наказаний считали устрашение и возмездие (кару), общую и специальную превенцию, а также исправление виновного [10]. Однако кара не может быть целью наказания, поскольку кара и наказание соотносятся между собой как сущность и явление. Кара - это статическая категория, существующая в рамках наказания, его сущность. Наказание как правовое явление представляется одним из проявлений сущности - кары.

Сущность же не может быть продолжаемой после реального прекращения наказательного воздействия (то есть после прекращения наказания прекращается и должно прекратиться карательное воздействие) [11].

Между тем, цель (как объективный результат), порожденная наказанием, - динамическая категория, существующая как в рамках самого наказания, так и вне его, а точнее - после него. Цель объективируется материально в результатах наказательного воздействия и не обязательно обусловлена рамками такого воздействия; она (цель) дистанцируется от самого «преследуемого» явления (административного наказания) и образует собой самостоятельный, автономный в хронологическом смысле результат, отвлеченный от своего источника (бытия) [12]. То есть карательная сущность административного наказания остается неизменной вне зависимости от того, каковы цели административного наказания как правового явления - внешнего выражения указанной сущности. Отсюда административное наказание, а именно его суть - кара - применяется за совершение административного правонарушения, - деятельности, осуществленной в прошлом, а цели, поставленные перед наказанием, ориентированы на будущее.

Как указано в ч.1 ст.3.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Нельзя не заметить, что КоАП РФ исключил имевшуюся в прежнем КоАП РСФСР третью цель применения административных наказаний: воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе уважения к закону и правопорядку. Новый Кодекс также изменил термин «административные взыскания» на «административные наказания» и определил административные наказания в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения.

Из смысла ч.1 ст.3.1 КоАП РФ следует, что целей применения административных наказаний две:

1) предупреждение совершения новых правонарушений самим правонарушителем; 2) предупреждение совершения новых правонарушений другими лицами. Изложенные в ст. 3.1 КоАП РФ цели административного наказания являются взаимосвязанными и взаимообусловленными. При этом первая цель может достигаться путем прямого воздействия на правонарушителя, а вторая - методом косвенного воздействия на волю других лиц.

Однако некоторые авторы считают, что сами административные наказания являются методом принуждения, всегда выражаются лишь в прямом воздействии на волю управляемых лиц. Соответственно, цель применения административных наказаний одна – наказать виновного за совершенное им правонарушение [13].

Необходимо также отметить, что в ч. 2 ст. 3.1 КоАП прямо указано, что

административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесения вреда деловой репутации юридического лица. То есть административные наказания не преследуют цели мести, причинения физических страданий, унижения человеческого достоинства. Данное положение КоАП соответствует ст.21 Конституции РФ, согласно которой «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию», а также ст.12 Всеобщей декларации прав человека, ст.3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашающих недопустимость такого применения наказаний, которое предполагало либо допускало бы пытки, насилие, другое жестокое, или унижающее человеческое достоинство обращение.

Как указывают другие авторы, административные наказания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению не только административных правонарушений, но и преступлений. По их мнению, из ч.1 ст. 3.1 КоАП РФ, в отличие от КоАП РСФСР, необоснованно исключено воспитание из целей административного наказания, в связи с чем существуют три цели административных наказаний: 1) воспитание нарушителя; 2) частное предупреждение правонарушений; 3) общее предупреждение правонарушений.

Применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушных граждан.

Цель частного предупреждения ставится только в отношении лиц, подвергнутых административным наказаниям за совершение административных правонарушений, имея в виду предупреждение рецидива с их стороны. Каковы пути достижения названной цели? Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения правонарушения. Это чувство усиливается тем обстоятельством, что повторное совершение аналогичного проступка может повлечь за собой как более суровую административную санкцию, так и привлечение к уголовной ответственности.

Помимо устрашения, как средства достижения цели частного предупреждения, административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, либо плавательных средств лишает его фактической возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества,

охрана) имеет одну из целей - не допустить совершения правонарушений (как административных, так и иных, в том числе и уголовных) со стороны арестованных. Цель частного предупреждения административных наказаний - это предупреждение административных и других правонарушений.

Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко «перерастают» в преступления и борьба с ними посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями. Поэтому правильнее, при определении предупредительной цели административных наказаний, говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные, так и иные правонарушения (дисциплинарные, гражданско-правовые, уголовные).

Цель общего предупреждения состоит в предупреждении иных лиц не только от административных правонарушений, но и от других правонарушений, в том числе и уголовных деяний [14]. Данная цель обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающем возможность применения наказания за совершение административных правонарушений и аналогичных уголовных деяний. Санкции правовых норм удерживают от совершения правонарушения неустойчивых лиц. Боязнь быть подвергнутым административному (а возможно и уголовному) наказанию удерживает их от совершения правонарушений. Важным средством достижения общепреventивной цели является применение административных наказаний к правонарушителям, их реальное исполнение.

Другие исследователи [15] считают, что в качестве одной из основных целей административного наказания следует рассматривать восстановление социальной справедливости, причем данная цель несет не только превентивный потенциал. Важной целью административного наказания также является установление общественного порядка и общественной безопасности, порядка осуществления государственной власти [16].

Что касается мотива исключения воспитания из числа целей административного наказания, то при отклонении предыдущего варианта КоАП РФ Президент РФ указал на недопустимость причисления воспитания к целям административного наказания, поскольку оно применяется только к физическим лицам. При этом Президент указал, что «в части 1 статьи 3.1 Кодекса установлено, что целью административного взыскания является воспитание лица, совершившего правонарушение, в духе уважения к закону и правопорядку. Однако данное положение не может относиться к юридическим лицам» [17].

Цели административного наказания в ч.1 ст.3.1 КоАП РФ лишь перечислены, но их содержание не раскрывается. В данной норме говорится о «предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». То есть КоАП РФ содержит положения, придающие административному наказанию предупредительную и профилактическую направленность, причем не только к лицам, подвергшимся административному наказанию, но и к тем лицам, к которым наказание не

применялось. Поэтому административное наказание имеет целью частную и общую превенцию.

Частная превенция (специальное предупреждение) заключается в воздействии административного наказания на правонарушителя, после применения которого он в будущем не будет совершать новых правонарушений, возможно и из-за страха перед наказанием. Специальная превенция представляет собой предупреждение не только нового административного, но и иного правонарушения, в том числе и преступления со стороны лица, уже привлеченного либо привлекавшегося к административной ответственности. Цель специального предупреждения решается с помощью воздействия такой степени и характера наказания на виновного, которое способно предупредить совершение им какого-либо нового правонарушения, в том числе и уголовного деяния. Если впоследствии лицо, привлеченное к административной ответственности, удерживает от совершения правонарушения опыт пережитого административного наказания, то частное предупреждение будет достигнуто. В этом значимую роль может сыграть карательное воздействие административного наказания: устрашение, страдание, испытания при применении административного наказания, осознание своей вины, переоценка взглядов. То есть достижению целей административного наказания (взыскания) «способствует присущая всем административным взысканиям функция кары» [18].

Вместе с тем цель специального предупреждения сводится не только к исправлению правонарушителя. Предупредить возможность совершения виновным правонарушений возможно различными способами, например, запрещая по суду дисквалифицированному лицу занимать руководящие должности, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом [19].

Помимо этого, сам факт продолжительного ограничения правонарушителя в правах, как правило, устраняет на длительное время возможность совершения им новых правонарушений. Административные наказания в конечном итоге применяются для того, чтобы «вызвать положительную для общества психическую «встряску» правонарушителя, нужное для общества переустройство его сознательно-волевых качеств» [20].

При этом каждое административное наказание воздействует не только на правонарушителя, но и на других лиц, чем способствует осуществлению целям и специального, и общего предупреждения.

Общая превенция (общее предупреждение) состоит в предупреждении правонарушений со стороны иных лиц, склонных к совершению правонарушений (неустойчивых, незаконопослушных граждан). Этим лицам от совершения правонарушений удерживает возможность применения реального административного наказания, угроза лишения каких-либо благ: свободы, определенного образа жизни, к которому он привык; отрыв от работы; в материальных потерях и т.д. Одной из целей общего предупреждения является формирование боязни совершения правонарушения. При этом угроза

неотвратимости административного наказания должна пройти через сознание склонного к совершению правонарушения лица и оказать позитивное влияние на уровень его неправомерной активности. Причем сдерживающий эффект различных административных наказаний неодинаков, например административный арест устрашает сильнее, чем административный штраф.

Необходимо также отметить, что эффективность общепредупредительного воздействия наказания больше зависит не от его жестокости, а от его неотвратимости. В связи с этим, до настоящего времени актуально следующее высказывание В.И. Ленина: «предупредительное значение наказания обуславливается вовсе не его жесткостью, а его неотвратимостью. Важно не то, чтобы за преступление было назначено тяжкое наказание, а то, чтобы ни один случай преступления не проходил нераскрытым» [21]. В одном из ежегодных Посланий к Федеральному Собранию Президент России подчеркнул, что «наша главная цель - и об этом мы много раз говорили, все об этом хорошо знают - добиться неотвратимости наказания, а не его чрезмерной суровости» [22].

Общепредупредительное воздействие административного наказания должно ставить целью воспитание граждан, выработку у них позитивной морали, убеждений, взглядов, необходимого правосознания, соответствующего морального и культурного уровня, а также реализацию принципа неотвратимости административного наказания. Устрашение, с целью предостережения от совершения правонарушений, может быть направлено в отношении только законопослушных граждан, а воспитательное воздействие - в отношении всех граждан. Такое воздействие и следует признать общепревентивным воздействием. Что касается вопроса о соотношении указанных целей, то они диалектически едины и взаимообусловлены. Административное наказание едино в своей сущности, поскольку и частная, и общая превенции представляют собой тот потенциал принудительного воздействия, который может эффективно выражать силу убеждения такой карательной меры, как административное наказание [23].

Таким образом, различные авторы и исследователи указывают на достаточное большое количество целей, которые должно преследовать административное наказание. Однако основной целью административных наказаний является предупреждение совершения новых административных и иных правонарушений, в том числе и преступлений, как правонарушителями (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Литература и источники

1. См.: Шахкелдов Ф.Г. Исследование защитником виновности и субъективной стороны преступления в суде первой инстанции // Право и практика. 2012. №2.
2. См.: Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела об административном правонарушении // Право и практика. 2012. №2.

3. См.: Административное право / Авт. кол. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. М., 2009. С.3.
4. См.: Нефедовский Г.В. Аксиологические проблемы современной юридической науки // Право и практика. 2013. №1.
5. См.: Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. М., 2000. С. 56.
6. См.: Саввин М.Я. Административный штраф. М., 1984. С. 6-16; Шергин А.П. Административные взыскания по советскому праву: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С.172. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 44-53.
7. См.: Беляев Н.А. Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Л., 1963; Жижиленко А.А. Очерки по общему учению о наказаниях. Пг., 1923; Зубкова В.И. Уголовное наказание и его социальная роль теория и практика. М., 2002. С. 53-92; Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973. С. 138-152; Лист Ф. Наказание и его цели: Пер. с нем. СПб., 1895. С. 45-64; Ной И.С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве. Саратов, 1962. С. 26, 115-126; Чучаев А.И. Цели наказания в советском уголовном праве: Учебное пособие. М., 1989; Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 17-34.
8. См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 105-106.
9. См.: Жижиленко А.А. Очерки по общему учению о наказаниях. Пг., 1923. С.114.
10. См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Лекции: Часть Общая / Сост. и отв. ред. Н.И. Загородников. В 2-х томах. Т. 1. М., 1994. С. 97; Карпец И.И. Указ. соч. С. 41-43.
11. См.: Гегель Г.В.Ф. Наука логики. СПб., 1997. С. 451- 452.
12. См.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М., 1983. С. 763.
13. См.: Максимов И.В. Цели административных наказаний // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2005. №1. С. 373.
14. См.: Мамонтов Д.Ю. Предупреждение преступлений в сфере здравоохранения // Право и практика. 2012. №2.
15. См.: Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 15.
16. См.: Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. №2.
17. См.: Письмо Президента Российской Федерации от 22 декабря 2000 г. №Пр-2489 // Документ СПС «Гарант-Максимум»
18. См.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 103.
19. См.: Рухтин С.А. Правовые аспекты экономической свободы личности: юридический смысл конструкций «предприятие» и «банкротство» //

Современная научная мысль. 2013. №2.

20. См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. Пермь, 1969. С. 195 -196.

21. См.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений: [В 55-ти томах]. 5-ое изд. Т. 4. М., 1979. С. 412.

22. См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апреля. С. 1-2.

23. См.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 374-375.

Оноколов Ю.П. - кандидат юридических наук, преподаватель Новороссийского филиала Современной Гуманитарной академии, (onokolov@mail.ru)

Onokolov, Y.P. – PhD in Law, Teacher of Novorossiysk branch of the Modern Humanitarian Academy

УДК 343.342.3

**ПРОЛЕТЕНКОВА С. Е.
ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА ПРИ ПОЗНАНИИ
ФЕНОМЕНА РЕЛИГИОЗНОГО ЭКСТРЕМИЗМА**

Ключевые слова: национальная безопасность, религиозный экстремизм, системный подход

В статье рассмотрен процесс функционирования системы противодействия религиозному экстремизму с учетом деятельностного подхода. Автор предлагает алгоритм реализации возможностей системы противодействия религиозному экстремизму, подчеркивает значение превентивных мер противодействия, выявления и оценки долгосрочных и краткосрочных угроз со стороны экстремистских религиозных организаций.

**PROLETENKOVA, S.E.
SYSTEMATIC APPROACH COGNITION IN THE PHENOMENON
OF RELIGIOUS EXTREMISM**

Keywords: national security, religious extremism, systematic approach

The article describes the process of the system to counter religious extremism with the activity approach. The author proposes an algorithm implementation capacity of the system to counter religious extremism, emphasizes the importance of preventive measures to counter, identify and assess long-term and short-term threats from extremist religious organizations.

Особую значимость расширению методологических подходов, в рамках политико-правовых исследований, придает сложность с обеспечением правопорядка и безопасности в Российской Федерации в целом, и необходимость усиления противодействия различного рода экстремистским посягательствам, подрывающим конституционные устои страны - в частности.

Между тем, до настоящего времени остается размытым смысловое содержание понятий «национальная безопасность», «религиозный экстремизм», «экстремистская религиозная организация», «исламизм», «религиозный терроризм», и ряд других. Запаздывание в научном освещении этих проблем негативным образом сказывается на правоохранительной практике, препятствуя четкости нормативно-правового закрепления полномочий, функций государственных структур и органов местного самоуправления в охранительной сфере, правовом регулировании форм и методов их деятельности по обеспечению прав и законных интересов личности, общества, государства.

Связать воедино весь накопившийся теоретический и эмпирический материал можно используя методологический потенциал системного подхода, как универсального инструмента познавательной деятельности, незаменимого в познании и конструировании сложных многоуровневых объектов. Так, еще в 1972 г. исследователи отмечали то, что системно-структурный подход к изучаемым объектам в настоящее время приобретает статус общенаучного принципа: «во всех специальных науках, в меру их развитости и внутренних потребностей, используется системный подход» [1].

На современном этапе развития правовой науки теоретические разработки системного подхода и использование его как метода уже настолько широки, что, с точки зрения получения наиболее реального отражения объективных знаний о причинах, формах, проявлениях религиозного экстремизма, мерах по борьбе с ним и противодействия сопутствующим ему явлениям, следует использовать его потенциал, в сочетании с иными методами исследования. В целом же следует отметить, что повышенное внимание к использованию системного подхода в настоящее время объясняется соответствием его как метода усложнившимся задачам общественной практики, задачам познания и конструирования больших, сверхсложных систем. В том числе, системы противодействия религиозному экстремизму в государственном масштабе, с выделением более конкретных промежуточных задач и целей, которая, в свою очередь, органично выступала бы звеном системы обеспечения национальной безопасности государства.

Кроме того, подобный методологический подход способен решить еще одну важнейшую задачу, перед которой, как правило, оказываются бессильны иные способы познания. Речь идет о бурном росте количества информации об исследуемом объекте в рамках различных отраслей знаний, а также происходящем спонтанно-эмпирическим путем, который неизбежно сопровождает любые социально значимые явления и процессы происходящие в обществе, так называемом «информационном взрыве». Причем данный

информационный поток, ввиду высокого уровня развития информационных систем, зачастую сложно поддается контролю, что и требует его систематизации и направления в контролируемое русло.

Профессор А.И. Уемов - автор параметрической общей теории систем, писал по этому поводу: «Преодоление противоречия между ростом количества информации и ограниченными возможностями ее усвоения может быть достигнуто с помощью системной реорганизации знания» [2].

Таким образом, при исследовании проблемы противодействия религиозному экстремизму, нельзя не учитывать достижения иных юридических, политических, социологических, психологических наук, а также постоянно меняющейся правоприменительной практики и иных факторов, что при огромных объемах имеющегося материала требует его интергации и систематизации. Именно это может быть достигнуто посредством системного подхода, который органически сочетает в себе и анализ, и синтез, и иные методы познания. В этом отношении согласимся с мнением М.С. Кагана о том, что: «Тяга современных ученых самых различных областей знания к системному подходу и порождается его способностью моделировать целостности, а не сводить целое к механической сумме бесконечно умножающихся частных» [3].

Подобная определенность с направлением методологического вектора изучения заявленной проблемы, позволяет сделать весьма важный прогноз о том, что соблюдение всех принципов познания при использовании системного подхода к изучению проблемы религиозного экстремизма будет способствовать формулированию наиболее емкого экономичного описания объекта исследования. Информация же полученная на его основе будет обладать двумя важными свойствами: во-первых, она будет необходимой для проведения именно политико-правового исследования, без размывающих исследуемую область наслоений, а во-вторых, она будет достаточной для решения всех поставленных задач и целей исследования.

Следующим шагом на пути описания проблемы религиозного экстремизма, будет являться то утверждение, что на современном этапе развития науки теоретические разработки системного подхода и использование его как метода уже настолько широки, что можно говорить об общенаучном «системном движении» [4], имеющем ряд направлений.

В частности, отметим применение одного из его направлений, наиболее, на наш взгляд, сочетающегося с предметом административного права, о котором речь пойдет ниже, будет наиболее полно и оригинально отражать искомое проблемное поле.

Не вдаваясь в существующую долгие десятилетия полемику о предмете административного права, изучив многочисленные рассуждения различных авторов по этому вопросу, представим две наиболее близкие нам позиции.

Так, профессор А.П. Шергин к предмету административного права относит «общественные отношения, складывающиеся в процессе и по поводу осуществления функции государственного управления, то есть отношения

управленческого характера» [5]. Профессор Д.Н. Бахрах в качестве предмета административного права выявляет «совокупность общественных отношений, возникающих при обеспечении государственной администрацией конституционных прав и обязанностей граждан, а также иных отношений, связанных с ее формированием и деятельностью» [6]. Оба представленных определения, на наш взгляд, на редкость удачно вместили в себя дефиницию, которая, помимо глубокого смысла, обладает еще и краткостью, и лаконичностью, по сути, вмещает все богатство описываемого объекта.

Представленные суждения позволяют сделать важный методологический вывод, а именно установить тот факт, что общественные отношения, входящие в предмет административного права, являются определенной сложной динамической системой, обладающей признаками как идеального, так и материального (в смысле диалектического подхода) развития.

А поскольку проблемы религиозного экстремизма рассматриваются нами через призму административно-правовых отношений, то, согласно одному из основополагающих принципов построения систем, в соответствии с которым отдельные части системы несут в себе те же признаки, которые характерны для системы в целом, общественные отношения, связанные с построением государственной системы противодействия экстремизму (в том числе, религиозному) обладают динамическим, деятельностным характером. При этом авторская позиция основана, во-первых, на понимании деятельности как активности субъекта, реализуемой с помощью механизмов сознания, познания, действий, права, культуры в целом и направленной на объект и другие субъекты. Во-вторых, она связана с философской рефлексией (принципом требующем обращения познания не только во вне, но и на себя) деятельности, как основы бытия человека в природно-социальной среде.

Именно по причине подобного построения предметной области исследования феномена религиозного экстремизма, возникает желание несколько дополнить методологическую конструкцию системного подхода с тем, чтобы придать ему соответствующий динамизм. И здесь на помощь приходят разработки начатые философами и иными исследователями [7] в 20-х годах XX века сформировавшими деятельностный подход, как метод решения научных проблем.

Говоря о соотношении системного и деятельностного подходов, следует отметить, что второй несколько уже, поскольку его применение ограничено рамками социальных дисциплин. Как отмечает российский философ, методолог Э.Г. Юдин: «Идея деятельности и идея системности тесно связаны, тяготеют друг к другу. В соединении с системным, деятельностный подход обретает большую эффективность, методологически усиливается. Причем их связь наиболее интересна не в тех случаях, когда они действуют как два объяснительных принципа, а в тех, когда системные принципы привлекаются для построения предметных конструкций, связанных с изучением деятельности, то есть когда системность выполняет функцию объяснительного принципа по отношению к деятельности, как к предмету изучения» [8].

Таким образом, относительно исследования проблем противодействия религиозному экстремизму, в его административно-правовом аспекте, системный подход следует применять, когда в соответствии с целью, как основным системообразующим фактором, через охранительную функцию органов государственного управления необходимо прийти к знанию структуры и состава системы [9]. Деятельностный же подход применять тогда, когда на основании знания законов развития и функционирования деятельности необходимо распродметить и декомпозировать результаты деятельности, чтобы выявить факторы, сохраняющие и развивающие данный объект.

Исходя из вышеизложенных рассуждений, при построении системы противодействия религиозному экстремизму с использованием системного и деятельностного подходов можно выделить статическую и динамическую структуру. В статической структуре будут наличествовать такие элементы как: объект, субъект, цель, средство, результат, прямые и обратные связи между ними. Включение в нее таких элементов, как процесс функционирования (деятельности) и причинной обусловленности всех явлений (детерминизации), дает возможность дополнить статическую структуру противодействия религиозному экстремизму структурой динамической, то есть, говоря простым языком, воспринимать искомое понятие как единство познания и практики [10].

Таким образом, мы приходим к важному пониманию того, что рассматриваемая нами система состоит из организационной и практической частей, которые существенным образом регулируются посредством норм административного права.

Сам процесс функционирования системы противодействия религиозному экстремизму с учетом деятельностного подхода можно представить как определенный цикл, включающий ряд взаимосвязанных этапов.

Первый этап - осознание потребности противодействия религиозному экстремизму. Его предваряет сложная система мотивации субъектов политики, государственной власти, в которой участвуют все элементы их сознания - мотивы, интересы, установки, принципы, нормы, ценности и т.д. Этот этап приобретает особую актуальность, когда возрастают опасность и угроза со стороны экстремистских сил, особенно если в перспективе явно проявляется возможность военного конфликта, создание сложной ситуации с риском для основ конституционного строя. При этом осознание потребности действовать может происходить как ситуативно (парирование угрозы) - вынужденно, на уже возникшую угрозу, так и превентивно - в соответствии с заранее составленными прогнозами. Превентивность противодействия религиозному экстремизму должна достигаться заранее в виде научных разработок, концепций, экспертных материалов, военно-доктринальных положений. Особое внимание при построении исследуемой системы в Российской Федерации следует обращать на очаги международного терроризма расположенные в непосредственной близости от российских границ, развитие его связей с экстремистскими группировками действующими на территории страны и использующими религиозный фактор для достижения своих политических

целей.

Второй этап - выявление и оценка долгосрочных и краткосрочных угроз со стороны экстремистских религиозных организаций. Этот этап включает в себя сложную познавательную-оценочную процедуру, в которой наивысшее значение имеют познавательные качества субъектов системы противодействия религиозному экстремизму. Всесторонняя оценка угроз со стороны религиозных экстремистов является необходимой предпосылкой формулирования и постановки целей деятельности всей системы. При этом характер поставленных целей соотносится с правовыми, экономическими и политическими возможностями их реализации. Конкретно оформленные цели государства по обеспечению безопасности от любых проявлений экстремизма находят свое выражение в таких административных правовых актах как: Указы Президента, Постановления Правительства, иных актов высших органов государственной власти, концепции национальной безопасности, военной доктрине и т.д.

Третий этап - принятие решения о выборе приоритетных целей по обеспечению безопасности. Этот этап является узловым во всей рассматриваемой структуре. В сфере противодействия религиозному экстремизму и терроризму он приобретает особую значимость и трудность, поскольку эта деятельность нередко осуществляется в условиях повышенной опасности для жизни и здоровья больших масс людей, сопряжена с риском для непосредственных исполнителей, требует огромных финансовых и материальных затрат. Сам акт принятия решения на использование тех или иных средств воздействия зависит от умения субъектов системы противодействия религиозному экстремизму определить способы и формы его оптимальной реализации, способности функционировать в рамках административно-правового поля. Важный правовой принцип, который должен быть положен в основу принятия решения о выборе тех или иных средств противодействия религиозному экстремизму, - «принцип наименьшего зла», когда цели достигаются ценой минимальных жертв. Согласимся с великим мыслителем Н. Макиавелли в том, что «очень жестокие средства возмущают не только христианское сердце, но и всякое человеческое чувство, и всякий должен стараться избежать их...» [11].

Четвертый этап - практические действия по достижению заранее запланированного результата. На этом этапе осуществляется механизм реализации целей в сфере противодействия проявлениям религиозного экстремизма. Данный этап требует особого контроля со стороны государственных и общественных институтов, особенно со стороны соблюдения правовых норм [12].

Пятый этап - оценка достигнутых результатов. На этом этапе устанавливается степень соответствия достигнутых результатов заранее сформулированным целям, а также средствам их реализации, проводится анализ условий, которые способствовали или препятствовали этому процессу.

По нашему мнению, такой алгоритм реализации возможностей системы

противодействия религиозному экстремизму охватывает всю ее структуру и позволяет выявлять причины дисбалансов в соотношении ее элементов, выявлять источники противоречий между ними, деформаций структурных связей.

Литература и источники

1. Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика. М., 1972; Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974.
2. Уемов А.И. Системный подход к классификации наук и научных исследований. Одесса, 2000. С.31.
3. Каган М.С. Системный подход и гуманитарное знание. Избр. статьи. СПб, 1991. С. 69
4. Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы. // Вопросы философии. 1998. №7. С. 170-179
5. Шергин А.П., Татарян В.Г. Теоретическая концепция разработки административно-деликтного права как самостоятельного комплексного правового образования // Шергин А.П. Избранные труды юбиляра. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005. С. 406.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма-ИНФРА, 2000. С.19.
7. Выготский Л.С. Мышление и речь. М., 1999; Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1977; Рубинштейн С.Л. О мышлении и путях его познания. М., 1958.
8. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: Методологические проблемы современной науки. М.: Наука, 1978. С. 211
9. См. напр.: Михайлов Э.М. Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих противодействие экстремисткой и террористической деятельности в российской федерации // Право и практика. 2013. №1.
10. См. напр.: Нефедовский Г.В. Аксиологические проблемы современной юридической науки // Право и практика. 2013. №1.
11. Макиавелли Н. Рассуждения на первую декаду Тита Ливия. СПб., 1969. Кн. 1., гл.26. С.48.
12. См.: Михайлов Э.М. Проблемы координации деятельности прокуратуры и органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму // Право и практика. 2012. №2.

Пролетенкова С.Е. - кандидат юридических наук, доцент, докторант ВНИИ МВД России (proletenkova.2@mail.ru)

Proletenkova, S.E. - PhD in Law, Associate Professor, PhD Research Institute of the Russian Interior Ministry

**РУМЯНЦЕВ Н.В.
К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ХАРАКТЕРИСТИКЕ
ПОЛИЦИИ КАК СУБЪЕКТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Ключевые слова: полиция, обеспечения безопасности, административно-правовой режим

В статье показано, что специфика задач, которые решаются в сфере обеспечения безопасности в условиях специальных административно-правовых режимов с акцентом на интересы власти, определяет особенности построения соответствующих управленческих структур, включая полицию.

**RUMYANTSEV, N.V.
ON THE POLICE ORGANIZATIONAL CHARACTERISTICS
AS THE SUBJECT OF PROVIDING SPECIAL LEGAL
AND ADMINISTRATIVE REGIMES**

Keywords: police, security, administrative and legal regime

The article shows that the specific problems to be solved in the field of security in a special legal and administrative regimes with an emphasis on the interests of the government, determines the characteristics of the construction of the respective management structures, including the police.

Полиция занимает одно из ключевых мест в сфере обеспечения безопасности России. В особенности это проявляется в условиях функционирования специальных административно-правовых режимов (чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и чрезвычайной ситуации) [1]. Эффективность деятельности полиции в этих условиях, в значительной мере, зависит от того, насколько ее организация адаптирована к функционированию в рамках специальных административно-правовых режимов.

На практике нередко возникают ситуации, когда предварительно установить конкретную определенность в режимной организации субъекта государственного управления (в том числе, и полиции) не представляется возможным. Кроме того, такая предварительная организация впоследствии претерпевает обычно существенные коррективы. В подобных ситуациях субъект государственного управления оказывается в зоне полной или частичной неопределенности, что тем более типично для обстановки, детерминирующей установление и реализацию специальных административно-правовых режимов.

При этом система управления, как правило, существенно перестраивается, так как возникает потребность в мобилизации имеющихся полицейских и иных ресурсов, привлечении полиции к решению вопросов, которыми в обычных условиях она не занимается. Требования специального административно-правового режима здесь, в большей части, адресуются объектам правоприменения, касаясь соответствующих субъектов управления в самом общем виде, предоставляя им широкие возможности правового усмотрения в зависимости от конкретных обстоятельств.

В рассматриваемых условиях осуществляется заметное изменение режимной организации субъекта управления, охватывающее корректирование его организационной структуры и порядка подчиненности системных и структурных элементов. Наиболее типичны в данном отношении примеры режимов, связанных с особыми вариантами действий силовых структур при решении задач чрезвычайного характера.

Там, где полномочия полиции распространяются на заранее неопределенный перечень объектов управления, варианты ее режимной организации, предусмотренные нормативными актами, должны обеспечивать возможность осуществления ситуационного организационно-тактического взаимодействия, обусловленного наступлением определенных обстоятельств либо осуществлением определенной деятельности.

Таким образом, в чрезвычайных ситуациях характеристика количественных и качественных параметров субъектов и объектов государственного управления отличается отсутствием конкретной предварительной определенности. С учетом этого, требования к нормативному выражению содержания специальных административно-правовых режимов еще более увеличиваются, подразумевая наличие изначально сформированной возможности построения ситуационных управленческих целевых структур.

Следующим компонентом специальных административно-правовых режимов, закрепляющим необходимую степень взаимообусловленности и зависимости субъектов и объектов правоприменения, является совокупность корреспондирующих прав и обязанностей указанных элементов системы управления. При этом необходимо иметь в виду, что данная совокупность не является величиной постоянной, а зависит от вида режима, обстоятельств, явившихся основанием и поводом для его установления, а также характеристикой организации субъектов управления в рассматриваемых условиях.

Что касается юридической составляющей специальных административно-правовых режимов, то можно заметить, что ее специфика состоит в использовании при нормативном упорядочении общественных отношений в особых (чрезвычайных) условиях, наряду с административно-правовыми нормами, норм конституционного права, содержащихся в соответствующих федеральных конституционных законах [2].

К числу наиболее значимых источников административного права, определяющих статус сотрудников органов внутренних дел, в том числе в

условиях специальных административно-правовых режимов, относится Федеральный закон «О полиции» [3], который закрепляет партнерскую модель взаимоотношений полиции и общества; четко определяет ее права и обязанности, правовой статус ее сотрудников; освобождает ведомство от несвойственных функций.

Основные направления, принципы и порядок деятельности полиции в данном законе скорректированы с учетом современных условий. Это касается и функционирования полиции в специальных административно-правовых режимах, где сотрудники полиции наделяются дополнительными полномочиями, например, по проникновению в жилые помещения, в иные помещения, на земельные участки и территории, принадлежащие гражданам либо занимаемые организациями.

Новеллой Федерального закона «О полиции» применительно к рассматриваемой тематике является и то, что, в период действия военного или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуациях, сотрудники полиции могут быть направлены в другую местность без изменения их служебных обязанностей. В случае отказа сотрудника полиции выполнить возлагаемые на него дополнительные служебные обязанности, он подлежит увольнению со службы в полиции.

Безусловно, отмеченные и иные нововведения, касающиеся функционирования полиции в условиях специальных административно-правовых режимов, отражают изменения, происходящие в мировой практике преодоления кризисных ситуаций. Однако, как представляется, в Федеральном законе «О полиции» следовало бы учесть, например, специфику применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при введении режима контртеррористической операции, где, как показывает практика, условия применения перечисленных мер, по праву относятся к разряду особых и существенно отличаются от условий повседневности.

С учетом такого несоответствия, полагаем уместным предложить разработку административного регламента функционирования полиции в обстановке специальных административно-правовых режимов, где на основании типовых требований к составлению данного документа [4], можно было бы детально прописать механизм реализации дополнительных полномочий полиции. А также определить механизм ее взаимодействия с иными органами исполнительной власти, предусматривающий определение зон и масштаба ответственности соответствующих должностных лиц.

Особые условия, предшествующие и сопровождающие специальные административно-правовые режимы, оказывают также непосредственное влияние на характер их информационного обеспечения. Это касается информационного обмена между субъектом и объектом управления, между автономными системами управления, между функциональными подразделениями субъектов государственного управления и т.д.

С точки зрения обеспечения нужд системы управления, соответствующие параметры информации (источники, объем, перечень, способы получения и др.) формируются обычно ее собственными органами, в том числе и полицией. В системах, имеющих значительный объем управленческих функций, обычно создаются специализированные штабные и информационно-аналитические подразделения, одной из задач которых как раз и является установление действенных информационных ресурсов, обеспечивающих эффективность управления в условиях специальных административно-правовых режимов.

Если же речь идет об информационном взаимодействии разнородных систем управления, то здесь соответствующие информационные режимы устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако значение полиции в содержании таких режимов с учетом ее статуса и роли в обеспечении правопорядка в рассматриваемых условиях, крайне важно.

В этой связи, на наш взгляд, эффективным может стать использование государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации», где будет аккумулироваться, обрабатываться, использоваться различными субъектами управления необходимая информация.

Решение о создании государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации» принято Правительством РФ в январе 2009г. [5].

При этом следует учесть, что МВД России назначено ответственным за организационное обеспечение функционирования данной системы, участниками которой являются кроме того 11 федеральных ведомств, организованных посредством своих представителей в межведомственную комиссию по вопросам развития и функционирования системы [6].

Согласно Положению о Правоохранительном портале РФ, утвержденному межведомственным нормативно-правовым актом, система призвана обеспечить участников необходимой общедоступной информацией, не содержащей сведений, доступ к которым ограничен федеральными законами. Кроме того, она позволит активизировать сотрудничество в области обеспечения безопасности в случае введения специального административно-правового режима, наладить обмен информацией между соответствующими субъектами управления.

В системе предусматривается различать статистическую информацию, акты, определяющие полномочия ее участников, формы документов, необходимые для реализации государственных услуг, сведения об официальных сайтах указанных субъектов и иных органов власти и др. Следует учитывать, что размещенная в системе информация носит справочный характер. Она не имеет правоустанавливающего или правоподтверждающего значения. Оператором системы является МВД России. Доступ к ней обеспечивается через сайт www.112.ru.

Необходимо заметить, что наряду с обеспечением в деятельности полиции требования публичности, в том числе, в рамках межведомственного

информационного взаимодействия в условиях функционирования специальных административно-правовых режимов, со стороны полицейских всегда должны соблюдаться меры по поддержанию режима секретности и неразглашения оперативной информации, распространение которой может нанести вред охраняемым законным интересам.

Было бы явным преувеличением заявлять о том, что власть в сфере обеспечения безопасности выступает как самодостаточная субстанция, а формы ее организации ориентированы исключительно на интересы самой власти. В конечном счете, наше государство стремится быть социальным, поэтому многие режимы, включая специальные, должны иметь в итоге социальную направленность, учитывая приоритет интересов личности, достигнуть которого без учета государственных интересов невозможно.

Известная демократическая триада: личность – общество - государство приобретает, таким образом, обратное звучание и выглядит как государство - общество - личность. Поэтому в целом сфера обеспечения безопасности полицией и действующие здесь специальные административно-правовые режимы оказываются квинтэссенцией самого государственного управления в его властной организующей роли по отношению ко всем другим сферам общества и самого государства.

Специфика задач, которые решаются в сфере обеспечения безопасности в условиях специальных административно-правовых режимов с акцентом на интересы власти, определяет и особенности построения соответствующих управленческих структур, включая полицию. Большей частью они имеют выраженную централизацию, так, например, в Федеральном законе «О полиции» уже нет деления на блок криминальный и блок общественной безопасности, которые Законом РФ «О милиции» позиционировались как структура федерального уровня и уровня субъекта федерации, соответственно. В настоящее время полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

По сути, сегодня все основные субъекты государственного управления в рассматриваемой сфере являются федеральными органами исполнительной власти, имеющими свое представительство на территориях субъектов федерации. Это необходимо учитывать при выстраивании отношений по взаимосвязи полиции с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в условиях специальных административно-правовых режимов.

Последнее, что хотелось бы упомянуть, характеризуя специальные административно-правовые режимы - это особенности реализации института правоохранительной государственной службы сотрудников полиции в данных условиях. Именно здесь формируются наиболее развитые формы видовых режимов государственной службы, предусматривающие повышение социальных гарантий сотрудников полиции.

Литература и источники

1. См.: Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. №2. С.56-71.
2. См. напр.: ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФКЗ «О военном положении».
3. Федеральный Закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 900.
4. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005г. №30 // СЗ РФ. 2005. №4. Ст. 305.
5. СПС Консультант плюс
6. См.: Михайлов Э.М. Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих противодействие экстремисткой и террористической деятельности в Российской Федерации // Право и практика. 2013. №1.

Румянцев Н.В. - кандидат юридических наук, доцент начальник Московского университета МВД России (support@mosu-mvd.com)

Rumyantsev, N.V. - PhD in Law, associate professor, head of the Moscow University of the Russian Interior Ministry

УДК 342.95

ТАТАРЯН Е.Е.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ПО ИСПОЛНЕНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ
УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Ключевые слова: пожарная безопасность, Государственный пожарный надзор, инспектор по пожарному надзору

В статье осуществлен анализ правовых актов, регламентирующих деятельность по надзору за соблюдением требований пожарной безопасности, показана специфика возбуждения связанных с этой сферой дел об административном правонарушении.

TATARIAN, E.E.

**ACTIVITIES OFFICIALS OF THE FEDERAL FIRE SERVICE ON THE
STATE DUTY OF OVERSEEING THE FULFILLMENT OF THE
ESTABLISHED REQUIREMENTS FOR FIRE SAFETY**

Keywords: fire safety, State fire control, Inspector of Fire Supervision

The article presents the analysis of the legal acts regulating the activities of supervision over compliance with fire safety requirements, the specificity of excitement associated with this area of administrative cases.

В соответствии с Положением о МЧС России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004г №868 [1] и Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [2], Министр МЧС России С.К. Шойгу 1 октября 2007 года издал приказ №517 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности» [3].

В приложении к данному приказу был утвержден и введен в действие с 1 января 2008 г. «Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности».

В соответствии с первым разделом, именуемым «Общие положения» вышеозначенный Административный регламент по исполнению государственной функции в настоящее время определяет последовательность и сроки действий (административные процедуры) по осуществлению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности.

Исполнение государственной функции по надзору в установленной сфере деятельности осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также рядом Федеральных кодексов, в том числе: КоАП РФ, АПК РФ, ГК РФ, Градостроительным кодексом РФ, а также Федеральными законами: от 8 августа 2001г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», от 27 декабря 2002г. №184-ФЗ «О техническом регулировании», от 21 декабря 1994г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности», от

30 декабря 2006г. №271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», от 2 мая 2006г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004г. №868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и постановлениями Правительства Российской Федерации: от 14 января 2003г. №11 «О Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности» [4] и от 21 декабря 2004г. №820 «О государственном пожарном надзоре» от 20 июня 2005г. №385 «О федеральной противопожарной службе», а также приказами МЧС России: от 6 августа 2004г. №372 «Об утверждении Положения о территориальном органе МЧС России - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» [5], от 24 октября 2006г. №604 «О внесении изменений в приказ МЧС России от 06.08.2004 №372» [6], от 1 октября 2004г. №458 «Об утверждении Положения о территориальном органе МЧС России - региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [7], от 24 октября 2006г. №603 «О внесении изменений в приказ МЧС России от 1.10.2004 №458» [8], от 19 февраля 2007г. №87 «О внесении изменений в приказ МЧС России от 01.10.2004 №458» [9], от 6 февраля 2006г. №68 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» [10], от 27 сентября 2006г. №550 «О внесении изменений в приказ МЧС России от 6 февраля 2006 №68» [11], от 16 марта 2007г. №139 «Об утверждении Инструкции о порядке согласования нормативных документов, которые принимаются федеральными органами исполнительной власти и устанавливают или должны устанавливать требования пожарной безопасности», от 16 марта 2007г. №140 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения» [12], от 16 марта 2007г. №141 «Об утверждении Инструкции о порядке согласования отступлений от требований пожарной безопасности, а также не установленных нормативными документами дополнительных требований пожарной безопасности» [13].

В настоящее время Государственный пожарный надзор под руководством Главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору, осуществляют органы, перечисленные в приложение №1 к данному Административному регламенту и должностные лица ГПН Федеральной противопожарной службы (сокращено - ФПС), в том числе: а) Управление государственного пожарного надзора Министерства Российской Федерации по

делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в лице: заместителей главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору; государственных инспекторов Российской Федерации по пожарному надзору; б) Управления государственного пожарного надзора территориальных органов МЧС России - региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в лице государственных инспекторов Российской Федерации по пожарному надзору; в) Управления (отделы, отделения) государственного пожарного надзора территориальных органов МЧС России - органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации в лице: главных государственных инспекторов субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и их заместителей; государственных инспекторов субъектов Российской Федерации по пожарному надзору; г) Территориальные отделы (отделения, инспекции) УГПН (ОГПН) ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации или ОГПН в лице: главных государственных инспекторов городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и их заместителей; государственных инспекторов городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору; д) Отделы (отделения, инспекции, группы) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях в лице: главных государственных инспекторов закрытых административно-территориальных образований по пожарному надзору и их заместителей; государственных инспекторов закрытых административно-территориальных образований по пожарному надзору.

Мероприятия по надзору проводятся на территориях, технологических установках, оборудовании, агрегатах, в зданиях, сооружениях, в отношении изделий, продукции и иного имущества, для которых установлены требования пожарной безопасности. Предметом мероприятия по надзору является деятельность организаций и граждан по соблюдению требований пожарной безопасности на объекте надзора.

Органы и должностные лица ГПН проводят мероприятия по надзору за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах надзора и принимают меры по их результатам, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в отношении: руководителей федеральных органов исполнительной власти; руководителей органов местного самоуправления; собственников имущества; лиц, уполномоченных владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе: руководителей организаций; лиц, в установленном порядке назначенных ответственными за обеспечение пожарной безопасности; юридических лиц; должностных лиц в пределах их компетенции; лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования

юридического лица; граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.

Организация и проведение мероприятий по надзору в отношении лиц, указанных в п. 6 анализируемого Административного регламента, осуществляются в соответствии с принципами законности и презумпции их добросовестности.

Данным административным регламентом установлена следующая компетенция органов ГПН при исполнении государственной функции:

А) Управление государственного пожарного надзора МЧС России в пределах своей компетенции: руководит и контролирует деятельность управлений государственного пожарного надзора региональных центров МЧС России; управлений (отделов, отделений) государственного пожарного надзора главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и их территориальных отделов (отделений, инспекций); осуществляет по согласованию с Управлением организации пожаротушения и специальной пожарной охраны МЧС России организационно-методическое руководство отделами (отделениями, инспекциями, группами) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в ЗАТО; организует и проводит мероприятия по надзору на объектах надзора, в том числе, федеральных органов исполнительной власти; организует проведение аттестации государственных инспекторов по пожарному надзору на соответствие их установленным квалификационным требованиям; разрабатывает самостоятельно или совместно с заинтересованными организациями нормативные документы по пожарной безопасности; рассматривает нормативные документы по пожарной безопасности, разработанные федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями; информирует в установленном порядке органы государственной власти о состоянии пожарной безопасности населенных пунктов и организаций; проводит работу с письмами и обращениями юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан; выполняет иные функции государственного пожарного надзора в области пожарной безопасности, установленные законодательством Российской Федерации.

Б) Управления государственного пожарного надзора региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: контролируют деятельность управлений (отделов, отделений) государственного пожарного надзора главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и их территориальных отделов (отделений, инспекций) при осуществлении ГПН; организуют и проводят государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; осуществляют сбор, обобщение и анализ

показателей, характеризующих деятельность по осуществлению ГПН; участвуют в мониторинге применения требований пожарной безопасности; координируют проверки объектов надзора, расположенных в двух и более субъектах Российской Федерации; изучают и распространяют положительный опыт, новые эффективные формы и методы осуществления ГПН; обобщают практику надзорной деятельности и готовят предложения для проведения корректирующих мероприятий в области организации и осуществления ГПН; организуют проведение аттестаций государственных инспекторов по пожарному надзору на соответствие их установленным квалификационным требованиям; осуществляют организационно-методическое обеспечение нижестоящих органов ГПН, а также информирование об изменениях законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; проводят работу с письмами и обращениями юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан; взаимодействуют со средствами массовой информации по освещению работы органов ГПН; информируют полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, органы государственной власти субъектов Российской Федерации о состоянии пожарной безопасности населенных пунктов, организаций и объектов.

В) Управления (отделы, отделения) государственного пожарного надзора главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации: осуществляют ГПН непосредственно, а также в лице государственных инспекторов соответствующих органов ГПН; руководят и контролируют работу территориальных отделов (отделений, инспекций) государственного пожарного надзора управлений (отделов, отделений) государственного пожарного надзора ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации по организации и осуществлению государственного пожарного надзора на обслуживаемой территории; ведут самостоятельно учет сведений и анализ деятельности нижестоящих органов ГПН, обобщают полученную от подчиненных территориальных отделов (отделений, инспекций) государственного пожарного надзора управлений (отделов, отделений) государственного пожарного надзора ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации информацию по учету и анализу, предусмотренных вышеназванным Административным регламентом; ведут государственный статистический учет пожаров; определяют периодичность проведения мероприятий по надзору на объектах надзора, если это не установлено законодательством Российской Федерации; организуют и проводят государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности органами местного самоуправления; информируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о состоянии пожарной безопасности населенных пунктов, организаций и объектов надзора на соответствующей территории; осуществляют лицензионный контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий; организуют контроль за соответствием требованиям пожарной безопасности производства и реализации товаров

(работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, а также за изготовителями (поставщиками) веществ, материалов, изделий и оборудования, в технической документации на которые в обязательном порядке указываются показатели их пожарной опасности и меры пожарной безопасности при обращении с ними; осуществляют контроль за производством по делам об административных правонарушениях; вносят в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории; проводят работу с письмами и обращениями юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан; проводят мониторинг применения требований пожарной безопасности и др.

Г) Территориальные отделы (отделения, инспекции) государственного пожарного надзора управлений (отделов, отделений) государственного пожарного надзора ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации: организуют и осуществляют деятельность государственных инспекторов, включая планирование и анализ результатов этой деятельности; ведут учет объектов надзора; организуют и осуществляют проведение мероприятий по надзору на объектах надзора, расположенных на обслуживаемой территории; организуют и проводят государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности органами местного самоуправления; разрабатывают и утверждают в установленном порядке должностные обязанности государственных инспекторов с учетом их специализации по направлениям осуществления ГПН; ведут учет пожаров и их последствий на обслуживаемой территории, а также другие виды учетов, предусмотренных настоящим Административным регламентом; определяют перечень государственных инспекторов, представляющих соответствующие органы ГПН в комиссиях (советах) по пожарной безопасности; осуществляют производство по делам об административных правонарушениях; вносят в органы местного самоуправления предложения об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории; проводят работу с письмами и обращениями юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан; осуществляют лицензионный контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий; обеспечивают контроль за соответствием требованиям пожарной безопасности производства и реализации товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, а также за изготовителями (поставщиками) веществ, материалов, изделий и оборудования, в технической документации на которые в обязательном порядке указываются показатели их пожарной опасности и меры пожарной безопасности при обращении с ними и др.

И, наконец, Отделы (отделения, инспекции, группы) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в ЗАТО, осуществляют свои функции в объеме, указанном в п.8.4 настоящего Административного регламента, а также ведут государственный

статистический учет пожаров, определяют периодичность проведения мероприятий по надзору на объектах надзора, если это не установлено законодательством Российской Федерации.

Во втором разделе Регламента Министром установлены основные требования к порядку исполнения государственной функции, а также порядок информирования об исполнении государственной функции. Так, в частности, информация о порядке исполнения государственной функции предоставляется: посредством размещения на официальном интернет-сайте МЧС России; непосредственно в органах государственного пожарного надзора, исполняющих государственную функцию; с использованием средств телефонной связи, а также при устном или письменном обращении. Информирование о ходе исполнения государственной функции осуществляется государственными инспекторами по пожарному надзору следующими способами: при личном контакте с гражданами; посредством почтовой связи; посредством телефонной связи; посредством электронной почты (при наличии таковой).

Перечень государственных инспекторов по пожарному надзору и предоставленных им прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях приведен в приложении №3 к Административному регламенту. Исполнение ими государственной функции включает в себя следующие административные процедуры: планирование мероприятий по надзору в органах ГПН; проведение плановых мероприятий по надзору за соблюдением лицами, указанными в п.6 настоящего Административного регламента, требований пожарной безопасности; проведение внеплановых мероприятий по надзору за соблюдением лицами, указанными в п. 6 настоящего Административного регламента, требований пожарной безопасности; оформление результатов и принятие мер по результатам мероприятий по надзору; регистрация и учет мероприятий по надзору; проведение консультаций по исполнению государственной функции и иным вопросам, входящим в компетенцию органов ГПН; рассмотрение жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц органов ГПН и др.

Выполнение административных процедур исполнения государственной функции может быть закончено: а) составлением и вручением акта проверки соблюдения требований пожарной безопасности; б) возбуждением дела об административном правонарушении; в) вынесением постановления или решения по делу об административном правонарушении; г) выдачей предписаний по устранению нарушений требований пожарной безопасности, не соответствующих требованиям пожарной безопасности; д) внесением представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам; е) подготовкой и направлением ответа по результатам рассмотренного обращения физического или юридического лица; ж) подготовкой и направлением при необходимости информации в органы внутренних дел, прокуратуры, государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности и другие надзорные

органы для принятия мер в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Деятельность должностных лиц ГПН по исполнению государственной функции на объектах надзора осуществляется в соответствии с пятилетними планами мероприятий по надзору на объектах надзора, разрабатываемыми в УГПН региональных центров МЧС России, УГПН (ОГПН) ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации и их территориальных отделах (отделениях, инспекциях), в ОГПН ЗАТО, а также в соответствии с их личными планами-графиками работы, составляемыми ежемесячно с учетом их должностных обязанностей. Планируемые мероприятия должны быть разработаны на основе анализа обстановки с пожарами, противопожарного состояния населенных пунктов, предприятий, объектов с учетом решений вышестоящих государственных инспекторов по пожарному надзору, сезонных и местных условий, а также с учетом сроков исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности.

При планировании должны быть учтены сведения о проведении независимой оценки рисков в области пожарной безопасности на объектах надзора, выполненной аккредитованной в установленном порядке организацией. В случае проведения такой оценки, органами ГПН мероприятия по надзору в отношении этих объектов надзора не должно планироваться. Учет объектов надзора осуществляется путем ведения журнала учета объектов надзора и контрольно-наблюдательных дел по объектам надзора, содержащий разделы с учетом классов функциональной пожарной опасности зданий (сооружений) и наружных установок. Журнал учета объектов подлежит ежегодной корректировке с учетом полученных по результатам письменных запросов органов ГПН официальных документов, подтверждающих ввод объекта в эксплуатацию и сведений, полученных от органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и прав собственности на недвижимое имущество. Регламентом в настоящее время допускается ведение журнала учета объектов надзора в электронном виде при условии сохранения дубликата информации на магнитном носителе и ежегодной архивацией на бумажном носителе. Срок ведения журнала не менее 10-ти лет. Объекты надзора закрепляются распоряжением (приказом) начальника органа ГПН за государственными инспекторами по пожарному надзору по территориальному или ведомственному признаку, а объекты, критически важные для национальной безопасности страны и особо важные пожароопасные объекты, - лично за начальником УГПН ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации и его заместителями, начальником ОГПН ЗАТО и его заместителями.

Министр определил, что на мероприятия по надзору, проводимые государственными инспекторами по пожарному надзору, указанными в п.3 настоящего Административного регламента, должно планироваться не менее 15-ти рабочих дней в месяц. В указанный срок включаются следующие стадии осуществления ГПН: подготовка (ознакомление с документами по объекту

надзора, в том числе с документами предыдущих проверок) и проведение мероприятия по надзору, оформление результатов мероприятия по надзору, производство по делу об административном правонарушении, участие в судебных заседаниях по рассмотрению дел об административных правонарушениях и жалоб на решения государственных инспекторов по пожарному надзору, прием граждан, связанный с проведением мероприятий по надзору.

Результаты надзорной деятельности должны анализироваться в органах ГПН для последующего их использования в государственном регулировании в области пожарной безопасности и для совершенствования организации и осуществления ГПН, а также в целях своевременного реагирования на изменение обстановки с пожарами на обслуживаемой территории. Анализ результатов деятельности органов ГПН является обязательной частью надзорной деятельности и должен охватывать все ее направления. Порядок анализа деятельности по осуществлению государственного пожарного надзора устанавливается отдельными нормативными актами МЧС России.

В заключение особо следует отметить, что в Административном регламенте особо определено, что в случае выявления нарушений требований пожарной безопасности при проведении мероприятий по надзору уполномоченные должностные лица органов ГПН возбуждают и осуществляют производство по делу об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, т.е. КоАП РФ. При этом регистрация дел об административных правонарушениях, возбужденных и (или) рассмотренных должностными лицами органов ГПН, а также сведения об их движении отражаются в специальном журнале учета дел об административных правонарушениях и представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Литература и источники

1. СЗ РФ. 2004. №28. Ст. 2882.
2. СЗ РФ. 2005. №47. Ст. 4933.
3. Зарегистрирован в Минюсте России 31.10.2007 г., регистрационный №10424.
4. СЗ РФ. 2003. №3. Ст. 228 (с доп. и измен.).
5. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 13.08.2004, регистрационный №5977 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. №34; 2006. №50.
6. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22.11.2006, регистрационный №8518 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. №50.
7. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 15.10.2004, регистрационный №6068 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. №43; 2006. №48; 2007.

№15.

8. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 17.11.2006, регистрационный №8502 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. №48.

9. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 30.03.2007, регистрационный №9187 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №15.

10. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 07.03.2006, регистрационный №7570 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. №11. №44.

11. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 29.03.2007, регистрационный №9171 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №15.

12. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 04.04.2007, регистрационный №9205 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №18.

13. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 29.03.2007, регистрационный №9172 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №15.

Татарян Е.Е. - руководитель Центра магистерских программ Российского государственного университета туризма и сервиса (tataryan@mail.ru)

Tatarian, E.E. - Head of the Center Master's programs of the Russian State University of Tourism and Service

УДК 342.951

ЩЕРБАК Е.Н.
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В
ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ
ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Ключевые слова: система высшего образования, административное законодательство, аккредитация учреждений высшего образования, унификация образовательных стандартов

В статье рассмотрены административно-правовые проблемы управления в сфере высшего образования. Автор показывает, что, при непростых для Российского государства внешнеэкономических факторах, целесообразно прибегать к обязательному законодательному подтверждению согласия на применение положений межгосударственных интеграционных соглашений к внутреннему праву.

SHCHERBAK, E.N.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF GOVERNANCE
IN HIGHER EDUCATION IN GLOBALIZATION

Keywords: higher education, administrative law, accreditation of higher education institutions, the unification of educational standards

The article deals with the administrative and legal problems of management in higher education. The author shows that, while challenging for the Russian state external economic factors, it is advisable to resort to compulsory legislative approval for the application of the interstate integration agreements to domestic law.

В современных условиях функционирования мирового образовательного рынка, вследствие глобализационных тенденций в области высшего образования возрастает роль взаимодействия международного и внутригосударственного права, что проявляется, прежде всего:

- в увеличении числа международных (межгосударственных) договоров и национально-правовых актов, регулирующих аналогичные отношения в области высшего образования, или отношения, близкие к ним;

- в «максимальной приближенности, непосредственном соприкосновении сфер регулирования» [1] международного и внутригосударственного права.

Международные нормы-принципы дополняют национальные законодательства в области высшего образования, в том числе и для регулирования отношений на образовательном рынке. Нормы-принципы, являясь международными, по сути, становятся самоисполнимыми по форме их воздействия на регулируемые административные отношения в области высшего образования. Заинтересованные стороны вынуждены сотрудничать с целью создания, развития и применения необходимых административно-правовых норм-принципов в области высшего образования, регулирующих отношения на образовательном рынке, например, в связи: аккредитацией учреждений высшего образования, унификацией основных образовательных стандартов применительно к требованиям рынка труда и др. [2]

Изменения, связанные с глобализационными тенденциями в области высшего образования, и вызванная в связи с этим необходимость в международно-правовом регулировании деятельности на мировом образовательном рынке, напрямую затрагивают законотворческий процесс, связанный с принятием внутригосударственных нормативных актов, регулирующих отношения в области высшего образования. Существуют два подхода к правовому регулированию отношений в области высшего образования в условиях сближения международного и национального права.

Основу первого подхода составляет первоначальная гармонизация и унификация национальных административных законодательств в области высшего образования, с целью унификации основных образовательных стандартов применительно к требованиям рынка труда. Результатом

проведенного сближения национальных законодательств является принятие межгосударственных соглашений, составляющих единое административное законодательство в области высшего образования. Такой подход, к примеру, заложен в основу создания единого европейского административного законодательства в области высшего образования в связи реализацией Болонского соглашения.

Второй подход не затрагивает основ национальных правовых режимов в области высшего образования. Основу второго подхода составляет установление правовых режимов: «национального режима» или «режима наибольшего благоприятствования» для иностранных учреждений высшего образования. Именно второй подход характерен для международных норм-принципов, регулирующих отношения в области высшего образования, содержащихся в Генеральном соглашении о торговле услугами (далее ГАТС) Всемирной торговой организации (далее ВТО).

Вступление России во Всемирную торговую организацию требует, на наш взгляд, обязательного согласования правового режима благоприятной конкуренции для национальных учреждений высшего образования на мировом образовательном рынке. При этом обращаем внимание, что основное число стран - членов ВТО исходят из курса на сохранение государственного контроля над национальной системой высшего образования. Это достигается путем административно-правовых ограничений работы иностранных учреждений высшего образования на территории национальных государств, особенно жесткого административно-правового регулирования отношений как по поводу аккредитации и сертификации их деятельности, так и обеспечения их финансовой устойчивости и платежеспособности.

К общепризнанным принципам международного права, применяемым к деятельности на мировом рынке высшего образования, следует отнести принципы недискриминации, наиболее благоприятствуемой нации (принцип наибольшего благоприятствования), национального режима, взаимной выгоды, преференциального режима и др.

ГАТС содержит отправные принципы, которые составляют базис многосторонней правовой системы, регулирующей торговлю, в том числе и в области высшего образования. Участие в многостороннем соглашении налагает определенные обязательства на национальную правовую политику стран - участниц в различных сегментах экономики, в том числе на национальном образовательном рынке. Каждая договаривающаяся сторона принимает на себя полную ответственность за соблюдение всех положений ГАТС и должна предпринять разумные действия, чтобы обеспечить соблюдение положений ГАТС региональными и местными органами власти. ГАТС включает в себя:

- основные норм-принципы, регламентирующие основы деятельности и обязательства сторон ГАТС в сфере регулирования международной торговли услугами в том числе и в области высшего образования;

- обязательства стран по доступу на их национальные рынки, в том числе и рынок высшего образования каждому члену ГАТС с возможным изъятием из

обязательств.

ГАТС дает четкие многосторонне согласованные определения многих положений и понятий, без которых невозможно создание международной системы правил, регулирующих различные сферы деятельности, в том числе и в области высшего образования. Так, ч.II ГАТС, содержащая общие обязательства и вопросы поддержания дисциплины, предусматривает, что «каждый Член ВТО должен предоставить немедленно и безусловно для услуг и для поставщиков услуг (в том числе, в области высшего образования - авт.) любого другого члена ВТО режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для тех же услуг или поставщиков услуг любой другой страны».

Однако соглашение признает, что предоставление режима наибольшего благоприятствования может быть невозможным в отношении всех видов деятельности в сфере услуг, в том числе и в области высшего образования. Поэтому допускается, что участники могут указать конкретные изъятия из этого режима. Условия для таких изъятий указаны в приложении. Предусматривается их пересмотр через пять лет, а общий срок действия определен, как правило, в десять лет. В приложении, в связи с деятельностью в области высшего образования, возможно установить право участников, независимо от других положений, принимать разумные меры для защиты национальной системы высшего образования, целостности и стабильности системы, применяя различные способы защиты национальных интересов.

При внимательном рассмотрении внутренних законодательных мер, принимаемых иностранными государствами для защиты своих национальных интересов в области высшего образования, становится ясно, что полностью открытых внутригосударственных образовательных сегментов в мире не существует. Во всех странах - членах ВТО устанавливаются определенные административно-правовые ограничительные требования национальных органов образовательного надзора к иностранным учреждениям высшего образования. Это касается, прежде всего, вопросов: лицензирования, аккредитации; содержания учебных программ и курсов, контроля платежеспособности и финансовой устойчивости; формирования и размещения страховых резервных фондов; налогообложения; форм отчетности национальному органу по образовательному надзору. Поэтому считается общепринятым, что национальные интересы практически каждой относительно развитой страны требуют сохранения «национального суверенитета» над ее образовательной системой, в том числе, и в области высшего образования.

Вместе с тем, тот же мировой опыт весьма убедительно демонстрирует, что чрезмерная либерализация доступа иностранных учреждений высшего образования на национальные образовательные рынки может привести к их доминированию и породить негативные и крайне трудно решаемые проблемы:

- безвозвратный вывод из национальной экономики существенной части высокоинтеллектуальных трудовых ресурсов, что делает невозможным в дальнейшем осуществлять модернизацию национальной экономики;

- чрезмерное влияние иностранных учреждений высшего образования через подготовку по определенной направленности специалистов - управляющих ресурсами национальной экономики на политику соответствующих государств;

- снижение конкуренции на мировом образовательном рынке национальной системы высшего образования вплоть до ее полной деградации в результате переориентации основной части студентов на обучение в иностранных учреждениях высшего образования;

- иностранные учреждения высшего образования часто используют для захвата новых сегментов мирового образовательного рынка демпинг по отношению к стоимости обучения, что подрывает национальную систему высшего образования и позволяет им занять монопольное положение в интересующих их наиболее привлекательных сегментах мирового образовательного рынка. Это ведет к сокращению сферы применения национального высшего образования и уменьшению его позитивного воздействия на развитие национальной экономики;

- кардинальное повышение зависимости не только национальной системы высшего образования, но и всей национальной образовательной системы от колебаний мировых глобализационных процессов в сфере экономики.

В свете изложенного ключевой задачей административно-правового регулирования деятельности в области высшего образования является, главным образом, нахождение оптимального для специфических условий каждой страны сочетания безусловной интегрированности национальных систем высшего образования в мировую образовательную систему с применением административно-правовых регуляторов, препятствующих утечке национальных кадров и, напротив, использующих эту интегрированность для привлечения потенциала высококвалифицированных кадров извне [3].

Необходимо учитывать, что международные нормы-принципы ГАТС разрешают применять по отношению к иностранным учреждениям высшего образования практически любые ограничения. Самые жесткие ограничения в отношении иностранных учреждений высшего образования применяют наиболее развитые страны - США, Канада, Великобритания и страны ЕС, в которых широко используется асимметричный административно-правовой режим деятельности национальных и иностранных учреждений высшего образования, фактически сводящийся к весьма эффективной дискриминации последних. Тем самым они сохранили право вводить любые ограничения по деятельности иностранных учреждений высшего образования на национальном образовательном рынке. При этом даже законодательное введение членом ВТО формально свободного режима доступа на национальный образовательный рынок может не означать ровным счетом ничего.

Так, при совершенно либеральном административном законодательстве в области высшего образования, доступ иностранных учреждений высшего образования на национальный образовательный рынок может быть наглухо заблокирован при помощи подзаконных актов.

Рассматривая вопрос о характере взаимодействия международного права и национального права России в области высшего образования, необходимо, на наш взгляд, исходить из оценки двух взаимосвязанных между собой факторов:

- Все более глубокой и разносторонней включенности правовой системы Российского государства в межгосударственные интеграционные соглашения, в том числе в области высшего образования (Болонское соглашение - авт.);

- Равноправные и равноценные в формально-юридическом отношении воли государств, лежащие в основе межгосударственных соглашений, в том числе и в области высшего образования, - это лишь своего рода международно-правовой идеал. В условиях постоянной зависимости национальной экономики от цен на энергоресурсы, примат международного права при интеграционных процессах в области высшего образования, как впрочем и в других сферах жизнедеятельности нашей страны, представляет собой неизбежное, подспудное финансово-экономическое давление ведущих мировых держав на Российское государство.

Поэтому все вопросы, связанные с характером взаимодействия национального и международного права, во избежание нарушения интересов России в сфере высшего образования, необходимо решать с учетом следующего:

- положения межгосударственных интеграционных соглашений в области высшего образования должны предусматривать не прямое их действие во внутреннем законодательстве, а «опосредуется волей государства, которое одновременно является и участником международно-правового отношения, и территориальным сувереном» [4];

- в условиях существенных изменений в административно-правовом регулировании отношений в области высшего образования, в условиях мирового образовательного рынка, при непростых для Российского государства внешнеэкономических факторах, имеет место объективная целесообразность в обязательном законодательном выражении согласия на применение положений межгосударственных интеграционных соглашений к внутреннему праву;

- международные акты, подписанные Российской Федерацией, и российские правовые акты, содержащие административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в области высшего образования, взаимодействуют друг с другом, что соответствует общим закономерностям воздействия международного права на национальное (внутригосударственное) право, и наоборот. Подобное воздействие вызывает необходимость в систематической коррекции внутригосударственного законодательства путем внесения изменений и дополнений в законы, регулирующие административные отношения в области высшего образования, а также в процессе правоприменительной и судебной работы [5].

Итак, стимулирующая роль международного права, применение международных норм-принципов в развитии национального права, регулирующего деятельность в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка, проявляется: в развитии

внутригосударственного законодательства в связи с применением адекватных современных форм, принятых в международной практике правового регулирования административных отношений в области высшего образования; возрастании актуальности системного построения административного законодательства в области высшего образования в связи с определением приоритета и условий применения международных норм-принципов и норм национального (внутригосударственного) права, регулирующих отношения в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка.

Литература и источники

1. Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002. С.324.
2. См.: Волкова В.В. Об административно-правовом статусе высшего учебного заведения // Право и практика. 2013. №1.
3. См.: Чермянинов Д.В. Размышления о высшем образовании // Право и практика. 2013. №1.
4. Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // Московский журнал международного права. 1995. №2. С.16.
5. Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

Щербак Е.Н. - первый проректор по учебной работе, заведующий кафедрой административного и финансового права Московского государственного открытого университета им. В.С. Черномырдина» (escherbak@mail.ru)

Shcherbak, E.N. - Vice-Rector for Academic Affairs, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Moscow State Open University. V.S. Chernomyrdin "

УДК 342.547

ДЁМИН А.А.

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПОДГОТОВКИ МОЛОДЫХ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Ключевые слова: государственная служба, государственный аппарат, кадровая работа, профессионализм кадров, подготовка кадров

В статье рассмотрена специфика правового регулирования порядка подготовки кадров для системы государственной службы, их служебной деятельности, продвижения по карьерной лестнице в России и за рубежом. Автор показал, что

законодательство и служебная практика европейских зарубежных стран дают образцы динамично развивающегося и довольно эффективного подхода к включению молодых кадров в систему государственной службы.

DEMIN, A.A.

REGULATORY TRAINING YOUNG CADRES IN THE PUBLIC SERVICE IN FOREIGN COUNTRIES

Keywords: public service, the state apparatus, personnel work, professionalism, training, training

The article deals with the specifics of legal regulation of the order of training for the civil service, their performance, career promotion in Russia and abroad. The author has shown that the legislation and official practice of European foreign countries provide examples of dynamic and quite effective approach to the integration of young people into the civil service.

1. Особенности правового регулирования государственной службы за рубежом.

Подготовка кадров для государственной службы - это дело государственного значения. Профессионализм государственного аппарата, с одной стороны обусловлен, а с другой - определяет качество жизни и прогрессивность страны.

Существует мнение, что государственная служба в Российской Федерации обязана быть принципиально иной, чем это было в СССР или где-то еще. Например, М.В. Канищев пишет: «Правовое государство в демократическом обществе функционирует на совершенно иной системе принципов, чем государство в условиях тоталитаризма. Следовательно, его кадровый состав также должен формироваться и функционировать на принципиально иной основе» [1]. Но какой именно «новой» автор не формулирует. Другая точка зрения исходит из принципиальной схожести правового регулирования государственной службы в различных государствах, ввиду общих закономерностей функционирования государства как института, вне зависимости от его типа. Само наличие государственной службы является отражением именно государственной формы организации общества. По мнению ряда исследователей: «положения о том, как работает центральный аппарат управления, как устроена власть в административно-территориальных образованиях (штатах, землях, провинциях и т.д.) в разных странах сопоставимы и даже аналогичны» [2].

Главными отличиями законодательства Российской Федерации о государственной службе от такового в зарубежных странах являются: система права, статус чиновника и наличие административных судов по государственной службе.

Система права - совокупность характерных черт правосознания,

законодательства, системы правосудия, структуры государственных органов и других признаков, позволяющая найти закономерности функционирования права, системы законодательства и структуры государственного аппарата.

Англосаксонскую систему права (common law) характеризуют такие признаки как:

а) общее право создано судьями, разрешавшими конкретные споры между отдельными лицами, это прецедентное право;

б) прецедентная норма конкретна и не кодифицируется;

в) это право является скорее процессуальным, нежели материальным;

г) несмотря на широкое использование английскими юристами латыни в своих правовых трудах, англосаксонское право не построено прямо на основе римского права [3]. К этому можно добавить, что в отношении государственной службы англосаксонская система права характеризуется принципом совместимости мандата депутата в представительном органе государства с государственной должностью в исполнительном аппарате.

Континентальную систему права характеризуют такие признаки:

а) нормативизм, то есть на первый план здесь выдвигаются нормы права, а вопросы управления, правосудия и применения права являются вопросами второго плана;

б) законодательство кодифицировано, вопросы административного прецедента не являются определяющими;

в) гражданское право здесь является основой юридической науки [4]. Можно добавить к этому, что в странах континентальной системы права по отношению к государственной службе часто проводится принцип несовместимости депутатского мандата с должностью в исполнительном аппарате государства.

Социалистическая или коллективистская система права отличается от континентальной, к которой большинство российских юристов настойчиво относит Российскую Федерацию, в первую очередь, тем, что в континентальной системе права в отношении государственной службы существует административная юстиция. А в социалистической системе права она отсутствует. Еще одна характеристика социалистической системы права - оценка государственного служащего как обычного наемного трудящегося, слабое различие трудовой и служебной концепций правового регулирования государственной службы. В силу указанных особенностей, правовая система Российской Федерации, по крайней мере, в отношении правового регулирования государственной службы, относится к социалистической системе права [5].

Существуют и теократические системы права (Иран, Ватикан и др.), патриархальные (Япония, Китай и др.), африканские.

Наиболее концентрированно характерные качества англо- саксонской и континентальной систем права выразил Г.И. Никеров:

Английские юристы «видели перед собой прежде всего клиента, частное лицо, пострадавшего в результате того или иного действия администрации. Эта коллизия между частным лицом и государственным органом, т.е. между

частным и публичным интересом, до сих пор заслоняет англосаксонскому юристу все остальное в этой области общественных отношений и мешает ему добраться «до верха», до рассмотрения административной системы как единого целого» [6, с. 23-24]. Поэтому законодательство, статутное право, в том числе и о государственной службе, по преимуществу не кодифицируется.

На континенте Европы (Франция, Италия, ФРГ), «в отличие от выше приведенного индуктивного (от частного к общему) подхода, преобладает обратный, дедуктивный (от общего к частному) подход. Взяв в качестве образца ставшую классической систему римского права, юристы-континенталисты сначала формулируют понятия и принципы, определяют структуру, отрасли права и институты, производят дальнейшую детализацию и, наконец, формулируют отдельные, конкретные правовые нормы. При этом рационалистическом движении сверху вниз прежде всего обращается внимание на наиболее крупные субъекты исследуемой области отношений, т.е. на административные учреждения, и поэтому естественно стремление континенталиста составить схему структуры администрации, классифицировать административные учреждения, расположить их в определенном иерархическом порядке, указать их полномочия и т.д. И только затем континенталист добирается, наконец, до самого «мелкого» субъекта - гражданина» [6, с.24].

Другими словами, способ правообразования является важным различием англо-саксонской и континентальной систем права. Он влияет на правовое регулирование государственной службы. Вплоть до интеграционных процессов в Европе в конце XX века, в Великобритании не было единого закона о государственной службе, и первый закон, затрагивающий государственную службу «О министрах короны» 1947 года содержал только положение о том, что премьер-министр получает жалованье в 10000 фунтов в год. Под влиянием Европейского Союза, правовая система Великобритании, а вместе с ней и англосаксонская система права испытывает большое чужеродное давление. Это может привести к изменению правовой карты мира. Не случайно, в Великобритании сохранили фунт, а не приняли евро, а премьер Камерон объявил, что может даже выйти из Европейского Союза ради сохранения идентичности Великобритании.

Вторая характеристика зарубежной государственной службы - чиновничество. Оно наличествует в континентальной системе права и отсутствует или его проявления не формализованы – в англосаксонской системе права.

Чиновниками, исторически появившимися в Германии, признается такая категория из всего обширного государственного аппарата государственных служащих, которая характеризуется следующими признаками: несменяемость, личная преданность начальнику, «служебная верность», политическая лояльность, благонадежность, особая оплата труда, повышенная пенсия, ограничение личных политических прав чиновника, отсутствие профсоюза чиновников, отсутствие права их на забастовки и иные способы борьбы с представляемым ими государством [7].

Чиновники представляют государство при заключении коллективных договоров между объединениями предпринимателей и профсоюзами трудящихся.

В Российской Федерации термин «чиновник», дискриминирующий государственную службу страны довольно длительный период, официально признан с введением Федеральным законом №79-ФЗ от 27 июля 2004г. чинов на государственной службе РФ. Но тех существенных отличий, которые характеризуют чиновника в странах «Запада» чиновник в РФ не получил. Первое право чиновника - возможность, поскольку он несменяем, действовать вопреки незаконному приказу вышестоящего начальника [8], самостоятельность принятия решения. Чиновник служит государству, а не вышестоящему должностному лицу [9]. «Служить бы рад, прислуживаться тошно», - говорил поэт (Грибоедов).

Следующее крупное отличие от РФ законодательства о государственной службе за рубежом - почти повсеместное наличие судов административной юстиции, в применении к государственной службе - Дисциплинарных трибуналов. В дисциплинарных трибуналах рассматриваются иски граждан к конкретными должностным лицам за невыполнение ими предписаний законодательства, а также дисциплинарные споры самих государственных служащих. Особенность дисциплинарных трибуналов, в отличие от судов общей юрисдикции, - административный процесс в них упрощен, гражданин (истец) активен, суд имеет инквизиционный (следственный) характер, множество положений, облегчающих спорную часть в скоротечной процедуре функционирования оперативной администрации. Административный процесс несравненно оперативнее и дешевле процесса в судах общей юрисдикции, что и определило его широкое распространение в странах мира.

Наличие судов административной юстиции является четвертым постулатом теории правового государства, в России представлявшейся, например, С.А. Корфом [10]. Так что без наличия административных судов (в отношении государственной службы - Дисциплинарных судов) наше государство правовым называться не может даже если оно таким прямо названо в ельцинской Конституции 1993 года. Технологии же государственного управления государственной службой в РФ не содержат требования наличия судов административной юстиции даже в учебных программах [11]. В то же время, Президент РФ блокирует неподписанием уже принятый Государственной Думой в первом чтении в 2000 году закон о введении в РФ административных судов.

Широко представлена в Российской Федерации делегация государственных полномочий большому числу негосударственных объединений: местному самоуправлению, различным добровольным негосударственным общественным объединениям, организациям предпринимателей, что роднит российскую правовую систему с советской, социалистической системой права в СССР, где предполагалось отмирание государства и его институтов по мере строительства коммунизма.

2. Место мер по подготовке молодых кадров для государственной службы в системе Болонского процесса.

Интеграция в Европейском союзе и Европейском экономическом сообществе, открытие границ европейских национальных государств для свободного перемещения товаров, рабочей силы и услуг, как базисные явления, неизбежно требуют унификации требований и в области образования, в том числе и образования для нужд государственного управленческого аппарата. Этой цели служат мероприятия, оформленные в Болонской декларации от 18 сентября 1988г., затем в Сорбонской декларации от 25 мая 1998г., и, наконец, в Болонской же декларации от 19 июня 1999г. Основной идеей этого движения явилась задача унификации образовательных систем европейских стран и создание единого европейского образовательного пространства. Причем она должна быть выполнена к 2010 году так, чтобы в Европе было сформировано единое образовательное пространство и повышен международный престиж европейского высшего образования.

Конкретные задачи, поставленные в этих декларациях, сводятся к 4 направлениям деятельности:

- введение системы точно определенных и сопоставимых степеней, в том числе, через введение выдачи диплома;

- введение системы двухэтапного высшего образования: базового и последипломного, бакалавра и магистра. Доступ ко второму этапу требует успешного завершения первого этапа обучения, продолжительностью не менее трех лет;

- принятие системы кредитов, аналогичной системе ECTS (European Credit Transfer System), как средства, обеспечивающего широкую мобильность студентов;

- стимулирование мобильности и создание условий для свободного перемещения [12].

Объединенная Европа проводит мероприятия по реформированию своего высшего образования, исходя из собственных нужд, и присоединение Российской Федерации к Болонской декларации в сентябре 2003 года - жест в чем-то заинтересованного, но постороннего эпигона, ставящего себя в позицию неполноценности. Как бы там ни было, но Российская Федерация не входит в число интегрирующихся стран Европы, и не будет туда входить, хотя бы уж из глобалистских интересов самой Европы. Однако в вузах Российской Федерации под началом министров образования Филиппова, Фурсенко, Ливанова, развернулась работа по методическому обеспечению и преобразованию образования на стандарты Болонской декларации [13]. То есть, на систему кредитов или зачетных единиц (с пересчетом академических часов, отводимых учебным дисциплинам, на кредитные единицы), на переход к 17-летнему циклу образования по-европейски, вместо 15 лет образования в СССР, к тому же бывшему более экономичным и качественным.

В результате такого присоединения Российская Федерация реально может получить только очередную регулярную и обескровливающую страну утечку

подготовленных кадров на Запад, в Европу, где оплата и условия труда в системе государственных затрат и финансирования более пропорционально сбалансированы. Наши специалисты с удовольствием примут на себя служение иностранным государствам в обмен на более хорошие условия труда и жизни в Европе. Так что, прежде, чем присоединиться к Болонскому процессу и определять уровни квалификации подготавливаемых специалистов там и здесь, Российской Федерации было бы необходимо навести порядок у себя в стране [14], создать нормальные условия жизни и труда в РФ, снизить уровень эксплуатации кадров, четко определить нормативы труда, нормы времени, нормы выработки на каждом рабочем месте в системе государственной службы, нормы возмещения. Именно для этого, собственно, и необходимы кадры государственной службы, которые еще нужно было бы подготовить.

Однако нельзя не видеть, что объединенная Европа не так едина, как может показаться на первый взгляд. Мне представляется, главным элементом, разделяющим единые мероприятия Европы, являются различные системы права в континентальной Европе, в странах англосаксонской системы права, в восточно-европейских странах. Разные традиции формирования государственного аппарата и взаимоотношений в нем. Юристу, воспитанному на принципах континентальной системы права, на нормативизме, весьма трудно перестроиться на применение своих знаний в прецедентной системе права.

Среди специалистов имеет хождение мнение, что унифицированные правила, образовательные стандарты Болонского процесса - это нормы для средних, ординарных учебных заведений. Типовых и типичных, серых. В то время, как авторитет выдающихся, старинных школ, таких, как Оксфорд, Кембридж, Стэнфорд и другие - вне стандартов качества Болонского процесса и вне конкуренции. Принятие Российской Федерацией на себя стандартов Болонского процесса немедленно отбрасывает образование РФ на более низкую ступень даже по сравнению с существующими в настоящее время реалиями образования в стране.

Важным характерным признаком европейского образования является тот факт, что степень бакалавра в большинстве европейских стран, по крайней мере, в Англии и Франции, хотя и является базовым юридическим образованием, права на занятие профессиональной юридической деятельностью не дает. Это уровень может быть солиситора, но не барристера. На европейском рынке труда бакалавров обычно принимают на работу в качестве менеджеров и специалистов в муниципальных органах, школах, колледжах. И в большинстве случаев западному юристу это достаточно, ввиду того, что зарплата данной категории работников обеспечивает приличные условия жизни в развитых странах Европы. Но по стандартам российского образования, однако, степень бакалавра можно приравнять к незаконченному высшему образованию.

3. Государственно-частное партнерство в подготовке молодежных кадров для службы в государственном аппарате.

Подготовка кадров для государственной службы является интересом

государства, поэтому главными институтами в континентальной системе права на этом поприще являются государственные учреждения подготовки кадров. Во Франции таким учреждением является Национальная административная школа.

Впервые мысль о необходимости создать школу, которая бы готовила кадры для государственного административного аппарата возникла во Франции в 1848 году, когда по инициативе А.Ф. Вивьена была создана Школа администрации (Scole d'Administration), впоследствии более известная как Национальная административная школа, просуществовавшая один год. В 1945 году Временное правительство, которое возглавлял генерал Де Голль, издало декрет, согласно которому основывалась Административная школа с задачей готовить кадры для работы в Государственном Совете Франции, для дипломатической карьеры, для государственной финансовой инспекции, для префектур и других государственных служб. В 1993 году Административная школа, в связи с политикой децентрализации, была частично переведена из Парижа в Страсбург. 75 процентов ее выпускников работают на государственной службе. Распределение таково, что после окончания такой школы, место на нижних ступенях административной иерархии выпускникам этой школы гарантировано.

Президент-ректор РАГС В.К. Егоров сожалел, что у нас его Академия государственной службы при Президенте РФ такими качествами не обладает. Впрочем, она больше отличается от ЭНА тем, что представляет собой институт повышения квалификации уже сформировавшихся чиновников, занимающих государственные посты, и никуда не спешащих и не рвущихся вперед. Молодежи такая ситуация не подходит.

Простейший пример, который приводил президент-ректор бывшей Российской академии государственной службы при Президенте РФ В.К. Егоров: «Есть замечательная национальная административная школа во Франции. Там действует принцип: определенное количество должностей серьезного государственного уровня нельзя занять, не закончив эту школу. По миру таких примеров немало. У нас, к сожалению, этого пока нет» [15]. Можно отметить, что подход В. Егорова соответствует французской системе продвижения карьерных кадров, но противоречит американской конкурсной системе заслуг. Так что надо выбирать между двух образцов, ежели ни создавать собственный. В советской системе подготовки кадров существовало плановое распределение специалистов, в том числе и государственной службы.

Административную школу во Франции много критикуют. В первую очередь, отмечается своеобразная кастовость: ученики составляют когорту людей, которая занимает ключевые посты в администрации Франции. Когорта эта складывается постепенно и попасть в нее крайне трудно. С одной стороны, хорошо было бы, если бы ученик Школы до поступления уже имел опыт административной работы, но с другой стороны, с возрастом формируются политические убеждения, и они могут повлиять на принятие того или иного решения, а Государственный Совет должен руководствоваться только государственным интересом, должен быть беспристрастным.

В Бразилии попытались перенять опыт Французской Национальной административной школы. В 1986 г. Министерство управления в рамках проводившейся тогда административной реформы создало Национальную школу публичной администрации (ЭНАП). Задачей специальной школы администрации являлось решение проблем: обеспечение административной преемственности, ликвидации «клиентизма» (блатного вмешательства в публичную администрацию) и необходимость придать большую прозрачность и техническое качество процессу формулирования публичной политики. Назначение на должность и занятие должности карьерным Правительственным управляющим ставилась в зависимость от окончания этих курсов с хорошими оценками, в рамках подобных традиций международных правительственных школ и от авторитетных бразильских учреждений, таких как Итамарати (дипломатическая школа) и Школы должностных лиц Вооруженных Сил. Однако административные реформы этого периода отличались непоследовательностью. Основной упор был сделан на оплату правительственных управляющих, начальные уровни заработной платы были установлены (без учета дополнительных) как двойные по отношению к высшему уровню работников Федеральной Администрации и Плана должностной классификации. Однако инфляция привела к тому, что карьера правительственных управляющих оказалась обеспеченной такой заработной платой, которая сделала это преимущество недостаточным для того, чтобы карьера публичной службы стала одной из наиболее привлекательных.

В Аргентине функция школы администраторов выполняется Национальным институтом публичной администрации. Мотивы создания Корпуса правительственных администраторов изложены в декрете Президента Аргентинской Нации №2098/87 от 30 декабря 1987г. «Национальная публичная администрация», которым утверждены Устав и Реестр Корпуса правительственных администраторов. Статья 2 этого декрета уполномочивает Секретариат публичной службы Президентства Нации подписывать договоры с провинциями и муниципалитетами с целью урегулирования условий поступления агентов этих организмов в программы подготовки, учреждаемые в качестве реквизита для включения в Корпус правительственных администраторов.

Национальную административную школу Франции сравнивают с Высшей партийной школой КПСС, которая существовала в СССР. Сравнение оправдано только тем, что в жизни общества обе Школы выполняли одинаковую функцию. Частные учебные заведения в принципе не могут готовить государственных служащих, поэтому слава Стенфордского университета в США или Оксфордского и Кембриджского университетов в Великобритании не может заменить необходимости государственного подхода к общественным делам, без налета частного интереса. Частный интерес связан с лоббизмом, толкачами, с влиянием на государственные дела со стороны не уполномоченных населением на решение государственных задач лиц. Это одна из разновидностей «системы добычи» при комплектовании кадрами государственного аппарата.

Частные школы типа школы Итона, Оксфорда, Кембриджа также поставляют кадры в государственный аппарат. Но государственное дело, отданное в частные руки, неизбежно приобретает черты или стремится к проведению частного интереса под эгидой государства. Народ ни через выборы, ни через суды, частные школы контролировать не имеет возможности, следовательно, они и занимаются действительно частным делом на государственной службе.

Например, школа Итона. Она основана в 1440 году как частная мужская школа. С тех пор на протяжении пяти столетий она, среди других девяти старейших привилегированных частных школ Великобритании, формирует политическую и культурную элиту Соединенного Королевства. По традиции там учатся члены королевской семьи и дети британской аристократии. Будущий король Великобритании принц Уильям и его брат принц Гарри окончили Итон. После того, как новым премьер-министром Великобритании в 2010 году стал Дэвид Кэмерон, один из политических аналитиков предложил поместить над входом в Итон-колледж надпись: «поставщики премьер-министров ее величества» [16]. Кэмерон стал 19-м британским премьер-министром, окончившим эту знаменитую школу для мальчиков.

В школу принимаются мальчики в возрасте 13 лет, за два года до этого, в 11-летнем возрасте, сдавшие вступительные экзамены и прошедшие собеседование. Их родители должны платить за учебу своих детей 29 тысяч фунтов в год (примерно 42 тысячи долларов). В Итоне 1200 учеников. Школьная униформа почти без изменений сохраняется здесь с викторианских времен: сюртук с жилеткой и полосатыми брюками напоминают костюм джентльмена XIX века; ношение цилиндров было отменено только в 60-е годы прошлого века. Так же одеты и учителя.

Итон - школа-интернат, мальчики находятся здесь семь дней в неделю. Характерно, что образование в Итоне совмещается с другим компонентом - воспитанием и по времени обе эти части подготовки кадров примерно равны. Это направлено на приобретение учениками лидерских способностей и умения ладить с людьми.

Самым знаменитым военачальником-итонцем был герцог Веллингтон. Ему принадлежит ставшее крылатым выражение, что «битва при Ватерлоо была выиграна на игровых площадках Итона». Герцог имел в виду огромное внимание, которое в Итоне уделяют спорту и физической закалке питомцев. Непреходящее значение спорта, как и деятельности в других отраслях, как организатора неформального общения учеников, здесь подтверждено не раз. «Если ученик хочет чем-то заняться, мы всегда его поддерживаем. У мальчиков развивается ответственность за свои дела. Например, в музыкальном классе у нас есть мальчик, который захотел играть на инструменте австралийских аборигенов под названием диджериду. Мы раздобыли этот инструмент и сделали все, чтобы мальчик получил возможность учиться на нем играть», - говорит директор Итон-колледжа Тони Литтл.

И это сущностная разница англосаксонской системы права и социальной

жизни, которая была описана выше Г.И. Никеровым. Здесь движение идет снизу, от гражданина, в то время, как в континентальной системе права юристы начинают и заканчивают анализом нормативных актов, рожденных неимоверным усилием «законодателя», насажденных сверху.

Во Франции, как сообщается [17], в ноябре 2006 года заключено Соглашение 3 представительных организаций, которое переносит на государственную службу индивидуальное право на образование (DIF - le droit individuel a la formation), вводит посредством частного сектора признание достижений профессионального опыта. Оно направлено на развитие специальных инструментов подготовки, усиление роли работников образования (в частности, межминистерских региональных уполномоченных по образованию), на лучшее применение работников образования в подготовке кадров посредством профессиональных тренировок и учета опыта набора на государственную службу и продвижения по карьерной лестнице. Как результат, создана Школа владения человеческими ресурсами - «школа GRH (gestion des ressources humaines)», межминистерское объединение работников образования целью которого является улучшение образования тех агентов государства, которые посвятили себя деятельности во всех проявлениях человеческих способностей. Считается, что тематические национальные и региональные встречи посредством этой организации имеют шанс быть строительной площадкой для их аттестации посредством тренировок.

Тренинг высших кадров государственной службы, в частности, в рамках школы GRH, проводится в форме одно или двухдневных семинаров или встреч. По тематике они охватывают как специальные вопросы, так и вопросы территориального значения, новой деятельности GRH, мобильности государственной службы, общественных связей и техники общения. Например, проведены встречи, посвященные здравоохранению, охране труда, изменениям в общественной занятости и европейской действительности [18]. Школа GRH на деле отражает намерение Генеральной дирекции Администрации и государственной службы (DGAFP) обеспечить большее развитие отношений партнерства с министерствами [19].

Министерство бюджета, казначейства, государственной службы и государственных реформ поддерживает партнерство Национальной административной школы с Генеральной дирекцией Администрации и государственной службы [20] (ENA/DGAFP - Shcole national administratif/Direction gйnйrale de l'Administration et de la Fonction Publique).

Во Франции молодые люди, закончившие университет, могут принять участие в конкурсе на право назначения на должность государственной службы. Однако даже если конкурс будет выигран, администрация вовсе не обязана назначить данное лицо на должность в административном аппарате. Результаты конкурса являются лишь основанием для назначения. Как пишет Г. Брэбан: «До настоящего времени считалось, что университет обеспечивает подготовку, достаточную для работы на административных должностях, и что после получения университетского диплома нужно только выявить качества

кандидата с помощью конкурса. Теперь конкурс все чаще обеспечивает доступ к дальнейшему специализированному обучению, то есть между конкурсом и поступлением в аппарат управления существует промежуточный этап в виде обязательной подготовки в два или три года» [21].

И вообще на государственную службу, имеющую во Франции карьерный характер, человеку со стороны, тем более молодому специалисту, поступить весьма трудно. Кроме слушателей Национальной административной школы.

Законодательство Франции делает специальные оговорки, касающиеся труда именно молодых кадров, находящихся на государственной службе. Оно распространяет законодательство о труде с его гарантиями и компенсациями на молодые кадры государственной службы. Так, Закон №84-16 от 11 января 1984г., содержащий статутные положения, касающиеся государственной публичной службы [22], в ст. 34 предусматривает, что служащий, находящийся на действительной службе, имеет право, в том числе на отпуск продолжительностью шесть рабочих дней в год, предоставляемый по требованию служащему моложе 25 лет для участия в деятельности организаций молодежи и народного образования, спортивных федераций и ассоциаций, законно созданных и действующих на открытом воздухе, предназначенных для содействия подготовке, обучению или совершенствованию руководящих кадров и тренеров. Этот отпуск без содержания может быть взят один или два раза по просьбе лица, уходящего в отпуск. Продолжительность отпуска приравнивается к продолжительности реально выполняемой работы. Она не может вычитаться из продолжительности ежегодного отпуска, составляющего двенадцать рабочих дней за один и тот же год.

С целью укрепления семьи, в частности, молодых кадров на государственной службе, Федеральный закон о статусе государственных служащих Швейцарской конфедерации, Федеральный закон о статусе государственных служащих от 30 июня 1927г. по состоянию на 25 июля 2000г. (от 30 июня 1927г. по состоянию на 15 июля 2000г.) [23] среди многочисленных преференций государственному служащему, таких как право на получение должностного оклада, пособия на проживание и компенсацию роста дороговизны жизни, - в ст. 45 предусматривал также и право на семейное пособие и на пособие на детей, которые возникают в день его вступления в должность.

В ФРГ Рамочный закон об унификации законодательства о чиновниках от 1 июля 1957г. [24] включает ряд правил прохождения государственной службы именно молодыми кадрами государственного управления в рамках служебной карьеры. Карьерой является продвижение государственного служащего по ступеням государственных должностей. Согласно §11 Закона, она включает все должности в рамках одного направления профессиональной служебной деятельности, которое предполагает наличие у служащих одинаковых знаний и образования; к этапам карьеры относятся также период стажировки кандидатов для занятия должности на государственной службе и служба в течение испытательного срока. В процессе продвижения по карьерной лестнице,

государственный служащий занимает должности начального, среднего, высокого и высшего уровней, составляющих должностные группы; принадлежность к конкретной должностной группе определяется позицией, которую занимает служащий при поступлении на государственную службу.

Назначение служащего допускается только на начальную позицию его должностной группы, если независимая инстанция (§61) не сделает в его отношении исключение (§12).

К молодежи на государственной службе применимы правовые нормы, регулирующие охрану труда молодежи. В отношении служащих, не достигших 18 лет (несовершеннолетних служащих), они применяются в ФРГ с учетом следующих правил (§55a):

- При определении продолжительности рабочего дня и рабочей недели, освобождении от работы в дни, когда служащие посещают занятия в профессионально-технических училищах, при определении продолжительности перерывов, рабочей смены, ежедневного времени отдыха и ночного отдыха, отдыха в выходные дни и вечер пятницы, установлении пятидневной рабочей недели особое внимание должно уделяться защите интересов несовершеннолетних служащих;

- Продолжительность отпуска несовершеннолетних служащих должна устанавливаться в соответствии с их возрастом и индивидуальными потребностями в отдыхе;

- На несовершеннолетних служащих не могут быть возложены обязанности, выполнение которых связано с риском для жизни и здоровья или угрозой физическому, психическому или умственному развитию. Компетентные органы должны при подготовке и содержании рабочего места, в том числе установке машин, станков и приборов, и при регулировании рабочего процесса соблюдать необходимые меры предосторожности и проводить мероприятия, направленные на защиту жизни и здоровья несовершеннолетних служащих, а также на избежание причинения вреда их физическому, психическому или умственному развитию. Например, излучением компьютерных экранов;

- Должно быть предусмотрено проведение медицинских исследований с целью определения состояния здоровья и уровня физического и психического развития несовершеннолетних служащих до и после начала службы, а также влияния профессиональной деятельности на их здоровье и развитие;

- В той степени, в какой это оправдано спецификой службы в полиции и требованиями внутренней безопасности, в отношении несовершеннолетних служащих полиции может быть сделано исключение из регулирующих их деятельность положений закона об охране труда молодежи.

Вступление в должность государственных служащих и прекращение ими обязанностей государственной службы обладает спецификой в зарубежных европейских странах. Так, во Франции, по свидетельству Г. де Брэбана: «поступление на публичную службу не оформляется договором: это выражение односторонних действий. Естественно, что заинтересованное лицо может согласиться или не согласиться с ними. Нельзя принудить к поступлению на

государственную службу. Но это односторонне властный акт, который влечет за собой юридические последствия. Во Франции четко проведена разница между служебной и трудовой концепциями государственной службы, чего в законодательстве РФ никак не удается добиться. У нас господствует служебный «контракт» [25].

В Великобритании государственный служащий министерства подчиняется не тому министерству, в котором он служит, а Министерству по делам гражданской службы [26]. Это прогрессивно, поскольку в этом случае сокращаются возможности коррупции [27]. Однако служебное положение государственных служащих весьма неустойчиво, так как королевская прерогатива (а нанимателем государственного служащего в правовом отношении является Корона), позволяет в любое время, с поводом или без повода прекратить служебные отношения государственного служащего, и этот факт не накладывает на Корону никаких обязательств [28, с.74]. «Отсюда следует, что гражданский служащий не может предъявить иск о возмещении ущерба, причиненный незаконным увольнением», - пишет Д. Гарнер [28, с.76] со ссылками на судебные дела *Riordan v. War office*; *Lukas v. Lukas and the High Commissioner for India* и другие.

Проведенный анализ показывает, что сравнительно-правовое изучение организации подготовки молодых кадров для государственной службы в зарубежных странах полезно и по отношению к Российской Федерации. Законодательство зарубежных стран специально не выделяет в качестве отдельного направления государственной деятельности именно подготовку молодых кадров. На государственную службу требуются кадры зрелые, которые могут вести государственные дела. Для молодежи законодательство устанавливает различные приемы вхождения молодых кадров в государственную жизнь, некоторые особенности деонтологии. Это стажировки, специальная подготовка уже после зачисления в штат государственных служащих, систему постоянного роста квалификации и обязательного занятия государственных должностей в порядке административной карьеры. Лицо, не способное к повышению своей квалификации и не способное занять предлагаемый более высокий пост, просто увольняется с государственной службы.

Законодательство и служебная практика европейских зарубежных стран дают образцы динамично развивающегося и довольно эффективного подхода к включению молодых кадров в систему государственной службы.

Литература и источники

1. Канищев М.В. Первые попытки становления и развития института государственной службы Российской Федерации (1991-1994гг.)// Государство и право. 2010. №7. С.105-106.
2. Барциц И.Н., Демин А.А. Зарубежный опыт правового регулирования государственной службы // Правовое обеспечение государственной службы

- Российской Федерации: Учебник. /Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 532.
3. Buckland and Mc Nair. Roman Law and Common Law. 2nd ed. 1952.
 4. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С.21.
 5. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Нормативные акты. Сост.: Васильев Д.И., Демин А.А., Иванский В.П. / Под ред. Дёмина А.А. М.: Готика, 2001.
 6. Никеров Г.И. Административное право США // Отв. ред. М.В. Баглай. М.: Изд-во «Наука», 1977. .
 7. Куфакова Н.А. Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стране. Учебное пособие. М.: Университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы, 1967. С.15-16.
 8. См.: Демин А.А. Ответственность государственного служащего за выполнение незаконного приказа руководителя // Проблемы административного права в условиях экономического и финансового кризиса. Международная научно-практическая конференция. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления и права, 2009. С.75-91.
 9. Зуммер Р., Пюлер К.-Р. Правовые основы государственной службы в Германии. Мюнхен-Брюль, 2001. С.37, 39.
 10. Корф С.А. Административная юстиция в России. В 3-х книгах. СПб., 1910.
 11. См. напр.: Программа курса: Теория организации управленческой деятельности// Учебные программы по специальности «Юриспруденция», специализация «Правовое обеспечение государственной службы» / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М.: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1998. С. 85-86.
 12. Капустин А.Я. Современные проблемы юридического образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки. 2004. №2(16). С. 131-132.
 13. См.: Административное право Российской Федерации. Учебно-методический комплекс. Для студентов очной формы обучения Юридического факультета (магистров) / Составитель: Демин А.А. М.: Российский университет дружбы народов, 2009. С. 53.
 14. См.: Чермянинов Д.В. Размышления о высшем образовании // Право и практика. 2013. №1.
 15. 10 лет без права подготовки бюрократов. Президент-ректор Российской академии государственной службы Владимир Егоров отвечает на вопросы «Российской газеты»// Российская газета. 2004. 4 июня. С.9.
 16. <http://www.svobodanews.ru/content/article/2055371.html>
 17. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique173.html>
 18. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique303.html>
 19. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique232.htm>
 20. http://www.fonction-publique.gouv.fr/img/pdf/prog_2010_ena_dgafp_egrh.pdf

21. Брэбан Г. Французское административное право. / Под ред. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. С.298.
22. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Учебное пособие. В трех частях. /Под общ. ред. И.Н. Барцица. Отв. ред. А.А.Демин. Часть 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия. М.: Изд-во РАГС, 2005. С.79.
23. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Нормативные акты. Сост.: Васильев Д.И., Демин А.А., Иванский В.П. / Под ред. Дёмина А.А. М.: Готика, 2001.С. 383.
24. Федеральные ведомости (BGBI I 1957, 667); Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Учебное пособие. В трех частях. /Под общ. ред. И.Н. Барцица. Отв. ред. А.А. Демин. Часть 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 190-192.
25. Блэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 298-299.
26. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С.74.
27. Демин А.А. Оценка «системы добычи» как способа комплектования кадрами государственного аппарата в Российской Федерации // Реформы России: правовое обеспечение. Материалы научно-практической конференции / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2005. С.195-207.
28. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984.

Дёмин А.А. - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова (dyomin1940@mail.ru)

Demin, A.A. - PhD in Law, Associate Professor of Administrative Law, Moscow State University. MV Lomonosov

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.821

ДУДНИКОВ А.А. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Ключевые слова: местные Советы депутатов трудящихся; исполнительные комитеты (исполкомы); пленум местного Совета депутатов трудящихся; президиум местного Совета депутатов трудящихся; секции местного Совета депутатов трудящихся; предметы ведения депутатских секций; бюро секции депутатов трудящихся

В статье затрагивается вопрос об особенностях формирования и функционирования местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время и их взаимодействие с исполнительно-распорядительными органами. Показано, что в рассматриваемый период законодательство предусматривало фактически две функции Советов – представительскую и распорядительную. То есть Советы выступали как представительный орган местной власти и одновременно как исполнительно-распорядительный орган местной власти.

DUDNIKOV, A.A. FEATURES OF FORMATION AND FUNCTIONING OF LOCAL COUNCILS OF DEPUTIES AFTER THE GREAT PATRIOTIC

Keywords: local Councils of deputies, Executive committees (the Executive Committee); the plenary session of the local Council of people's deputies; the Presidium of the local Council of people's deputies; section of a local Council of deputies; the jurisdiction of the parliamentary sections; the section Bureau of workers' deputies war.

The article deals with the peculiarities of formation and functioning of local Councils of people's deputies in the postwar period and their interaction with Executive and administrative bodies. In the period under review the legislation envisaged in fact two functions of Councils - Executive, i.e. the Councils as a representative body of local government and Councils as an Executive body of the local authorities.

Внутреннее положение СССР после окончания Великой Отечественной войны определенным образом изменилось по ряду характеристик: демографическим, социальным, психологическим, ментальным и др. Война изменила состав и демографический базис общества, скорректировала систему ценностей советских людей. В результате, как отмечает ряд авторов, послевоенное общество можно идентифицировать как «социум, который

ориентирован на выживание». Тем не менее, несмотря на сложные условия, советское общество показало высокую жизнеспособность, причем это уже неоднократно имело место в отечественной истории.

Следует заметить, что организацию «выживания социума» в части принятия основных (векторных) решений послевоенного Советского Союза осуществляли местные власти, которую фактически олицетворяли, прежде всего, партийные инстанции. К тому времени в системе административно-командного управления уже давно ВКП (б) и ее подразделения на местах являли безусловное первенство во властеотношениях [1, с. 41]. Это отчетливо видно в решениях высших партийных инстанций, принятых в послевоенный период [2].

С формальной точки зрения местные Советы депутатов трудящихся, в лице их исполнительных органов, сохраняли свое значение. Через них, во-первых, партийные решения получали законную легитимность, и, во-вторых, именно местные Советы, собственно, и несли основную непосредственную текущую нагрузку по реализации внутренней социально-экономической и культурной политики.

В этом контексте нужно заметить, что послевоенное время изменило методы власти по осуществлению внутренней политики. Так, перестали проводиться партийные съезды. Что касается заседаний Политбюро, то они чаще носили случайный характер [3, с. 204].

К примеру, если XV съезд ВКП (б) был проведен в 1939 г., то XIX съезд лишь в 1952 году. Аналогичным образом можно говорить о развитии формальных властных структур - Советов депутатов трудящихся. Впрочем, здесь разрыв между выборами очередных Советов депутатов трудящихся всех уровней был заметно меньшим. В 1939-1940 гг. были проведены первые выборы в Верховный Совет СССР и в местные Советы депутатов трудящихся, а следующие выборы состоялись в 1946 г. - в Верховный совет СССР и в 1947, 1950, 1953 гг. - в местные Советы депутатов трудящихся. То есть, по сравнению с конституционным сроком, произошло его увеличение только на 2-3 года. Учитывая условия Великой Отечественной войны, очевидно, что это нельзя считать большим нарушением Конституции СССР.

Главным историческим контекстом жизни советского общества после окончания Великой Отечественной войны было восстановление разрушенного народного хозяйства, укрепление ее мощи [4], что неудивительно, имея в виду чудовищные разрушения, понесенные нашей страной в результате войны. Эта задача была первоочередной для всех уровней советской власти, включая, разумеется, и местные Советы депутатов трудящихся [5, с. 86].

В достаточно короткий срок были проведены выборы депутатов в Верховный Совет СССР, а в 1947-1948 гг. прошли выборы депутатов в местные Советы. Здесь же заметим, что до проведения этих выборов в СССР сохраняли свои мандаты депутаты местных Советов депутатов трудящихся, избранные в довоенное время, то есть в 1939-1940 гг.

Следует также заметить, что первая послевоенная избирательная кампания, развернувшаяся в конце 1945-начале 1946 г., подробно и однобоко (с преобладанием официоза и с восхвалением власти и лично тов. Сталина [6]) освещалась в средствах массовой информации, а также в научной литературе.

В частности, при описании первых послевоенных выборов в сибирских регионах типичным был следующий стиль: «Выборы проходили в обстановке небывалого трудового и политического подъема советских людей, вызванного великой победой над фашизмом. Трудящихся Сибири, как и весь советский народ, вдохновляли на новые успехи в мирном труде поставленные партией задачи восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства в первом послевоенном пятилетии. Начиная со 2 января 1946 г. в городах и селах Сибири проходят многолюдные предвыборные собрания, на которых выдвигаются кандидаты в депутаты Верховного Совета СССР, принимаются указы будущим депутатам, а также обсуждаются задачи послевоенной пятилетки и социалистические обязательства по их досрочному выполнению. Только в Кемеровской области в январе 1946 г. прошло более 3300 предвыборных собраний, на которых присутствовало около 450 тыс. избирателей и выступило почти 20 тыс. чел. Всего на территории Сибири было создано 66 избирательных округов по выборам депутатов в Совет Союза и 54 в Совет Национальностей. Новые округа были образованы на Дальнем Востоке, в Красноярском крае, в Кузбассе, в Тюменской области. Впервые избирали депутатов в Верховный Совет СССР трудящиеся Тувы, вошедшей в состав Союза ССР в 1944 г. Они послали одного депутата в Совет Союза и пять депутатов в Совет Национальностей Верховного Совета СССР. Своими кандидатами в депутаты сибиряки выдвинули лучших представителей, завоевавших доверие героическим трудом, подвигами на фронтах Великой Отечественной войны, зарекомендовавших себя в годы войны талантливыми руководителями и организаторами. Следует признать, что первые выборы стали действительно большим событием в СССР после окончания войны.

Численность избранных местных депутатов была достаточно большой. Так, в сельсоветы было избрано 1060746 депутатов, в поселковые Советы – 38994 депутата, в районные Советы – 140158, в городские Советы и районные (в городах) Советы – 151882, в окружные Советы – 871, в областные и краевые Советы – 9311 депутатов. Все указанные депутаты в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. (Конституцией РСФСР 1937 г.) относились к местным Советам депутатов трудящихся. Помимо них действовали также мандаты депутатов Верховных Советов союзных (4532 депутатов) и автономных (2320 депутатов) республик (включая РСФСР), а также депутаты Верховного Совета СССР (1338 депутатов), который в соответствии с конституционными нормами являлся высшим органом государственной власти в стране. В целом, таким образом, функционировала разноуровневая система Советов депутатов трудящихся. Следует отметить, что Великая Отечественная война не поколебала прочности этой реально действовавшей властной системы. Так, на всей территории, за исключением временно оккупированных и

прифронтовых, власть как была у Советов депутатов трудящихся, так и оставалась. По мере освобождения территории от немецко-фашистских захватчиков города, поселки, села возвращались под контроль местных Советов депутатов трудящихся, которые немедленно начинали работу по восстановлению жизнеобеспечения населенных пунктов по всем направлениям социально-экономической жизни.

В этой связи «всесоюзный староста», в частности, писал: «Уже самое количество депутатов, рассеянных по всему Советскому Союзу от Москвы до самых глухих уголков его, показывает, что Советская власть через депутатов может проводить и проводит действительно большие мероприятия, ибо этот актив, по существу говоря, охватывает все население чашей страны. И, наконец, он является неисчерпаемым источником для формирования государственных деятелей. Население, избирающее депутатов, поддерживает с ними непосредственную связь. Эта связь идет непрерывной цепочкой снизу доверху и делает Советскую власть своей родной властью. Советскую власть, может быть, и ругают иногда за то или другое неправильное действие отдельных ее представителей, но каждый понимает, что эта власть - своя, и если человек в чем-либо недоволен властью, то он это недовольство выражает, как своему близкому, желая устранить имеющиеся недостатки своей власти и сделать ее еще лучше. Критика недостатков в работе органов Советской власти идет непрерывно, и чем ниже мы спускаемся по государственной лестнице, тем эта критика более непосредственно касается руководителей отдельных звеньев советского аппарата. Критикуют не только в газетных статьях, но и устно на собраниях и митингах и в частных указаниях непосредственно депутатам» [7, с. 11]. Интересно, что данная работа была опубликована незадолго до окончания Великой Отечественной войны.

Тем не менее, как видно, М.И. Калинин, на этом не акцентировал внимание. В целом же эта брошюра, как нам представляется, была издана большим тиражом не случайно – страна возвращалась к мирной жизни, и населению нужно было напомнить о том, что власть Советов по-прежнему действует, по-прежнему нужна, по-прежнему сильна и т.д. Как нам представляется, такой подход следует признать правильным и необходимым, поскольку, как бы ни были заорганизованы местные Советы депутатов трудящихся, как бы они не находились во многом в фактическом подчинении от партийных структур и вышестоящих Советов депутатов трудящихся, но объективно местные Советы (особенно на сельском и поселковом уровне) действительно были народной властью. Депутатами становились известные избирателям люди, с которыми они контактировали ежедневно, и эта местная власть решала многие текущие вопросы повседневной жизни людей.

Особое значение деятельности Советов депутатов трудящихся советская власть придавала окраинным территориям и, прежде всего, на Западе, в прибалтийских республиках (Латвия, Литва, Эстония). Следует учитывать, что роль идеологического фактора и, соответственно, значимость структур ВКП (б) в этом проблемном для Кремля регионе была значительно меньше, чем в

центральных районах СССР. Поэтому среди населения большой авторитет могли иметь именно выборные органы власти, то есть Советы депутатов трудящихся.

Таким образом, можно констатировать, что Великая Отечественная война не внесла принципиальных изменений в существовавшие государственно-политические форму правления и устройство СССР – страна оставалась республикой и федерацией, а по политическому режиму являла собой авторитарно-тоталитарное государство с некоторыми демократическими институтами, которые, однако, имели во многом формальный характер. Укрепившийся еще до войны культ личности Сталина не был поколеблен и, более того, в целом, несколько усилился. По-прежнему действовала Конституция СССР 1936 г. [8] (соответственно и Конституция РСФСР 1937 г. [9]). Не претерпел изменений и конституционно-правовой институт местных Советов депутатов трудящихся, равно как и системы Советов в целом.

Вместе с тем советское общество трансформировалось с морально-психологической точки зрения – так, люди в меньшей степени боялись высказывать критику в связи с экономическими и иными проблемами, которые не могли в должной мере решать власти. При этом на выборах в местные Советы депутатов трудящихся (1947, 1951 гг.) выдвигаемые кандидаты в депутаты «нерушимого блока коммунистов и беспартийных» имели абсолютную поддержку избирателей, что даже с учетом заорганизованности и безальтернативности этих выборов свидетельствовало о поддержке в целом советской власти. В значительной мере, это можно объяснить тем, что депутатами местных Советов депутатов трудящихся становились в большинстве своем известные жителям городов и сел люди, и от них во многом зависело решение массы вопросов местного значения.

Особенно это было важно в связи с тем, что декларировалась задача восстановления разрушенного войной народного хозяйства, в процессе реализации которой местные Советы депутатов трудящихся принимали меры, позволявшие при всех трудностях и недостатках последовательно повышать жизненный уровень населения.

Литература и источники

1. Смирнова К.С. Местные Советы депутатов трудящихся в советском государстве периода «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 41.
2. Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР. 1945-1953 / Составители О.В. Хлевнюк, И. Горлицкий, Л.П. Кошелева, АИ. Минюк, М.Ю. Прозументиков, Л.А. Роговая, С.В. Соменова. М., РОССПЭН, 2002.
3. Пиманов А.С. Массовое сознание и политический режим в 1945–1953 гг.: (На примере Тюменской области) // История Советской России: новые идеи, суждения. Ч. II. Тюмень, 2000. С. 204.

4. См.: Турицын И.В. Рубль как фундаментальная основа российской государственности (историософские заметки) // Современная научная мысль. 2013. №6. С.6-30.
5. Хомякова Н.В. Социальная политика советского государства и ее реализация на Южном Урале после окончания Великой Отечественной войны: 1945-1953 гг. Дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2007. С. 86.
6. Карпинский В.Н. Общественное и государственное устройство в СССР. М., 1948; Чередова В.А. Сталинский блок коммунистов и беспартийных на первых выборах в Верховный Совет СССР. М., 1948; Чесноков Д.И. Советское социалистическое государство. М., 1952; Аскеров А.А. Очерки истории советского строительства. М., 1953; Лужин А.В. Городские советы депутатов трудящихся. М., 1954; Бахмуров П.В. Советская избирательная система. М., 1955; Кравцов Б.П. Советская избирательная система. М., 1953; Слепов Л.А. Подбор кадров, их выдвижение и расстановка. М., 1953 и др.
7. Калинин М.И. Могущество советского государства. М.: Госполитиздат, 1945. С. 11.
8. Конституция СССР 1936 г. М.: Госюриздат, 1947.
9. Конституция РСФСР 1937 г. М.: Госюриздат, 1950.

Дудников А.А. - Федеральный судья Тракторозаводского районного суда г. Волгограда (Тел. 8 9173182777)

Dudnikov, A.A. - Federal judge of the tractor factory district court, Volgograd, Volgograd region
