

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КРАСНОДАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ФИЛИАЛ**

**СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ,  
ПОСВЯЩЕННЫХ ДНЮ РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

**(Ставрополь, 8 февраля 2013 года)**

**Часть 1**

**Ставрополь  
СФ КрУ МВД России  
2013**

УДК 34  
ББК 67  
С 74

С 74 Сборник научных статей, посвященных Дню российской науки (Ставрополь, 8 февраля 2013г.). – Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2013. – Ч.1. –196с.

Издание посвящено исследованиям проблем, вынесенных на обсуждение участников научных мероприятий, состоявшихся в связи с празднованием Дня российской науки. Рассчитано на научных работников, преподавателей, студентов, широкую аудиторию читателей.

УДК 34  
ББК 67

© СФ КрУ МВД России, 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Аванесова А.А.</b> Проблемы соблюдения прав человека при борьбе с незаконной миграцией.....	5
<b>Аветисян А.Д.</b> Особенности доказывания в досудебном производстве.....	12
<b>Аветисян Р.Р.</b> Изучение правоповедения в медицинских вузах как фактор повышения правового образования молодежи (на примере СОГМА).....	17
<b>Багаева А.А.</b> Адиль-Гирей Кешев о правовом воспитании народов Кавказа	19
<b>Бегзаян А.С.</b> Административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти РФ.....	22
<b>Белик С.Н.</b> Понятие проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел.....	24
<b>Белявский Д.С.</b> Взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями: теория и реальность.....	26
<b>Бородин Е.К., Ткаченко А.Е.</b> Политические и правовые основы разработки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.....	31
<b>Василькова Ю.В., Новосельцева А.П.</b> Инвестирование как основное направление развития рекреационного туризма.....	36
<b>Волосатова О.А.</b> Феномен Интернета как социокультурный вызов.....	39
<b>Вышеславова Т.Ф.</b> К вопросу о правовой защите прав работников.....	43
<b>Галда М.В.</b> Взаимодействие добровольных народных дружин с органами полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: история и современность.....	49
<b>Горяникова Т.В.</b> Оперативно-розыскные мероприятия в сфере с незаконным оборотом наркотических средств и обстоятельства, способствующие приобщению к наркотикам и повышающие риск заболевания наркоманией.	55
<b>Гринев В. В.</b> О некоторых проблемах подготовки кадров художественной самодеятельности в советские годы.....	60
<b>Гриценко А.В.</b> Правовая политика в области формирования правового сознания и правовой культуры молодежи.....	66
<b>Довголюк Н.В.</b> «Семейные суды» в профилактике преступлений против несовершеннолетних: опыт, проблемы и перспективы координации.....	70
<b>Доценко К., Бородин Е.К.</b> Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.....	72
<b>Димитров А.Н.</b> О практике разработки регионального законодательства в сфере профилактики преступлений и административных правонарушений в жилом секторе.....	75
<b>Жигалова А.</b> Проблема незарегистрированных браков.....	83
<b>Жуков А.П.</b> Соотношение правоприменения, правособлюдения и правообеспечения в административном праве.....	87
<b>Закаляпин Д.В.</b> Некоторые аспекты использования результатов ОРД.....	92
<b>Зиньковский В.В.</b> Взаимодействие органа дознания и следователя в ходе раскрытия и расследования преступлений по «горячим следам».....	95

<b>Золоева З.Т.</b> Некоторые правовые проблемы информатизации Республики Северная Осетия Алания.....	101
<b>Иванченко Е.А.</b> К вопросу об актуальности анализа эволюции российского уголовного права.....	104
<b>Искандарян А.А.</b> Особенности формулировки понятий чести и достоинства в текстах права и СМИ.....	106
<b>Ионова А.Ч., Карибджанян А.С.</b> Повышение уровня квалификации трудовых ресурсов как основа модернизации экономики Северо-Кавказского региона.....	109
<b>Истомин П.А.</b> Проблемы возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях.....	112
<b>Канунникова Н.Г.</b> Теоретико-правовые аспекты специальных принципов административного процесса.....	118
<b>Кириянова М.П.</b> Особенности использования полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений, посягающих на половую свободу и половую неприкосновенность личности.....	121
<b>Кириянова М.П.</b> Нужна ли нам стадия возбуждения уголовного дела?.....	127
<b>Клиндух Е.Р.</b> Исполнение приказа как обстоятельство, исключающее преступность деяния: правовые коллизии.....	130
<b>Крапивин С. В.</b> Предмет злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности (ст.177 УК РФ).....	134
<b>Кудашева А.</b> Правовые проблемы прав супругов при наследовании.....	147
<b>Кулькина И.В., Н.А. Торопчин</b> Взаимодействие гражданского общества и правоохранительных органов в обеспечении защиты прав человека.....	156
<b>Кумышева М.К.</b> Понятие и условия эффективности правового стимулирования и правового ограничения.....	161
<b>Лифанова Л.Г.</b> Совершенствование института прекращения уголовного преследования.....	164
<b>Любенкова Е.П.</b> Проблемы развития и регулирования рынка труда в СКФО.....	172
<b>Любенкова Е.П. Федичкина М.Н.</b> Регулирование миграционных процессов в СКФО.....	175
<b>Любенкова Е.П., Кабардокова З.</b> Межрегиональный ресурсный центр – пилотный проект государственного кадрового агентства в СКФО.....	178
<b>Малыхина М.А.</b> Проблемы инвестирования экономики регионов Юга России.....	182
<b>Малашенко М.С.</b> Нормативное закрепление и социальные индикаторы государственной политики в области развития молодежной физической культуры и спорта.....	185
<b>Мантикова А. И.</b> Проблемы социально экономического развития Северо-Кавказского федерального округа.....	189
<b>Мантикова А. И.</b> Инвестиционный потенциал и особенности осуществления предпринимательской деятельности в Ставропольском крае.....	192

*А.А. Аванесова*  
*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин*  
*Ставропольского филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ*  
*кандидат юридических наук*

## **ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ БОРЬБЕ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ**

Объем миграции и обстоятельства, при которых она происходила на постсоветском пространстве, были принципиально новыми для всего мирового сообщества. Возникла особая социальная категория населения, характеризующаяся целым спектром специфических проблем. Потребовались качественно новые нормативно-правовые акты. В связи с возникновением и развитием законодательства, регулирующего пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, обозначились проблемы, возникающие при незаконной миграции. Поскольку изначально наше миграционное законодательство развивалось в связи с возникновением вынужденной миграции, то потребовалось принятие актов, регулирующих пребывание иностранцев и наших бывших соотечественников, которые так и не успели обозначить свою гражданскую принадлежность, на территории Российской Федерации.

Актуальность вопросов борьбы и противодействия незаконной миграции в настоящее время не вызывает сомнений. Нарушение миграционных правил характеризуется высокой латентностью и внезапным возникновением, следовательно, определить точное количество мигрантов на территории Российской Федерации практически невозможно. Большинство иностранных граждан и лиц без гражданства въезжают в Российскую Федерацию на законных основаниях, но в период пребывания на территории Российской Федерации утрачивают основания для пребывания, в результате чего и признаются незаконными мигрантами. Меры ограничительного характера для мигрантов вводятся и в Европе. Причем они распространяются и на тех граждан, кто ходатайствует о предоставлении убежища. Рассмотрим некоторые из них.

18 февраля 2003 года Совет Европы принял Регламент «Дублин II», устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, которое несет ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов гражданином третьей страны<sup>1</sup>. Он представляет собой механизм возложения ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища на одно государство-

---

<sup>1</sup> Постановление Совета ЕС №343/ 2003 об установлении критериев и механизмов для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов гражданином третьей страны, Official Journal of the European Union, February 25 L50/1 Dublin II.

член. Подобно предшествующему инструменту - Дублинской конвенции<sup>2</sup> от 15 июня 1990 г., она устанавливает иерархию критериев для определения ответственного государства-члена и направлено на то, чтобы гарантировать, что каждое ходатайство, поданное в пределах ЕС, будет рассмотрено каким-либо государством-членом, а также на предотвращение многократной подачи ходатайств и вторичных перемещений лиц, ищущих убежища на территории Европейского Союза. Эти критерии изложены в главе III Регламента и по приоритетности обозначены следующим образом:

а) государство, где проживает член семьи, который имеет статус беженца или чье ходатайство о предоставлении убежища находится на стадии рассмотрения,

б) государство, которое выдало заявителю вид на жительство или визу, или чья граница была им нелегально пересечена,

в) в случае, когда обстоятельства, указанные выше, не имеют места, если заявитель, въезжает на территорию государства-члена, где он освобождается от необходимости иметь визу, то это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайства. В случае если неприменим ни один из вышеупомянутых критериев, то ответственность за рассмотрение ходатайства несет первое государство-член, в котором оно было подано.

Серьезную обеспокоенность у правозащитников вызывают такие предложения комиссии ЕС, как рассматривать заявления на убежище и статус беженца в непосредственной близости от конфликта, а лучше за пределами ЕС, создание списка «безопасных стран», граждане которых не могут претендовать на убежище в странах ЕС, репатриация нелегальных мигрантов, содействие в обустройстве депортированных лиц в государствах, которые они покинули, соглашения о реадмиссии со странами, где отсутствует демократический режим<sup>3</sup>.

Приведенные факты свидетельствуют о наметившейся в современной иммиграционной практике тенденции к игнорированию базовых норм Конвенции 1951г. о статусе беженцев. Ограничение контингента потенциальных беженцев, отказ от оценки реальных обстоятельств исхода (концепция безопасной страны), стремление к соглашениям о реадмиссии лиц, ищущих убежище на территории транзитных для них стран – все это свидетельствует о примате региональных механизмов и узкоевропейских интересов по отношению к универсальным международно-правовым стандартам прав человека.

Каждая договаривающаяся сторона сохраняет за собой право отказать во въезде заявителю, ходатайствующему о предоставлении убежища, или выслать его в третье государство на основании своих национальных законов и в соответствии со своими международными обязательствами.

---

<sup>2</sup> Official Journal of the European Union. August 19. 1997.

<sup>3</sup> Ястребова, А.Ю. Вынужденная миграция и международное право/ А.Ю. Ястребова // Отечественные записки.- 2004. - № 4.

Российское законодательство не дает четкого понятия деятельности по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции. Актуальным является и вопрос об органах исполнительной власти, на которые возлагается обязанность по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции.

Незаконная миграция определяется как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. И если иностранный гражданин на территории Российской Федерации защищен национальным паспортом, то лицо без гражданства оказывается в весьма уязвимом положении<sup>4</sup>.

Специфика регламентации правового положения лиц без гражданства в законодательстве Российской Федерации обусловлена применяемым принципом дифференцированного правового регулирования. Федеральное законодательство определяет правовой режим лиц без гражданства и иностранных граждан в зависимости от времени нахождения их на территории Российской Федерации (временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание). Наиболее благоприятный правовой режим установлен в отношении постоянно проживающих в Российской Федерации лиц без гражданства и иностранных граждан; статус этих лиц в наибольшей степени (за минимальными исключениями) соответствует правовому статусу российских граждан. Статус лиц без гражданства, временно пребывающих или временно проживающих в Российской Федерации, не менее благоприятен, чем статус иностранных граждан при тех же условиях<sup>5</sup>. Однако, на практике большинство лиц без гражданства и являются одними из главных нарушителей миграционного законодательства. И тут мы сталкиваемся с проблемой, что при выявлении таких лиц и применении к ним мер административной ответственности, уполномоченные органы зачастую не учитывают все обстоятельства пребывания таких граждан на территории Российской Федерации. В результате, права этих лиц нарушаются.

Одним из основных направлений нейтрализации развития криминогенной обстановки среди иностранных граждан и лиц без гражданства и стабилизации обстановки в сфере миграции в условиях мирового финансового и экономического кризиса является целенаправленное совершенствование законодательства Российской Федерации, оказывающее

---

<sup>4</sup> Баранов, А.Г. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции/ А.Г. Баранов // Государственная власть и местное самоуправление.-2009.- №8.

<sup>5</sup> Плюгина, И.В. О статусе апатридов и сокращении безгражданства/ И.В. Плюгина // СПС Консультант Плюс.- 2011.

существенное влияние на процессы, происходящие в сфере миграции, обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации, формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства.<sup>6</sup>

В связи с тем, что иностранцы и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство на территории Российской Федерации являются нашими бывшими соотечественниками, то необходимо при привлечении их к ответственности учитывать все обстоятельства нарушения ими миграционного законодательства.

Одним из примеров может служить кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда Гражданин республики Армения вступил в брак с гражданкой России и 08.12.2008 года сдал заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание. 08.04.2009 года ему было отказано в выдаче разрешения на временное проживание в соответствии с п.п.4п.1 ст.7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Он обжаловал данный отказ в городском суде, где ему было отказано в удовлетворении требований, и обратился в Ставропольский краевой суд с кассационной жалобой<sup>7</sup>.

Норма закона, на которую ссылалось Управление Федеральной миграционной службы, определяет одно из оснований отказа выдачи разрешения на временное проживание - сообщение иностранным гражданином или лицом без гражданства заведомо ложных сведений или предоставление подложных документов. Так, согласно учета ИБД-ф ГИАЦ МВД России в отношении указанного гражданина, имелись сведения о привлечении его к административной ответственности 18.05.2005г. по ст.18.8 КоАП РФ за несоблюдение установленных правил пребывания. Однако, в соответствии ст. 4.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Поскольку с момента привлечения к административной ответственности до момента подачи им заявления прошел срок, превышающий один год, то данный гражданин не считается привлекавшимся к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части нарушения режима пребывания.

---

<sup>6</sup> Правонарушения в сфере миграции/Под ред. А.С. Прудникова.-М.: Юнити -Дана, 2010. - 135 с.

<sup>7</sup>Сборник СРОБО «Вера, Надежда, Любовь» «Обзор судебной практики». Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 01.09.2009 (вступило в законную силу 01.09.2009 года). Дело № 33А-752/2009 (извлечение). Пятигорск. 2010.

Кроме того, данный гражданин прибыл на территорию Российской Федерации на законных основаниях к своей супруге, являющейся гражданкой Российской Федерации. Эти обстоятельства должны были выясняться судом, поскольку в соответствии с п.2. ст.8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (от 4 ноября 1950 г.) вмешательство со стороны публичных властей в осуществлении права на уважение семейной жизни не допускается, за исключением, когда такое вмешательство предусмотрено законом.

В данном случае мы видим, что суд применил Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод в совокупности с Кодексом об административных правонарушениях. Вообще, в практике Европейского суда лицо, ищущее убежище, даже если оно незаконно прибыло на территорию европейского государства и незаконно там находится, и беженец - равнозначные понятия. Этот вывод позволил сделать анализ некоторых наиболее ярких дел, рассмотренных Европейским судом. Например, дело Соринг против Великобритании (7.07.1989г.) наглядно иллюстрирует применимость ст. 3 Европейской конвенции к ситуациям, связанным с депортацией. Жалоба была направлена против решения британских властей об экстрадиции заявителя в США, где ему грозила смертная казнь за убийство при отягчающих обстоятельствах. Заявитель утверждал, что действия Великобритании противоречат статье 3 Конвенции, т.к. как сама смертная казнь, так и её ожидание подпадают под понятие пыток или бесчеловечного обращения.

В своем решении Европейский суд отметил следующее: тот факт, что решение о применении смертной казни не находится во власти государства ответчика, не может полностью или частично освободить его от ответственности, согласно ст. 3, за предсказуемые последствия экстрадиции. Суд заключил, что решение государства- участника Конвенции о выдаче может явиться нарушением статьи 3 и в силу этого повлечь ответственность государства в соответствии с Конвенцией, если имелись веские основания полагать, что выданное лицо столкнется с реальным риском подвергнуться пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию в запрашивающей его экстрадиции стране.

Исполняя решение Европейского Суда по делу Соринг, Великобритания отказалась от выдачи властям США до тех пор, пока не получила от последних официальных заверений в том, что в соответствии с договором об экстрадиции 1972 г., в отношении заявителя не будет возбуждено уголовного преследования по преступлениям, караемым смертной казнью.

Несмотря на то, что дело Соринг касалось не просто высылки иностранца, а экстрадиции преступника, принципы, заложенные Судом в его решении по этому делу, имели фундаментальное значение для дальнейшего применения Конвенции ко всем ситуациям, касающимся высылки иностранцев, и, соответственно, применения Конвенции для косвенной защиты права на политическое убежище. Таким образом, положения

Европейской Конвенции распространились на предмет, регулирующийся главным образом в рамках Женевской Конвенции 1951 г.<sup>8</sup>

Наличие действенного механизма контроля за соблюдением Европейской Конвенции, а также абсолютный характер некоторых закрепленных в ней прав приводит к тому, что предоставляемая в её рамках защита от депортации является подчас более эффективной, чем защита, предоставленная Женевской Конвенцией 1951г. Рассмотрим наиболее известный пример нарушения ст. 3 Европейской Конвенции.

Чахал против Великобритании (15 ноября 1996 г.). После получения приказа о высылке заявитель обратился к британским властям с просьбой о политическом убежище, утверждая, что, если его депортируют в Индию, он станет жертвой пыток и преследований. Эта просьба была отклонена британскими властями на основании ст.33 Женевской конвенции 1951г.

Статья 33 часть 1 предусматривает запрет депортации беженца в страну, в которой его жизнь и свобода подвергаются опасности вследствие его расовой или религиозной принадлежности, или принадлежности к определенной социальной группе, или вследствие его политических убеждений. Однако часть 2 ст. 33 предусматривает исключение из данного запрета в том случае, если есть разумные основания считать, что лицо представляет угрозу национальной безопасности страны, в которой оно находится. Европейский суд удовлетворил жалобу заявителя, применив ст.3 Европейской конвенции.

Следующий пример, касается нарушения ст.1.Протокола №1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В данной статье идет речь о защите собственности.

Лоизиду против Турции - г-жа Лоизиду, которая в результате интервенции была вынуждена оставить свои земли в северной части острова (Кипр), подала в Европейский Суд жалобу на нарушение ст. 1 Протокола №1 из-за существующих по вине Турции препятствий к владению её собственностью. Суд вынес по делу три решения:

23 марта 1995г. решение касалось исключительно предварительных возражений правительства относительно компетенции Суда;

18 декабря 1996г. относительно существа дела – в нем суд констатировал нарушение Турцией ст. 1 Протокола №1<sup>9</sup>;

27 июля 1998г. вынесенное судом решение касалось справедливой компенсации за ущерб, нанесенный в результате нарушения конвенции.

Как правило, лица, ищущие убежища, прибывают в страны, где они это убежище могут получить незаконно. И здесь очень важно не нарушить права

---

<sup>8</sup> Лобов, М.Б. Вопросы применения Европейской конвенции. Гарантии имущественных прав. Защита беженцев Контроль за исполнением решений Европейского суда./ М.Б. Лобов // Сборник докладов / отв. ред. Н.Ф. Штильмарк М., 2001.- С. 98.

<sup>9</sup> Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20.03.1952. Собрание законодательства РФ.- 2001.- №2.

тех граждан, которые являются фактическими беженцами и в то же время соблюсти государственные интересы, которые могут быть нарушены, если лицо представляет непосредственную потенциальную опасность для государства и нарушает миграционное законодательство. Так, лица, прибывающие в нашу страну в порядке, не требующем получения визы, не проходят какой-либо контроль. То есть неизвестно, является ли он преступником в своей стране или нет, страдает ли он какими-либо заболеваниями или нет и так далее. Лица, совершившие уголовные преступления и отбывающие наказания в местах лишения свободы, также бесконтрольно могут оставаться в Российской Федерации, и здесь также отсутствует какой-либо учет. Вместе с тем, миграционные органы зачастую отказывали в предоставлении убежища или предоставлении статуса беженца тем гражданам, которые действительно подпадали под эту категорию из-за обстоятельств, вынудивших их покинуть место своего прежнего жительства. Миграционные органы Российской Федерации, опираясь на зарубежный опыт, должны учитывать следующее.

При принятии решения об отказе в предоставлении статуса беженца и в дальнейшем при принятии решения о депортации, необходимо проверить, не было ли возбуждено преследование в отношении данного лица для того, чтобы не был нарушен принцип non-refoulement.

Важно учесть не только непосредственное получение статуса беженца кем-либо из членов семьи ходатайствующего, но и сам факт обращения за получением статуса. Это даст возможность еще раз более детально исследовать все обстоятельства исхода.

Во многих развитых странах существует специальный апелляционный орган, рассматривающий жалобы на отказ миграционных органов в признании беженцем. На наш взгляд, целесообразно создать подобный орган и в Российской Федерации. Так как многие лица, ходатайствующие об убежище и получившие отказ, могут обратиться только в суды общей юрисдикции, эффективная защита их специфических прав вызывает большие сомнения.

Мигранты – вынужденные они или незаконные, обладают правами, которые должны соблюдаться и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и при рассмотрении их просьб и после удовлетворения последних. Уважение прав человека является необходимым условием, как предотвращения сегодняшних потоков незаконной миграции, так и решения связанных с ней проблем.

*А.Д. Аветисян*  
*профессор кафедры уголовного процесса*  
*СФ КрУ МВД РФ*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

В настоящий период времени борьба с преступностью является одной из важных задач Российского государства. Важным процессуальным средством в такой борьбе следует считать деятельность органов предварительного расследования по доказыванию в досудебных стадиях уголовного процесса, которая позволяет следователю и дознавателю эффективно расследовать и раскрывать преступления.

Выявление сведений, имеющих значение доказательств, составляет основу уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования. В связи с этим в уголовно-процессуальном законе значительная часть норм регулирует порядок собирания, проверки и оценки доказательств о событии преступления, лице, его совершившем и иных обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения уголовных дел.

В теории уголовного процесса проблемы доказывания занимают одно из центральных мест. Актуальность этих проблем обусловлена тем, что они теснейшим образом связаны с практической деятельностью органов дознания, следователя и прокурора, направлены на борьбу с преступностью, защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а так же защиту личности, от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Важно отметить, что к изучению проблем доказывания обращались многие авторы. В отечественной юридической литературе существует достаточно много монографических работ, посвященных различным теоретическим и практическим аспектам применения института доказывания. Существенный вклад в развитие теории доказательств внесли следующие российские ученые-правоведы: А. Анисимов<sup>10</sup>, Б.Т. Безлепкин<sup>11</sup>, А.В. Белоусов<sup>12</sup>, В.М. Быков<sup>13</sup>, Л.Е. Владимиров<sup>14</sup>, А.Н. Е.А. Доля<sup>15</sup>, В.А.

---

<sup>10</sup> Анисимов А. Допустимость доказательств // Законность. 2007. № 10. С. 35-37.

<sup>11</sup> Безлепкин Б.Т. Проблемы уголовно-процессуального доказывания // Сов. гос. и право. 1991. № 8. С.98-105.

<sup>12</sup> Белоусов А.В. Процессуальное закрепление доказательств при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2001.

<sup>13</sup> Быков В.М. Истребование сведений о телефонных контактах как процессуальное действие по собиранию доказательств // Российская юстиция. 2008. № 9. С. 6-11.

<sup>14</sup> Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах. Тула, 2000.

<sup>15</sup> Доля Е.А. Результаты оперативно-розыскной деятельности нельзя придавать статус доказательств // Российская юстиция. 2007. № 6. С. 38-42.

Лазарева<sup>16</sup>, Рыжаков<sup>17</sup>, Г.К. Смирнов<sup>18</sup> и ряд других ученых. Надо признать, что проблемы доказывания в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования многоплановы. Это объясняется тем, что доказывание органами предварительного расследования осуществляется комплексно с использованием различных процессуальных средств.

В данном выступлении следует остановиться на отдельных проблемах доказывания, которые возникают в практике деятельности дознавателя и следователя.

В процессе изучения практики назначения экспертиз в стадии предварительного расследования необходимо констатировать наличие отдельных проблем, связанных с доказыванием по уголовному делу.

Экспертиза выступает в качестве эффективного средства установления обстоятельств по уголовному делу. Она позволяет использовать в процессе расследования уголовных дел весь арсенал современных научно-технических средств и является основным каналом внедрения в следственную практику достижений научно-технической революции. Однако, несмотря на применение самых перспективных и современных методик, экспертиза не будет средством доказывания в том случае, если были допущены существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации при назначении и производстве экспертиз в уголовном судопроизводстве.

Заключение эксперта не имеет никаких преимуществ перед другими доказательствами и подлежит обязательной оценке следователем или дознавателем. На каких бы точных научных данных не был основан экспертный вывод, он не может считаться обязательным для органов предварительного расследования, и подлежит обязательной оценке с точки зрения допустимости, относимости и достоверности.

Действенным способом проверки и оценки заключение эксперта является его допрос, предметом которого необходимо считать разъяснение им его выводов и уточнение данного им заключения.

Значение оценки заключения эксперта очень велико, так как по ее результатам заключение может быть включено в число доказательств; может быть признано неполным или недостаточно ясным, что может повлечь за собой назначение дополнительной экспертизы. Следователь или дознаватель может признать заключение эксперта необоснованным, противоречащим другим доказательствам, имеющимся в уголовном деле.

Таким образом, заключение эксперта требует особой тщательной проверки и оценки, является одним из видов доказательств и играет важную

---

<sup>16</sup> Лазарева, В.А. Проблемы доказывания в современном уголовном процессе России: учеб. пособие / Самар. гос. ун-т. Самара: Самар. ун-т, 2007. 302 с.

<sup>17</sup> Рыжаков, А.П. Собираение (проверка) доказательств. Показания как средство доказывания: науч. практ. рук. М.: Экзамен, 2007. 349 с.

<sup>18</sup> Смирнов Г.К. Понятие, сущность и структура предмета доказывания по уголовным делам // Российская юстиция. 2007. № 10. С. 56-59.

роль в ходе предварительного расследования.

Для решения отдельных проблем, связанных с назначением и производством судебных экспертиз необходимо внести изменения в уголовно-процессуальное законодательство РФ.

По действующему уголовно-процессуальному законодательству РФ экспертиза не назначается до возбуждения уголовного дела. Однако, в отдельных случаях в стадии возбуждения уголовного дела возникает необходимость в установлении причины смерти потерпевшего, в установлении фактов: является ли оружие огнестрельным и пригодным для стрельбы, является ли данное вещество наркотическим, а также в ряде других случаев необходимы специальные познания эксперта и его заключение для установления оснований возбуждения уголовного дела. В этой связи необходимо дополнить уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации и предусмотреть возможность проведения экспертизы до возбуждения уголовного дела. Это позволило бы правильно принимать решения, связанные с квалификацией преступления, и обосновано принимать решения о возбуждении уголовных дел.

В этой связи ст. 195 УПК РФ необходимо дополнить частью 5 и изложить её в следующей редакции:

«В исключительных случаях необходимости принятия законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела следователь, дознаватель и прокурор вправе назначить экспертизу до возбуждения уголовного дела».

Анализ следственной практики назначения и производства судебных экспертиз показывает, что следователь или дознаватель перед принятием процессуальных решений по уголовному делу оценивает заключение эксперта и выясняет, не противоречит ли оно совокупности других доказательств, собранных в предусмотренном законом порядке, и изучают возможность назначения повторной экспертизы, а также анализируют необходимость назначения дополнительной экспертизы.

Для более четкой регламентации этих ситуаций важно законодательно закрепить возможность принятия решений по уголовному делу, принимаемых дознавателем и следователем на основе заключения эксперта.

Статью 80 УПК РФ следует дополнить частью 3 и изложить её в следующей редакции:

«Заключение эксперта не имеет для дознавателя, следователя и суда заранее установленной силы и в случае его противоречия совокупности доказательств, собранных по уголовному делу дознаватель, следователь и суд вправе не принимать заключение эксперта к своему сведению. При отклонении заключения эксперта следователь и дознаватель обязаны обосновать свое решение соответственно в обвинительном заключении или обвинительном акте, а суд должен аргументировать свое решение в приговоре, определении или постановлении».

Кроме этого, целесообразно совершенствовать уголовно-

процессуальное законодательство РФ в части расширения прав потерпевшего при назначении и производстве экспертиз. Несмотря на то, что имущественный, моральный и физический вред причиняется потерпевшему, в уголовно-процессуальном законе больше прав при назначении и производстве экспертиз у подозреваемого и обвиняемого, чем у потерпевшего, что не позволяет потерпевшему обеспечивать защиту своих прав и законных интересов и влиять на процесс доказывания, осуществляемого дознавателем или следователем.

Для создания соответствующих предпосылок для реализации прав потерпевшего и защиты прав его законных интересов при назначении и производстве экспертиз, необходимо расширить права потерпевшего и предусмотреть дополнительно следующие права: ходатайствовать о внесении в постановление о назначении судебной экспертизы дополнительных вопросов эксперту и присутствовать с разрешения следователя при производстве судебной экспертизы, давать объяснения эксперту.

В этой связи часть 2 ст. 198 УПК РФ необходимо изложить следующим образом:

«Свидетель и потерпевший, в отношении которых производилась экспертиза, вправе пользоваться правами, предусмотренными пунктами 1, 2, 4-6 части 1 ст. 198 УПК РФ».

Важно выделить отдельные проблемы, возникающие при реализации следователем или дознавателем данных, полученных оперативно-розыскным путем в ходе производства по уголовному делу.

Анализ практики проведения оперативно-розыскных мероприятий, с помощью которых получены предметы и документы, и использование их в уголовно-процессуальной деятельности следователем и дознавателем показывает, что законодатель в уголовно-процессуальном законе не предусмотрел порядка их введения в качестве доказательств по уголовному делу для принятия процессуальных решений.

Для совершенствования уголовно-процессуального законодательства РФ и практики его правоприменения необходимо дополнить ст. 81 УПК РФ частью шестой и изложить её в следующей редакции:

«Предметы и документы, полученные в результате оперативно-розыскных мероприятий, необходимо проверить процессуальным путем. С этой целью следователь, дознаватель проводят осмотр предметов и документов или другие следственные действия и в случае, если они отвечают требованиям, предъявляемым для доказательств, выносят постановление о приобщении их к уголовному делу в качестве доказательств».

Обобщение практики проведения сотрудниками оперативно-розыскных мероприятий на основании поручения следователя позволяет отметить, что оперативные работники не всегда информируют следователя о результатах этих мероприятий, в уголовно-процессуальном законодательстве РФ не предусмотрено документа, который необходимо составить сотруднику оперативно-розыскного подразделения после проведения розыскных и

оперативно-розыскных действий. В основном оперативные сотрудники в этих случаях составляют рапорт и направляют его следователю.

Для обеспечения правильного применения уголовно-процессуального закона органом дознания при выполнении отдельных поручений следователя о проведении оперативно-розыскных и розыскных мероприятий, следует дополнить частью 2 статью 40 УПК РФ и изложить её в следующей редакции:

«Органы дознания уполномочены проводить розыскные и оперативно-розыскные мероприятия по отдельному поручению следователя и незамедлительно после их выполнения информировать следователя справкой о результатах их проведения».

В ходе расследования уголовных дел сотрудники оперативно-розыскных подразделений представляют следователю сведения, полученные негласным путем, которые могут быть использованы при принятии процессуальных решений по уголовному делу. Для обоснования решения следователю необходимо эти сведения проверить процессуальным путем, произвести их оценку и использовать при выборе направления расследования, привлечении лиц к уголовной ответственности и подведении итогов предварительного расследования. В части 1 ст. 86 УПК РФ следует сделать дополнение следующего содержания: «При проведении предварительного расследования следователь вправе использовать данные, полученные оперативно-розыскным путем после их проверки и оценки с помощью процессуальных средств».

Совершенствование уголовно-процессуального законодательства РФ, направленное на устранение проблем доказывания, возникающих в досудебных стадиях уголовного процесса, позволит органам предварительного расследования правильно принимать решения по уголовным делам, которые находятся у них в производстве.

**Р.Р. Аветисян**  
*старший преподаватель кафедры социальных,  
гуманитарных наук ФБГОУ ВПО  
«Северо-Осетинская государственная медицинская академия»,  
докторант кафедры педагогики и психологии  
Северо-Осетинского госуниверситета  
имени К.Л.Хетагурова  
кандидат педагогических наук*

## **ИЗУЧЕНИЕ ПРАВОВЕДЕНИЯ В МЕДИЦИНСКИХ ВУЗАХ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ МОЛОДЕЖИ (на примере СОГМА)**

Видный общественный деятель, профессор Леонид Рошаль не раз отмечал кризисные явления в сфере высшего медицинского образования, связанные с непониманием азбучных правовых истин здравоохранения. Это подчеркивает необходимость улучшения качества преподавания правоведения. Изучение правоведения в медицинских вузах является важнейшим фактором повышения правового образования молодежи. Знание тех или иных вопросов права во многом поможет молодому специалисту лучше ориентироваться в различных профессиональных ситуациях.

Данное положение дел очень образно иллюстрирует следующий факт. На состоявшейся 28 января 2011 года на базе Северо-Кавказского многопрофильного медицинского центра в г. Беслане международной научно-практической конференции «Новое в анестезиологии, реанимации и хирургии», адвокат из Великобритании Ричард Даниэль сказал: «Здесь собралась высокопрофессиональная аудитория. Думаю, и я почерпну для себя многое для применения на практике норм права в медицинской сфере».

В Северо-Осетинской государственной медицинской академии (СОГМА) сегодня накоплен определенный опыт работы по названному выше направлению. Под руководством ректора, доктора медицинских наук, профессора Т.М.Гатагоновой сотрудники кафедры социальных и гуманитарных дисциплин (зав. кафедрой, д.м.н., профессор З.Р.Аликова, профессор С.Р.Чеджемов и доцент К.К.Фидарова) в течение ряда лет работают в соответствии с инновационной методикой преподавания. Курс «Правоведение» является неотъемлемой частью учебно-воспитательного процесса.

Накопленный ими опыт работы позволяет выделить ряд особенностей, связанных со свойственной спецификой осуществления учебной деятельности. Следует отметить адаптированность учебно-воспитательного процесса к современным образовательным реалиям и технологиям и необходимость мониторинга качества образования.

Обучение правоведению рассматривается как длительный и многофакторный педагогический процесс, в котором обучающиеся получают

знания и профессиональную компетенцию реализации полученных правовых знаний в профессиональной деятельности.

В результате этой деятельности удалось создать специальную программу по курсу «Правоведение», которая разработана и с учетом межпредметной технологии подготовки специалиста. Стандартные, а тем более нестандартные задачи медицинской деятельности требуют обновления содержательного материала.

Исходя из вышесказанного, одной из главных образовательных задач, стоящих в процессе изучения правоведения, является не только изучение общего спектра вопросов курса «правоведение», но и возможна специализация в соответствии с учебным профилем и научным направлением факультетов и кафедр.

Логика правовой науки тесна с другими учебными дисциплинами. Изучая «Правоведение», студент не только усваивает понятийный аппарат (ключевые слова) изучаемого предмета (государство, право, правоведение, международное право, конституционное право, гражданское право, административное право, трудовое право, семейное право, уголовное право, экологическое право), но и постигает определенную методологию научно-исследовательской работы, что способствует накоплению не только знаний, но и умений и навыков научного поиска, необходимых ему в предстоящей профессиональной деятельности, в том числе и научно-исследовательской.

Познавательная активность, умело организованная и инициированная педагогом высшей школы, обеспечивает и генерирует самостоятельный поиск знаний и апробацию его не только в теоретической, но и практической сферах, причем, этот навык, как правило, сопровождает специалиста всю его сознательную жизнь.

Мы далеки от мысли отождествлять в полной мере право и нравственность, но знание законов и правовых начал государства и общества во многом способствуют укреплению нравственных начал, а правовые знания являются одной из профессиональных составляющих специалиста, в особенности врача.

С.Р.Чеджемов и К.К.Фидарова разработали и успешно используют в учебной деятельности систему самостоятельной работы студентов, в частности, решение ситуационных задач. Это требует обращения студентов к различного рода нормативным и правовым источникам, как нашего государства, так и источникам международного права, что способствует развитию применения на практике знаний различных отраслей права.

СОГМА сегодня обладает высоким образовательным потенциалом. Под руководством ректората - Т.М.Гатагоновой, З.Т.Астаховой, В.Б.Брина, А.М.Бурдули, Л.В. Бибаевой «держать руку на пульсе времени» позволяющая проводимая ежегодно учебно-методическая конференция «Модернизация системы подготовки медицинских кадров».

Резюмируя свой доклад, хочется подчеркнуть, что сегодня перед всем нашим государством и обществом стоят задачи, решение которых во многом

зависит от гражданской позиции каждого. Особое значение приобретают вопросы реализации идей укрепления правового государства и гражданского общества. В этих условиях важнейшей задачей дальнейшего развития гражданских и экономических свобод и создания широких возможностей для самореализации граждан является улучшение правового образования и воспитания.

Только это позволит нашей молодежи быть свободными и ответственными как за свой личный успех, так и за процветание всей страны. В этих условиях необходимо по крупицам собирать и анализировать имеющийся опыт отечественного правового воспитания молодежи, накопленный не только в центральных, но и региональных вузах.

*А.А. Багаева*

*аспирант кафедры педагогики и психологии  
ФБГО ВПО «Северо-Осетинский госуниверситет  
имени К.Л. Хетагурова»*

## **АДИЛЬ-ГИРЕЙ КЕШЕВ О ПРАВОВОМ ВОСПИТАНИИ НАРОДОВ КAVKAZA**

Вопросы правового воспитания народов страны в современных условиях приобретают особое звучание. Ретроспективный анализ истории основных вопросов учений о праве и государстве видных представителей дореволюционной кавказкой интеллигенции позволяет творчески использовать наработанный передовой педагогический опыт правового воспитания. Одним из таких мыслителей можно по праву считать А.Г.Кешева.

Его просветительская и педагогическая деятельность до сих пор не рассматривалась в виде серьезных историко-педагогических и историко-правовых монографических исследований, а в имеющихся отдельных работах он и его деятельность упоминаются лишь фрагментарно и в них не учитывается специфика его деятельности.

В нашем докладе мы хотим затронуть некоторые проблемы развития общественных отношений, в частности, вопросы развития правового воспитания в творческом наследии А.Кешева, которое, к сожалению, до сих пор должным образом не собрано, не систематизировано и не издано.

Тема нашего исследования заключается в привлечении внимания к необходимости восполнения плеяды видных представителей кавказской национальной интеллигенции именем одного из ее видных представителей, много сил отдавшего развитию просветительства и образования на юге России и, в частности, в Терской области во второй половине XIX века.

Выявление основных идей его творческого наследия и анализ его просветительно-педагогической деятельности позволяет лучше осознать

правовую мысль видных представителей кавказской интеллигенции в дореволюционном прошлом.

Для решения этой задачи наряду с опубликованными источниками необходимо использовать материалы Центрального государственного архива РСО-Алания, научного архива Учреждения Российской Академии Наук - «Северо-Осетинского Института гуманитарных и социальных исследований им. В. И. Абаева», отдела редкой книги центральной республиканской библиотеки РСО-Алания.

Свои общественно-политические взгляды он отразил в ряде публицистических статей, очерков, фельетонов, писем и художественных произведений. В этих произведениях прослеживается самобытный вклад в описание и анализ правовых начал жизни кавказского общества и, в частности, отмечается, что народы Северного Кавказа до его присоединения к России, не находились ни в каком политическом или имущественном рабстве.

Их жизнь в основном определялась выработанными веками традициями, - адатом. Естественно, что государственные образования этих народов представляли собой не правовое государство. Это было, скорее, образование, управлявшееся лишь обычным правом и выборными лицами.

Важнейшие общинные и общенародные вопросы решались собранием родовых и общинных представителей, избираемых всегда заново для каждого случая. Члены этих совещаний пользовались одинаковыми правами. Замечательным памятником обычного права и общественного устройства народов Северного Кавказа явились «Адаты кавказских горцев».

Как справедливо отмечает профессор С.Р.Чеджемов, «Адаты кавказских горцев» явились поистине энциклопедическим изданием. Этот труд позволяет с большой долей убедительности говорить о характере правовых взаимоотношений в осетинском обществе, и, в целом, о системе обычного права горских народов Кавказа, как средстве правового воспитания.

В основу издания были положены сведения, извлеченные из собрания рукописей, подаренных Одесскому университету секретарем Ставропольского статистического комитета Б.В. Бентковским. Это были материалы, собранные в середине XIX века известными исследователями жизни и быта кавказских народов, многие из которых ни до, ни после Ф.И. Леонтовича не издавались, да и за редким исключением не анализировались в историко-правовом контексте применительно к конкретным народам Кавказа.

По инициативе А.Г.Кешева в газете «Терские ведомости» стали печатать материалы, характеризующие обычное право горцев Кавказа, зарисовки их общественной и семейной жизни. Представляется, что, говоря об обычном праве в контексте правовых воззрений Кешева, не следует ограничиваться изучением лишь правовых моментов жизни, вытекающих из обычного права. Он вел активную работу по пропаганде развития образования и культуры среди северокавказских народов России. Он

отстаивал их интересы и выступал против ущемления прав в социально-экономических областях жизни, призывал к приобщению этих народов посредством образования к достижениям современного социально-экономического и культурного прогресса.

К середине XIX века в Осетии сформировалась и развивалась педагогическая мысль, национальная по форме и общероссийская по своему содержанию. В этих условиях, как справедливо отмечает профессор Т.А.Бекоева - главный редактор газеты «Терские ведомости», А.Г. Кешев в разделе «Библиография» писал: «Дух времени подействует равным образом и на школьное образование; вместо теперешнего варварского преподавания, способного забить самые даровитые головы, явятся, через подражание, упрощенные методы; вместо нынешних устарелых учебников, приобретаемых с великим трудом и за дорогую цену, станут обращаться в изобилии, благодаря открывшимся сношениям лучшие современные произведения восточной учености, поддающейся, в свою очередь, так или иначе влиянию европейской цивилизации...»

Став раз на этот путь, горская школа и горское духовенство сделаются, без сомнения, одним из могущественнейших проводников в массу населения здравых понятий».

Думается, что и сегодня есть смысл воспользоваться опытом наших предков для гармонизации отношений между людьми и улучшения дела правового воспитания как непосредственно в самой России, так и на Северном Кавказе, который известен всему миру тем, что здесь живут гордые и мудрые народы.

*А.С. Бегзаян*  
*доцент кафедры административного права*  
*и административной деятельности*  
*СФ КрУ МВД РФ*  
*кандидат юридических наук*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ**

Каждый административный процесс регулируется административным правом. Эта деятельность разнообразна. Во-первых, принимаются нормативные акты. Необходимо отметить, что их издается намного больше, чем принимается законов.

Во-вторых, государственная администрация, как и суды, занимается юрисдикционной деятельностью: решает споры, применяет меры принуждения и, в частности, привлекает к административной ответственности и назначает такие административные наказания, как предупреждение и штраф.

В-третьих, государственная администрация очень много внимания уделяет оперативно-распорядительной, правонаделительной работе. Она выдает лицензии, регистрирует, принимает на службу, распределяет бюджетные и иные материальные средства и т.д.

Такие разные виды деятельности не могут находиться в рамках одного процесса. Единая административно-процессуальная форма не может удовлетворить потребности и правотворчества, и правонаделения, и юрисдикции. Для сравнения можно отметить, что правосудие (судопроизводство), хотя оно намного меньше по объему деятельности, является только юрисдикцией - это несколько процессов: уголовный, гражданский, административный, конституционный.

Понятия «судопроизводство», «административно-процессуальная деятельность» (административный процесс) - родовые общности. Каждое из них объединяет по несколько видов юридических процессов. Подобно тому, как существует группа судебных процессов, складывается и активно развивается группа административных процессов.

Обладая всеми признаками юридических процессов, административные процессы в то же время имеют ряд особенностей.

Во-первых, это властная, целенаправленная деятельность субъектов государственной исполнительной власти. Кстати, судьи, когда они рассматривают дела об административных правонарушениях, осуществляют правосудие (судопроизводство), а не административную деятельность.

Во-вторых, властная деятельность публичной администрации направлена на решение в соответствии с законами, актами правосудия конкретных дел, порученных ей.

В-третьих, важнейшим результатом административной деятельности

является акт государственной (и муниципальной) администрации.

В-четвертых, порядок осуществления властной деятельности публичной администрации регулируется административным правом, а точнее, его административно-процессуальными нормами.

В-пятых, административные процессы, как правило, с точки зрения их процедуры более просты. По общему правилу процедуры в административном процессе можно признать менее сложными, гласными, чем судопроизводство. В качестве примера можно назвать такие факты: законы не устанавливаются, когда вступают в силу, в течение какого срока могут быть обжалованы в вышестоящие органы акты нижестоящих административных органов. А сроки обжалования таких актов в суд, вступления в силу актов правосудия регламентируются законом.

В-шестых, административные процессы регулируются не только законами, но и нормами подзаконных актов административных органов.

Можно предложить такое определение: административные процессы - это властная деятельность публичной администрации, осуществляемая в рамках административно-процессуальной формы и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов.

Административно-правотворческий процесс - деятельность государственной администрации по принятию нормативных административных актов в порядке, установленном административно-процессуальными нормами.

Административно-правонаделятельный(оперативно-распорядительный) процесс - деятельность субъектов государственной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделятельных и иных правоприменительных актов, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемая в порядке, установленном административно-процессуальными нормами.

Административно-юрисдикционный процесс - деятельность субъектов государственной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного (к физическим и юридическим лицам) и дисциплинарного (к членам административных коллективов) принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме, исполнению имущественных санкций.

Все названные процессы можно объединить единым названием: «административно-процессуальная деятельность». Понятия «административная деятельность» и «административно-процессуальная деятельность» соотносятся как целое и часть. Не вся административная деятельность является административно-процессуальной. Во-первых, по объективной причине: не вся деятельность государственной администрации может быть регламентирована процессуальной формой. Во-вторых, по субъективной причине: недостаток внимания, понимания роли административно-процессуальной формы (административно-процессуальных норм).

Как и судопроизводства, административные процессы различаются главным образом тем, какие дела решаются субъектами власти. Специфика дел влияет на специфику административно-процессуальной формы в целом либо на ее отдельные элементы (совершаемые действия, участники процесса, доказательства, документы и др.).

Если в рамках любого процесса решаются дела, которые обладают большой спецификой, то появляется необходимость в особых процессуальных правилах. По этим критериям (специфика дел, специфика норм) в рамках процесса выделяют их специфические части - производства. Государственной администрации даже в рамках отдельного административного процесса приходится решать многие категории не одинаковых дел. Урегулировать процедуры их рассмотрения общими процессуальными правилами можно лишь отчасти. Поэтому существуют специфические виды деятельности, процессуальные правила решения отдельных категорий дел, совокупность которых и есть процессуальное производство. Например, немало общего в правилах рассмотрения административных жалоб и правилах назначения административных наказаний, но оба вида деятельности нуждаются и в специальных правилах.

Административное производство как часть определенного административного процесса - это особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм.

***С.Н. Белик***

*начальник правового управления*

*ГУ МВД России по Ставропольскому краю*

## **ПОНЯТИЕ ПРОСТУПКА, ПОРОЧАЩЕГО ЧЕСТЬ И ДОСТОИНСТВО СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы, направлена на реализацию публичных интересов, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Законодатель, определяя правовой статус сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц.

Поступая на службу в органы внутренних дел, гражданин добровольно возлагает на себя обязанность соответствовать указанным требованиям и добросовестно исполнять свои обязанности.

В соответствии с Кодексом профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел РФ, утвержденным Приказом МВД РФ от 24.12.2008 г. N 1138, профессиональный долг, честь и достоинство являются главными моральными ориентирами на служебном пути защитника правопорядка и наряду с совестью составляют нравственный стержень личности сотрудника ОВД, выступают важнейшими критериями моральной зрелости сотрудника и показателями его готовности к выполнению оперативно-служебных задач. Сотрудник ОВД, руководствуясь требованиями Присяги, служебного долга, профессиональных чести и достоинства, принимает на себя нравственные обязательства служить примером строгого и четкого соблюдения требований законов и служебной дисциплины в профессиональной деятельности и частной жизни.

В соответствии со статьями 7, 8 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудник органов внутренних дел должен служить примером строгого и точного соблюдения требований законов и служебной дисциплины в профессиональной деятельности и частной жизни (статья 7).

Поведение сотрудника всегда и при любых обстоятельствах должно быть безупречным, соответствовать высоким стандартам профессионализма и нравственно-этическим принципам стража правопорядка. Ничто не должно порочить деловую репутацию и авторитет сотрудника. Нормы профессиональной этики предписывают сотруднику постоянно контролировать свое поведение. Сотруднику, управляющему автомобилем или иным транспортным средством, следует строго и точно выполнять установленные правила безопасности движения и эксплуатации транспорта как средства повышенной опасности; быть образцом соблюдения Правил дорожного движения и водительской вежливости.

Нормы и правила служебного этикета предписывают сотруднику воздерживаться от употребления напитков, содержащих алкоголь, накануне и во время исполнения служебных обязанностей (статья 8).

Несоблюдение норм и правил Присяги и Кодекса профессиональной этики сотрудника ОВД, пренебрежения сотрудником органов внутренних дел требованиями законодательства, явившиеся проступком, порочащим честь сотрудника полиции, в соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 40 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ «О полиции» и пунктом 9 части 3 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», расценивается как совершение проступка, порочащего честь сотрудника, и является одним из оснований увольнения сотрудника полиции и сотрудника органов внутренних дел со службы.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 30.11.2011г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты» сотрудник органов внутренних дел может привлекаться к различным видам ответственности: уголовной, административной, дисциплинарной.

Определение соразмерности применяемого дисциплинарного взыскания тяжести совершенного сотрудником органов внутренних дел проступка относится к полномочиям начальника, правомочного принимать решение о наложении дисциплинарного взыскания.

За совершение проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника, сотрудник органов внутренних дел может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде увольнения со службы с соблюдением процедуры и порядка увольнения.

*Д.С. Белявский*  
*доцент кафедры конституционного*  
*и международного права юридического института*  
*Северо-Кавказского государственного университета*  
*кандидат юридических наук*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ: ТЕОРИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ**

В данной статье проанализированы основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями. Также рассматриваются наиболее значимые проблемы в данной области и предлагаются способы их разрешения.

Согласно ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, ч. 1 ст. 30 закрепляет право каждого на объединение. В совокупности данные нормы предоставляют населению возможность объединяться и посредством созданных организаций участвовать в управлении делами государства. Таким образом, каждый человек получает реальную возможность влиять на деятельность органов государственной власти и отстаивать свои права и законные интересы.

В ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В своих трудах Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин выделяют право на объединение как одно из важных прав, связанных с участием граждан в управлении делами государства и его органов. Исходя из этой позиции,

можно сделать вывод, что взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями является одним из способов реализации интересов населения в ходе государственной политики.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина «Конституционное право России» включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

Для того чтобы рассмотреть, каким образом органы государства и общественные объединения осуществляют совместные действия, необходимо определить понятие взаимодействия.

Определение термина «взаимодействие» законодательно не определено, однако он широко используется и в теории, и на практике, поскольку удачно отражает характер коллективных усилий различных государственных органов, юридических и физических лиц при решении различных вопросов.

Понятие «взаимодействие» с философской точки зрения отражает процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого. В экономической теории взаимодействие определяется как участие в общей работе, деятельности, сотрудничестве, совместное осуществление операций, сделок.

Под юридическим механизмом взаимодействия понимается система организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляются и регулируются взаимоотношения между субъектами права в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата.

Взаимодействие общественных объединений с органами государственной власти - это воздействие данных субъектов права друг на друга, которое может выражаться в сотрудничестве, совместной деятельности, совместном участии и взаимной поддержке.

Рассмотрим основные формы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти.

Первая форма - государственная поддержка общественных объединений для достижения взаимовыгодных целей, которая может выражаться в следующем:

- предоставление государственных грантов общественным объединениям для достижения социально полезных целей;
- заключение государственными органами с общественными объединениями гражданско-правовых договоров;
- государственный контракт с различными общественными объединениями и проведение конкурсов на выполнение различных государственных программ;
- предоставление льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта и др.

Самой распространенной формой государственной поддержки выступает целевое финансирование. Общественные объединения

предоставляют органам государственной власти проекты, требующие финансовых вливаний со стороны государства, последние, в свою очередь, оценивают степень необходимости предоставления гранта и принимают соответствующее решение в каждом отдельном случае. Некоторые общественные объединения финансируются со стороны государства на постоянной основе и по итогам своей работы предоставляют отчеты в уполномоченные государственные органы. Такой способ поддержки со стороны государства видится недостаточно эффективным, поскольку зачастую государству довольно сложно оценить результат проделанной работы и достоверно проследить движение финансовых потоков.

Решением данной проблемы может явиться такая перспективная форма взаимодействия, как заключение взаимовыгодного соглашения, в котором необходимо обозначать не только предмет, цели, задачи, сроки, но и ответственность сторон. Таким образом, общественное объединение получает материальную поддержку со стороны государства, а последнее, в свою очередь, решение социальных проблем компетентными субъектами.

Разрешая достаточно объемный массив вопросов общественного значения, государству необходимо привлекать квалифицированных специалистов в требуемой области знаний, что приводит к расширению чиновничьего аппарата, необходимости их содержания, обучения и т.д. Тогда как каждое отдельно взятое общественное объединение, ставя перед собой определенные цели и решая соответствующие задачи, владеет наиболее полной и достоверной информацией по данному конкретному направлению деятельности, имеет определенный опыт в реализации своих функций в данной специфической сфере.

Таким образом, органам государственной власти целесообразнее прибегать к привлечению для совместной деятельности общественные объединения, которые уже специализируются по данному кругу общественных отношений и способны более качественно разрешить сложившуюся ситуацию.

Второй формой будет являться участие общественных объединений в правотворческом процессе, при которой общественные объединения оказывают влияние на деятельность органов государственной власти с помощью разработки проектов и программ, которые затем предлагаются правительству. Кроме того, осуществляется взаимодействие с общественными объединениями в ходе работы совещательных и консультативных органов при многих государственных структурах. Это, несомненно, участие в правотворческом процессе общественности, но участие опосредованное, своего рода давление на принятие тех или иных решений со стороны законотворческих органов государственной власти.

Так, например, крестьянские союзы объединяют часть производителей сельскохозяйственной продукции и земельных собственников. Наряду с борьбой за выгодные цены на сельскохозяйственную продукцию и правительственные дотации на ее производство они активно участвуют и в

политической жизни своих стран: выдвигают и поддерживают кандидатов в законодательные органы, оказывают им материальную помощь.

Участие общественных объединений в правотворческом процессе сопровождается определенными проблемами. Прежде всего, это отсутствие законодательного закрепления механизма реализации такого взаимодействия, что фактически не позволяет на законных основаниях органам государственной власти организовать сотрудничество с общественными объединениями в части совершенствования проекта нормативного документа. Также у общественных объединений нет ни права законодательной инициативы (хотя в некоторых работах встречаются предложения о наделении общественных объединений правом законодательной инициативы), ни реальной возможности каким-либо образом повлиять на законодательство. Таким образом, у общественных объединений есть только возможность сообщить о своих проблемах через средства массовой информации, но реализовать общественные интересы на законодательном уровне практически невозможно.

Третьей формой взаимодействия является осуществление взаимного контроля. Рассматривая общественный контроль за органами государственной власти, необходимо отметить, что в полной мере его реализация общественными объединениями не представляется возможной, однако, учитывая текущее положение дел в России, актуальность общественного контроля очевидна. Государство предпринимает некоторые действия в данном направлении. Например, в 2011 г. был принят Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции», который закрепил норму об общественном контроле со стороны других органов государственной власти, общественных объединений и населения.

Расширение контрольных возможностей общества над государственными структурами - это важнейшая задача гражданского общества. В ходе своего формирования институтам гражданского общества необходимо: оказывать всяческое содействие обеспечению прозрачности и открытости деятельности государственных структур, и в первую очередь правоохранительных органов; осуществлять защиту прав и законных интересов российских граждан; использовать все формы публичного обсуждения проблем общественного значения; выявлять негативные тенденции в данной области общественных отношений.

Рассматривая основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями, не предлагается корректировать существующий процесс нормотворчества, однако нормативное закрепление участия в правотворческом процессе по ряду направлений (предоставление информации, социологические исследования с целью определения потребностей и интересов населения, экспертиза отдельных проектов нормативных документов по специфической направленности конкретного общественного объединения) сыграло бы положительную роль для российской правовой действительности.

В настоящее время уже существуют некоторые виды такого взаимодействия: парламентские слушания в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, общественные слушания в Общественной палате Российской Федерации и т.д.

Сегодня в мировой практике общественные объединения принимают активное участие в решении социальных и других вопросов. Они являются связующим звеном между государством и населением. Общественные объединения активно участвуют в формировании и самоорганизации гражданского общества. В мире деятельность общественных объединений принято относить к так называемому третьему сектору.

Отношение населения к органам государства искажено, т.к. люди считают их высшими инстанциями, регулирующими весь процесс общественной жизни. Между тем высшей ценностью, закрепленной в Конституции Российской Федерации, являются человек, его права и свободы, среди которых право участия в управлении делами государства.

Эффективная реализация обозначенных форм взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти, а также преодоление существующих проблем в данной области общественных отношений может придать дополнительные возможности для обозначенных субъектов права в реализации социально полезных целей и задач.

**Е.К. Бородин**

*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Ставропольского филиала  
МГГУ им. М.А.Шолохова  
кандидат юридических наук*

**А.Е. Ткаченко**

*доцент кафедры иностранных языков для гуманитарных и  
естественнонаучных специальностей  
Северо-Кавказского федерального университета  
кандидат политических наук*

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА**

Демократическое развитие СССР и России (тогда - РСФСР) конца 80-х годов XX века привело к существенным изменениям в органах власти и в нормативном регулировании властных полномочий. Были демократическим путём избраны в 1989 году Съезд народных депутатов СССР и в 1990 году Съезд народных депутатов РСФСР. Прошли выборы и в других республиках СССР. Органы власти республик СССР приняли Декларации о независимости, что означало распад СССР на независимые государства. 12 июня 1990 года принял Декларацию о суверенитете и Съезд народных депутатов РСФСР<sup>19</sup>. Почти все время, в течение которого происходили конституционные реформы, шла разработка новой Конституции РФ. Очевидно, что необходимость новой Конституции, которая бы законодательно защитила суверенитет России, непосредственно вытекал из текста Декларации о государственном суверенитете. Не удивительно поэтому, что, сразу вслед за Декларацией, 16 июня 1990 года, Съезд принимает постановление «Об образовании Конституционной комиссии»<sup>20</sup>. В тот же день законом РСФСР вносятся изменения в статьи 6 и 7 Конституции РСФСР, в соответствии с которыми КПСС перестает являться ядром политической системы и ведущей направляющей силой. Данные изменения свидетельствуют о первых юридических попытках становления в России правового государства.

На Съезде было решено, что Конституционная комиссия будет состоять только из народных депутатов РСФСР. 102 депутата были включены в

---

<sup>19</sup> О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

<sup>20</sup> Об образовании Конституционной комиссии: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 3, ст. 24.

Конституционную комиссию. Председателем Конституционной комиссии стал Председатель Верховного Совета РСФСР на тот момент Б.Н.Ельцин, заместителем Председателя - Р.И.Хасбулатов, первый заместитель Председателя Верховного Совета, ответственным секретарем - О.Г.Румянцев. Румянцев взял на себя всю организационную работу по подготовке проекта Конституции. Была подобрана группа экспертов (в основном, ученых-юристов), которые и занялись созданием текста. В подготовке текста участвовали эксперты Е.А.Данилов, В.Д.Зорькин, В.А.Кикоть, В.И.Лафитский, Л.С.Мамут, Б.А.Страшун. На разных этапах в работе Конституционной комиссии участвовали Э.М.Аметистов, И.П.Ильинский, Т.Ф.Морщакова, В.М.Савицкий, Ю.А.Тихомиров и другие авторитетные ученые-правоведы.

На структуру и содержание проекта Конституционной комиссии, их изменение влияло, конечно, противостояние различных политических групп, как в обществе, так и на уровне руководства страной, регионами. Достаточно сказать, что на заседании Конституционной комиссии в октябре 1990г., когда первый вариант проекта был принят за основу, он получил 37 голосов «за» и 32 «против»<sup>21</sup>.

Но постепенно новые постулаты общественного строя после ожесточенных дискуссий все же внедрялись в жизнь, находили отражение в законодательных актах. Соответственно и положения проекта Конституции меньше принимались в штыки, более того - постепенно обретали поддержку. Первый вариант проекта Конституции был опубликован в специальном Конституционном вестнике в ноябре 1990г.<sup>22</sup> В марте 1992 г. он был одобрен уже почти всеми членами Конституционной комиссии. VI Съезд народных депутатов РФ 18 апреля 1992г. постановлением, принятым более чем 2/3 голосов, одобрил общую концепцию конституционных реформ в РФ, положенную в основу проекта новой Конституции РФ, а также основные положения проекта. Съезд народных депутатов РФ принял решение опубликовать неокончательный проект Конституции РФ и поручил доработать проект Верховному Совету РФ и Конституционной комиссии<sup>23</sup>.

В очередной раз - опять недоработанный проект<sup>24</sup> был опубликован 27.07.1993г. уже после публикации практически окончательного проекта Конституционного совещания. В постановлении Верховного совета РФ предлагалось доработать проект Конституции РФ и опубликовать его не

---

<sup>21</sup> Конституционный вестник, М., 1990, октябрь, № 1.

<sup>22</sup> Конституционный вестник, М., 1990, ноябрь, № 4.

<sup>23</sup> Проект Конституции Российской Федерации (Сборник материалов). М.: Издательство «Республика». 1992.

<sup>24</sup> Проект Конституции Российской Федерации, подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М.: Издательство «Республика». 1993.

позднее 15 октября 1993 года<sup>25</sup>. Однако на все согласование и доработки текста проекта Конституции уходило много времени, и конечного результата не было видно.

В связи с тем, что работа Конституционной комиссии затягивалась, окончательный проект Конституции РФ не был утверждён и не был опубликован, Президент России Б.Н.Ельцин принял решение создать новый орган для разработки проекта Конституции РФ – Конституционное совещание<sup>26</sup>. Указом от 20 мая 1993г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации»<sup>27</sup> Президент РФ определил порядок формирования Конституционного совещания и начало его работы - 5 июня 1993 года. Конституционное совещание, призвано было в короткие сроки - до 16 июня 1993 года - выработать альтернативный проект Конституции России.

Конституционное совещание открылось 5 июня 1993 г. С докладом выступил Президент РФ Б.Н.Ельцин и представил президентский проект Конституции РФ. Он отметил, что с принятием Конституции завершится учреждение подлинной демократической республики в России. Судьбе было угодно, чтобы этот процесс растянулся на многие десятилетия. Республика в нашей стране была провозглашена 1 сентября 1917г. декретом Временного правительства. Ее становление сразу было прервано Октябрьской революцией, которая провозгласила республику Советов. Сейчас рождается новая республика - федеративное демократическое государство народов России.

Президент предложил такую правовую процедуру принятия новой Конституции: первый шаг - в ходе Конституционного совещания согласовывается текст проекта; второй - полномочные представители субъектов РФ парафируют проект; третий - субъекты РФ предлагают Съезду народных депутатов утвердить согласованный проект Конституции в целом.

Верховный Совет в постановлении от 9 июня 1993 г. «Об участии Верховного Совета Российской Федерации в Конституционном совещании, созванном Президентом Российской Федерации» делегировал Председателя Верховного Совета РФ Р.И.Хасбулатова для работы в Конституционном совещании в качестве официального представителя Верховного Совета РФ.

---

<sup>25</sup> О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации: Постановление Верховного Совета РФ от 29.04.1993г. № 4907-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 г. № 19. ст. 696.

<sup>26</sup> О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12.05.1993г. № 660 // Собрание актов Президента и Правительства РФ от 17.05.1993г., № 20, ст. 1757

<sup>27</sup> О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.1993г. № 718 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 24.05.1993, N 21, ст. 1903.

Конституционное совещание работало. Одни группы обсуждали только проект Президента. Другие взяли за основу данный проект, но одновременно рассматривали соответствующие статьи проекта Конституционной комиссии и брали из него положения, представлявшиеся им более подходящими, либо на основе двух проектов вырабатывали компромиссные варианты.

В первую группу участников Конституционного совещания входили поименно утвержденные Президентом представители от Президента и Правительства РФ. В ту же группу по Указу от 12 мая 1993 г. должны были входить и представители от фракций народных депутатов. Однако если депутаты и участвовали в работе совещания, то не в качестве представителей фракций, поскольку в приведенных выше постановлениях Верховный Совет назвал лишь одного представителя от себя на Конституционном совещании.

Во вторую группу - от органов власти субъектов РФ - входили по 4 человека, из них двое - руководители представительного и исполнительного органов власти субъекта. От Ставропольского края в эту группу входили Председатель Ставропольского краевого совета народных депутатов Ю.А.Гончаренко, глава администрации Ставропольского края Е.С.Кузнецов, руководители юридических отделов крайсовета и администрации Г.Л.Василенко и Н.В.Тютюнников.

В остальные группы входили представители местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений. Участники совещания рассматривали проект Конституции скрупулёзно, статью за статьей, и им требовалось время. Президент своим Указом от 16 июня 1993 г. «Об организации дальнейшей работы Конституционного совещания» принял решение о продолжении работы Конституционного совещания в период с 17 по 25 июня 1993 г., а рабочая группа должна была представить Президенту текст проекта 25 июня. Реально работа Конституционного совещания продолжалась и в начале июля. А проект, поименованный как проект Конституционного совещания, был им одобрен 12 июля 1993 г. и после этого был опубликован во многих российских газетах<sup>28</sup>.

В 1992-1993г.г. появлялись и другие проекты Конституции РФ. Наиболее известным проектом был проект, предложенный Российским Движением демократических реформ (РДДР), авторами которого были известные политические деятели, известные юристы и экономисты: мэр г. Москвы Г.Х.Попов, мэр г. Санкт-Петербурга А.А.Собчак, С.С.Алексеев (чл.-корр. РАН, бывший народный депутат СССР, Председатель Комитета конституционного надзора СССР, известный ученый-юрист), Ю.Х.Калмыков (профессор права, бывший заведующий кафедрой гражданского права Саратовского юридического института, бывший народный депутат СССР, впоследствии - министр юстиции РФ), С.А.Хохлов (канд. юрид. наук, бывший руководитель Секретариата Комитета конституционного надзора

---

<sup>28</sup> Конституция Российской Федерации. Проект, одобренный Конституционным совещанием // Рабочая трибуна. 1993. 21 июль

СССР, затем - исполнительный директор Института частного права в структуре Администрации Президента РФ). Одной из особенностей этого проекта было предложение авторов вообще убрать из текста Конституции упоминание о социальных правах и их защите.

Существовал и проект рабочей группы С.М. Шахрая. Этот проект появился в 1992г. как инициативный документ авторов. Но дело в том, что на то время все они - работники Государственно-правового управления Президента РФ и понятно было, что этот проект был также и проектом Президента РФ (существовал и самостоятельный проект Конституции, предложенный Президентом РФ Б.Н.Ельциным). Этот проект во многом послужил основой для окончательного проекта Конституции РФ, вынесенного на референдум 12 декабря 1993 года.

Внимание общественности привлекал и проект Конституции депутата Ю.Н. Слободкина - члена вновь образованной Российской коммунистической рабочей партии – РКРП; это был проект на продолжение коммунистического развития России, на отрицание рыночных преобразований, на укрепление коллективных прав в ущерб личным правам человека.

Имелся и официальный проект Конституции РФ, представленный КПРФ<sup>29</sup>. На содержании проектов коммунистов отразилась эволюция не только нашего общества и государства, но и самих коммунистов. Если сначала проекты исходили из непризнания намечавшихся в России перемен, то последние варианты учитывали многие реформы, хотя и оставались проектом Конституции советского социалистического государства.

В период разработки проекта Конституции в России сложилось противостояние между исполнительной властью во главе с Президентом Б.Н.Ельциным и законодательной властью во главе с Председателем Верховного Совета РФ Р.И.Хасбулатовым. Вначале это противостояние попытались разрешить с помощью апрельского референдума 1993 года<sup>30</sup>. Не получилось. Съезд народных депутатов так и не принял проект новой Конституции. Тогда Президент РФ издал Указ «О поэтапной конституционной реформе»<sup>31</sup> Была фактически упразднена законодательная власть, назначены на 12 декабря 1993 года выборы нового парламента – Государственной Думы и Совета Федерации в соответствии с выносимым на всенародный референдум проектом Конституции РФ на тот же день 12 декабря 1993 года. Соппротивление реализации этого Указа со стороны

---

<sup>29</sup> Советская Россия. 1990. 24 ноября

<sup>30</sup> О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума: Постановление Съезда народных депутатов РФ от 29 марта 1993 г. № 4684-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 8 апреля 1993 г. № 14 ст. 501.

<sup>31</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 // Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 сентября 1993 г., № 39, ст. 3597.

Верховного Совета РФ было подавлено 3-4 октября 1993 года, в том числе, и с применением танков.

На референдуме 12 декабря 1993 года проект Конституции РФ получил требуемое большинство голосов. В голосовании приняли участие 58187755 зарегистрированных избирателей, или 54,8%. За принятие Конституции проголосовало 32937630 избирателей, или 58,4% избирателей (32% от списочного состава избирателей), принявших участие в голосовании, против - 23431333 человека, или 41,6%\*(22,8%). В постановлении от 20 декабря 1993 г. «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» ЦИК записала: признать всенародное голосование по проекту Конституции состоявшимся; признать, что Конституция РФ принята всенародным голосованием. Это постановление ЦИК, так же как и текст принятой Конституции, опубликованы в «Российской газете» 25 декабря 1993 г. Следовательно, 25 декабря 1993 г. - официальная дата вступления в силу Конституции 1993 г. А 12 декабря (день принятия Конституции) до 2005 года являлся государственным праздником - Днем Конституции Российской Федерации<sup>32</sup>.

**Ю.В. Василькова**  
*студентка 1 курса ГБОУ ВПО*  
*«Ставропольский государственный педагогический институт»*  
*Научный руководитель –*  
*доцент кафедры экономики, менеджмента и рекламы*  
*ГБОУ ВПО СГПИ*  
*кандидат географических наук*  
**А.П. Новосельцева**

## **ИНВЕСТИРОВАНИЕ КАК ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ТУРИЗМА**

Рекреационный потенциал национальной экономики может успешно существовать и развиваться при наличии не только прекрасных природно-климатических и инфраструктурных условий, но, что не менее важно, при достаточных материальных средствах для организации плодотворного использования свободного времени и отдыха населения.

Бурное развитие индустрии туризма за последние годы, значительно повысило его роль в экономике и социальной сфере. Крупной составляющей сферы услуг является туристско-рекреационная индустрия, отличающаяся высокой доходностью и динамикой развития. На нее уже приходится около 7% мировых инвестиций.

---

<sup>32</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ, ст. 112 // Российская газета. 2001. 31 дек.

Сегодня привлечение инвестиции в реальный сектор экономики, к которому относится и туризм и его обслуживающая инфраструктура - вопрос выживания. Инвестиции необходимы в первую очередь для обеспечения расширенного воспроизводства, производства новых услуг с улучшенными количественно-качественными показателями, что придаст им высокую привлекательность и конкурентоспособность.

Доходы, полученные международными корпорациями, которые осуществляют инвестиции, резко возросли ввиду изобилия возможностей России для выгодного, в частности иностранного, инвестирования, никак не подконтрольного для налоговых органов нашей страны.

Считается, что воздействие инвестиций на экономику предприятия или корпорации в общем и целом благоприятно. Что касается аргументов в пользу зарубежных вкладов, то иностранные прямые инвестиции «заслуживают того, чтобы их иметь», ибо увеличивают экспорт принимающей страны или уменьшают потребности в импортных товарах. Если данная иностранная инвестиция не выполняет ни одну из этих функций, то она способствует, по крайней мере, росту местного производства и усиливает международную конкурентоспособность принимающей корпорации, косвенно способствуя получению корпорацией дохода от иностранного обмена. Однако ситуация на российском рынке свидетельствует о неоднозначности вышеупомянутых утверждений, поскольку:

1. Идет активное наступление на российский туристский рынок (мы работаем на вывоз: вывоз - 15 млрд. долл. США, ввоз - 1 млрд. долл. США, т. е. соотношение 15:1, в то время как оптимальное соотношение по рекомендациям ВТО:  $1 + 1 = 4$ ). (Формула  $1 + 1 = 4$  туриста предполагает: на одного выезжающего из страны приходится один въезжающий в страну турист, при этом на это число ( $1 + 1$ ) должно приходиться 4 туриста, путешествующих по стране (внутренний туризм). Сложившаяся ситуация в России складывается не в пользу внутреннего и въездного туризма:  $15 + 1 = 1$ ).

2. Возрастает количество иностранных фирм на российском рынке (из 4 тысяч фирм - только 10% отечественных, т. е. 85-90 % туристского рынка принадлежит иностранным фирмам). В итоге: капитал вывозится; нет возврата в виде налогов; людские ресурсы остаются за пределами туристской занятости; собственно российский туристский рынок не инвестируется.

3. Россия дотирует Запад и Восток. Все это происходит в силу того факта, что туризму в России не уделяется должного внимания со стороны государства, правительства и субъектов Российской Федерации. Незначительно это внимание и на уровне местных муниципальных органов самоуправления.

Обратная сторона медали - отрицательные стороны инвестирования для принимающей страны или корпорации. Что касается потоков прямых инвестиций в совокупности, то их общее влияние на баланс платежей принимающих корпораций является не настолько благоприятным, как предполагается в большинстве случаев.

Существуют различные ограничения пропускной способности корпорации к поглощению прямых инвестиций из-за границы. И хотя определить их количество трудно, они должны рассматриваться как реальные и важные. Эти ограничения по существу являются политическими. Некоторые корпорации могут позволить себе быть безразличными к фактическому или потенциальному иностранному контролю над ведущими операциями в сфере туризма. Нельзя также игнорировать всегда широко освещаемые в прессе конфликты между национальными интересами принимающей корпорации, в частности, и корпоративной политикой в целом.

Фактические или потенциальные конфликты ограничивают продолжение роста иностранного прямого инвестирования, поскольку, чем больше иностранного капиталовложения имеет корпорация, тем больше вероятность того, что комплексное воздействие таких конфликтов приведет к ограничительным действиям самой корпорации.

По этим причинам во многих странах рост прямых инвестиций из-за границы не может продолжаться неограниченно. Рано или поздно он сталкивается с экономическими ограничениями, налагаемыми платежным балансом принимающей страны и политическими ограничениями, вводимыми местными влиятельными силами и группами как на государственном и территориальном уровнях, так и в частном секторе туризма. Для развития рекреационного туризма на Юге России необходимо создание межрегиональной туристско-рекреационной системы (кластера), объединяющей рекреационные ресурсы таких регионов, как Ставропольский край, Карачаево-Черкесская республика, Кабардино-Балкарская республика, Краснодарский край и формирование комплексных туристических маршрутов «Золотое кольцо Кавказа» («море-горы», «степь-горы-море»).

Правительство РФ разрешило иностранным инвесторам приобретать санаторно-рекреационные учреждения, но не решило вопрос о праве собственности на землю в регионе Кавказских Минеральных Вод. О том, что регион становится более привлекательным для инвесторов, свидетельствует содержание Федеральной целевой программы «Юг России», в которой предусмотрен комплекс мероприятий по развитию туристско-рекреационного и санаторно-курортного комплекса Кавказских Минеральных Вод.

С 2001 года на территории ЮФО реализовываются мероприятия девятнадцати Федеральных целевых программ. Общий объем финансирования на их реализацию составляет более 3634,3 млн. рублей, в том числе: из федерального бюджета – 2364,6 млн. рублей, прочих источников – 1269,7 млн. рублей.

Наиболее значительные поступления средств из федерального бюджета осуществляются по следующим Федеральным Целевым Программам: «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод» – 100 млн. рублей; Программа

социально-экономического развития Ставропольского края – 114,5 млн. рублей; Федеральная миграционная программа – 98,1 млн. рублей; «Повышение плодородия почв России» – 80 млн. рублей; Президентская программа «Государственные жилищные сертификаты» – 37,4 млн. рублей.

Имеющиеся рекреационные и бальнеологические ресурсы, сосредоточенные в регионе Кавказских Минеральных Вод, весьма значительны и позволяют в перспективе развивать рекреационный отечественный и международный туризм.

Исследуя инвестиционные процессы в туристско-рекреационной среде предпринимательства Кавказских Минеральных Вод, было установлено, что за последние 10 лет для реализации Программы субсидии из федерального бюджета составили 2,2 млрд. рублей. Исходя из того, что совокупная потребность в капитале состоит из: потребности в капитале, необходимом для самих инвестиций (потребность в основном капитале); потребности в дополнительном капитале для использования инвестиций (потребность в оборотном капитале).

Перспективным для региона Кавказских Минеральных Вод является развитие оздоровительного туризма в его предгорной и горной зонах. Реализация этого приоритета предполагает реконструкцию сложившиеся системы инфраструктуры (дороги, подъемники, водоснабжение, канализация, энергоснабжение и др.). Таким образом, формирование туристско-рекреационного кластера на Юге России будет способствовать развитию экономики региона.

***О.А. Волосатова***

*аспирант кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
Северо-Кавказского социального института*

## **ФЕНОМЕН ИНТЕРНЕТА КАК СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ВЫЗОВ**

В статье рассматриваются особенности формирования социокультурного тренда в киберпространстве, анклавизации онлайн-культуры применительно к современному социологическому знанию. Особое внимание уделяется феномену ускорения социального времени в сети Интернет.

Являясь мощным культуропродуцирующим средством, Интернет создает огромное множество образцов культуры, среди которых немало тех, что содержат в себе деструктивный, разрушительный заряд. Социокультурный тренд, формирующийся в киберпространстве, обнаруживает в себе два резко контрастирующих измерения, одно из которых представляет вектор культурного прогресса, а второе связано с маргинализацией культуры. Разумеется, речь не идет о параллельности обозначенных нами процессов, об их полной изолированности друг от друга.

Во-первых, это связано со слабой структурированностью и аморфностью любых референтных сетевых групп, участники которых посещают самые разнообразные по своему содержанию веб-сайты. Второй причиной является то, что контркультурный Интернет-контент отличается известной агрессивностью своей самопрезентации, примером чему могут быть спамерские атаки, всплывающие «окна», навязывание элементов маргинальной культуры посредством «директов» и иные способы продвижения подобного виртуального продукта. Результатом подобного взаимодействия становится появление некоего субкультурного симбиоза, определяемого нами посредством понятия «третьей культуры» (У. Бек), под которым понимаются принципиально новые культурные образования, не имеющие аналогов ни в одной существующей этнокультурной традиции.

Феномен генерации «третьих культур» при всей аксиологической неопределенности их цивилизационных перспектив не может восприниматься как однозначно позитивное явление, уже только в силу того, что ему предшествует дезорганизация и хаотизация исторически сформировавшегося поля культуры. Законы глобализации, действующие в условиях конкретной социальной эмпирии, оказываются тождественными тем, по которым происходит формирование виртуального поля культуры в Интернете. Особенность «третьей культуры» состоит в том, что она оказывается лишенной ценностно-смысловой составляющей и сводится к практике формального ритуализма. Последняя, в частности, состоит в использовании разного рода сомнительных неологизмов, таких как «превед», «лайкать», «аффтар», «учаснег», а также в участии в лишенных смыслового содержания виртуальных флешмобах или пребыванию в сомнительных чатах.

Социокультурная глобализация сетевого пространства парадоксальным образом сочетается с атомизацией его субъектов. Интернет стал питательной средой для возникновения многочисленных закрытых сетевых сообществ, превратившихся в своеобразные культурные анклавов. Подобные анклавов не просто имеют самое непосредственное отношение к уже упоминаемой нами «третьей культуре», а являются ее прямым порождением. «В нашем представлении, - подчеркивает С.А. Кравченко, - современный анклав не есть пространство, нетронутое глобализацией. Как раз, наоборот, под влиянием глобализации, возникает сегментированное пространство с новой «третьей культурой», со своим специфическим социальным временем. Поэтому современные анклавов могут быть как традиционалистского, так и постмодернистского толка...»<sup>33</sup>.

Несмотря на то, что «карта» виртуальных анклавов чрезвычайно разнообразна в содержательном отношении, их общей чертой является низкий уровень коммуникабельности, что снижает имеющийся у них

---

<sup>33</sup> Кравченко С.А. Динамика современных социальных реалий: инновационные подходы // Социс. - № 10. - 2010. - С. 18.

социокультурный функционал. Кроме того, очень часто анклавизация онлайн-культуры сопровождается искажением культурного контента как такового. Речь, в частности, может идти о формировании такой разновидности культуры, которую Д. Моизи называет «культурой унижения». По Моизи, носителями «культуры унижения» становятся те, в том числе и виртуальные, сообщества, которые перестают воспринимать себя субъектами социокультурного управления. «Унижение достигает высшей точки, когда вы убеждены в том, что Другой вторгся в частную сферу вашей жизни, сделав вас полностью зависимым»<sup>34</sup>.

Для нас очевидна изоляционистская, футурофобская природа «культуры унижения», причем возможности Интернета создают для такого рода сепаратизма большие возможности. Только в ситуации максимальной изолированности виртуальной группы единомышленников возможно «комфортное» существование исповедуемых идей, укорененных стереотипов и привычных иллюзий. Следует согласиться с Д. Моизи в том, что «в унижении заключено чувство отчуждения по отношению к настоящему и еще больше по отношению к будущему - будущему, совершенно противоположному идеализированному славному прошлому, будущему, в котором ваши политические, экономические, социальные и культурные условия продиктованы Другим»<sup>35</sup>.

В качестве еще одного атрибута анклавной культуры Д. Моизи называет страх. Согласно Моизи, понятие страха является оптимальным концептом, посредством которого может быть описан кризис социокультурной идентичности в отдельных современных сообществах. Более того, дескриптивные возможности данного понятия универсальны по отношению к социуму, имеющему различную пространственную локализацию. Универсальность анализируемого нами понятия Д. Моизи демонстрирует посредством компаративистики англо-саксонской и континентальной культур. «Кризис идентичности, - отмечает Моизи, - перед которым стоит западный мир, можно свести к понятию страха. Страх, который сегодня испытывает Америка, отличается от страха, который охватил Европу. Тем не менее, не будет чрезмерным упрощением утверждать, что он объединяет обе части Запада - американскую и европейскую»<sup>36</sup>.

Неоднократно упоминаемая нами амбивалентность онлайн-культуры, находит одно из своих проявлений в феномене ускорения социального времени, имеющего место во всемирной «паутине». Позитивный факт устранения пространственно-временных барьеров имеет, вместе с тем, и свои очевидные издержки. Дело в том, что участник сетевых коммуникаций,

---

<sup>34</sup> Моизи Д. Геополитика эмоций. Как культуры страха, унижения и надежды трансформируют мир. – М.: Московская школа политических исследований, 2010. – С. 80.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Моизи Д. Геополитика эмоций. Как культуры страха, унижения и надежды трансформируют мир. – М.: Московская школа политических исследований, 2010. – С. 122.

вынужден постоянно находиться в информационном и событийном эпицентре, демонстрировать скорость ответной реакции, осваивать значительные объемы виртуального контента. Это ведет не только к формированию привычки поверхностного восприятия любой информации, но и к готовности понимать исключительно простейшие культурные образцы. С другой стороны, атрофируются способности к серьезному анализу, склонность к глубокой рефлексии, возникает эмоциональная опустошенность. Сказанное, в первую очередь, должно быть отнесено к молодому поколению Интернет-пользователей, не имеющих определенного социокультурного «иммунитета», обусловленного внесетевым коммуникативным опытом и навыками освоения самых разнообразных модусов культуры. Причем речь идет не только о психологических, но и о физиологических пределах человека, находящегося в ситуации беспрецедентного информационного динамизма. По всей видимости, «человечество подошло к порогу собственно человеческих возможностей рефлексии быстротечных событий, чтобы принимать по ним адекватные, рациональные, а главное, с гуманными целями решения»<sup>37</sup>.

Ускорение информационного потока, нарастающие темпы научного и технического прогресса детерминировали ситуацию глобальной неустойчивости во всех сферах жизнедеятельности общества, на всех социокультурных «площадках», и, в первую очередь, в виртуальной среде Интернета. Мониторинг самых разнообразных сетевых комьюнити демонстрирует калейдоскопическую смену их состава, новостного фона, ценностей и приоритетов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что появление Интернета не только не способствовало консолидации общества, но создало внутри него новые разделительные барьеры. Современное общество разделилось на тех, кто является обитателем социально-эмпирического пространства и тех, кто ощущает себя преимущественно обитателем пространства виртуального. Примером подобного разделения может служить недавно введенная дифференциация российского социума на «партию фейсбука» и «партию телевидения». Иными словами, Интернет опосредованно способствовал генезису так называемого «нового антагонизма», выступил в роли генератора вражды и нетерпимости.

---

<sup>37</sup> Кравченко С.А. Динамика современных социальных реалий: инновационные подходы // Социс. - № 10. – 2010. – С. 19.

**Т.Ф. Вышеславова**  
*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин*  
*кандидат юридических наук*

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ**

Не секрет, что нарушение трудовых прав работников в России приобрело массовый характер со стороны работодателей.

По-прежнему нарушаются конституционные права граждан, трудовых коллективов и работников, такие, как право на труд, право на охрану труда и безопасные условия работы, право на отдых и получение в установленные договором сроки заработной платы. Много случаев незаконных увольнений работников, необоснованных заключений срочных трудовых договоров и др. В данных условиях трудовое право должно обеспечить действенную возможность осуществления правовой защиты трудовых прав работников.

В этом смысле защита трудовых прав работника, по нашему мнению, представляет собой совокупность материально-правовых мер, организационных и процессуальных способов пресечения и предупреждения нарушений трудового законодательства, восстановления нарушенных трудовых прав граждан и возмещения понесенного вследствие таких нарушений ущерба.

Трудовой кодекс РФ устанавливает основные четыре способа защиты трудовых прав и законных интересов работников.

Так, статья 352 предусматривает, что способами защиты трудовых прав и законных интересов работников являются: государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства; защита трудовых прав работников профессиональными союзами; самозащита работниками трудовых прав. Если буквально следовать тексту закона, то получается, что в ТК РФ закреплено всего три способа защиты нарушенных прав, каждому из которых посвящена отдельная глава: 57, 58, 59.[3] ТК РФ в одной статье закрепил как способы защиты (их здесь два: судебный и административный), так и формы защиты (самозащита).

Конечно, данный перечень несовершенен. Так, согласно статье 394 ТК РФ в случае признания увольнения или перевода на другую работу незаконными работник должен быть восстановлен на прежней работе органом, рассматривающим индивидуальный трудовой спор с выплатой среднего заработка за все время вынужденного прогула или разницы в заработке за все время выполнения нижеоплачиваемой работы; орган, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, может ограничиться вынесением решения о взыскании в его пользу указанных выше компенсаций; орган, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, может принять решение об изменении формулировки основания увольнения; в случае признания формулировки причины увольнения неправильной или не

соответствующей закону суд, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, обязан изменить ее и указать в решении причину и основание увольнения в точном соответствии с формулировкой ТК РФ; если неправильная формулировка причины увольнения в трудовой книжке препятствовала поступлению на другую работу, то суд принимает решение о выплате работнику среднего заработка за все время вынужденного прогула; в случаях увольнения без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения либо незаконного перевода на другую работу суд может по требованию работника вынести решение о возмещении работнику денежной компенсации морального вреда.

Таки образом, ТК РФ не проводит разграничения форм и способов защиты трудовых прав работников. В этой связи Ершова Е.А. предлагает дополнить ст. 352 ТК РФ способами защиты: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания трудового договора недействительным и применения последствий его недействительности, применения последствий недействительности ничтожного трудового договора; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; взыскания процентов; компенсации морального вреда; установления, прекращения или изменения правоотношения; изменения формулировки причины увольнения; неприменения судом нормативного правового акта, регулирующего трудовые отношения, противоречащего нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу; иными способами, предусмотренными законом.

Данное предложение полностью опирается на нормы гражданского права, но каждой форме защиты мы можем найти пример прямо или косвенно закрепленный в ТК РФ.

Не вызывает сомнений тот факт, что судебная защита трудовых прав является самой эффективной и доступной для каждого работника. Бесплатность обращений в суд по трудовым спорам, возможность незамедлительного исполнения решения суда и общая тенденция ориентированности судов на защиту интересов работника делают судебную защиту наиболее привлекательной для граждан. Судебная практика показывает, что в настоящее время высок процент трудовых споров в рассмотрении судами гражданских дел. Однако любое обращение работника в суд рассматривается работодателем как нежелательное, и чаще всего «возмутитель спокойствия» прямо или косвенно преследуется им. Проблемой, связанной с защитой трудовых прав работников, является недоверие к российскому правосудию. Укрепление авторитета суда возможно при условии повышения эффективности рассмотрения трудовых споров.

Отдельные проблемы, связанные с судебной защитой трудовых прав граждан, связаны также и с действующим трудовым законодательством. Поэтому, когда суд упрекают в неэффективной деятельности, этот упрек следует относить и к законодателю, который, по существу, сужает конституционно-правовое поле судебной защиты, зачастую декларированностью и необеспеченностью конкретными гарантиями принимаемых норм. В целях повышения эффективности защиты можно предоставить право работникам обращаться за защитой интересов как в суд по месту нахождения работодателя, так и в суд по своему месту жительства. Бремя доказывания законности управленческих решений должно лежать на работодателе. При невыполнении им обязанности представить в установленный срок доказательства, а также при уклонении от явки в суд решение необходимо выносить на основании объяснений работника, являющихся в такой ситуации не опровергнутым доказательством.

В эффективности защиты трудовых прав и законных интересов не последняя роль принадлежит органам по рассмотрению и разрешению трудовых споров. В настоящее время в науке высказываются мнения о необходимости реформирования органов судебной системы и образования трудовых судов. Однако нам представляется важным, в первую очередь, воспользоваться прежними достижениями науки и практики и пересмотреть взгляды на повышение результативности работы органов внесудебной защиты трудовых прав и законных интересов. В настоящее время можно констатировать, что указанные комиссии не стали органом, способным освободить суды от рассмотрения значительной части трудовых дел. Не эффективны процедурные нормы создания КТС, вынесения решений, имеет место некомпетентность членов комиссии, заинтересованность сторон в рассмотрении спора и др.

В мировой практике предлагается небезынтесный выход для создания эффективного органа досудебного регулирования трудовых споров - трудовой арбитраж, как орган, не входящий в судебную систему. Иными словами, досудебным органом регулирования трудовых споров в других странах считается третейский трудовой суд.

Предлагаемый трудовой арбитраж, во-первых, должен воплотить в себе идею социального партнерства. Формирование трудового арбитража необходимо производить по определенным критериям, схожим с выбором присяжных заседателей. При этом трудовые юридические споры следует рассматривать единолично профессиональному судье, как представителю власти, а трудовые экономические споры - коллегиально, совместно с представителями работников и работодателей.

Во-вторых, трудовой арбитраж следует считать государственным органом, финансируемым исключительно из федерального бюджета.

В-третьих, этот орган будет иметь статус внесудебного органа по рассмотрению и разрешению как индивидуальных, так и коллективных трудовых споров. Обжалование его решений следует осуществлять

непосредственно в суд общей юрисдикции. Таким образом, лицо, считающее, что его трудовые права нарушены, может обратиться как в суд общей юрисдикции, так и в государственный трудовой арбитраж.

В-четвертых, функционирование государственного трудового арбитража должно производиться на территории не меньшей, чем район субъекта РФ, необходимо выведение арбитража из сферы действия одного работодателя и распространение его юрисдикции на работодателей и работников в пределах района.

В-пятых, государственный трудовой арбитраж должен стать реально действующим внесудебным органом по рассмотрению и разрешению трудовых споров.

Трудовой кодекс закрепил государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства в качестве одного из способов защиты трудовых прав и законных интересов работников.

Статья 353 ТК закрепляет в качестве ее составных элементов органы федеральной инспекции труда, федеральные надзоры, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, органы прокуратуры. Особое положение в системе надзорно-контрольных органов занимает федеральная инспекция труда, которая выполняет роль координатора.

Среднее количество плановых проверок, которые проводятся ежемесячно, - от 10 до 20. Однако необходимый эффект защищенности прав работников, на наш взгляд, не достигается по следующим причинам. Во-первых, соответствующие органы зачастую не могут справиться с нарастающим валом нарушений трудовых прав, причем зачастую эти нарушения носят «завуалированный» характер. Во-вторых, встречаются случаи, когда инспектирующие лица недостаточно основательно проводят проверки организаций в силу как объективных (излишняя загруженность, жесткие сроки, несвоевременное представление информации и др.), так и субъективных причин. Возникает проблема комплектования инспекций такими кадрами, которые, не вступая в сговор с администрацией работодателя, отстаивают интересы работников, руководствуясь законом, а не собственными интересами. В-третьих, зачастую работодатели, допускающие нарушения трудовых прав, не опасаются привлечения к административной ответственности в силу того, что штрафные санкции для них малозначительны либо - и того хуже - уплаченный штраф в последующем будет каким-либо образом возвращен «виновными» работниками. В-четвертых, иногда получаемая прибыль несоизмерима с теми средствами, которые выплатит работодатель в качестве меры административного взыскания, тем самым основная цель (получение наибольшей прибыли) оправдывает средства.

Поскольку законодательно не закреплена обязанность работодателя соблюдать права профессиональных союзов, то ряд положений ТК, равно как и Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях

деятельности», становятся декларативными. Наличие в законе ничем не обеспеченных положений делает его применение проблематичным, приводит к появлению правового нигилизма и не правовым методам разрешения споров.

Вместе с тем, законодатель в очередной раз не определил объем нарушенных трудовых прав граждан, нарушение которых порождает возможность компенсации морального вреда работником.

Однако в ТК РФ ни слова не говорится об ответственности работодателя в случае нарушения им правил охраны труда на производстве. Ведь физические и нравственные страдания граждан могут напрямую быть связаны с правилами, с не обеспечением правил охраны труда, например в случаях несоблюдения санитарно-гигиенических норм или не обеспечением защиты от воздействия вредных факторов. Безусловно, такие нарушения будут связаны с причинением морального вреда работнику, поэтому необходимо законодательно предусмотреть возможность компенсации морального вреда в случаях несоблюдения правил охраны труда работодателем.

Таким образом, необходимо расширить осуществление применения компенсации морального вреда в Трудовом кодексе РФ, дополнив ст. 237 перечислением оснований данной защиты трудовых прав работников.

По смыслу ст. 379 ТК РФ, под самозащитой следует понимать самостоятельные действия (бездействие) работника, направленные на защиту принадлежащих ему прав, установленных законом, иными нормативными правовыми актами, локальными актами, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. Таким образом, самозащита в отличие от иных способов защиты трудовых прав и законных интересов работника, предусмотренных ТК РФ, осуществляется самостоятельно, без участия иных субъектов, в частности органов госнадзора и контроля, профсоюзов, а также органов, наделенных полномочиями разрешать трудовые споры, в том числе судов. Самозащита осуществляется в разных формах.

Основной формой самозащиты, на наш взгляд, является соблюдение требований Трудового кодекса о порядке оформления приема на работу (ст. 68 ТК РФ). Работник может отказаться от выполнения работы при наличии одного из двух оснований: если работа не предусмотрена трудовым договором или если работа угрожает его жизни и здоровью. Первое основание соответствует ст. 60 ТК РФ, которая запрещает требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым кодексом и иными федеральными законами.

В ст. 379 ТК РФ перечислены не все формы самозащиты трудовых прав. Разбросанность форм самозащиты по всему Трудовому кодексу вызвала трудности по вопросу применения этих норм на практике. Данная норма предусматривает, что в случае задержки заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме,

приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы. Использование различных правовых форм самозащиты зависит, прежде всего, от осознания работником себя субъектом права.

Эффективная судебная защита своих трудовых прав невозможна, если граждане не обладают соответствующими правовыми знаниями.

Таким образом, трудовое законодательство осуществляет действенную защиту трудовых прав работников, однако в нем имеются существенные пробелы и несоответствия. Развитие трудового права как социального, т.е. защищающего слабую сторону трудового договора - работника, мы видим с его реформированием по следующим направлениям.

1. Дополнить статью 352 «Способы защиты трудовых прав» следующими формами защиты:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания трудового договора недействительным и применения последствий его недействительности, применения последствий недействительности ничтожного трудового договора;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- взыскания процентов;
- компенсации морального вреда;
- установления, прекращения или изменения правоотношения;
- изменения формулировки причины увольнения;
- неприменения судом нормативного правового акта, регулирующего трудовые отношения, противоречащего нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу;
- иными способами, предусмотренными законом.

2. Активизировать деятельность контрольно-надзорных органов с целью предотвращения нарушений в сфере наемного труда и защиты интересов рядового труженика.

3. В целях повышения эффективности защиты можно предоставить право работникам обращаться за защитой интересов как в суд по месту нахождения работодателя, так и в суд по своему месту жительства.

4. Необходимо совершенствовать процедуры рассмотрения спора в КТС, а именно:

а) унифицировать порядок ее деятельности путем принятия Типового регламента КТС;

б) предоставить возможность участия в работе КТС в качестве экспертов представителей научных и учебных учреждений.

5. Принять Федеральный закон «О досудебном регулировании трудовых споров». В данном законе определить статус трудовой юрисдикции, легализовать государственный трудовой арбитраж.

6. Привести в соответствие п. 5. ст. 77 ТК РФ и ст. 375 ТК РФ в части оснований расторжения трудового договора освобожденного профсоюзного работника.

7. Необходимо расширить осуществление применения компенсации морального вреда в Трудовом кодексе РФ, дополнив ст. 237 перечислением оснований данной защиты трудовых прав работников.

*М.В. Галда*

*доцент кафедры общеправовых дисциплин*

*СФ КрУ МВД РФ*

*кандидат социологических наук*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ ДРУЖИН С ОРГАНАМИ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Первые добровольные народные дружины охраны общественного порядка были созданы в 1955-1957 годы по инициативе коллективов ряда предприятий Ленинграда. Самая первая ДНД (120 чел.) возникла на Кировском заводе, в последствии дружины были созданы на заводе «Русский дизель», металлическом заводе, Невском машиностроительном заводе им. В.И. Ленина, машиностроительном заводе им. Карла Маркса и Ижорском заводе им А.А. Жданова. К 1958 году в Ленинграде насчитывалось 179 дружин общей численностью 8 тыс. человек (в основном, рабочих, инженерно-технических работников и студентов), в это же время движение получило поддержку со стороны профсоюзных организаций.

На рубеже 1958-1959 гг. движение получило поддержку со стороны партийных и государственных структур и стало массовым. В 1958 году в Ленинграде действовали почти 700 дружин, в составе которых насчитывалось около 15 тысяч дружинников. Позже такие дружины были созданы и в других крупных промышленных центрах.

Основываясь на этом опыте, ЦК КПСС и Совет Министров СССР 2 марта 1959 приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». Это постановление стало основным нормативно-правовым документом, определившим задачи, полномочия и формы организации ДНД вплоть до середины 1970-х годов.

В 1984 году в СССР насчитывалось 282 тысячи дружин (в составе которых действовали 40 тыс. оперативных комсомольских отрядов), 50 тыс. пунктов охраны общественного порядка и 13 млн. дружинников, ежедневно на дежурство выходили до 400 тыс. человек.

Добровольные народные дружины создавались на основе первичных комсомольских, партийных и профсоюзных отделений, которые находились в каждом учреждении (ВУЗ, предприятие или организация и т.д.).

Народным дружинам оказывали организационно-методическую помощь по линии местных органов внутренних дел и материально-техническую помощь (предоставление помещений, телефона, мебели...) по линии руководства предприятий, местных Советов и органов ДОСААФ.

В марте 1960 года в Ленинграде был создан первый общегородской штаб ДНД, и начали проводить обучающие семинары для дружинников<sup>38</sup>. Позднее, на основе анализа опыта деятельности дружин МВД СССР, и Министерством юстиции СССР была разработана единая 24-часовая программа подготовки дружинников.

В дальнейшем, к началу 1970-х годов, за каждой дружиной был закреплён определённый участок территории, а штабы народных дружин, которые осуществляли общее руководство деятельностью дружинников, создавались не только на общегородском уровне, но и на уровне городских районов, а также на предприятиях, имевших дружины численностью свыше 100 человек.

В начале 1970-х годов для повышения эффективности работы ДНД в составе крупных дружин в некоторых городах СССР выделяли специализированные формирования<sup>39</sup>:

- *оперативные отряды* - как правило, молодёжные или комсомольские.
- *воспитательные группы* - по воспитательно-профилактической работе с учащимися, «трудными» детьми и подростками.
- В период после 1974 года была создана единая организационная структура народных дружин, в составе которых выделяли:
  - *территориальные народные дружины;*
  - *специализированные народные дружины;*
  - *дружины по работе на транспорте* (действовали на пригородных поездах и в метро, совместно с линейными отделами УВДТ);
  - *группы регулирования дорожного движения* (действовали совместно с сотрудниками ГАИ);
  - *дружины по борьбе с хищениями социалистической собственности* (занимались сторожевой охраной объектов, участвовали в их инженерном укреплении - починке заборов, установке решёток и фонарей, следили за соблюдением пропускного режима и трудовой дисциплины);
  - *группы по работе с несовершеннолетними;*

---

<sup>38</sup>История государства и права России: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / [В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев [и др.]]; под ред. Ю.П. Титова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ТК Велби : Изд-во Проспект, 2008. - 314 с.

<sup>39</sup> Выступление начальника ГУ МВД России по Ставропольскому краю генерал - лейтенанта полиции А.Г. Олдак на заседании Думы Ставропольского края по вопросу «О деятельности полиции за 9 месяцев 2012 года».

- *сводные оперативные отряды дружинников* (временные объединения, которые обеспечивали правопорядок на торжественных, праздничных, спортивных и иных массовых мероприятиях);
- *оперативные комсомольские отряды дружинников.*

Кроме того, к 1984 году в некоторых городах действовали иные формы специализированных дружин:

- так, в Москве и Ленинграде были созданы дружины по охране порядка на воде (добровольцы-спасатели из числа спортсменов, дежурившие на пляжах в летнее время);
- в Ярославле действовало внештатное подразделение дорожно-патрульной службы, которое объединяло 150 владельцев автомобилей и мотоциклов;
- в Киеве действовала дружина по борьбе с радиохулиганством;
- в Дзержинске (Горьковская обл. РСФСР) для вечернего патрулирования отдельных районов города была создана специализированная дружина, объединявшая спортсменов и активистов клуба служебного собаководства.

Обычно дружинники в группах по несколько человек патрулировали улицы городов, периметр территории предприятий и следили за порядком в общественных местах. Они имели достаточно широкие полномочия, в частности имели право задержать человека и доставить его в отделение милиции. Таким образом, несколько человек без проблем справлялись с мелкими правонарушителями (хулиганами, пьяницами, нарушителями тишины и т.д.).

Достаточно часто практиковалось совместное патрулирование (два-три дружинника под руководством милиционера). В некоторых случаях дружинники могли выполнять дополнительные функции: например, по поручению участкового инспектора милиции они вручали судебные повестки и извещения.

Как отмечал министр внутренних дел БССР В.А. Пискарёв, дружины становились хорошей школой для отбора и начальной подготовки кадров советской милиции: только в 1984 году по рекомендации со стороны партийных, комсомольских организаций и трудовых коллективов на службу в органы министерства внутренних дел было отобрано свыше 3 тыс. человек, имевших опыт работы в составе ДНД – *«и это были уже морально и профессионально подготовленные люди»*.<sup>40</sup>

В 1991 году после распада СССР и запрета КПСС, её молодёжная всесоюзная комсомольская организация ВЛКСМ была распущена. Многие государственные учреждения и предприятия были переданы в частную собственность. Большинство новых собственников отказалось от содержания

---

<sup>40</sup> История государства и права России: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / [В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев [и др.]]; под ред. Ю.П. Титова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ТК Велби : Изд-во Проспект, 2008. - 354 с.

своих профсоюзных организаций. Имущество партийных и комсомольских организаций было изъято. Добровольные народные дружины прекращают своё существование.

Однако довольно скоро Правительство РФ приходит к мнению, что обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка хоть и является исключительной компетенцией органов внутренних, но без помощи и поддержки населения обойтись совсем не просто. Необходима та активная прослойка граждан, которая своей активной позицией будет не только оказывать практическую помощь в осуществлении сотрудниками ОВД своих функций, но и оказывать существенное влияние на общественное мнение. Добиваться того, чтобы каждый гражданин вел активную борьбу с преступностью в меру своих сил и возможностей. Уже в сентябре 1993 года было принято Постановление Правительства РФ № 959 от 22.09.1993 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов РФ», устанавливавшее нормативно-правовые основы деятельности дружин на территории Российской Федерации. Основываясь на этом постановлении, субъекты РФ и муниципальные власти издают НПА, регламентирующие деятельность ДНД, казачьих народных дружин и студенческих добровольных дружин. Вот только некоторые из них:

- Закон Приморского края № 138-КЗ «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Приморского края» данный закон был принят Законодательным Собранием Приморского края 21 июля 2004 года;

- Муниципальный нормативный правовой акт городского поселения Кашира Каширского муниципального района МО от 11.11.2010 N 19/2010-НА;

- Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. N 69-кз «Об участии граждан в обеспечении охраны общественного порядка».

Этот список далеко не исчерпывающий! На сегодняшний день на территории Российской Федерации более 30 тысяч добровольных формирований, оказывающих помощь ОВД в поддержании общественного порядка в населенных пунктах. Более того, органы ФСБ так же решают привлекать инициативных граждан для оказания помощи в защите государственной границы. На основании постановления Правительства РФ от 15.04.1995 N 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации» ФСБ РФ издаёт приказ от 17.11.2010 N 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации».

Обратимся к задачам, возлагаемым на народные дружины обществом, на примере Ставропольского Края. Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. N 69-кз «Об участии граждан в обеспечении охраны общественного порядка» гласит:

Статья 5. Основная задача и функции добровольных формирований населения по охране общественного порядка

1. Основной задачей добровольных формирований населения по охране общественного порядка является оказание содействия органам внутренних дел на территории Ставропольского края в их деятельности по обеспечению охраны общественного порядка, профилактике и предупреждению правонарушений.

2. К функциям добровольных формирований населения по охране общественного порядка относятся:

1) участие в охране общественного порядка на улицах, в жилых микрорайонах, общественных местах населенных пунктов, на транспортных магистралях, а также участие в поддержании общественного порядка во время проведения массовых мероприятий;

2) оказание содействия правоохранным органам в предупреждении и пресечении правонарушений, профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений;

3) оказание содействия правоохранным органам в мероприятиях по пресечению хищений имущества (в том числе квартирных краж, хищений имущества на территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений), хулиганства, пьянства, наркомании, нарушений правил охоты и рыболовства, детской безнадзорности, правонарушений среди молодежи и несовершеннолетних, иных правонарушений, а также проведение мероприятий по охране и защите природных ресурсов, сохранности урожая сельскохозяйственных культур;

4) оказание содействия органам миграционной службы в мероприятиях по выявлению и пресечению нарушений правил регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства, проверке соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания на территории Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

5) участие в обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов, предупреждении дорожно-транспортных происшествий;

6) оказание содействия специальным службам в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности в спасении людей, имущества и поддержании общественного порядка при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях.

Статья 7. Права и обязанности граждан, участвующих в обеспечении охраны общественного порядка

1. Граждане, участвующие в обеспечении охраны общественного порядка, имеют право:

1) требовать от граждан соблюдения установленного общественного порядка и прекращения правонарушений;

2) содействовать сотрудникам правоохранительных органов в обеспечении общественного порядка, предупреждении и пресечении правонарушений;

3) использовать при осуществлении соответствующих мероприятий средства радиосвязи.

2. Граждане, участвующие в обеспечении охраны общественного порядка, обязаны:

1) предпринимать предусмотренные законом меры по пресечению правонарушений;

2) своевременно сообщать в соответствующие правоохранительные органы ставшие известными сведения о готовящихся или совершенных правонарушениях, об иных обстоятельствах, угрожающих безопасности граждан, организаций, принимать меры к их предупреждению и предотвращению вредных последствий;

3) при исполнении обязанностей носить нарукавную повязку с надписью «Дружинник» и удостоверение<sup>41</sup>.

Данные задачи, права и обязанности дружин, а так же формы осуществления их деятельности в различных регионах примерно однотипны. Возраст дружинников колеблется в диапазоне 25-55 лет. Однако практически во всех положениях возраст дружинника определен с 18 лет. Нам думается, что в этом возрасте гражданин еще не готов к деятельности в добровольной дружине по объективным причинам. И в первую очередь, это низкая правовая подготовка, отсутствие достаточного жизненного опыта и четкой жизненной позиции. Так же серьезной проблемой, мы считаем, является профессиональная подготовка дружинника. Сегодня фактически достаточно иметь желание оказывать помощь правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка, не иметь физических изъянов и судимости. На наш взгляд, этого недостаточно. В первую очередь, потому, что дружинник обладает реальными полномочиями в сфере охраны общественного порядка. А на данный период развития дружин, их профессиональная подготовка ограничивается инструктажами перед заступлением на службу.

Кроме того, остается проблемным вопрос исполнения краевого закона №69-КЗ (Об участии граждан в охране общественного порядка), в части создания общественных пунктов охраны порядка. Помещения не только не выделены местными органами власти, но даже участковые пункты полиции, на базе которых их можно создать, находятся в крайне неудовлетворительном состоянии.

Нет сомнения, что добровольные народные дружины приносят пользу в процессе своей деятельности. Но мы считаем, что таким образом организованная структура дружин минимальна эффективна. Для оптимизации деятельности дружин в первую очередь необходима правовая регламентация её деятельности на уровне федерального законодательства,

---

<sup>41</sup> Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. N 69-кз "Об участии граждан в обеспечении охраны общественного порядка"

где бы четко указывались права и обязанности дружинников, формы и порядок их работы, обеспеченность материальными и техническими средствами. Предусматривались поощрения и льготы, применяемые к дружинникам. Это может быть бесплатный проезд в общественном транспорте, дополнительные выходные (отпуска) по месту работы, медицинское обеспечение, льготы при поступлении в ВУЗы системы МВД, упрощенная процедура принятия на службу в полицию и прочее. Повысить возраст поступления в дружину до 20 лет.

На уровне МВД необходимо создать четкую программу подготовки дружинников к исполнению возложенных на них обязанностей предусматривающую правовую подготовку, физическую подготовку, специальную подготовку объемом не более 30 часов с принятием зачетов. И зачислять в дружину только на основании успешной сдачи зачета. Кроме того, предусмотреть осмотр психологом в форме тестирования на профессиональную пригодность к деятельности по охране общественного порядка. Закрепить зоны ответственности за дружинами, подразделения и должностных лиц, курирующих и контролирующих их деятельность.

Нацеленность на результативную деятельность дружин, оказание им всесторонней помощи и поддержки позволит эффективно обеспечивать общественный порядок в стране с привлечением гражданского общества. Иначе мы будем иметь «громкие» отчеты по «результативной» деятельности ДНД без фактического изменения криминогенной обстановки. Но нужен ли нам правопорядок на бумаге? Ведь мы и наши дети живем в реальной жизни.

*Т.В. Горяникова*  
курсант 4 курса  
СФ КрУ МВД РФ

## **ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В СФЕРЕ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПРИОБЩЕНИЮ К НАРКОТИКАМ И ПОВЫШАЮЩИЕ РИСК ЗАБОЛЕВАНИЙ НАРКОМАНИЕЙ**

В последнее время для нашей страны все большую остроту приобретает вопрос борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, поскольку наркомания из года в год приобретает все более значительные масштабы, становясь серьезным социальным фактором, негативно влияющим на развитие всего общества. Возрастает профессионализм и организованность преступлений, совершаемых наркодельцами, нередко с использованием значительной природной сырьевой базы, а также специального оборудования в подпольных лабораториях с привлечением профессиональных фармацевтов, химиков, научных работников для изготовления различных наркотиков. Набирает силу контрабанда наркотиков и интеграция

наркомафии России в международную систему торговли. «Прозрачность» российских границ, а также географическое положение страны вызывают повышенный интерес к России международной наркомафии как к обширному рынку сбыта и наименее опасному транспортному пути нелегальной доставки наркотиков транзитом через территорию нашей страны.

Особую тревогу вызывает тот факт, что в сферу потребления наркотиков втягивается в основном молодое население страны (лица от 14 до 20 лет), представляющее будущее нации. Все это ставит серьезные проблемы перед правоохранными органами. Масштабы и темпы распространения наркомании, широкий размах незаконного оборота наркотических средств свидетельствуют о том, что результативность принимаемых правоохранными органами мер продолжает оставаться низкой, особенно это касается раскрытия и расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Также в настоящее время рассматриваются вопросы курительных смесей. В России они были приравнены к наркотическим. Их хранение, распространение и употребление запретили.

В составе отдельных курительных смесей присутствует сильнодействующее галлюциногенное вещество полусинтетического происхождения. В десятках регионов России обстановка с распространением смесей для курения - критическая. Рекордсмены - это Уральский и Приволжский федеральный округ, заявил Минздрав. В общем, по России очень участились случаи массового подросткового отравления курительными смесями.

Интернет просто кишит объявлениями о продаже курительных смесей. Поиск выдает множество ссылок. Предлагают доставить на дом смеси в разных городах России. Мало того, в Интернете можно найти даже рецепты - что с чем смешивать, чтобы получить еще более сильный одурманивающий эффект.

Из этого исходит главная цель любого оперативно-розыскного мероприятия - это добывание фактической информации, значимой для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступной деятельности, связанной с контрабандой и сбытом наркотиков.

Обстоятельства, способствующие приобщению к наркотикам и повышающие риск заболевания наркоманией:

- патология беременности (т.е. выраженные токсикозы и перенесённые матерью во время беременности инфекционные или тяжёлые хронические заболевания);

- осложнённые роды (затяжные, с родовой травмой или с гипоксией новорождённого);

- тяжёлые или хронические заболевания, перенесённые в детском возрасте;

- сотрясения головного мозга (особенно многократные);

- неполная семья;

- сильная занятость родителей;

- отсутствие братьев и сестёр;
- алкоголизм или наркомания у кого-либо из близких родственников или близких людей;
- психические заболевания, тяжёлый характер или частые нарушения общепринятых правил поведения у кого-либо из близких родственников;
- раннее (12-13 лет) начало самостоятельной жизни и преждевременное освобождение от опеки родителей;
- искажённые семейные отношения, приводящие к неправильному освоению социальных ролей;
- лёгкий и неконтролируемый доступ к деньгам и непонимание, как они достаются;
- раннее начало употребления алкоголя, злоупотребление летучими наркотически действующими веществами (клей «Момент», растворители, бензин и т.д.).

Под влиянием этих факторов, так или иначе, у человека происходит деформация личности, формируется неадекватная система ценностей, снижается уровень притязаний, появляется «опустошённость», приводящая к отверженности. Под влиянием медицинских факторов ослабленный организм часто не в состоянии противостоять негативным воздействиям среды, находить силы для преодоления тяжёлых жизненных ситуаций. Человек пытается найти свой способ ухода от решения проблем, что по началу и позволяет сделать наркотик. Многие подвергаются воздействию указанных факторов, и у таких людей, даже не ставших наркоманами, всегда выше риск развития заболевания вплоть до стадии зависимости после однократного приёма наркотиков. Существует медицинская классификация стадий развития наркомании. Она основана на анализе проявления различных форм зависимости – социальной, психической и физической.

О социальной зависимости говорят тогда, когда человек ещё не начал употребление наркотиков, но вращается в среде употребляющих, принимает их стиль поведения, отношение к наркотикам и внешние атрибуты группы. Он внутренне готов сам начать употребление. Часто к такой группе можно принадлежать, только исповедуя её принципы и подчиняясь её правилам. Неотъемлемое условие этой стадии заболевания – наличие группы, которая может формироваться даже вокруг одного употребляющего наркотика.

После начала употребления наркотиков у человека быстро формируется психическая зависимость. Она проявляется в том, что человек стремится вновь вернуть состояние, которое он испытывал, находясь в наркотическом опьянении. Он стремится или получить приятные ощущения от приёма наркотиков, которые могут быть очень сильны, или, находясь под воздействием наркотиков, отвлечься от неприятных переживаний и отрицательных эмоций. В первом случае человек, будучи лишённым возможности принимать наркотики, воспринимает действительность «серой», недостаточно динамичной и живой, во втором, оказывается, подавлен проблемами, от которых он и пытался уйти, прибегая к

употреблению наркотиков. Стремление избежать психологического и эмоционального дискомфорта столь сильно, что человек не в силах отказаться от дальнейшего их употребления.

При более продолжительном употреблении наркотиков формируется физическая зависимость, которая появляется вследствие включения наркотика в процесс обмена веществ. В этом случае при прекращении приёма наблюдается состояние физического дискомфорта различной степени тяжести – от лёгкого недомогания до тяжёлых проявлений абстинентного синдрома. Конкретные его симптомы зависят от вида наркотика и от особенностей организма человека. В зависимости от стадии заболевания изменяется и частота употребления наркотиков – от периода проб через эпизодическое употребление к систематическому. Однако систематическое употребление не обязательно связано с наличием физической зависимости, а может начаться и значительно раньше.

Вооружённые Силы и наркомания.

В Вооружённых Силах существуют дополнительные факторы, способствующие употреблению наркотиков военнослужащими:

- Резкое изменение бытовых условий.
- Резкое изменение социального статуса.
- Резкое увеличение физических и эмоциональных нагрузок.

Всё это стрессовые факторы, на которые наркоманы привыкли реагировать приёмом наркотиков.

Как наркоманы добывают деньги на наркотики:

1. Заём без отдачи.
1. Занимают обычно у друзей. Периодически пытаются перезанимать деньги, чтобы отдать долги. Иногда шантажируют родителей и командование тем, что если не отдадут долги, то их могут убить.
2. Домашние кражи.
3. Воруют сначала деньги из домашних резервов и кошельков родственников, затем продают свои вещи и одежду, затем ценности семьи.
4. Кражи.
5. Когда уже не у кого занять деньги, наркоман начинает воровать у чужих, в том числе деньги и вещи в ротных помещениях и классах, аудио и видеотехнику и компьютеры. Некоторые воруют в магазинах и ларьках.
6. Изготовление и перепродажа наркотиков.
7. Они не задумываются не только о том, что это уголовное преступление, но и о том, что с нравственной точки зрения, оно является одним из самых постыдных.
8. Мошенничество.
9. Обычно наркоманы мошенничают, чтобы выманить непосредственно наркотики, деньги или ценные вещи.

Система мер по сокращению спроса на наркотики включает в себя:

- государственную систему профилактики немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ;

- наркологическую медицинскую помощь;
- медико-социальную реабилитацию больных наркоманией.

Основными рисками и угрозами в данной сфере являются:

- широкое распространение в обществе толерантного отношения к немедицинскому потреблению наркотических средств и психотропных веществ;

- увеличение числа лиц, вовлеченных в немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ;

- дальнейшее снижение эффективности организации оказания наркологической медицинской, педагогической, психологической и социальной помощи больным наркоманией;

- сокращение специализированных наркологических медицинских учреждений и врачей-психиатров-наркологов;

- сокращение наркологических реабилитационных центров (отделений), в том числе в структуре наркологических диспансеров и наркологических больниц;

- снижение доступности медико-социальной реабилитации для больных наркоманией;

- увеличение числа лиц, прошедших лечение, реабилитацию и вновь вернувшихся к немедицинскому потреблению наркотических средств и психотропных веществ.

Работа по борьбе с незаконным оборотом наркотиков имеет свои характерные специфические особенности, где определены основные направления, а также раскрыты наиболее эффективные формы и методы работы сотрудников уголовного розыска по этой линии. Стоит задача по выявлению и ликвидации подпольных лабораторий, производящих наркотики, а также проведение контролируемых поставок наркотиков. Положительные результаты оперативной проверки по делам о незаконном обороте наркотиков будут достигаться, прежде всего, при своевременном установлении и перекрытии источников и каналов распространения наркотиков, а так же при правильной разработке системы мер по сокращению спроса на наркотики и устранение их обстоятельств.

**В.В. Гринев**  
*старший научный сотрудник*  
*НИ и РИО СФ КрУ МВД РФ*

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ХУДОЖЕСТВЕННОЙ САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВЕТСКИЕ ГОДЫ**

Для успешного развития на селе самодеятельного движения, широкого участия сельских масс в коллективном творчестве, необходимо было сформировать систему подготовки специалистов клубной работы и различных жанров художественной самодеятельности. В этих целях государством была создана система средних и высших учебных заведений подготовки клубных работников, курсов их переподготовки, регулярное проведение методических семинаров и практикумов, выпуск необходимой методической литературы, а также творческая поддержка самодеятельности со стороны профессионального искусства. С течением времени кадровая система самодеятельности трансформировалась в целях совершенствования.

В 20-е годы под руководством Пролеткульта были созданы первые курсы подготовки инструкторов для коллективов художественной самодеятельности по различным жанрам искусства, что явилось основой для создания в дальнейшем системы подготовки кадров.<sup>42</sup>

В 1934 году при Центральном доме самодеятельного искусства им. Н.К.Крупской (ЦД) открылись курсы заочного обучения для руководителей и участников художественной самодеятельности<sup>43</sup> (в 1959 году они были преобразованы в Заочный народный университет искусств).

Ряд мер по работе с кадрами и повышению их квалификации осуществлял ЦДИСК (Центральный дом искусств). Совместно с государственными издательствами Музгизом и Изогизом им был организован инструктивно-консультационный кабинет по вопросам самодеятельного искусства. ЦДИСК давал отзывы и рецензии на репертуар, организовывал курсы заочного обучения, занимался выработкой методик обучения, созданием учебных планов и программ<sup>44</sup>.

Первые итоги проведённой работы были подведены в 1939 году, когда в рамках подготовки к Всесоюзной сельскохозяйственной выставке состоялся смотр колхозной художественной самодеятельности. Кроме положительного, в документах по его проведению, отмечался ряд недостатков в развитии сельской самодеятельности: текучесть кадров, слабая степень привлечение сельской интеллигенции.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Михайлова Л.И. Народное художественное творчество как социокультурное явление. - Пермь, 1994. С.129.

<sup>43</sup> Музыкальная энциклопедия. - М., 1978. С.835.

<sup>44</sup> Михайлова Л.И. Там же. С.139.

<sup>45</sup> ГАСК. Ф. 3798. Оп.1. Д.17. Л.41.

Война усугубила эти проблемы. Важнейшей задачей послевоенного периода стало строительство и восстановление промышленности, сельского хозяйства, школ. В первые военные годы кадровые проблемы художественной самодеятельности объяснялись, прежде всего, нехваткой рабочих рук из-за мобилизации на фронт мужского населения, в условиях чего комплектование квалифицированными кадрами сельских культпросветучреждений было затруднено. В конце 40-х гг. остро встал вопрос о создании необходимого контингента культпросветработников. Решался он посредством подготовки и переподготовки кадров в государственном масштабе. Эта система начала складываться сразу после войны.

В 1945 году в соответствии с постановлением Ставропольского крайисполкома №259 был организован отдел культурно-просветительской работы<sup>46</sup>, бывший до этого частью отдела народного образования крайисполкома. На него было возложено руководство учебными заведениями, готовящими кадры для культпросветучреждений.<sup>47</sup>

К концу 1945 г. все РДК Кубани (как и Ставрополья) были укомплектованы неквалифицированными и малоопытными кадрами культпросветработников. В РДК Краснодарского края в те годы работало 203 штатных работника (73 директора и 130 руководителей художественной самодеятельности). Из числа директоров РДК высшее образование имели – 2, среднее – 32, семилетнее – 39. При этом, работников, имеющих стаж работы менее одного года было 35 человек, от 1 до 5 лет – 31, от 5 и выше – 17. Директоров ДК, работавших на своём посту свыше 5 лет было 20 человек, а свыше 10 лет – не было вообще.<sup>48</sup> Ощущалась нехватка опытных и квалифицированных работников, усугублявшаяся большой текучестью. Среди заведующих отделами она достигала 65%, среди директоров ДК - 59%, художественных руководителей - 70%, заведующих клубами - 35%, заведующих избами-читальнями - 55%.<sup>49</sup>

Причина большой текучести кадров заключалась в низкой заработной плате, в плохих бытовых условиях, а также в невнимательном отношении к этим проблемам руководителей культуры. Неслучайно СНК СССР в августе 1944 года принял решение о повышении оплаты труда заведующих изб-читален и сельских клубов, директоров, художественных руководителей и инструкторов РДК.<sup>50</sup> Местные органы обеспечивали работников культпросветучреждений жильём, топливом, помогали вести приусадебное хозяйство на селе.

---

<sup>46</sup> ГАСК. Ф. 2928. Оп.1. Д.30. Л.6.

<sup>47</sup> ГАСК. Ф. 3798. Оп.1. Д.7. Л.3.

<sup>48</sup> ГАКК. Ф. 1626. Оп.1. Д.3. Л.6.

<sup>49</sup> ГАСК. Ф. 2928. Оп.1. Д.136. Л.48.

<sup>50</sup> Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР. 1944 №12. С. 227-231.

С кадровыми работниками велась методическая работа в целях повышения их профессионального уровня. В 1946 году Ставропольский краевой Дом народного творчества провел 10 семинаров для руководителей сельской художественной самодеятельности, в результате чего было подготовлено 96 специалистов.<sup>51</sup>

Штатных культпросветработников на селе не хватало, поэтому в самодеятельности большую роль играли общественники-энтузиасты. В Ставропольском крае в 1947 году в 987 клубных учреждениях всех ведомств было 715 платных работников<sup>52</sup>, а в следующем году на 995 клубов - лишь 594 специалиста<sup>53</sup>. В остальных учреждениях работали общественники из числа участников художественной самодеятельности<sup>54</sup>.

В соответствии с приказом Комитета по делам искусств при Совете министров СССР «Об организации систематического обслуживания районных Домов культуры и укомплектования их художественными руководителями» (1947г.) кадры руководителей для коллективов художественной самодеятельности начали пополняться выпускниками высших музыкальных и театральных учебных заведений.<sup>55</sup>

Недоставало руководителей художественной самодеятельности и в профсоюзных клубах. В 1948 г. из 104 тыс. профсоюзных кружков художественной самодеятельности в РСФСР только в 12 тыс. из них специалисты работали в штате, более чем в 90 тыс. - на общественных началах.<sup>56</sup>

Для решения кадровых проблем самодеятельности руководство предприняло комплекс мер. Главной формой подготовки культпросветработников в послевоенные годы стала курсовая система. С 1947 г. восстанавливались культпросветшколы (созданные в 1938 и закрытые в 1941 гг.). Так, в Краснодарском крае с 1 января 1949 г. начала работу культпросветшкола при ст. Старо-Минской, в то время, как на Ставрополье такой школы не было до 1957 г.<sup>57</sup> Культпросветшколы начали выпускать кадры с 1950 г., в течение трёх лет велась подготовка квалифицированных работников для сельских и колхозных клубов. В библиотечных институтах в 1949 г. организовываются факультеты по обучению специалистов для работы с самодеятельными коллективами. В 1949-50 гг. открываются культурно-просветительские училища с отделениями художественной специализации.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> ГАСК. Ф. 3815. Оп.1. Д.3. Л.119.

<sup>52</sup> ГАСК. Ф.2928. Оп.1. Д.75.Л.1.

<sup>53</sup> ГАСК. Ф.2928. Оп.1. Д.113. Л.1.

<sup>54</sup> ГАСК. Ф.2928. Оп.1. Д.100. Л.40.

<sup>55</sup> ГАСК. Ф.2439. Оп.1. Д.37. Л.14.

<sup>56</sup> ГАРФ. Ф.5451. Оп.28. Д.733. Л.31.

<sup>57</sup> ГАРФ. Ф.1626. Оп.2. Д.37. Л.125.

<sup>58</sup> Савченко. А.М. История культурно-просветительской работы в СССР. Курс лекций. - М., 1970. С.136- С.137

Методическим центром по работе с сельскими клубами являлся краевой Дом народного творчества. В сферу его задач входило оказание практической и методической помощи работникам сельских клубных учреждений, в связи с чем, квалификация его сотрудников должна была быть выше сельских культпросветработников. Поэтому кроме подготовки кадров для культпросветучреждений работники Домов народного творчества занимались повышением собственной квалификации. Впервые после войны в декабре 1949 г. проводился семинар директоров ДНТ при Всесоюзном доме народного творчества. В центре его внимания находились вопросы научно-исследовательской работы. Однако большинство ДНТ не вели научные исследования, вследствие отсутствия подготовленных специалистов. В результате Отделом художественной самодеятельности Комитета по делам искусств при Совете министров СССР и руководством ВДНТ им. Н.К.Крупской было решено передать научную деятельность в ведение отдельных республиканских ДНТ, а также Московского и Ленинградского ДНТ. Местные ДНТ должны были заниматься только исследовательской работой, сбором материалов для отправки во ВДНТ с целью их научной обработки и обобщения<sup>59</sup>.

В 1950 г. Комитетом по делам искусств при СНК СССР и отделом по художественной самодеятельности был разработан план курсовых мероприятий по переподготовке кадров и руководителей кружков художественной самодеятельности. Он предусматривал проведение 200-часовых (месячных) курсов для художественных руководителей РДК и 80-часовых (10-дневных) семинаров-практикумов по единым типовым учебным программам.<sup>60</sup> Однако решить проблему нехватки кадров в сельской художественной самодеятельности эта мера не помогла.

В январе 1951 г. в целях расширения и повышения качества кадрового состава самодеятельности Советом Министров СССР было выпущено постановление «Об отборе народных талантов» от 10 января 1951г. Оно обязывало республиканские комитеты по делам искусств и по делам культпросветучреждений способствовать выявлению одарённой молодёжи и направлять её на учёбу в художественные учебные заведения.<sup>61</sup>

В послевоенные годы образование руководящих кадров оставалось низким. В 1952 г. в Краснодарском крае из 632 заведующих сельскими клубами и избами-читальнями начальное образование имели 68 человек, 420 – имели 7-летнее, 228 заведующих не имели среднего образования.<sup>62</sup> Дома народного творчества в своём штате насчитывали от одного до трёх методистов по культпросветработе. Это приводило к тому, что ряд жанров в

---

<sup>59</sup> ГАСК. Ф.3815. Оп.1. Д.20. Л.12.

<sup>60</sup> 60 лет Ставропольскому краевому дому народного творчества. – Ставрополь, 2001. С.35.

<sup>61</sup> Пиналов С.А., Чернявский Г.И., Виноградов А.П. История культурно-просветительной работы в СССР. - Киев, 1983. С.190.

<sup>62</sup> ГАКК. Ф.1626. Оп.1. Д.42. Л.36.

каждой области неизменно был лишён руководства. Чтобы как-то улучшить положение приходилось привлекать нештатных работников.<sup>63</sup>

В 50-е гг. насущной для художественной самодеятельности оставалась проблема текучести кадров культпросветработников. В целях её преодоления руководство культурой принимает директивные меры по улучшению материального положения сельских культпросветработников. Согласно решению Ставропольского крайисполкома «О недостатках в деле предоставления бесплатных коммунальных услуг учителям и другим специалистам, работающим в сельской местности и рабочих посёлках» (1951г.), исполкомы на местах обязывались работникам сельских культпросветучреждений и членам их семей бесплатно предоставлять квартиры с отоплением и освещением.<sup>64</sup>

Желая остановить кадровую текучку, Совет Министров СССР постановлением от 9 марта 1954 г. «Об оплате труда работников культпросветучреждений в колхозах» позволил иметь в колхозных культпросветучреждениях платных культработников. В ряде мест колхозные руководители привлекали в клубы большой кадровый штат. В клубе колхоза им. Молотова Либкнехтского района Ставропольского края штат культработников состоял из 4 человек.<sup>65</sup> Очевидно, что разрешение работы по совместительству было важной мерой, которая открывала дорогу привлечению в самодеятельность в качестве руководителей профессиональных артистов и, следовательно, способствовала повышению творческого уровня коллективов.

Таким образом, в 50-х гг. самой распространённой формой подготовки руководителей оставалась курсовая. В тех условиях она позволяла организовать кадры на решение главных задач того периода – пропагандировать передовой опыт, поднимать общекультурный и профессиональный уровень трудящихся. Однако действовала она с перебоями, сводившись, в основном, к проведению 2-3 дневных районных семинаров. Задачи художественно-эстетического развития широких слоёв населения потребовали углубления учебно-воспитательной работы в кружках художественной самодеятельности и обеспечения их грамотным руководством.

Уровень образования и профессиональной подготовки руководителей художественной самодеятельности долгое время не соответствовал растущим культурным потребностям населения. Зарплата культпросветработников, как и везде после войны, была невысокой. Поощрений и льгот не предусматривалось. В этих условиях предоставление кадровым работникам возможности работать по совместительству являлось положительной мерой для привлечения в руководители самодеятельности учителей, библиотекарей и т.д.

---

<sup>63</sup> РГАСПИ. Ф.17. Оп.133. Д.334. Л.68.

<sup>64</sup> ГАСК. Ф.2928. Оп.1. Д.196. Л.116.

<sup>65</sup> ГАСК. Ф.3798. Оп.1. Д.10. Л.6.

Существенный сдвиг в подготовке кадров культпросветработников произошёл в 1960-е гг. Его причиной стало преобразование библиотечных институтов в институты культуры и появление факультетов общественных профессий для подготовки квалифицированных кадров руководства самодеятельностью. Общественность широко участвовала в работе учреждений культуры. Увеличилась зарплата культпросветработников, расширился спектр льгот. В клубах и ДК появился премиальный фонд. Несмотря на несовершенство премиальной системы, она способствовала улучшению материального положения клубных работников и участников художественной самодеятельности. Увеличился общий процент специалистов со средним и высшим образованием в организациях народного творчества.

70-е и 80-е годы, благодаря увеличению сети высших и средних специальных учебных заведений искусства и культуры, в целом характеризуются повышением количества квалифицированных специалистов. Широкое развитие в стране и регионах получили факультеты общественных профессий, выпускавшие всё большее количество специалистов с основной и дополнительной профессиями. Однако, несмотря на увеличение количества специалистов, их не хватало. Это обуславливалось как интенсивным развитием художественной самодеятельности в стране и регионах, так и несовершенством системы оплаты труда и премирования культпросветработников.

В 1974 г. с дифференциацией специализаций завершилась перестройка системы подготовки кадров в институтах культуры. Введение специализации «Методист – организатор клубной работы» с присвоением квалификации руководителя самодеятельного коллектива позволило отделить художественные специальности от общеклубной подготовки и усилить базовую основу по видам и жанрам искусства. Организатор-методист изучал принципы управления учреждениями культуры, их экономику, методику работы, историю и теорию культуры и искусства и непосредственно практику деятельности учреждений культуры.

Таким образом, система подготовки и совершенствования кадров народного творчества на протяжении всего сорокалетнего развития в стране самодеятельного движения трансформировалась и совершенствовалась, в целом обеспечивая поступательное развитие народного творчества.

*А.В. Гриценко*  
*соискатель Юридического института*  
*Северо-Кавказского федерального университета*

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МОЛОДЕЖИ**

Формирование правовой культуры и правового сознания молодежи стабильно являются актуальной проблемой государства и общества, а научный интерес к путям решения указанной задачи обусловлен стремительно меняющейся социальной ситуацией, непрерывной корректировкой социальных позиций современной молодежи.

Реализации задачи формирования правовой культуры и правосознания может способствовать построение целостной системы мер, средств и способов в рамках правовой политики государства в сфере работы с молодежью. Мы полагаем необходимым использование для обозначения этой системы термин молодежно-правовая политика.

Определим теперь это понятие более точно. Правовая политика в последние годы заслуженно стала объектом интереса ведущих российских правоведов. Это такие ученые как С.С. Алексеев, Н.В. Исаков, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.П. Мазуренко, О.Ю. Рыбаков, Ю.А. Титенко и др.<sup>66</sup>. Н.В. Исаков указывает, что правовая политика выступает как своего рода особое политико-правовое явление, формирующееся вследствие системной, научно обоснованной деятельности государства и общественных объединений и направленное на определение стратегии и тактики правового развития общества, совершенствование механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, построение правового государства<sup>67</sup>.

Н.И. Матузов отмечает, что правовая политика представляет собой комплекс мер, идей, целей, задач, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права<sup>68</sup>.

А.В. Малько, В.В. Субочев и А.М. Шериев определяют правовую политику как научно обоснованную, последовательную и системную

---

<sup>66</sup> См.: Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: Курс лекций. М., 1995; Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003; Исаков Н.В. Правовая политика России: теоретические аспекты / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2003; Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004; Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006; Мазуренко А.П., Титенко Ю.А. Правовая политика и правовое развитие общества / Под ред. А.В. Малько. М., 2007.

<sup>67</sup> См.: Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 21.

<sup>68</sup> См.: Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. №11. С. 28.

«...деятельность государственных и муниципальных органов по совершенствованию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности»<sup>69</sup>.

А.В. Малько, В.В. Субочев и А.М. Шериев справедливо указывают, что правовая политика - «...одна из важнейших разновидностей государственной политики в целом, которая имеет собственное юридическое содержание и самостоятельное значение в правовой жизни общества [...] сегодня правовая политика выходит на передние рубежи жизнедеятельности общества»<sup>70</sup>.

Представляется, что правовая политика - это нормативное выражение деятельностного компонента политики, она представляет собой активное воздействие на общественные отношения путем формирования каталога правовых средств и юридических конструкций, составляющих эффективный механизм правового регулирования, который проявляется в различных формах, опосредует все уровни власти, соответствует выработанной концепции стратегии развития государства и преследует социально полезные цели<sup>71</sup>.

В.В. Сорокин справедливо отмечает: «Правовая норма вне механизма ее действия может восприниматься, как мертворожденный продукт и не будет представлять практического интереса. Только совокупный анализ состояния позитивного права, юридической практики и правосознания позволяет правильно судить об эффективности правового воздействия на общественные отношения... Эффективность правовой системы с чисто юридической и специально-правовой стороны характеризуется безотказной и слаженной работой всех ее компонентов, взаимодополняемостью всей цепи юридических средств»<sup>72</sup>.

Как отмечает О.Ю. Рыбаков, разъяснение, пропаганда и популяризация права, как главного регулятора общественных отношений, должны быть соединены с научным подходом к правопониманию. Собственно, сущность и содержание правовой политики во многом определяются тем типом правопонимания, на который опираются законодатели в своей деятельности, их практической реализацией взгляда на соотношение политической воли, объективного права и прав и свобод личности<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма, Инфра-М, 2010 // СПС КонсультантПлюсПроф. 2013 г.

<sup>70</sup> Там же.

<sup>71</sup> Там же.

<sup>72</sup> Сорокин В.В. Об эффективности правовой системы//Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 28-29

<sup>73</sup> Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. – Саратов, 2003. С.32

Действительно, можно согласиться с О.Ю.Рыбаковым в том, что государственная значимость правовой политики опирается на научные основы, находящиеся в рамках господствующей в социуме, воспринятой на уровне социальных паттернов концепции правопонимания и детерминированной сущностью указанной концепции ответом на один из центральных вопросов правовой политики. Вопрос состоит в том, что является наиболее важным при ее осуществлении правовой политики, интересы государства, а точнее интересы публичной власти, интересы общества, то есть коллективные интересы или интересы личности, то есть субъективные права и свободы индивида и следствием ответа на этот вопрос является построение системы сдержек и противовесов между этими во многом антагонистическими интересами, нахождение своего рода правовой суперпозиции.

Конечно, всякая политика в идеале должна основываться на научных достижениях, проверенных опытом результатах, отраженных в системном виде. Но именно правовая политика базируется на достижениях, прежде всего, юридической науки, а также других наук, способствующих слаженному, эффективному функционированию правового механизма.

Немаловажное значение имеет и господствующий в обществе тип правопонимания. Воздействие той или иной парадигмы на общественные отношения выражается, прежде всего, в понимании роли судебной практики в правотворчестве, трактовке правовой нормы, в правовой технике нахождения справедливого юридического решения, апелляции законотворца к индивидуальным интересам или к интересам коллективным. Думается, правовая политика в сфере работы с молодежью, в принципе не может адекватно осуществляться исходя из примата индивидуального над коллективным, особенно учитывая тот факт, что для современной молодежной политики имманентен вектор на преодоление атомизации современной молодежи и активные поиски путей недопущения молодежи в деструктивные сообщества.

И хотя в условиях бурно развивающихся интеграционных и глобализационных процессов заметно сближение позиций между юристами названных правовых семей относительно роли судей в процессе правотворчества, однако определенные отличия в правовом мышлении практикующих юристов, которые представляют эти правовые семьи, будут сохраняться, очевидно, и в дальнейшем. Тем существеннее отличия в правопонимании проявляются в правовых семьях неевропейских цивилизаций, сохраняющих традиции так называемого «коллективистского», а не «индивидуалистического» правопонимания. Несмотря на то, что многие из стран «коллективистского» правопонимания формально заимствовали «западные» модели права, в частности – кодексы, во многом схожие с европейскими кодексами, юристы этих стран продолжают применять их

именно в той мере, в какой они отвечают национальным правовым традициям: мусульманским, китайско-конфуцианским, японским и т. п.<sup>74</sup>

С другой стороны, работа с молодежью и формирование правовой культуры и правового сознания, противостоя, во многом глобальным, транснациональным и т.п. проблемам, находясь в ситуации перехода к информационному обществу, будет в меньшей степени попадать под персонифицирующее влияние различных установок и трактовок в восприятии права и правовом мышлении. Эта ситуация может быть определена как *presumptio similitudinis*, презумпция идентичности, детерминированная общей ситуацией и схожей проблематикой, что скорее будет способствовать формированию более-менее единой юридической практики по ряду вопросов. Как отмечают К. Цвайгерт и Х. Кетц, в разных правовых системах, несмотря на все отличия в их историческом развитии, доктринальных взглядах и стилях мышления, одни и те же юридические проблемы решают одинаково, вплоть до мельчайших деталей, или же в значительной мере схоже; это позволило авторам обосновать вышеупомянутую презумпцию и указать на новое направление в конвергенции парадигм правопонимания<sup>75</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о повышении значения опыта зарубежных государств в области реализации правовой политики в сфере формирования правовой культуры и правового сознания молодежи и универсализации этого опыта в современном информационном обществе.

---

<sup>74</sup> Козюбра Н. Правопонимание: понятие, типы и уровни // Право Украины. 2011. №1.

<sup>75</sup> Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. — М., 2000. — Т. I.

**Н.В. Довголюк**  
старший преподаватель  
Ставропольского филиала МГГУ имени М.А. Шолохова  
кандидат юридических наук

## **«СЕМЕЙНЫЕ СУДЫ» В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КООРДИНАЦИИ**

В России около двух миллионов детей в возрасте до 14 лет ежегодно становятся жертвами насилия со стороны родителей. В таких семьях проявляется грубое пренебрежение основными нуждами ребенка, жестокое обращение с ним: явное отвержение ребенка, с жестокостью, оскорблениями, отсутствие элементарной заботы о нем, когда его постоянно унижают, бьют, не кормят, выгоняют из дома, 75% детей убегают из дома и около 9 тыс. родителей лишаются родительских прав. Существенное значение имеют и показатели регистрации преступлений, предусмотренных ст. 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», их доля превышает 4% в структуре противопродростковой преступности. В России проблема защиты прав детей в последний период времени стала одной из острейших, привлекая к себе внимание широкой общественности. Экономический кризис и напряженность в социальной сфере напрямую отразились почти на каждой российской семье, трансформация общественного устройства и экономическая нестабильность в России обусловили рост таких негативных явлений, как нарушение прав и интересов несовершеннолетних.

Создание стройной, скоординированной системы субъектов профилактики преступлений против несовершеннолетних является одним из необходимых условий эффективности соответствующего направления уголовной политики. Однако следует согласиться с Ю.Е.Пудовочкиным и предельно упростить систему и определить минимальное количество субъектов, ответственных за защиту прав и интересов несовершеннолетних от преступных посягательств.<sup>76</sup> Одним из механизмов защиты прав и интересов несовершеннолетних представляется необходимость создания в РФ системы семейных судов, основой которой может послужить современная японская модель семейного суда. Деятельность таких семейных судов направлена на рассмотрение:

- преступлений и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;

---

<sup>76</sup> Пудовочкин Ю. Е. Преступления против несовершеннолетних: криминологический анализ, Ростов-на-Дону. Ставрополь, 2004. С. 116.

- преступлений, совершаемых взрослыми, причиняющих ущерб несовершеннолетним;

- вопросов семейного права, связанных с защитой прав и интересов несовершеннолетних (надзор и попечение за несовершеннолетними, обучение и поведение подростков, оздоровление семейной обстановки и т.д.). Необходимо отметить, что в России имеется собственный, однако весьма непродолжительный опыт функционирования аналогичных судебных органов. Впервые созданные в 1897 и позднее упраздненные после октябрьской революции 1917 года, суды для несовершеннолетних «сосредотачивали в себе все нити воздействия на неблагополучных несовершеннолетних и окружающую среду». На наш взгляд, возрождение системы семейных судов должно составить основополагающее содержание ювенальной уголовно-процессуальной и криминологической политики российского государства на современном этапе.

Создание семейных судов предполагает заменить комиссии по делам несовершеннолетних и, обладая, несомненно, более высоким статусом (ввиду того, что создаются государством в рамках судебной системы), они способны возглавить систему специальных органов профилактики преступлений против несовершеннолетних. Особенность семейного суда состоит в том, что собственно судебные функции он совмещает с административными и воспитательными. В этой связи следует отметить, что целесообразно переподчинить подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, предусмотрев их в качестве структурного звена в семейном суде. При этом в самих подразделениях уместно дифференцировать предупредительную работу в зависимости от объекта профилактики и вычленив в качестве отдельного направления деятельность по преступлениям против прав и интересов несовершеннолетних. Семейные суды, являясь не только органами правосудия, но и обладая административными функциями: устройство судеб несовершеннолетних; надзор за деятельностью лиц и учреждений, принимающих на себя заботу о детях; опекунские полномочия, способны стать не просто специализированным уголовным судом, но и важным публичным органом государственного попечения о несовершеннолетних, способным сыграть важную роль в профилактике преступлений против нормального физического, нравственного и социального развития несовершеннолетних.

Как отметил А. К. Моро, «правосудие по делам несовершеннолетних не может вмешиваться в целью изменить социальные условия, которые создают определенные трудности в процессе нормального воспитания, и которые зачастую становятся причиной неадаптации ребенка, или с целью создания системы, позволяющей избежать возможные семейные трудности или обеспечить удовлетворительное развитие тяжелых подростков: эта задача должна решаться на различных уровнях политическими и административными органами общества. Но оно должно принимать участие во всех случаях, когда могут быть нарушены права несовершеннолетних и

оно может проявить инициативу для этого соответствующие средства и методы».<sup>77</sup>

Семейный суд может стать специализированным и единственным органом системы профилактики преступлений против несовершеннолетних, обладающим координирующими, контрольными, распорядительными и ограничительными функциями. Все иные органы, являясь согласно Закону «Об основах системы профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних» субъектами такой профилактики, должны будут выполнять функции иного рода: информативные, функции осуществления отдельных конкретных мер профилактики (воспитательных, реабилитационных, медико-профилактических и т.д.).

*К. Доценко*  
*студентка 2 курса*  
*специальности «Юриспруденция»*  
*Научный руководитель –*  
*кандидат юридических наук*  
*Е.К. Бородин*

## **ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент является главой государства. Он не входит ни в одну ветвь государственной власти. Тем не менее, его роль, функции и полномочия в сфере исполнительной власти весьма существенны. Президент РФ также является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти.

Конституция РФ (ст. 83) наделяет Президента рядом полномочий, непосредственно связанных с организацией и функционированием исполнительной власти. Президент РФ:

- назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;
- принимает решение об отставке Правительства;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;

---

<sup>77</sup> Моро Альфред Карло. Защита прав несовершеннолетних в Италии. В сб.: Специальный выпуск Международного общества по социальной защите. Варена, 1980.

- по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров.

Президент по представлению Председателя Правительства утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения. В главе 4 Конституции РФ за Президентом РФ закреплен большой объем реализации полномочий в сфере исполнительной власти. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента РФ конкретизированы в главе V Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»<sup>78</sup>.

Для организации федеральной исполнительной власти характерно своеобразное разделение труда между Президентом РФ и Правительством РФ. Президент РФ сосредоточил в своих руках политическое руководство - определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение военной доктрины, руководство внешней политикой. В то же время проведение мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Конституция РФ возлагает на Правительство РФ (ст. 114 Конституции РФ). Ряд федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, выполняющих упомянутые функции, находятся одновременно в ведении Президента РФ и Правительства РФ. Институт двойного подчинения отдельных органов управления, как показала практика, не всегда эффективен. Обычно федеральные органы исполнительной власти ориентируются в своей деятельности на такого субъекта управления, который обладает реальными рычагами властного воздействия. Другой же субъект тогда играет лишь «декоративную» роль в управлении. В настоящее время Президент РФ осуществляет руководство деятельностью следующих министерств со всеми входящими в состав министерств службами и агентствами:

- Министерство внутренних дел РФ,
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий,
- Министерство иностранных дел РФ,
- Министерство обороны РФ,
- Министерство юстиции РФ.

Президент также осуществляет руководство следующими не входящими в состав министерств федеральными органами исполнительной власти:

- Государственная фельдъегерская служба РФ,
- Служба внешней разведки РФ,
- Федеральная служба безопасности РФ,
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков,
- Федеральная служба охраны РФ,

---

<sup>78</sup> О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ // Российская газета. 1997. 23 дек.

- Главное управление специальных программ Президента РФ,
- Управление делами Президента РФ,
- Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Следовательно, Президент РФ несет ответственность за деятельность подчиненных ему напрямую государственных органов исполнительной власти. Однако, как отмечалось в литературе, едва ли возможно выявить какие-либо критерии отнесения определенных федеральных органов исполнительной власти к прямому подчинению Президента РФ. Обычно на непосредственное подчинение федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ указывается в принимаемых Президентом РФ указах, устанавливающих структуру федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, в данном случае речь идет о так называемом дуализме исполнительной власти, о двойном подчинении одних и тех же федеральных органов исполнительной власти и Президенту РФ, и Правительству РФ.

Согласно п. 3 ст. 115 Конституции РФ Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ. В предусмотренных Конституцией РФ случаях Председатель Правительства РФ может временно исполнять обязанности Президента РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ, в том числе и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии ему Государственной Думой.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Основаниями для отставки Правительства РФ могут быть следующие:

- а) заявление Правительства РФ об уходе в отставку;
- б) инициатива Президента РФ в принятии решения об отставке Правительства РФ;
- в) выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой;
- г) постановка Правительством РФ перед Государственной Думой вопроса о доверии.

В любом случае окончательное «слово» - всегда за Президентом.

Итак, можно сделать вывод, что вопросы полномочий Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти являются одними из важнейших в государственно-правовой жизни российского общества и государства. Именно от их решения во многом зависит реальное и

эффективное функционирование социально-экономической, политической систем, всего механизма государственной власти в целом.

*А.Н. Димитров*  
начальник ООДУУП и ПДН  
Главного управления МВД России  
по Ставропольскому краю

## **О ПРАКТИКЕ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЖИЛОМ СЕКТОРЕ**

В рамках совершенствования государственной системы профилактики правонарушений в субъектах Российской Федерации разработаны и с 2005 года внедрены региональные программы профилактики преступлений и иных правонарушений, включающие меры, направленные на устранение причин и условий совершения противоправных деяний, а также на предупреждение рецидивной преступности.

Одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения общественной безопасности является разработка и реализация законодательства, направленного на профилактику противоправных действий, совершаемых, в том числе, в жилом секторе и составляющих значительную долю от общего числа преступлений и административных правонарушений, регистрируемых в Российской Федерации.

В связи с этим ввиду отсутствия на федеральном уровне ряда правовых норм, предусматривающих ответственность за совершение правонарушений указанной категории, территориальными органами внутренних дел проводится последовательная работа по внесению в региональное законодательство соответствующих изменений, позволяющих более эффективно осуществлять профилактические меры в жилом секторе.

Проведенный анализ показал, что в целом в субъектах Российской Федерации территориальными органами МВД России уделяется достаточно большое внимание организации взаимодействия с органами исполнительной и законодательной власти в части разработки нормативных правовых актов, направленных на декриминализацию жизни общества, а также применения их на практике.

Так, в современных условиях большое значение приобретают мероприятия по снижению уровня алкоголизации населения как одного из факторов, способствующих совершению преступлений и правонарушений.

Справочно: за 10 месяцев 2012 года в целом по России каждое четвертое преступление (24,5%) совершено лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения.

Частями 1 и 2 статьи 20.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>79</sup> установлена административная ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта менее 12 процентов объема готовой продукции, в детских, образовательных и медицинских организациях, на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, в организациях культуры (за исключением расположенных в них организаций или пунктов общественного питания, в том числе без образования юридического лица), физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, а также на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах (в том числе указанных в части 1 ст. 20.20 КоАП РФ), за исключением организаций торговли и общественного питания, в которых разрешена продажа алкогольной продукции в розлив.

Вместе с тем, пунктом 3 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в редакции Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ) установлен запрет потребления (распития) алкогольной продукции в местах, указанных в абзацах втором-седьмом пункта 2 настоящей статьи, в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом), за исключением потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, потребления (распития) пива и пивных напитков, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

К числу мест, в которых запрещена розничная продажа алкогольной продукции (соответственно, запрещено и потребление (распитие) алкогольной продукции), относятся:

- детские, образовательные, медицинские организации, объекты спорта, прилегающие к ним территории;
- организации культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании ими услуг общественного питания;

---

<sup>79</sup> Далее – КоАП РФ.

- все виды общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, остановочные пункты его движения (в том числе станции метрополитена), автозаправочные станции;

- оптовые и розничные рынки, вокзалы, аэропорты, иные места массового скопления граждан и места нахождения источников повышенной опасности, определенные органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;

- объекты военного назначения и прилегающие к ним территории;

- нестационарные торговые объекты.

Таким образом, действующая редакция частей 1 и 2 статьи 20.20 КоАП РФ не охватывает всего перечня общественных мест, в отношении которых, в соответствии с положениями Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, установлен запрет потребления (распития) алкогольной продукции (в том числе пива и пивных напитков).

Кроме того, КоАП РФ не предусмотрена ответственность за такое общественно-опасное деяние, как самогонование в целях сбыта, что также является сдерживающим фактором в сфере профилактики алкоголизации населения.

В этой связи в ряде субъектов Российской Федерации (Республика Тыва, Удмурдская Республика, Ставропольский край, Амурская, Архангельская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Кировская, Курганская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Псковская, Смоленская, Тамбовская, Тверская и Ульяновская области, Еврейская АО) по инициативе органов внутренних дел в региональное законодательство внесены изменения, предусматривающие ответственность за изготовление и (или) хранение в целях сбыта, сбыт алкогольных и спиртосодержащих напитков домашней выработки, организацию притона для их распития, появление со слабоалкогольными напитками в общественных местах, а также дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции.

Пресечение правонарушений данной категории оказывает положительное влияние на состояние законности и правопорядка в целом, снижая вероятность совершения преступлений гражданами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, и позволяет оздоровить оперативную обстановку в жилом секторе.

Кроме того, в текущем году по инициативе территориальных органов внутренних дел республик Ингушетия и Карелия, Иркутской, Кемеровской, Магаданской и Омской областей, Ненецкого АО предложения о внесении в региональное законодательство изменений, позволяющих снизить уровень алкоголизации населения, в настоящее время направлены в администрации субъектов и находятся на рассмотрении.

Одним из важнейших аспектов профилактической деятельности органов власти являются меры по недопущению рецидива со стороны граждан, ранее уже преступавших уголовный закон.

Справочно: за 10 месяцев 2012 года в целом по России практически каждое второе (45,8%) расследованное преступление совершено лицами, ранее преступавшими уголовный закон.

В указанных целях региональные нормативные правовые акты и программы профилактики преступлений предусматривают комплекс мероприятий, направленных на ресоциализацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе:

- проведение в учреждениях уголовно-исполнительной системы органами государственной власти в сферах образования, культуры, молодежной политики, физической культуры и спорта мероприятий по морально-психологической подготовке лиц, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также консультаций с целью содействия их трудоустройству;

- оказание содействия лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в преодолении ими приобретенных последствий негативного воздействия на психологическое и физическое состояние, а также в восстановлении социально полезных связей;

- профессиональное обучение указанной категории лиц специальностям, пользующимся спросом на рынке труда, обеспечение их жилыми помещениями, выдача единовременной денежной выплаты, оказание медицинской и социальной помощи и др.

Одной из немаловажных мер профилактической работы в данном направлении является квотирование рабочих мест и внедрение системы стимулирования работодателей, создающих рабочие места для устройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы либо осужденных за совершение преступления к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества.

Указанные мероприятия осуществляются в соответствии с принятыми региональными нормативными правовыми актами и целевыми программами в Республике Адыгея, Удмуртской и Чувашской республиках, Забайкальском крае, Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Курской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Оренбургской, Псковской, Саратовской, Сахалинской, Тверской, Тульской и Тюменской областях.

В рамках указанной программы выделены денежные средства, необходимые для содействия учреждениям исполнения наказания в организации профессиональной подготовки лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, для приобретения ими специальностей, востребованных на рынке труда.

Также необходимо отметить, что оказание эффективного профилактического влияния на состояние криминогенной обстановки в

жилом секторе невозможно без помощи и содействия общественных объединений, формирований, народных дружин, рабочих отрядов и граждан, на добровольной основе участвующих в обеспечении охраны общественного порядка, а также сотрудников частных охранных предприятий и служб безопасности.

Основной формой их взаимодействия с правоохранительными органами является совместное патрулирование жилого сектора в вечернее и ночное время; охрана правопорядка при проведении праздничных и иных общественных мероприятий; участие в индивидуальной воспитательной работе с лицами, допускающими правонарушения, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел; разъяснение гражданам норм федерального и регионального законодательства; проведение профилактических бесед с родителями и другими близкими родственниками несовершеннолетних, допускающих правонарушения; выявление лиц, занимающихся изготовлением и реализацией спиртных напитков домашней выработки; недопущение организации несанкционированных автостоянок на придомовой территории.

Правовое регулирование деятельности добровольных народных дружин<sup>80</sup> и иных объединений и формирований осуществляется в соответствии с региональными нормативными правовыми актами и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно представленной территориальными органами МВД России информации, аналогичным образом деятельность общественных объединений в соответствии с принятыми региональными нормативными правовыми актами осуществляется в республиках Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Коми, Мордовия, Карачаево-Черкесской и Чувашской республиках, Камчатском, Краснодарском, Ставропольском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Вологодской, Кемеровской, Костромской, Курской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Ульяновской и Ярославской областях, г. Москве.

Привлечение членов казачьих организаций к охране общественного порядка также осуществляется в Республике Коми, Ставропольском крае, Липецкой, Омской, Самарской, Саратовской и Свердловской областях. В Республике Калмыкия в текущем году разработан и направлен на рассмотрение проект соглашения органов внутренних дел с казачьим обществом «Всевеликое войско Донское», предусматривающий привлечение представителей казачества к мероприятиям по охране правопорядка.

Не менее важное значение в ряде субъектов Российской Федерации придается материальному стимулированию граждан, участвующих в охране общественного порядка, включающему награждение денежными премиями,

---

<sup>80</sup> Далее – ДНД.

грамотами, ценными подарками, предоставление им права бесплатного проезда в общественном транспорте, льгот по оплате коммунальных услуг.

Так, по инициативе ГУ МВД России по Ставропольскому краю в целях совершенствования регионального законодательства в вопросах организации деятельности граждан, участвующих в охране общественного порядка, принят закон от 20 октября 2011 г. № 86-кз «О внесении изменений в статью 11 Закона Ставропольского края «Об участии граждан в обеспечении охраны общественного порядка», в соответствии с которым участникам ДНД, иных объединений и формирований, а также членам их семей в случае причинения вреда здоровью или гибели в связи с выполнением ими обязанностей по охране общественного порядка установлены выплаты единовременных денежных пособий. Кроме того, в апреле т.г. органами внутренних дел внесены предложения губернатору Ставропольского края о рассмотрении на постоянно-действующем координационном совещании по обеспечению правопорядка в Ставропольском крае вопроса «Об эффективности реализации регионального законодательства в целях расширения практики участия общественных формирований правоохранительной направленности в охране общественного порядка, в том числе за счет предоставления различного рода льгот и других форм стимулирования граждан».

Также положительно зарекомендовало себя привлечение к обеспечению охраны общественного порядка сотрудников товариществ собственников жилья<sup>81</sup> и домовых комитетов.

Одной из эффективных превентивных мер, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений, а также незаконного оборота оружия, является стимулирование добровольной возмездной сдачи гражданами оружия, патронов, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Она включает в себя как проведение активной информационно-разъяснительной и агитационной деятельности органов внутренних дел с привлечением средств массовой информации, так и организацию выплат денежных вознаграждений.

Указанные мероприятия проводятся также в Ставропольском крае (динамика -3,8%).

В немалой степени результаты профилактической деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и правонарушений зависят от их взаимодействия с населением путем формирования доверительных отношений с гражданами, обеспечения открытости и публичности, а также организации разъяснительной работы о возможностях вневедомственной охраны в сфере имущественной безопасности граждан по месту жительства. В этой связи особое значение отведено средствам массовой информации.

Исходя из вышеизложенного можно отметить, что проводимые в субъектах Российской Федерации мероприятия, направленные на

---

<sup>81</sup> Далее – «ТСЖ».

профилактику преступлений и административных правонарушений в жилом секторе, в целом имеют конструктивный характер и своевременны.

Активно задействуется профилактический потенциал регионального законодательства, принимаются и совершенствуются законы об административной ответственности, нормативные правовые акты об организации работы субъектов профилактики правонарушений и различных социальных учреждений, участия граждан в охране общественного порядка и др., развивающие положения федерального законодательства и способствующие преодолению существующих в нем пробелов.

Так, на основании перечня законодательных актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих наделение полиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, не соответствующих функциям и задачам полиции, подготовленного Министерством внутренних дел Российской Федерации, территориальными органами МВД России проводится повторная правовая экспертиза законодательных актов субъектов Российской Федерации и совместно с органами прокуратуры организована работа по приведению их в соответствие с федеральным законодательством.

В настоящее время органами внутренних дел направлено 91 предложение о внесении соответствующих изменений в законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, из них: в законодательные органы власти – 65, в исполнительные органы власти – 19, в органы прокуратуры – 7.

Кроме того, анализ законов субъектов Российской Федерации показал наличие норм, предусматривающих административную ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений и совершаемых в жилом секторе. Вместе с тем необходимо выделить ряд существенных проблем, не решенных до сегодняшнего дня.

Так, несмотря на то, что подразделения участковых уполномоченных полиции вносят наиболее значительный вклад в осуществление профилактических мероприятий, направленных на обеспечение правопорядка в жилом секторе, по-прежнему на крайне низком уровне остается их материально-техническая оснащенность. Согласно статистике ФКУ «ГИАЦ МВД России», на сегодняшний день служебными помещениями обеспечено 66,8% участковых уполномоченных полиции, радиостанциями – 60,7%, автотранспортом в городах – 80,2% (в сельской местности – 55,8%), стационарными служебными телефонами – 58,0%.

Кроме того, с учетом проведенного анализа материалов, представленных территориальными органами МВД России, жилыми помещениями обеспечено только 69,5% участковых уполномоченных полиции, из них на обслуживаемой территории – 29,9%.

Существенным фактором, препятствующим полноценному осуществлению профилактических мероприятий, является отсутствие конструктивного взаимодействия между субъектами системы профилактики

правонарушений в регионах Российской Федерации, выражающееся в проявлении пассивности при выполнении ими своих функций.

Кроме того, потенциал регионального законодательства в части выработки действенных механизмов профилактики правонарушений на местном уровне территориальными органами внутренних дел используется не в полной мере. Указанные проблемы в значительной степени препятствуют полноценному выполнению мероприятий, направленных на профилактику преступлений и административных правонарушений.

В этой связи территориальным органам МВД России принципиально важно обеспечить более активное взаимодействие с представителями средств массовой информации, общественности, правозащитных организаций в сфере агитационной и пропагандистско-разъяснительной работы, направленной на формирование положительного имиджа органов внутренних дел Российской Федерации, обеспечение открытости и публичности.

В рамках действующей системы учреждений социальной профилактики необходимо проработать вопросы, связанные с созданием центров социальной реабилитации для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, утративших родственные и другие социально-полезные связи, алкоголиков и наркоманов, а также других категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в социальной поддержке, в том числе лиц без определенного места жительства.

Также требует решения являющаяся не менее актуальной проблема создания специализированной социальной службы и закрепления за ней ряда необходимых функций, таких как: выявление и систематизация сведений о лицах без определенного места жительства; оказание помощи в паспортизации; поиск утраченных родственных связей и решение вопросов по возвращению к постоянному месту жительства, а в случае отсутствия последнего - определение на временное пребывание в социальные приюты для лиц без определенного места жительства.

Кроме того, в целях совершенствования организации проводимых профилактических мероприятий, необходимо активизировать взаимодействие территориальных органов МВД России с органами исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации в реализации вопросов разработки региональных нормативных правовых актов, направленных на профилактику правонарушений в жилом секторе, а также использования всего потенциала региональных комиссий по профилактике правонарушений, которым отводится значительная роль в выработке механизмов осуществления государственной политики в указанной области.

*А. Жигалова*  
*студентка 4 курса*  
*специальности «Юриспруденция»*  
*СФ МГГУ им. М.А. Шолохова*

## **ПРОБЛЕМА НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ БРАКОВ**

В настоящее время в России наиболее остро стоит проблема демографического кризиса. Ежегодно население нашей страны сокращается приблизительно на 800 тыс. жителей. По количеству разводов Россия стоит на первом месте (совсем недавно обогнав США). Молодые люди и девушки в настоящее время не спешат обзаводиться семьями и детьми, а создают, так называемые временные браки (незарегистрированные), как принято называть (ошибочно) «гражданский брак».

Что это - возможный выход из демографического кризиса, или еще один шаг к разрушению нравственности общества, и семьи, как социального института человека? Именно в этом заключается актуальность изучаемой проблемы. Семья один из самых древних социальных институтов. Она возникла намного раньше религии, государства, армии, образования, рынка. Ведь главной целью семьи во все века была и будет рождение и воспитание детей, то есть продолжение рода.

То, что именуется «гражданским браком», на юридическом языке называется «фактической семьей», «сожительством». Исторически понятие «гражданский брак» возникло как альтернатива браку церковному, то есть освященному церковью. С точки зрения действующего законодательства и толкового словаря гражданский брак - это как раз брак официальный, зарегистрированный в государственных органах записи актов гражданского состояния (ЗАГС). Такая вот тут возникла путаница. Итак, говоря «гражданский брак», люди на самом деле имеют в виду фактическую семью, соительство.

Многие современные молодые пары выбирают так называемый «гражданский брак», как «репетицию» официального. И если ситуация устраивает всех и решение принято обоюдно, то такой расклад можно лишь приветствовать. Но это в идеале, а в реальности современной жизни возникают совершенно иные обстоятельства, которые разбивают практически все положительные стороны этого социального явления. «Гражданский брак» никакого правового регулирования отношений не имеет. Даже если в «гражданском браке» заключен с партнером брачный договор, он вступает в силу лишь после регистрации брака в ЗАГСе. А в случае смерти сожителя женщина может претендовать только на те вещи, которые он ей завещал. Если брак не регистрируя, женщина оказывается в прямой зависимости от своего сожителя. Имущественные и неимущественные права женщины, состоящей в зарегистрированном браке, защищены законом.

В незарегистрированной семье женщина фактически бесправна. Тут все зависит от моральных качеств партнера, а это далеко не всегда является гарантией при возникающих разногласиях. Мужчины в таком «браке» понимают, что ничего не теряют. Ребенка растить матери, деньги взыскать с такого «мужа», который в любой момент может просто повернуться и уйти, весьма проблематично. Интересно, что женщина, как правило, называет своего сожителя мужем, а мужчина свою «гражданскую жену» - любовницей, сожительницей, подругой. И лишь некоторые - женой.

При рождении ребенка у таких родителей возникает еще гораздо более сложные проблемы. Ребенок, фактически имеющий отца, формально его не имеет. И если отец ребенка пожелает официально зарегистрировать свое отцовство, то ребенка ему придется усыновлять по всем установленным законам нормам. Если вспомнить недалекое прошлое, существовало даже обидное определение таким детям - «незаконнорожденные».

И вот тут уже стоит задуматься, а имеют ли такие отношения, зачастую обусловленные лишь удовлетворением физиологических потребностей людей, право на существование?

Проблема семьи и брака очень обширна и глубока. Это вопрос, касающийся всего нашего общества. Вытекающая из него проблема рождаемости остро стоит во многих странах в не зависимости от того, зарегистрированы отношения или нет.

В настоящее время в России насчитывается 40 млн. семей. Примерно 69% состоят из супругов с детьми. Ежегодно без отца остается примерно 300 тысяч детей. Численность населения России к 2030 году может сократиться до 120 миллионов человек, заявила РИА-Новости председатель комитета Госдумы по охране здоровья Татьяна Яковлева. «Один из вызовов XXI века - тяжелейший демографический кризис, поразивший Россию. Если ситуация не изменится, численность населения страны может уже к 2030 году упасть до 120 миллионов человек, а примерно к 2075 году до 80 миллионов», - сказала Яковлева.

В 2012 году численность населения в России составила 143,1 миллионов человек, если в мире коэффициент превышения рождаемости над смертностью составляет 2/6, то в России наблюдается противоположная тенденция: в минуту рождается около 3 человек, а умирает - 5. Таким образом, смертность превышает рождаемость в среднем по России в 1/6 - 1/8 раза, а в отдельных регионах в 2-3 раза.

По данным социологического опроса, проведенного с целью выявления количества людей, проживающих на данный момент в неофициальном браке, и выявление их позиции на такой брак в Ставропольском крае, представление о том, что такое «гражданский брак» имеют 98%, ответили отрицательно лишь 2%. Под определением, что такое «гражданский брак» большинство опрошенных, как и предполагалось, понимают, фактическое сожительство - 72%, лишь 28% имеют правильное понятие о термине «гражданский брак». На данный момент в незарегистрированном браке проживают 35%

опрошенных. Причем больше года 23%. Официально оформлять свои отношения в дальнейшем планируют только 20% проживающих в незарегистрированном браке. Предполагаемый брачный возраст мужчины и женщины указали различный: женщины - 19-25 лет; мужчины - 20-30 лет.

Социологические исследования показали в целом положительное отношение наших современников к «гражданскому браку», причем это прослеживается во всех возрастных группах с небольшими колебаниями. Так, например, в самой молодой группе опрошенных, условно названных авторами опроса «дети» (18-24 года), в пользу такого брака высказались 80,2% мужчин и 75,9% женщин; в группе «родителей» (40-55 лет) эти цифры составили - 56,4 и 78,9% соответственно; в группе «прародителей» (55-70 лет) - 42,1 и 45,2%. Интересно, что с возрастом растет и процент отрицательного отношения к «гражданскому браку». Если в возрастной группе «детей» он составляет 13,0 и 18,5% , то у «прародителей» эти показатели почти равны числу сторонников - 42,1 и 45,2%. Таким образом, можно предположить, что представители старшего поколения, имеющего больший жизненный опыт, под влиянием каких-то причин меняют свое представление о такой форме отношений.

В настоящее время молодые мужчины и женщины не спешат идти в ЗАГС и регистрировать свои отношения. «Поживем в свое удовольствие», - решают женщина и мужчина и, минуя ЗАГС, начинают совместное существование под одной крышей. «Понравится - будем жить, - рассуждают они, - не понравится - разбежимся в два счета». И становится такой «брак не навсегда» своеобразным экспериментальным полигоном, где можно себе позволить практически все, что угодно. Жене, в частности, не наглаживать супругу рубашки и не особо стараться на кухне, не подстраиваться, не сдерживаться, ездить отдыхать с любимой подругой и вообще жить своей жизнью, чего часто лишены законные супруги.

Сознание того, что у тебя есть право выбора, и в любой момент ты можешь изменить свою жизнь, дает определенную психологическую независимость и ощущение внутренней свободы. То есть порождает безответственность между сожителями: не только гражданская жена, но и гражданский муж обладают всеми правами и свободами, а вернее, правами на свободу. Возможно, они не спешат регистрировать свои отношения, потому что до конца не уверены в своих чувствах. И если это в действительности так, то их совместное сожительство является лишь удовлетворением своих физиологических потребностей, а не целью создания семьи. Впоследствии это приводит к проблемам в семейной жизни, так как неприспособленные, так сказать, «супруги» не имеют возможности оценить все стороны настоящего брака.

Количество незарегистрированных браков неумолимо растет, что пагубно влияет не только на рождаемость в нашей стране, но и на нравственную сторону нашего общества. Никакого регулирования со стороны законодательства такие отношения не имеют. Наше общество

движется к тому, чтобы в корне умотить значение официальной регистрации бракосочетания. Человек научился чувствовать свои права на свободу слова, свободу совести, свободу убеждений. Но разве именно в безнравственном отношении к жизни, должны проявляться эти свободы? Не следует забывать еще один из важных признаков правового равенства: «права гражданина заканчиваются там, где начинаются права другого».

Может ли больное общество, которое порождает безответственность и принимает аморальность действий большинства, создавать здоровый психологический климат для воспитания нормального поколения? Это даже не риторический вопрос, это вопрос, который имеет конкретный и естественно вытекающий ответ. Необходимо менять сложившуюся ситуацию.

Необходимо сформировать в обществе стабильное мнение, направленное на отчуждение незарегистрированного сожительства, не имеющего целью создания семьи. Этого возможно достичь, во-первых, с помощью пресечения со стороны государства агитации подобных союзов. Во-вторых, на сегодняшний день действуют центры по планированию семьи, но не многие знают об их существовании. Необходимо наладить взаимодействие молодежных организаций с центрами, направленными на формирование правильного отношения к семейным ценностям. Необходима система санкций, которые будут направлены на предотвращение возможности неоформленных отношений. Считаю необходимым внести в КоАП РФ в главу 6 в качестве административного правонарушения, посягающего на общественную нравственность правовую норму в следующей редакции:

Сожительство - совместное проживание мужчины и женщины без государственной регистрации их отношений органами ЗАГСа, влечет наложение административного штрафа в размере от одного до двух минимальных размеров оплаты труда.

*А.П. Жуков*  
*заместитель директора юридического института*  
*Северо-Кавказского государственного университета*  
*по воспитательной работе*  
*кандидат юридических наук*

## **СООТНОШЕНИЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ, ПРАВОСОБЛЮДЕНИЯ И ПРАВООБЕСПЕЧЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**

Появление в российском законодательстве Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Закона) привело к тому, что в административном праве и процессе появилось дополнительное понятие – «государственные и муниципальные услуги», которые фактически представляют собой административные услуги, расширяющее понятие административного процесса в виде процесса предоставления административных государственных и муниципальных услуг.

П.И. Кононов поднял очень важный и актуальный вопрос о предмете административного права в России. Административное законодательство на современном этапе становления правового российского государства и гражданского общества динамично развивается, например, появился долго обсуждаемый Закон. Такая длительная задержка принятия данного Закона объясняется отсутствием научно обоснованных рекомендаций юридической науки и невозможностью теории государственного управления представить предложения по правовому регулированию нового юридического феномена, который получил название «государственные и муниципальные услуги». Поэтому теория административного права должна дать достойный ответ на вызов, возникший в правовой действительности.

Кроме того, некоторые представители науки государственного управления высказывают мнения по поводу предмета административного права, с которыми ученые-административисты не могут согласиться ни в теоретическом, ни в практическом плане.

В частности, И.А. Василенко считает, что «наиболее близка к науке административного управления наука административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности - государственным администрированием. Но теория административно-государственного управления стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы».

В этой связи можно сформулировать проблему необходимости определения границы между данными дисциплинами не только с помощью

научно обоснованной юридической теории, но и с законодательной позиции. К сожалению, ученые-менеджеры часто недостаточно хорошо знают юриспруденцию и административное право. В частности, И.А. Василенко считает, что «административное право должно выполнять по отношению к науке об административном управлении вторичную функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки административно-государственного управления выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и организации этих положений. В определенном смысле соотношение этих дисциплин можно рассматривать как вопрос формы и содержания».

Необходимо отметить, что хотя в теории административного права, административном законодательстве и административно-правовой практике явно имеются принципиальные проблемы, отмеченные П.И. Кононовым, но понятие правового властного (государственного или муниципального) администрирования не совпадает с понятием «государственного управления».

Для правильного понимания различий правового властного администрирования и властного управления необходимо определить, что является объектом науки административного права и административно-правовой деятельности.

Начнем исследования данной проблемы с рассмотрения правоприменительной практики. Органы исполнительной власти, как любые органы власти, могут иметь не только управленческие, но и административно-правовые властные функции. Более того, такими функциями могут обладать уполномоченные в соответствии с законодательством организационные структуры и/или отдельные лица. Несомненно, что органы исполнительной власти обладают управленческими (организационно-распорядительными) функциями. Однако данные органы власти не управляют частными лицами (субъектами общественных отношений), а только осуществляют функции правового администрирования в сфере своей ответственности в соответствии со своими полномочиями.

К функциям властного управления можно отнести функции по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях (внешних, внутренних и/или природных (техногенных)), непосредственного управления организационными структурами органа власти и/или управления государственным (муниципальным) имуществом.

К административно-правовым функциям можно отнести административное правообеспечение, административное правоприменение и/или административное правособлюдение.

Под функциями административного правообеспечения понимаются функции предоставления административных властных услуг, взаимодействия

субъектов публичной власти между собой и/или функции административной социальной помощи.

Под функциями административного правособлюдения понимаются:

- 1) соблюдение физическими лицами, находящимися в общественных местах, правил общественного поведения;
- 2) соблюдение руководителями юридических лиц (индивидуальными предпринимателями) соответствующих публичных правил;
- 3) соблюдение должностными лицами организационных структур публичной власти соответствующих регламентов.

К функциям административного правоприменения можно отнести:

- 1) правоохранные функции (обеспечение государственной и общественной безопасности, общественного порядка и/или выявление и пресечение преступлений и/или административных правонарушений);
- 2) функции по осуществлению властного контроля, надзора и/или мониторинга;
- 3) функции по рассмотрению досудебных споров субъектов права в административно-правовой сфере.

В качестве субъектов административно-правовых отношений выступают как субъекты публичной власти, так и частные лица. При этом вступать в правовые отношения и/или взаимодействовать между собой могут равноправные субъекты публичной власти, субъекты публичной власти и частные лица и/или частные лица, если их правоотношения и/или взаимодействия имеют отношение к административно-правовой сфере. Также необходимо отметить, что выполнять властные публичные функции могут не только органы исполнительной власти (федеральные, региональные или местные), но и уполномоченные юридические или физические лица.

Следующим важным вопросом является вопрос соотношения властного администрирования и административной юрисдикции. Для обсуждения данного вопроса необходимо использовать категорийный подход. Категории трех ветвей власти можно представить на следующем рисунке в виде логической диаграммы Венна (кругов Эйлера).

Пересечение категорий исполнительной и судебной власти позволяет делать вывод о возможности выполнения квазисудебных функций органами исполнительной власти. Однако из этого не следует, что в России не должны существовать самостоятельные административные суды и соответствующее административное процессуальное законодательство. Пока отсутствуют данные атрибуты судебной власти, обоснованно наличие функций административного процесса, в рамках которого осуществляется квазисудебное производство по делам об административных правонарушениях. Также отметим, что судам общей юрисдикции или арбитражным судам несвойственно выполнять функции рассмотрения споров, связанных с административно-правовыми отношениями.

Далее необходимо остановиться на разделении понятий административно-правовой практики, административного законодательства и теории административного права. Административно-правовая практика часто

не соответствует административному законодательству, а административное законодательство иногда не соответствует правовой доктрине, положениям Конституции России и правовым обычаям.

Многие юристы-практики отождествляют административное законодательство с административным правом (теорией административного права), что некорректно. Кроме того, в науке административного права существуют не только господствующие теории административного права, но и иные теоретические конструкции. В этой связи необходимо различать объекты административно-правовой практики, объекты административно-правового регулирования и объекты теории административного права.

Мы придерживаемся идеи различения понятий объекта и предмета любого вида деятельности, в том числе научного исследования, как это принято в классических науках. Кроме того, также надо различать сферу деятельности, объекты и предметы деятельности. К сожалению, законодатели-юристы в принимаемых законах часто отождествляют данные понятия, в частности при обозначении объекта правового регулирования.

Например, в соответствии с Законом: «Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона. 1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления). 2. Действие настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 настоящей статьи государственных и муниципальных услуг».

Таким образом, сфера действия Закона распространяется на деятельность уполномоченных субъектов права и подразумевает, что правовые отношения возникают при этой деятельности. Однако в Законе устанавливаются требования не только к правоотношениям, но и взаимодействиям между субъектами, предоставляющими и получающими государственные или муниципальные услуги, которые возникают в рамках данных отношений, а также к продуктам таких взаимодействий.

В этой связи под объектом науки административного права будем понимать совокупность правовых и/или юридических свойств административных публичных правоотношений, административных публичных юридических взаимодействий и/или их юридически значимых продуктов.

Под административными правоотношениями будем понимать отношения, возникающие между частными лицами, уполномоченными субъектами публичной власти, а также объектами естественной и/или искусственной природы, которые находятся в сфере административно-

правовой деятельности уполномоченных субъектов публичной власти и в рамках их полномочий.

В качестве предметов исследования в теории административного права должны выступать тенденции изменений вышеуказанных свойств и их закономерности с целью выработки научно обоснованных рекомендаций по улучшению нормативных правовых актов (нормативных документов), регулирующих и/или регламентирующих административно-правовые отношения, административно-юридические взаимодействия и/или их юридически значимые продукты.

Необходимо отметить, что, так как в качестве объекта исследования выступают субъективные по своей природе правовые и/или юридические свойства, то они требуют не только их объяснения, но также их интерпретации (оценки) с точки зрения Конституции России, правовой доктрины и/или правовых обычаев, а также необходимости изменить те или иные легитимные нормы.

Кроме того, в теории административного права должны формироваться прагматические рекомендации для практикующих юристов и иных заинтересованных лиц по применению норм административного законодательства при рассмотрении сложных (конфликтных, проблемных) административно-правовых ситуаций. Рамки статьи не позволяют более подробно остановиться на понятиях объекта административно-правового регулирования и объекта административно-правовой практики.

В заключение отметим, что с помощью административного законодательства регулируются не все правоотношения, находящиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти в рамках их полномочий. Административно-правовыми функциями обладают органы иных ветвей власти, а также иные субъекты права, уполномоченные законом. Административно-правовые функции можно разделить на функции правоприменения, правособлюдения и/или правообеспечения. Функции административного судопроизводства органы исполнительной власти должны выполнять только до образования самостоятельной подветви судебной власти (административных судов).

Появление Закона, обладающего многочисленными юридическими недостатками, которым будет посвящена отдельная статья, можно отнести к большому достижению в области административно-правовой практики и на пути к правовому государству.

*Д.В. Закаляпин*  
*доцент кафедры организации*  
*правоохранительной деятельности и криминалистики*  
*СевКавГТИ*  
*кандидат юридических наук*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ОРД**

Результаты ОРД - это сведения, полученные в соответствии с ФЗ об ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда.

Раскрытие и расследование уголовных дел осуществляется как процессуальными, так и непроцессуальными средствами и методами. Их единство заключается не только в проведении следственных, процессуальных действий или ОРМ, но и предполагает использование полученной информации, принятие решений как процессуального, так и оперативно-розыскного характера.

Результаты оперативно-розыскных мероприятий являются результатами ОРД, а непроцессуальное получение информации может послужить основой для ее использования в рамках уголовного судопроизводства. Федеральный закон «Об ОРД» в ч. 1 ст. 11 указывает, что результаты ОРД могут быть использованы для подготовки и осуществления следственных действий. Следовательно, результаты, например, контролируемой поставки могут послужить основанием для принятия процессуальных решений или осуществления следственных действий.

Оперативно-розыскные мероприятия в оперативно-розыскной деятельности осуществляются для решения конкретных оперативно-розыскных задач, а результатом является информация, которой возможно достаточно для возбуждения уголовного дела, проведения отдельных следственных действий или их совокупности, хотя такая информация не обязательно должна быть использована в уголовно-процессуальном порядке либо используется не сразу.

Так, принятие процессуальных решений, основанных на результатах ОРД, либо проведение следственных действий может осуществлять лишь после проведения ряда (совокупности) ОРМ, например наблюдения, оперативного внедрения, проверочной закупки, ПТП, контролируемой поставки, даже если результаты любого из них уже сами по себе могли служить основанием для процессуальных решений и действий. Результаты ОРД могут рассматриваться как система проверенных и оцененных оперативных данных либо сведений о фактах.

Часть 1 ст.11 Закона об ОРД декларирует юридическую возможность использования результатов оперативно-розыскной деятельности для подготовки и осуществления не только следственных, но и судебных действий. К последним относятся традиционно понимаемые процессуальные

действия, проводимые в рамках судебного следствия. В связи с этим на них распространяются приведенные выше положения, относящиеся к следственным действиям. Однако использование результатов оперативно-розыскной деятельности на стадии рассмотрения уголовного дела в суде весьма ограничено, случаев представления оперативно-розыскной информации в суд фактически не бывает.

При расширительном толковании понятия «судебные действия» не процессуальные (оперативные) сведения могут быть учтены судом при решении вопроса об изменении меры пресечения подсудимому (например, при обнаружении оперативным путем фактов противодействия подсудимых в установлении истины).

Кроме того, результаты оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых по розыскному делу для установления местонахождения без вести пропавшего лица, могут быть использованы судом при принятии решения о признании гражданина безвестно отсутствующим (в порядке ст.42 ГК РФ) или объявлении его умершим (в порядке ст.45 ГК РФ).

- 1) как повод и основание для возбуждения уголовного дела;
- 2) в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации;
- 3) проведения оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения наказания и без вести пропавших;
- 4) при решении вопроса:
  - о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну,
  - о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды,
  - о допуске к участию в оперативно-розыскной деятельности или доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления,
  - об установлении или поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий,
  - о выдаче разрешений на частную детективную и охранную деятельность;
- 5) для обеспечения безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Помимо рассмотренной выше ч. 1 ст.11 Закона об ОРД можно отметить ещё один возможный аспект использования результатов ОРД в гражданском процессе, прямо предусмотренный ст. 8.1. ФЗ об ОРД. «Особенности проведения оперативными подразделениями органов федеральной службы безопасности оперативно-розыскных мероприятий в сфере осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие

стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Согласно этой норме ОРМ могут проводиться не только применительно к преступным посягательствам, но и по отношению к сделкам гражданско-правового характера, что нетипично для ОРД в целом, а их субъектом являются исключительно органы ФСБ.

Формально действуя в рамках решения такой задачи ОРД как добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации комментируемая статья позволяет оперативным подразделениям органов ФСБ России проводить ОРМ применительно к деяниям, которые связаны со сферой правового регулирования Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», а не УК РФ. Об этом свидетельствует и подчеркнутая законодателем в комментируемой статье направленность использования результатов ОРД - доказывание по судебным искам.

Не исключая выявление, предупреждение и раскрытие преступлений, связанных с иностранными инвестициями в хозяйственные общества, комментируемая статья прямо подчеркивает превентивный характер ОРМ, обеспечение хотя и гражданского процесса, но в целях государственной безопасности Российской Федерации.<sup>82</sup>

Конечно же, в абсолютном большинстве случаев, результаты ОРД предназначены, в первую очередь, для использования в уголовном процессе, что и более логично при определении основной цели проведения ОРМ в частности и оперативного сопровождения уголовных дел в целом. Однако теория ОРД развивает направление использования результатов ОРД в гражданском процессе. Данное направление не беспочвенно. Все чаще при решении вопросов при «пограничных» деяниях, где решается вопрос о квалификации тех или иных противоправных действий и степень общественной опасности определить невозможно (без проведения первичной проверки) судьи прибегают к использованию непроцессуальных (оперативных) сведений тем более, если они были проведены гласно и не требуют дополнительного процесса легализации.

Ещё одно направление использования результатов ОРД в гражданском процессе можно определить исходя из Главы 26.2. Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Данная глава введена в гражданско-процессуальный кодекс РФ относительно недавно (Федеральным законом от 06.04.2011 № 66-ФЗ), а также исходя из положений ФЗ РФ «Об административном надзоре за

---

<sup>82</sup> Комментарий к ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» / под ред. А.И. Алексеева и В.С. Овчинского. – Москва: Проспект, 2011

лицами, освобожденными из мест лишения свободы» № 64-ФЗ от 06.04.2011. Так как одно из основных направлений получения информации о подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлениях, а также лицах их подготавливающих, совершающих или совершивших, возложено именно на оперативные подразделения, а лица из числа ранее судимых и лица отбывающие наказание в местах лишения свободы являются главными источниками такой информации, то можно с уверенностью говорить, что теория ОРД планомерно даст определенный импульс в развитии такого, на первый взгляд, «странного» направления использования результатов ОРД, как их использование в гражданском процессе.

***В.В. Зиньковский**  
старший преподаватель кафедры  
ОРД и СТ СФ КрУ МВД РФ*

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНА ДОЗНАНИЯ И СЛЕДОВАТЕЛЯ В ХОДЕ РАСКРЫТИЯ И РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПО «ГОРЯЧИМ СЛЕДАМ»**

Наш особый долг заключается в том, что,  
если кто-либо особенно нуждается в нашей помощи,  
мы должны приложить все силы к тому,  
чтобы помочь этому человеку.  
**Цицерон Марк Туллий**

Взаимодействие различных подразделений органов внутренних дел в борьбе с преступностью является одним из важнейших способов достижения единой цели - раскрытия преступлений, как результат уголовного судопроизводства.

Эффективность раскрытия и расследования преступления в значительной степени зависит от успешности взаимодействия следователя с иными участниками этого процесса – оперативными сотрудниками органа дознания, других служб правоохранительных органов. Это взаимодействие представляет собой согласованную по целям и задачам, силам, средствам, месту и времени деятельность в процессе установления истины по делу.<sup>83</sup>

Взаимодействия органа дознания и следователя может возникнуть по любому уголовному делу, на любой стадии раскрытия и расследования преступления. Правовое и качественное взаимодействие позволит оптимально и эффективно раскрыть и расследовать преступления любой тяжести.

---

<sup>83</sup> Аверьянова Т.В. Криминалистика: учебник /Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2012. – С.477.

Вопрос взаимодействия разносторонен, и связанные с ним правовые, организационные, тактические, психологические и даже философские проблемы в равной мере актуальны как для органов предварительного следствия, так и для иных служб органов внутренних дел. Для обеспечения эффективного взаимодействия при раскрытии и расследовании преступлений, важно знать его характеристики, учитывать криминалистические и оперативно-разыскные рекомендации, психологические характеристики возникающих обстоятельств.

Поэтому взаимодействие органа дознания и следователя, особенно на первоначальном этапе раскрытия и расследования преступлений, имеет комплексный характер, востребовано как в практическом, так и в научном аспекте. Такое взаимодействие тесно связано с раскрытием преступлений «по горячим следам».

Методика раскрытия и расследования преступлений «по горячим следам» представляет собой систему рекомендаций по осуществлению уголовно-процессуальной деятельности по собиранию, проверке и оценке доказательств с помощью процессуальных средств, позволяющих раскрыть и полноценно расследовать преступление в максимально сжатые сроки.<sup>84</sup>

Раскрыть преступление «по горячим следам» - значит решить эту задачу в максимально сжатые сроки, установить лиц, его совершивших, что соответствует основным задачам российского уголовного судопроизводства, и, прежде всего, – обеспечению быстрого и полного раскрытия преступления – это значит решить задачу за 3-е суток с момента, когда были обнаружены признаки преступления или поступило сообщение о нём. В отдельных, особо сложных случаях, этот срок увеличивают до 10-15 суток.

В практике органов внутренних дел словосочетание «по горячим следам» употребляется в переносном смысле.

Его этимологическое значение в русском языке определяется как «... тотчас же, не теряя времени», «по свежим следам».<sup>85</sup>

Также раскрытие «по горячим следам» профессионалы употребляют для установление лица, совершившего преступление, в кратчайшие сроки (как правило, за 3-е суток с момента, когда были обнаружены признаки совершения общественно опасного деяния или поступило первичное сообщение о нём).<sup>86</sup>

«По горячим следам» чаще раскрываются такие преступления, как кражи, грабежи, разбойные нападения, изнасилование, убийства, хулиганство, мошенничество, угоны автотранспорта и некоторые другие.

---

<sup>84</sup> Криминалистика: учебник /О.В. Волохова, Н.Н. Егоров, М.В. Жижина [и др.]; под ред. Е.П. Ищенко. – Москва: Проспект, 2011. – С.444.

<sup>85</sup> Аверьянова Т.В. Криминалистика: учебник /Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2012. – С.830.

<sup>86</sup> Краткая сыскная энциклопедия: Деятельность оперативно-розыскная, контрразведывательная, частная сыскная (детективная) /авт.–сост. докт. юрид. наук, проф. А.Ю. Шумилов. – М.: Изд-ль Шумилов И.И., 2000. - С.144.

Даже можно уточнить, что те преступления, при которых потерпевшие видели нападавших, могут указать предполагаемые пути отхода преступников, описать их словесные портреты и иные данные, необходимые для их скорейшего задержания.

В связи с этим под раскрытием и расследованием «по горячим следам» понимается система главным образом неотложных приёмов и методов криминалистической и оперативно-разыскной деятельности в ситуации, сложившейся сразу после совершения преступления на основе самых «свежих» и полных его следов и иных необходимых информационных данных, позволяющих в максимально короткие сроки раскрыть данное преступление и создать благоприятные условия для решения всех остальных задач, возникающих при раскрытии и расследовании преступления.

Раскрытие и расследование преступления «по горячим следам» протекает в специфических условиях: внезапность возникновения ситуации, требующей неотложного вмешательства со стороны правоохранительных органов; дефицит времени для принятия процессуальных и тактических решений и их реализация; большая динамичность процесса расследования; повышенная изменчивость ситуаций, быстрая смена обстановки; недостаток необходимой криминалистической и оперативно-разыскной информации (о характере события, лице, совершившем преступление, его мотивах, способах и т.д.) при принятии решений; необходимость безотлагательного использования всей поступающей информации – как доказательственной, так и ориентирующей; неотложной организации по нейтрализации противодействия раскрытию и расследованию, сокрытию следов и обстоятельств преступлений заинтересованными лицами. Эти и иные условия определяют основные требования к организации и производству раскрытия и расследования «по горячим следам», и основные аспекты обеспечения высоких результатов деятельности следственно-оперативной группы:

1. Максимально быстрое прибытие следственно-оперативной группы на место происшествия, оперативное принятие решения о возбуждении уголовного дела и начале предварительного расследования.

2. Безотлагательное включение в работу всех необходимых сил и средств на месте происшествия по сбору всей значимой информации.

3. Широкое сочетание типового программирования действий с индивидуальностью раскрытия и расследования; временное ограничение круга выясняемых вопросов только теми, которые служат целям поступательного развития процесса; строгий отбор следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий и соблюдение очередности тех и других.

4. Высокая интенсивность, оперативность следственных действий, их непрерывность, проведение «широким фронтом», с использованием всего состава следственно-оперативной группы.

5. Широкое использование технических средств для максимально

полного собирания и фиксации данных при минимальной затрате времени, оперативная передача информации взаимодействующим органам; всестороннее использование помощи специалистов и экспертов для оперативного исследования добытых носителей доказательственной информации.<sup>87</sup>

В связи с изложенным необходимо выделить задачи раскрытия и расследования преступлений «по горячим следам»:

- установление сведений об обстоятельствах, подлежащих доказыванию ст. 73 УПК РФ (времени, месте, способе и других обстоятельствах совершения преступления, личности преступника, данных о потерпевшем и т.д.);
- организация мероприятий по розыску преступника и его задержанию;
- создание информационной и доказательственной базы для проведения быстрого и полного раскрытия и расследования преступления.

К факторам, формирующим первоначальные следственные ситуации, можно отнести:

- временные;
- фактические;
- повышенной изменчивости и первичной обстановки;
- территориальные.

Реализация вышеперечисленных требований обеспечивается централизованным управлением силами и средствами органов внутренних дел, чтобы обеспечить непрерывность взаимодействия всех задействованных подразделений ОВД и иных органов, а также принять заблаговременные меры, позволяющие должным образом реагировать на возникающую ситуацию. В качестве таких мер необходимо выделить следующие:

- обеспечение постоянной готовности дежурной следственно-оперативной группы к выезду на место происшествия, которая обеспечивает немедленное реагирование на сообщения о преступлениях, производство неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий «по горячим следам». Состав следственно-оперативной группы формируется в соответствии с ведомственными приказами МВД России;<sup>88</sup>

- обеспечение возможности в любой момент привлечь в состав следственно-оперативной группы специалистов нужного по ситуации профиля (данные о специалистах должны быть в дежурной части органов внутренних дел);

- обеспечение следственно-оперативной группы, выезжающей на место происшествия, типовыми программами неотложных следственных действий

---

<sup>87</sup> Жуковский, Н.П. Криминалистика (пособие для подготовки к экзаменам). /Н.П. Жуковский, В.П. Подудинский, А.А. Рясов, И.С. Федотов //Под ред. докт. юрид. наук, профес. А.М. Кустова. – Ставрополь, 2000. – С.181.

<sup>88</sup> Ганночка, В.В. Основы оперативно – розыскной деятельности: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» /В.В. Ганночка, Д.В. Закаляпин, А.И. Мещерин. – Пятигорск: ООО «Рекламно-информационное агентство на КМВ». 2009.- С.281.

и оперативно-разыскных мероприятий, рассчитанными на соответствующие ситуации. Эти так называемые алгоритмы действий должны содержать самые необходимые указания организационного и тактического характера, не перегружая их комментариями, научными обоснованиями и т.п. Как правило, такая программа должна содержать перечень действий и мероприятий с указанием их целей, возможных вариантов при возникновении каких-либо трудностей. Возможно, набор таких программ может находиться в дежурной части органов внутренних дел;

- заранее продуманная система мер по охране мест происшествия до прибытия следственно-оперативной группы;

- принятия мер по перекрытию возможных путей отхода лиц, совершивших преступление; установление и блокирование мест их укрытия и задержания, проведения в отношении них неотложных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий.

Как известно, осмотр места происшествия нередко предшествует возбуждению уголовного дела. Однако в ряде случаев дело возбуждается и до осмотра, если налицо явные признаки совершённого преступления и требуется в первую очередь принять меры к задержанию преступников или если преступник пойман с поличным.

Возбуждение уголовного дела по факту совершённого преступления служит необходимой правовой основой для всех последующих действий «по горячим следам».<sup>89</sup>

Планирование первоначальных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий «по горячим следам» имеет две важные задачи:

1. Tактическую.
2. Стратегическую.

**Тактическая задача** состоит в обеспечении установления личности преступника, его розыска «по горячим следам», на основании анализа признаков неустановленного преступника осуществляется построение и проверка версий о лице, совершившем преступление, или о круге лиц, к которому оно может принадлежать (например, чаще всего при работе «по горячим следам» данные о преступнике удаётся получить в ходе осмотра места происшествия; при следственном осмотре вещественных доказательств; допросах потерпевших и свидетелей; при проведении предварительных исследований и экспертиз; неотложных оперативно-разыскных и иных поисковых мероприятий; при изучении материалов архивных уголовных дел).

**Стратегическая задача** заключается в обеспечении создания исходной базы для всего последующего расследования, в организации получения

---

<sup>89</sup> Аверьянова Т.В. Криминалистика: учебник /Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2012. – С.831.

доказательственного и поискового материала, необходимого для дальнейшего полного и объективного исследования всех обстоятельств дела.

Наиболее типичными следственными действиями для первоначального этапа раскрытия и расследования «по горячим следам» являются: осмотр места происшествия, осмотр трупа, освидетельствование, осмотр предметов и документов; задержание подозреваемого; допросы потерпевших, свидетелей, подозреваемых; очные ставки между этими лицами; обыск; предъявление для опознания; назначение экспертиз.<sup>90</sup>

Организационно процесс раскрытия и расследования «по горячим следам» может осуществляться в следующих вариантах:

1. Следственно-оперативная группа, выезжающая на место происшествия, в силу сложившейся ситуации (например, требующей безотлагательного осмотра ещё одного места происшествия) вынуждена на этом закончить свою деятельность по делу, дальнейшее расследование поручится другому следователю или иной следственно-оперативной группе.

2. Следственно-оперативная группа, выезжает на место происшествия, проводит затем расследование в полном объёме и с этого момента не отвлекается на иные поручения.

3. Следственно-оперативная группа выполняет все действия начального этапа вплоть до задержания виновного, а затем передаёт производство по делу другому следователю или следственно-оперативной группе.

Успешное раскрытие преступления «по горячим следам» не только свидетельствует о высоком профессионализме следователей и оперативного сотрудника, но и получает значительный общественный резонанс, способствуя повышению авторитета правоохранительных органов.

---

<sup>90</sup> Жуковский, Н.П. Криминалистика (пособие для подготовки к экзаменам). /Н.П. Жуковский, В.П. Подудинский, А.А. Рясов, И.С. Федотов //Под ред. докт. юрид. наук, профес. А.М. Кустова. – Ставрополь, 2000. – С.183.

**З.Т. Золоева**  
*ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин  
ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский  
горно-металлургический институт  
(Государственный технологический университет)*

## **НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ АЛАНИЯ**

Важным результатом распространения информационно-коммуникационных технологий и их проникновения во все сферы общественной жизни является создание правовых условий для реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации.

Нормативной основой для создания правового поля информатизации регионов и территориальных образований, формирования региональных и муниципальных информационных ресурсов, информационного обслуживания населения является федеральное законодательство в информационной сфере, которое определяет основные направления государственной политики в области информатизации. Законодательную базу в сфере информатизации составляют: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № ПР-1895, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № ПР-212, Долгосрочная федеральная целевая программа «Информационное общество (2011-2020 годы)» от 20 октября 2010 г. № 1815-р, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ и др.

В развитие федерального законодательства в РСО-Алиния реализуется политика в сфере информатизации. Одним из первых мероприятий в рамках проводимой политики выступило принятие целевой программы «Развитие инфокоммуникационных ресурсов Республики Северная Осетия-Алания на 2002-2010 годы» («Электронная Осетия»), утвержденной постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 21 декабря 2001 г. №344. Программа «Электронная Осетия» была рассчитана на 8 лет, в течение которых были предприняты меры, направленные на информатизацию Республики Северная Осетия-Алания.

Одним из результатов реализации программы «Электронная Осетия» можно назвать организацию публичных центров правовой информации по всей республике, основной задачей которых является создание условий для полного удовлетворения информационно-правовых потребностей населения на основе накопленных баз данных и внедрения прогрессивных информационных технологий.

Также в рамках программы «Электронная Осетия» был создан официальный интернет-портал республики, на котором размещены Интернет-сайты органов исполнительной власти и местного самоуправления. Создание портала преследовало цель информатизации республики и обеспечения свободного доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти РСО-Алания.

Создан республиканский сегмент Российской ассоциация телефонных информационных справочных служб (РАТИСС), предоставляющий информацию о товарах и услугах на рынках, как Северной Осетии, так и в целом в Российской Федерации. На базе мультисервисной сети республиканского филиала «Южной телекоммуникационной компании» (ЮТК) сегодня работают корпоративные сети Пенсионного фонда республики, Расчетно-кассового центра жилищно-коммунального хозяйства, регионального отделения Фонда социального страхования РФ по республике, Северо-Осетинской таможни, крупных банков.

Концепция региональной информатизации предусматривает создание уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции государственного заказчика-координатора программы региональной информатизации и главного распорядителя бюджетных средств, обеспечивающего выполнение программы региональной информатизации, координацию действий по ее реализации. В РСО-Алания данные функции возложены на Комитет по связи и информационным технологиям. Комитет проводит целенаправленную политику по информатизации региона, по его инициативе реализуется ряд важнейших мероприятий - внедрение электронного документооборота и единых социальных карт, создание многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг.

На смену региональной программе «Электронная Осетия» пришла новая программа - Республиканская целевая программа «Развитие информационного общества Республики Северная Осетия-Алания на 2012 – 2014 годы». Целью Программы является формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий.

Между тем, несмотря на имеющиеся успехи, процесс информатизации осложняется некоторыми проблемами. Речь идет, в первую очередь, о наполнении Интернет-сайтов органов государственной власти, обновлении информации на них, формировании информационных ресурсов и баз данных, об использовании электронного документооборота в государственных учреждениях, об обеспечении доступа граждан информации о деятельности органов государственной власти. До сих пор не решен вопрос об использовании электронной цифровой подписи.

Одной из причин этого видится слабо развитая нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере информатизации. Основу правовой

базы в сфере информатизации республики составляют акты Правительства Республики Северная Осетия-Алания, хотя во многих регионах России приняты соответствующие законы. Например, Закон Ханты-Мансийского автономного округа «Об информационных ресурсах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» от 18.03.1998г. № 18-оз, Закон Орловской области «Об информатизации и информационных ресурсах Орловской области» от 13.05.2008 года №774-оз, Закон Нижегородской области «Об информатизации и информационных ресурсах Нижегородской области» от 12.2005 г. № 674.

На наш взгляд, существует необходимость в принятии республиканского закона, регулирующего вопросы информатизации, формирования информационных ресурсов и создания единого информационного пространства республики, а также закона об электронном документообороте.

Суть процесса информатизации не сводится к простому внедрению информационно коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти. Должна быть выстроена сложная многофункциональная система, которая не только поможет эффективно решать управленческие задачи, но и позволит наладить обратную связь с населением, повысить открытость и прозрачность власти.

Думается, что лишь создание правовых условий позволит эффективно строить информационное общество и утверждать принципы правового государства.

*Е.А. Иванченко*  
*доцент кафедры уголовного права и процесса*  
*Северо-Кавказского Федерального Университета*  
*кандидат юридических наук*

## **К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ АНАЛИЗА ЭВОЛЮЦИИ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА**

В последние годы заметно возросло число историко-правовых исследований, обращенных к различным периодам и аспектам становления и развития отечественного уголовного права. Данный факт обусловлен осознанием научной общественностью мысли, что возрождение России как великой державы, связано не только с построением цивилизованных отношений в экономической и политических сферах, но и с восстановлением духовных ценностей, исторически присущих российской ментальности, культуре и правовой школе. Как следствие актуальной проблемой, требующей анализа и объективной оценки, является эволюция уголовного законодательства российского государства.

Исследователи эволюции российского уголовного права, начиная с первых памятников русского права, отмечают то жесткий (при Петре I), то более мягкий (при Екатерине Великой, Александре II) процесс интеграции российского государства в мировое сообщество; периоды реформ и контрреформ системы уголовного судопроизводства; усиление и смягчение государственной репрессии в области уголовных правоотношений.

В последние годы появились отдельные работы, в том числе диссертационные исследования, обращенные либо к общему анализу развития русского права, либо к анализу развития уголовного законодательства в отдельные исторические периоды<sup>91</sup>.

Особенно необходимо отметить, что дополнительную значимость исследованию этой проблемы придает то, что процесс формирования современного российского уголовного законодательства не завершен и анализ предшествующего опыта может оказаться весьма востребованным в современных условиях.

Актуальность в рамках процесса рецепции в действующее уголовное законодательство приобретает изучение и анализ следующих аспектов:

- эволюции содержания и форм систематизации норм уголовного законодательства на всем протяжении существования российской государственности для выявления основных тенденций этого процесса в контексте формирования и развития российской его правовой системы.
- влияния политико-правовых факторов государственного строительства на изменения в системе уголовных преступлений и наказаний;

---

<sup>91</sup> Логецкий А. А. Преступление и проступок в уголовном праве XIX – начала XX веков: Автореф. дисс... канд. юрид. наук М., 2003.

- возможности рецепции основных подходов к реформированию уголовного законодательства современной России.

Необходимо отметить, что данный анализ невозможен без усвоения принципов познания социальных явлений, в том числе политико-правовых идей, теорий, концепций в их историческом развитии.

В данной статье мы хотели бы обозначить следующие проблемы, требующие дальнейшего исследования:

1. Действующий Уголовный кодекс, вступивший в силу 1 января 1997, не смотря на то, что является более прогрессивным по сравнению с ранее действующими уголовными законами, имеет в своей структуре и содержании большое количество пробелов и противоречий, на что указывают практически все исследователи уголовного законодательства. Процесс внесения поправок в действующее уголовное законодательство, набравший темп в последние два года, носит фрагментарный характер, не облегчая тем самым работу правоприменителя, порождая все новые вопросы, тогда как уголовный закон остро нуждается в системном, концептуальном изменении.

2. Эффективность и результативность правоприменения во многом зависят от уровня юридической техники, от того, насколько точно будет построена уголовно-правовая система и институты внутри ее, сформулированы уголовно-правовые нормы.

3. Необходимо приступить к планомерной подготовке нового Уголовного кодекса России, который отразит в себе современную уголовную политику государства, направленную на достижение идеального баланса между интересами личности, общества и государства, отразит современные реалии российского общества с учетом особенной российской ментальности, о чем не раз говорилось видными учеными в области уголовного права. Новый Уголовный кодекс необходимо создать на основе тщательно проработанных и конкурирующих между собой проектов, факт объективной конкуренции между которыми будет исключать возможность лоббирования их заинтересованными политическими силами. Введение в действие данного Уголовного кодекса должно стать итогом не очередной малообдуманной революции, а многолетней эволюции действующего уголовного законодательства, практики его применения и научного осмысления того и другого.

*А.А. Искандарян*  
*студентка*  
*Научный руководитель -*  
*кандидат экономических наук*  
*Л.В. Кулешова*

## **ОСОБЕННОСТИ ФОРМУЛИРОВКИ ПОНЯТИЙ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА В ТЕКСТАХ ПРАВА И СМИ**

Данная тема актуальна и предназначена одновременно и очень широкому, и довольно узкому кругу читателей. Широкому - потому что в него входят и журналисты, и судьи, и адвокаты, и прокуроры, преподаватели и студенты, редакторы и исследователи. Узкому - потому что пригодиться оно может только тем из них, кто на собственном печальном опыте или на опыте чужом убедился, насколько зыбки в сфере права понятия, которыми в повседневной жизни мы пользуемся как не вызывающей сомнений данностью.

Учитывая сложившуюся конъюнктуру по делам об унижении чести и достоинства, оскорблениях и не нормативности, где ответчиками выступают средства массовой информации, можно сказать, что потребность в таком исследовании назрела.

Значительно возросло число конфликтных ситуаций, связанных с оскорблением в прессе и других СМИ чести и достоинства. Изучение материалов и дел указанной категории показало, что правовая оценка спорных публикаций носит по преимуществу произвольный характер. Отсутствуют научно обоснованные критерии определения допустимости/недопустимости и правомерности/неправомерности использования журналистами и другими авторами материалов тех или иных языковых форм передачи информации. Правовая оценка, как это ни странно звучит, не опирается здесь ни на серьезную собственно правовую основу, ни на серьезную психологическую, лингвистическую, логическую, вообще научную основу. Так, нет ясного понимания различия факта и оценки, ясного представления о сущности, составе и внутренней организации ненормативной лексики и т. д. Поэтому решения судов, включая и высшие судебные инстанции, небезукоризненны по их обоснованию и, как правило, без особого труда могут быть оспорены. При этом имеют место нарушения гражданских и профессиональных прав журналистов и, с другой стороны, нарушения гражданских прав лиц, ставших объектом клеветы со стороны прессы и других СМИ.

С правовой точки зрения, честь - это сопровождающееся положительной оценкой отражение качеств лица (физического или юридического) в общественном сознании. В Комментариях к ГК РФ: «При защите чести и достоинства действует презумпция, согласно которой распространяемые порочащие сведения считаются не соответствующими действительности. Это

означает, что доказывать правдивость таких сведений должен тот, кто их распространил». Однако, как указывает Комментарий к УК РФ, «наличие унижения и его степень, глубину оценивает в первую очередь сам потерпевший»: операциональных критериев для доказательства того, что «унижение чести» имело место, в законе и текстах права вообще нет.

Четко ли определены в текстах права основные понятия, такие как, «достоинство», «оскорбление», «унижение чести и достоинства» «ненормативность»?

К сожалению, нет. Достоинство понимается в Конституции РФ, как абсолютная ценность любой личности, охраняемая государством. Иначе говоря, как бы общество ни оценивало данного человека, и как бы сам он ни относился к себе, он уже как личность имеет ценность в глазах государства и общества. Однако в юридической литературе часто понимание достоинства как (положительной) самооценки личности. Тогда оказывается бессмысленной формулировка «унижение достоинства»: разве возможно унижать ценность личности в ее собственных глазах? При этом «честь» и «достоинство» разграничены нечетко. В ГК РФ честь, как и достоинство, отнесена к нематериальным, по определению неотчуждаемым, правам личности (благам).

Одним словом, нечеткость и неопределенность в трактовке основных понятий, как в текстах законодательства, так и в юридической литературе способствуют субъективности и нечеткости их толкования в правоохранительной практике.

Согласно ст. 130 УК РФ, это «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме» является оскорблением. Здесь присутствуют два признака: а) направленность на унижение чести и достоинства и б) неприличная форма. Строго говоря, предполагается еще один признак – это в) умышленный характер деяния. Правдивость (истинность) или ложность сведений, распространяемых при оскорблении, значения не имеет.

Как мы видели выше, понятие унижения чести и достоинства субъективно и юридически точно не определимо. Трудно, хотя и возможно установить умышленность оскорбления.

Ненормативная лексика – это, во-первых, слова и выражения, употребление которых в общении (в частности, в массовой коммуникации) нарушает нормы общественной морали. Причем, это могут быть внелитературные слова (выражения), скажем, взятые из жаргонов или диалектов, а могут быть вполне литературные. Однако употребление этих последних (вроде «подлец», «мерзавец») по отношению к конкретному человеку в конкретной коммуникативной ситуации противоречит нормам общественной морали в меньшей степени.

Во-вторых, это слова и выражения только первой группы (жаргонные, диалектные, вообще стоящие вне пределов литературного языка). Таким образом, термин «ненормативная лексика» двусмысленен и не вполне четок.

В годы перестройки и постсоветский период этот ручеек внелитературной лексики превратился в бурный поток. Горбачевская «гласность», высочайше одобренный плюрализм точек зрения и способов их выражения, проникновение на экран ТВ и в радиоэфир огромного числа непрофессионалов и даже случайных людей, монополия в массовой коммуникации электронных СМИ, «деофициализация» ТВ и радио вместе с появлением того вида прессы, который на Западе называется «таблоидами», - все это имело следствием расшатывание норм языка массовой коммуникации и системы норм литературного русского языка в целом.

Нечто подобное происходило в 20-е годы нашего века в связи с резким изменением социальной базы русского литературного языка.

Все эти нравственные страдания и нравственные переживания неуловимы, доказать следственным или судебным путем наступление морального вреда, кроме отдельных случаев, невозможно. Также неопределенна связь упомянутых нравственных переживаний с унижением чести и достоинства – не говоря уже о неопределенности самого понятия унижения чести и достоинства. Поэтому единственный правовой выход – говорить не о наступившем, а о возможном моральном вреде.

Самый главный вывод следующий. При сегодняшнем положении вероятность, что конкретное решение по делу об унижении чести и достоинства, клевете, оскорблении, компенсации морального вреда будет субъективным, спорным, юридически уязвимым, чрезвычайно высока.

Это вызвано тем, что все или почти все основные понятия права, связанные с этим кругом дел, не имеют объективного и операционального определения и толкования. С одной стороны, не вполне ясно, какое содержание в них вкладывается (должно вкладываться). С другой стороны, они не допускают непосредственного применения на практике. Благодаря этому открываются обширные возможности для «политизации» гражданских и уголовных дел, связанных со СМИ, давления на СМИ со стороны власти. В то же время крайне затрудняется рассмотрение случаев, где имеет место действительное унижение чести и достоинства представителей государственной власти, в частности со стороны оппозиционных органов печати.

Следовательно, необходимо как совершенствование самого закона, так и регулирование его правоприменения в форме разъяснений Верховного Суда РФ, методических рекомендаций Генеральной Прокуратуры.

*А. Ч. Ионова*

*доцент, кандидат экономических наук*

*А. С. Карибджанян*

*доцент, кандидат экономических наук*

## **ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ КАК ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ СЕВЕРО- КАВКАЗСКОГО РЕГИОНА**

Среди крупнейших экономик мира Россия является самой богатой среди бедных стран и самой бедной - среди богатых стран. Чтобы исправить положение, надо стратегически определить, что повышение производительности труда является главной социально-экономической задачей и разработать механизмы достижения этой цели путем кардинальной модернизации техники и технологий, кадровой, управляющей и инфраструктурной базы хозяйства.

Низкие показатели российских компаний объясняются разными причинами и главные из них - технологическая отсталость, устаревшее оборудование, низкая квалификация кадров. Кроме того, на показатели производительности влияют некоторые особенности показателей производства. Так, за рубежом, как правило, значительная часть непрофильных функций (ремонт, транспорт, энергетика и т.д.) выполняется специализированными компаниями, которые не входят в состав производителей (аутсорсинг). Именно поэтому на российских предприятиях численность персонала часто завышена. Однако самой главной причиной все же остается низкий технологический уровень производства.

В РФ производительность труда в сфере услуг весьма низка - 55% от ее уровня в промышленности. Причины - слабая конкуренция в этой сфере, использование большей части задействованных трудовых ресурсов в торговле и традиционных услугах, незначительное развитие венчурного наукоемкого бизнеса, новых областей их применения. Промышленность в России имеет более высокую, чем в услугах, производительность труда (в 1,82 раза). В стратегическом плане следует добиваться, в первую очередь, повышения производительности труда в сфере услуг за счет его качественного преобразования на новой технологической, кадровой и управленческой базе. Такое положение дел сложилось не в один день и стало возможным из-за проблем в регионах.

Что касается Северо-Кавказского федерального округа, то в структуре валового регионального продукта субъектов Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа, добывающая и обрабатывающая промышленность занимают от 4 до 17 процентов (по Российской Федерации - 29 процентов), что отражает низкую степень индустриализации федерального округа.

Опережающие темпы роста импорта над экспортом промышленной продукции и незначительная доля Северо-Кавказского федерального округа во внешнеэкономической деятельности Российской Федерации свидетельствуют о постепенном снижении конкурентоспособности промышленной продукции указанного федерального округа.

Развитие перспективных отраслей промышленности в Северо-Кавказском федеральном округе сдерживается низкой инвестиционной привлекательностью.

Агропромышленный комплекс, включающий сельское хозяйство и пищевую промышленность, является важнейшим сектором экономики Северо-Кавказского федерального округа. Вклад сектора в валовой региональный продукт указанного федерального округа составляет 18 процентов, из которых 15 процентов приходятся на сельское хозяйство и 3 процента - на пищевую промышленность.

Агропромышленный комплекс обеспечивает рабочими местами 24 процента населения, занятого в экономике Северо-Кавказского федерального округа. В некоторых субъектах Российской Федерации, входящих в указанный федеральный округ, налоговые отчисления агропромышленного комплекса составляют основу налоговых поступлений в бюджеты.

По объемам выпуска пищевых продуктов субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа, значительно отстают от других субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о недостаточном уровне развития перерабатывающей промышленности.

Производительность труда в Северо-Кавказском федеральном округе в отдельных субъектах Российской Федерации составляет 13 процентов среднероссийского уровня в сельском хозяйстве и 7 процентов - в пищевой промышленности.

Отличительной чертой сельскохозяйственной отрасли Северо-Кавказского федерального округа является преобладание доли личных подсобных хозяйств.

Но, сколько не говори халва, во рту слаще не станет. Необходимы политическая воля и конкретные действия, как со стороны федерального центра, так и руководителей региона и субъектов, входящих в состав СКФО по исправлению сложившейся ситуации.

Демократия, доставшаяся нам как долгожданное «благо» после развала СССР и на которую нас подкупили, как ребенка подкупают за конфетку, привела к тому, что можно говорить сколько угодно и на какие угодно темы. Это, конечно же, прекрасно, но есть отрицательная сторона. Говорить можно, но услышат ли тебя в этом гвалте высказываний?

Национальная экономика – экономика определенной страны, конкретного государства. Национальная экономика, как развивающаяся система, имеет свои цели:

- экономический рост, что означает рост объема производства товаров и услуг в данной стране без резких изменений, кризисов, повышение уровня жизни населения;

- стабильность цен – низкие цены хороши для потребителя, но лишают стимула производителя.

- высокий уровень занятости. Он достигается в случае, если каждый желающий получить работу находит ее.

Достижение высокого уровня занятости позволяет избежать потерь от недоиспользования ресурсов. Американский экономист, председатель Совета экономических консультантов при президенте США (1968-69) Артур Оукен открыл эмпирическую зависимость, существующую в американской экономике, которая с тех пор называется «законом Оукена». Суть ее в том что, при превышении уровня безработицы на 1%, от ее естественного уровня экономика недополучает 2,5%, своего потенциально возможного богатства (ВВП). Те же самые взаимосвязи действуют и на региональном уровне.

На сегодняшний день, по состоянию на 1 января 2013 г., общее количество безработных граждан в Северо-Кавказском федеральном округе составляет 605,8 тыс. человек или 13,6 процентов численности экономически активного населения (в среднем по Российской Федерации – 5,3 процента). Наиболее высокий уровень безработицы отмечается в Республике Ингушетия – 47,1 процента, Чеченской Республике – 28,8 процента и Республике Дагестан - 12,2 процента. При этом уровень безработицы на селе значительно выше уровня безработицы среди городского населения. Более половины безработных составляет молодежь. Доля продолжительности безработицы в Северо-Кавказском федеральном округе превышает среднюю по Российской Федерации, так доля длительно безработных (более 1 года) составляет 27,7 процента (по Российской Федерации - 12,2 процента).

Такое расточительное отношение к своим ресурсам не позволительная роскошь со стороны любого государства. Кроме того, это становится благодатной почвой для популяризации экстремистской идеологии и росту межэтнической напряженности. В таких условиях именно государство должно взять на себя роль локомотива, для вывода региона из создавшегося положения.

Что касается человеческого потенциала, то в последние десятилетия в результате возросшей рождаемости, снижающейся смертности и интенсивных миграционных процессов общая демографическая ситуация стабилизировалась. В Северо-Кавказском федеральном округе численность населения с конца 1990 до конца 2009 года увеличилась на 1,68 млн. человек. На начало 2010 года численность населения составила 13,437 млн. человек.

В настоящий момент федеральный центр активно реализует различные программы по социальной поддержке населения СКФО. Но это не должно быть единственным направлением для сохранения стабильности в регионе. Параллельно необходима разработка и реализация программ по обучению и на основе этого, повышению конкурентоспособности местного населения на

рынке труда. Необходима, если хотите, разработка собственной модели менеджмента, как, например, японская модель, с учетом особенностей населения проживающей на данной территории. Повышение уровня квалификации создаст не только потенциал для развития региона, но и позволит каждому человеку почувствовать себя более уверенно на рынке труда и, как следствие, снимет часть нагрузки с государства по трудоустройству или выплате пособий по безработице.

*П.А. Истомин*  
*доцент Северо-Кавказского*  
*Федерального университета*  
*кандидат юридических наук*

## **ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

Сегодня в стране, несмотря на предпринимаемые Президентом и Председателем Правительства меры, отмечается все нарастающие кризисные явления во всех областях жизни общества. Одним из них является всплеск правонарушений и преступлений в виде массового уклонения от уплаты налогов. В настоящий момент стала расти качественная составляющая налоговых преступлений, они стали еще более трудно раскрываемыми, увеличились суммы, выведенные из-под налогообложения. Однако официальная статистика, по некоторым данным, содержит сведения лишь о 5% реально совершенных посягательств.

В настоящий момент Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие составы, отнесенные к налоговым преступлениям,: ст.198 «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица», ст.199 «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации», ст.199-1 «Неисполнение обязанностей налогового агента» и ст.199-2 УК «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счёт которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов.

Расследование уголовно наказуемых деяний следователями невозможно без использования в комплексе, как норм уголовного права, так и норм уголовно-процессуального права с применением методов оперативно-розыскной деятельности. Расследование налоговых преступлений традиционно считалось достаточно проблематичной и трудной задачей. Связано это не только с хорошо замаскированными способами увода денежной массы от налогообложения, но и с тем, что большая часть следователей, занимающихся раскрытием и расследованием этого вида преступлений, не имеют достаточного опыта, знаний и не используют помощь узких специалистов.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить первоначальному этапу расследования, собиранию доказательств и выбору правильного момента возбуждения уголовного дела, поскольку именно здесь проявляется способность или неспособность следователя вести расследование так, чтобы оно имело судебную перспективу.

Возбуждение уголовного дела и следующий за этим первоначальный этап расследования любого преступления предполагает участие в нем, кроме следователя, и специалиста. Особенно это относится к расследованию преступлений в сфере налогообложения, которые совершают достаточно грамотные и компетентные лица, получающие к тому же соответствующие консультации по проблемам «безопасного» сокрытия подлежащих уплате налогов.

Задачами уголовного процесса являются обеспечение строгого соблюдения установленного порядка производства по уголовным делам и процессуальных норм, гарантирующих защиту личности, её прав, свобод, интересов общества и государства от преступлений путём быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения и привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливого судебного разбирательства и правильного применения уголовного закона.

Практика работы следователей СКР и органов МВД, ведущих борьбу с уклонением от уплаты налогов и сборов, в настоящее время свидетельствует о значительных количествах злоупотреблений свободой экономических отношений, как со стороны должностных лиц государственных органов, так и со стороны самих хозяйствующих субъектов. Между тем, ими же отмечается крайняя неэффективность существующих уголовно-правовых норм, их расплывчатость и неполнота. Так по сложившейся практике уголовное преследование возможно только при наличии всех финансовых документов, подтверждающих как доходы, так и расходы нарушителя. Между тем ни один нормативно-правовой акт не обязывает российского налогоплательщика иметь и хранить такие документы, в отличие от зарубежного законодательства. Например, в Эстонии за не сохранность финансовых документов предусмотрена уголовная ответственность.

Согласно новой редакции п.8 ст.9 Федерального закона «О бухгалтерском учёте» первичные документы могут быть изъяты органами дознания, предварительного следствия и прокуратуры, судами, налоговыми инспекциями и органами внутренних дел на основании их постановлений в соответствии с законодательством РФ. Следовательно, толкование этого пункта приводит нас к тому, что первичные бухгалтерские документы могут быть изъяты и работниками Следственного комитета России, занимающимися расследованием налоговых преступлений.

Изучение следственной и судебной практики, проведённое сотрудниками ВНИИ МВД РФ, показывает, что на первоначальном этапе применяются такие следственные действия:

- выемка бухгалтерских и иных документов - 100 %;

- выемка носителей компьютерной информации - 82 %;
- обыск - 100%;
- осмотр документов, помещений и участков местности - 100 %;
- допрос свидетелей - 100 %;
- допрос подозреваемых - 100%;. ,
- очная ставка - 100 % (производится на последующих этапах расследования);
- наложение ареста на имущество - 73 %;
- процессуальное задержание лиц, совершивших налоговое преступление - 11,4%;
- производство судебно-экономической экспертизы - 13,2 % (производится на первоначальном этапе расследования, но в 86,8 % случаев - на последующем этапе).

Учитывая крайнюю специфичность налоговых преступлений, для этого необходимо время, а также детальное, научно обоснованное подкрепление следственной и судебной практикой исследование налоговых преступлений и эффективность имеющихся уголовно-правовых средств борьбы с ними.

Особую сложность при расследовании налоговых преступлений создает бланкетный способ их описания в уголовном законе (включение в данные составы понятий финансового, гражданского и собственно уголовного права). Здесь следует отметить крайнюю нестабильность налогового законодательства, наличие в нем множества пробелов и коллизий. И.В. Александров, в частности, отмечает, что изучение оперативной и следственной практики территориальных подразделений правоохранительных органов показало, что почти массовым является «выжимание» из привлекаемого к ответственности налогоплательщика «добровольного» возмещения ущерба. Как только возмещение ущерба произведено, оперативная или следственная проверка сразу сворачивается, а расследуемое уголовное дело производством прекращается. Поэтому зачастую и проверка, и расследование, с точки зрения процессуальных правил и норм, криминалистических и оперативных рекомендаций, ведутся халатно и как попало, с массой грубейших нарушений.

Практика расследования таких сложных преступлений, какими являются налоговые, выработала свои критерии и алгоритмы принимаемых решений. В первую очередь необходимо выяснить, содержат ли поступившие материалы результаты документально-проверочной деятельности, которые оцениваются следователем по следующим критериям:

- имеется ли в собранных документах и материалах соответствующий требованиям УПК РФ повод к возбуждению уголовного дела;
- достаточны ли собранные данные о налоговом правонарушении для принятия решения о возбуждении уголовного дела;
- учтены ли в них обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу.

Вместе с тем в практике расследования налоговых преступлений нередки случаи, когда уголовные дела возбуждаются только на основании

лишь одной справки о возможном наличии налогового преступления. При этом сотрудниками органов дознания не проверяются факты, изложенные в документе, не проводятся оперативно-розыскные действия, направленные на подтверждение или опровержение изложенной в них информации.

Применительно к делам о налоговых преступлениях поводами и основаниями к их возбуждению являются акты документальных проверок налогоплательщиков, установивших уклонение от уплаты налогов в размерах, определенных диспозициями ст. ст. 198 и 199 УК РФ.

В настоящее время уголовно-правовые проблемы борьбы с преступлениями в сфере налогообложения приобретают особую актуальность, и все чаще становятся предметом научных исследований специалистов. Тем не менее, до выработки единой методики квалификации преступлений данной категории еще далеко.

Повышенное внимание по нашему мнению к проблемам выявления, раскрытия пресечения налоговых преступлений должно быть, как со стороны государства, так и общества в целом. По отношению к налоговым преступлениям необходимо отметить, что они могут быть совершены только умышленно, о чем недвусмысленно говорится и в самих статьях Уголовного кодекса, ибо речь идет об уклонении от уплаты налогов, и в постановлениях Пленума Верховного Суда России о практике рассмотрения уголовных дел, связанных с налоговыми преступлениями.

Практика свидетельствует о том, что трудности с возбуждением уголовного дела по факту уклонения от уплаты налогов как физическими, так и юридическими лицами, начинаются уже на первоначальном этапе. Даже зафиксированный факт внесения в бухгалтерские документы одной экспертизой может быть расценен как преступление, а другой экспертизой – как проступок. Поэтому и собирание доказательственной базы (допрос свидетелей, назначение экспертиз и получение их положительного заключения) еще не свидетельствуют о том, что у возбужденного уголовного дела есть судебная перспектива.

Порой внесение заведомо искаженных данных в бухгалтерские документы, представление недостоверной информации налоговым органам или ее непредставление в срок рассматривается как покушение на преступление. Однако следует высказать мнение, что важно не само по себе внесение искаженных данных, но внесение данных в документы, представляемые налоговым органам, которые и зафиксировали данный факт. Соответственно, под документами, имеющими большое доказательственное значение необходимо понимать налоговую отчетность. Именно в этом случае происходит действие, непосредственно направленное на совершение преступления и создающее реальную угрозу причинения вреда.

Если происходит составление фиктивных документов, их внесение в бухгалтерские документы (первичные документы, регистры бухгалтерского учета) или даже включение в иные виды отчетности (бухгалтерский баланс, статистическая отчетность), то эти действия должны рассматриваться только

как приготовление к преступлению, так как лишь создаются необходимые условия для совершения преступления, изготавливаются средства. Однако, доказать это на практике чрезвычайно трудно.

Интересный пример можно привести из следственной практики УФСНП РФ по Волгоградской области. В ходе расследования уголовного дела по факту уклонения от уплаты налогов организации в особо крупном размере было установлено, что директор предприятия С. действовал на основании детально разработанного плана своего адвоката - П. Действия П. были квалифицированы, как соучастие в совершении преступления и одновременно ему было объявлено о невозможности продолжать выполнение функций адвоката С.

Достаточно часто в следственной практике встречаются случаи, когда фирма организуется на подставное лицо (нередко просто по подложному паспорту), а фактически всеми делами управляет совершенно «посторонний» гражданин. В этом случае необходимо установить и документально подтвердить, кто действительно осуществлял ведение дел организации, и в последующем рассматривать его как организатора (при наличии номинального директора, посвященного в курс дела) или как непосредственного исполнителя (при использовании подложных документов).

По условиям возникновения налоговые преступления отличает заранее обдуманый умысел. Лицо совершает ряд взаимосвязанных поступков, растянутых во времени, совокупность которых приводит к законченному преступлению. По характеру определенности умысел является неопределенным, поскольку в момент начала преступных действий редко бывает возможным определить сумму налогов, к неуплате которых лицо стремится. Как правило, лицо желает избежать всяких обязанностей по уплате налогов, а не конкретных сумм. Однако проблемы заключаются и в том, что данный умысел необходимо доказывать, а это, особенно на первоначальной стадии расследования налогового преступления довольно сложно. Тем более что лица, совершающие налоговые преступления и правонарушения, как правило, хотя бы в общих чертах знают положения и Конституции РФ, и УПК РФ, где отмечено их право не свидетельствовать против самого себя, а также презумпция невиновности.

Результаты изучения уголовных дел, возбужденных по ст. 198, 199 УК РФ, дают возможность выявить основные недостатки и ошибки, допущенные в стадии проверки материалов и возбуждения уголовного дела, которые впоследствии повлияли на полноту, всесторонность и объективность расследования, среди которых наиболее часто встречаются:

- неистребование всех бухгалтерских и других документов, необходимых для установления события преступления;
- несвоевременное изъятие документов, которое в дальнейшем привело к их утрате или уничтожению;

- неправильное оформление сотрудниками органов дознания и следствия изъятия документов, денежных средств и иных материальных ценностей, подтверждающих преступную деятельность, например, без указания точного количества и индивидуальных признаков предметов и документов;

- получение недостаточно конкретных, поверхностных объяснений, без подтверждения их иными материалами и документами, что приводит впоследствии к изменению своих показаний лицами, причастными к совершению преступления и уходу виновных от ответственности.

Подводя итог сказанному, помимо изложенного ранее, можно предложить алгоритм действий следователя после возбуждения уголовного дела на первоначальном этапе расследования налоговых преступлений:

- проводить первоначальные следственные действия в совокупности с оперативно-розыскными мероприятиями;

- немедленно в целях проведения в дальнейшем судебно-бухгалтерской и судебно-экономической экспертизы изымать все первичные бухгалтерские документы;

- предоставить проверяемым самим составить объяснения по поводу допущенных нарушений законодательства;

- проводить допросы подозреваемых лиц с привлечением специалистов.

По нашему мнению, при дальнейшем расследовании это позволит избежать неоправданных затрат времени на дополнительные допросы и проверки, а собранные доказательства использовать с максимальной эффективностью.

*Н.Г. Канунникова*  
*профессор кафедры организации*  
*правоохранительной деятельности*  
*СКИ(ф) КрУ МВД РФ,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

Проблема принципов многогранна и неисчерпаема. В совокупности с понятиями, категориями и законами, принципы составляют фундамент любой науки, в том числе и правовой. Фундаментальность проблемы принципов в научном познании отмечали многие выдающиеся ученые. Так Г.А. Лоренц говорил, что в науке наиболее важны те вопросы, которые «касаются самих принципов». А.Эйнштейн писал: «интерес к науке всегда был ограничен изучением принципов». Системный подход, развивающийся в современной науке, увеличил роль принципов в научном познании, поскольку именно принципы делают научный поиск системным и последовательным.

В работах различных авторов можно отыскать до 40 различных дефиниций понятия принцип. Например, В.Н. Демин называет их около двух десятков. «Принцип определяется и как первоначало, и как основание, и как аксиома, и как постулат, и как предпосылка знания, и как руководящая идея, и как центральное понятие, и как связующее звено между понятиями, и как отправной пункт объяснения, и как исходное положение теории, и как основополагающее теоретическое знание, и как выражение необходимости или закона явлений, и т.д.».

Представители различных наук уточняют понятие «принцип», рассматривая его с различных позиций, акцентируя внимание на важнейших совокупностях качеств с тем, чтобы, проанализировав понятие, обнаружить его характерные признаки, систематизировать их и сопоставив на базе единых методологических приемов исследования, выделить принципы, соответствующие той или иной науке. Понятие принципа отражает то общее, что присуще всем принципам в их генезисе, функционировании, единстве и различии.

Этимологическое значение слова «принцип» (не только в русском, но и во многих других языках) восходит к латинскому «*principium*», что означает основа, первоначало. В современном научном познании этимология этого слова сохраняется в понятии «принцип». Примером использования в научном познании этимологических признаков понятия «принцип» является применение принципов как оснований, исходных средств создания систем научного знания: концепций, теорий, учений и наук.

В научной литературе по вопросу о принципах административного процесса отсутствуют какие-либо существенные разногласия. Ведущие

ученые-административисты, такие как Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, А.П. Коренев, Е.В. Додин, Ю.М. Козлов и другие, по-разному понимая сущность и структуру административного процесса, в то же время занимают в целом одинаковую позицию по проблеме принципов административного процесса. Все выделяемые в литературе принципы административного процесса можно подразделить на три вида: общеправовые, общепроцессуальные и специальные.

К общеправовым относятся те принципы, которые составляют основу всего правового регулирования, имеют универсальное применение во всех отраслях права. В числе таких принципов называются, в частности, принцип законности и принцип равенства всех перед законом.

Общепроцессуальные принципы - это принципы, составляющие правовую основу всех видов юридических процессов, т.е. используемые как в судебном, так и в административном процессах. К этим принципам относят, в частности, принцип процессуального равенства лиц, участвующих в административном процессе, принцип гласности, т.е. открытости административного разбирательства, принцип достижения объективной (материальной) истины, принцип самостоятельности органа, рассматривающего дело, в принятии решения, принцип выбора языка, на котором ведется административное разбирательство, принцип ответственности должностных лиц за нарушение правил процесса. Указанные общеправовые и общепроцессуальные принципы распространяются и на административный процесс в качестве наиболее общих его начал.

Специальные принципы административного процесса – это те принципы, которые присущи только административному процессу и никаким иным видам юридического процесса. Далеко не все авторы выделяют их. Однако некоторые из этих принципов все-таки обозначены в научной литературе. Так, например, Е.В. Додин выделил в качестве специального принципа административного процесса принцип активности правоприменяющих органов (лиц). По его мнению, этот принцип заключается в том, что орган управления, участвующий в административном процессе, должен на протяжении всего этого процесса играть активную роль, а именно, добывать и исследовать необходимые по делу доказательства, принимать меры для принудительного исполнения актов и т.п. Причем, как полагает Е.В. Додин, активность органа управления должна проявляться даже в том случае, когда рассматриваемое дело возбуждается не по его инициативе, а по инициативе заинтересованных лиц, в частности, граждан.

Ю.М. Козлов в числе специальных принципов выделяет принцип оперативности административного процесса, т.е. более быстрого, чем в судебном процессе рассмотрения индивидуальных юридических дел.

А.П. Коренев называет в качестве специфического принципа экономичность и эффективность (простоту) административного процесса.

В научной литературе не уделялось достаточного внимания вопросу разграничения специальных принципов административного процесса в зависимости от вида производств, т.е. юрисдикционных и неюрисдикционных. Главным образом анализировались принципы административно-юрисдикционного производства. Хотя, безусловно очевидно, что нельзя применять принципы, используемые в административно-юрисдикционном процессе, в частности принцип состязательности сторон, при разрешении индивидуальных юридических дел, возникающих в процессе текущего государственного управления, например, в процедурном производстве.

Являясь видом административно-процессуальной деятельности, процедурное производство базируется на принципах административного процесса. Но, учитывая, что административно-процедурных производств много и они достаточно разнообразны, законодатель может устанавливать и специальные принципы для отдельных производств. В качестве специальных принципов можно сформулировать такие принципы как недопустимость истребования от заявителя документов и материалов, не предусмотренных нормативными актами, регулирующими соответствующий вид производства, ответственность заявителя за достоверность представленных им документов и сведений, обязанность заявителя предоставлять административному органу все необходимые для разрешения дела документы и материалы.

Особенности принципов административных процедур обусловлены тем, что в большинстве случаев они направлены на реализацию прав граждан, выполнение конкретных управленческих задач, реализацию положений действующего административного законодательства, т.е. носят позитивный характер. В большинстве случаев процедурные производства регламентируются подзаконными актами, такими, как положения, правила, порядки. Следует отметить, что в большинстве зарубежных государств существуют законы, которые регулируют процедуры взаимоотношений между государственными служащими и гражданами. Так, например, в США в целях унификации административной практики в 1946 г. был принят Закон об административной процедуре (именуемый сокращенно как федеральный ЗАП). Положения этого закона об опубликовании административных документов и доступе граждан к материалам учреждений были затем значительно расширены законами о свободе информации 1967 г., о неприкосновенности частной жизни 1974 г. и др. Федеральный ЗАП - небольшой по объему (он состоял из 11 статей на двух десятках страниц), но емкий по содержанию документ. Являясь по существу административным кодексом, он сформулировал важнейшие положения, регулирующие информирование граждан о деятельности администрации, административное нормотворчество и квазисудебную деятельность, проверку судом решений учреждений. Называя федеральный ЗАП «основным законом административного права», Б. Шварц следующим образом определяет его значение: «закон был первой в странах общего права попыткой

законодательного органа установить важнейшие, принципиальные положения, регулирующие административную процедуру; закон взял лучшее из предшествующей административной практики; пошел по пути дальнейшего совершенствования административной процедуры». В настоящее время в США с 1996 г. действуют правила административной процедуры, в рамках которых регулируются статус, полномочия, документы, решения, действия административных агентств по рассмотрению обращений. Эти элементы отражаются в специальных законах и регламентах, которые применяются и судами.

*М.П. Кирьянова*  
курсант 4 курса  
СФ КрУ МВД РФ  
Научный руководитель -  
доцент кафедры ОРД и СТ  
кандидат юридических наук  
**А.В. Рясков**

## **ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЛИГРАФА ПРИ РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ПОЛОВУЮ СВОБОДУ И ПОЛОВУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ**

Велась, да и сейчас ведется дискуссия широкого использования технических возможностей полиграфа – детектора лжи. Этот прибор давно применяется во многих странах мира. В нашей стране долгое время скрывали фактическое использование полиграфа в работе специальных подразделений правоохранительных органов, поскольку это не предусматривалось действующим законодательством.

Правовой основой применения полиграфа в деятельности правоохранительных органов является Закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Статья 6 Закона дает перечень оперативно-розыскных мероприятий, среди которых предусмотрен опрос граждан. Принцип добровольности в отношениях с человеком, приглашенным для специальной беседы, которая ведется с целью получения сведений о расследуемом событии или причастных к нему лицах, в Законе прямо не предусмотрен.

Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе и ОИП, определены в ст. 7 Закона об ОРД. К ним отнесены:

1. Наличие возбужденного уголовного дела.
2. Ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о следующем:
  - признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих,

совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

- событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации;
- лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;
- лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов.

3. Поручения следователя, органа дознания или определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве.

4. Запросы других органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по основаниям, указанным в ст. 7 Закона об ОРД.

5. Постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц.

6. Запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Сегодня законом РФ не запрещается предложить пройти проверку на полиграфе (детектор лжи) любому дееспособному гражданину, если возникли сомнения в его искренности. Чтобы не нарушать конституционные права граждан, проверка на полиграфе (детектор лжи) проводится только с письменного добровольного согласия опрашиваемого лица перед тестированием, но существуют ограничения в ходе опроса, запрещено задавать вопросы, касающиеся военной и государственной тайны РФ, расовых, религиозных и политических убеждений, личной жизни, унижающих честь и достоинство человека и т. д.

Полиграф - техническое средство, используемое при проведении психофизиологических исследований для синхронной регистрации параметров дыхания, сердечнососудистой активности, электрического сопротивления кожи, а также, при наличии необходимости и возможности, других физиологических параметров с последующим представлением результатов регистрации этих параметров в аналоговом или цифровом виде, предназначенном для оценки достоверности сообщённой информации.<sup>92</sup>

Полиграф определяет не ложь, а реакцию человека на задаваемые экспертом вопросы. Каждое четвертое преступление в России раскрывается с помощью полиграфа. За прошедшие два года более четверти проведенных опросов по уголовным делам с помощью полиграфа помогли получить признательные показания преступников. Треть опросов содержала

---

<sup>92</sup> Государственные требования к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по проведению инструментальных психофизиологических опросов». М., 2001.

оперативно-значимую информацию, которая способствовала раскрытию преступлений и розыску людей.

Полиграф используется, в первую очередь, для раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений: убийств, разбойных нападений, изнасилований, для поиска без вести пропавших. Практически по всем резонансным преступлениям привлекаются специалисты-полиграфологи. По многим преступлениям без использования полиграфа их раскрытие было бы мало возможным или для этого потребовались бы значительные затраты времени, большие материальные и людские ресурсы.

Также полиграфные проверки могут помочь в профилактике преступлений. В первую очередь необходимо было бы взять под особый контроль лиц, ранее судимых за сексуальные преступления. Например, во многих штатах США в отношении таких людей проверки с помощью полиграфа проводятся регулярно: это является обязательным условием освобождения на поруки или досрочного освобождения. В Великобритании также предусматриваются обязательные проверки на полиграфе определенной категории лиц, в том числе и из числа несовершеннолетних, осужденных за преступления сексуального характера, подлежащие условно-досрочному освобождению.

С помощью полиграфа можно получать криминалистически значимую информацию не только в рамках оперативно-розыскной деятельности, но и на стадии предварительного расследования, и даже в суде: информацией полученной при опросе с применением детектора лжи, могут воспользоваться и представители обвинения, и представители защиты.

### **Условия работы с полиграфом**

Центральной частью испытаний является постановка вопросов, но главное значение имеет и сама процедура проверки. Она тоже имеет свои секреты, ее тоже надо хорошо освоить, потому что достоверность результатов проверки с помощью полиграфа в значительной степени зависит не только от вопросов, но и от созданных оператором конкретных условий.

Первый этап - это предварительное интервью. Оно считается обязательным компонентом процедуры проверки на полиграфе. В ходе интервью человека знакомят с деталями предстоящей работы с ним в кабинете, одновременно создается определенная психологическая атмосфера. Важно убедить проверяемого в том, что попытка скрыть правду не ускользнет от специалиста. Предварительное интервью чем-то напоминает инструкцию, которую дает психолог в любых экспериментах, направленных на выявление общих показателей.

Такая инструкция имеет целью успокоить невиновного, и что особенно важно, вызвать чувство страха и напряженности у лица, собирающегося скрыть правду.

Следующая стадия, вторая, обычно проводится непосредственно за предварительным интервью или сразу после регистрации реакций на первую серию вопросов. Лучше начинать с нее, со стимулирующего теста. Он

сводится к идентификации определенной карточки с цифрой или словом, который проверяемый выбирает из общей колоды.

Стимулирующий тест имеет целью убедить объект проверки в точности показаний прибора; больше дифференцировать его реакции на различные вопросы во время испытания.

После стимулирующего теста самая главная процедура - вопросы в любой последовательности, в любом виде. Дальше начинается завершающая часть работы с проверяемым, когда ему показывается запись, и вместе с ним разбираются ее результаты. На этой стадии у проверяемого могут проходить такие признания, которых раньше не удавалось получить или непроизвольно появляется такая реакция. Беседа с проверяемым по результатам записи имеет исключительно важное значение для всей процедуры проверки на полиграфе.

### **Особенности опроса лиц, возможно причастных к совершению преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности**

Преступления, посягающие на половую свободу и половую неприкосновенность лиц, законодателем отнесены к наиболее тяжким и общественно опасным преступлениям, в связи с чем в деятельности правоохранительных органов выявление, пресечение и раскрытие данного рода преступлений является одним из наиболее важных направлений работы, которому уделяется особое внимание.

Опросы с применением полиграфа лиц, совершивших половые преступления, требуют специальной, сложной методики, достижения глубоких знаний в области психологии лиц, совершающих подобные преступления.

В случае расследования дела об изнасиловании, если субъект мало образован и употребляет для обозначения физической близости только грубые, вульгарные слова, именно эти слова и должны быть использованы для вопросов. Глаголы: сексуальное насилие - поиметь, изнасиловать, класть, прикоснуться, показать. В любом случае, касающемся половых преступлений (особенно это касается половых извращений), бесполезно задавать субъекту вопросы в специальном (медицинском, юридическом), а не в понятном ему значении. Сексуальные термины для мужских и женских половых органов должны быть также правильно понимаемы субъектом, если они встречаются в значимых вопросах.

1. Если в значимом вопросе используется название местности (места) или имени, то специалист должен быть уверен в том, что субъект знает, где находится это место, или знает (знаком) с тем именем, которое будет звучать в вопросе.

2. Вопросы должны быть заданы предельно просто, в них не должно быть формулировок, допускающих двойного толкования.

Например, не следует формулировать вопрос типа: «Вы изнасиловали и убили «И»?», поскольку в нем спрашивается о двух действиях, на одно из

которых правдивый ответ может звучать как «да» (принимал участие в изнасиловании), а на другое как «нет» (не убивал потерпевшую).

3. Вопросы должны иметь одно единственное значение.

Например, если жертва преступления женщина по имени Ольга, а обследуемый, ее знакомый мужчина, то вопрос должен включать или полное имя женщины («Ольга Г.»), или же имя, идентифицирующее именно ее («...Ваша невеста Ольга...»), «...Ольга из Омска...», кличка, прозвище и т.д.).

4. Вопросы должны быть, по возможности, короткими, так как имеется обратная зависимость между величиной физиологической реакции и длительностью вопроса. Если же длинного вопроса нельзя избежать, то опрашиваемый во время предварительной беседы должен быть ознакомлен как с полным, так и с укороченным вариантом этого вопроса.

5. Значимые вопросы, используемые при любом опросе, должны быть ограничены одной тематикой. Опрос с применением полиграфа неэффективен для одновременного выявления двух или более не связанных между собой преступлений. Более того, имеются жесткие требования и к тематике вопросов.

Подсознательно человеком выделяются более и менее значимые события, вследствие чего физиологическая реакция на них будет не одинаковой, что, в свою очередь, может дезориентировать специалиста при анализе результатов обследования.

Например, предположим, что человек совершил три изнасилования. В одном преступлении он изнасиловал жертву с применением насилия или угрозы применения насилия, в другом - изнасиловал, предварительно ударив ее палкой по голове, что привело к потере сознания жертвы, а в третьем преступлении изнасиловал, после чего убил свою жертву.

Если опрос проводить по поводу всех трех преступлений одновременно, то последнее преступление будет самым значимым для него, а реакции на два изнасилования без убийства будут дезориентирующими. Специалист может решить, что опрашиваемый не причастен к двум преступлениям, совершенным без убийства, тогда как на самом деле он имеет непосредственное отношение и к первым двум.

Соответственно, в случае необходимости проведения «полиграфного тестирования» субъекта по нескольким преступлениям следует рекомендовать осуществлять опросы по каждому из расследуемых преступлений в разные дни или через несколько часов.

В качестве примера положительного опыта проведения опроса с использованием полиграфа, можно привести следующий: в 2011 году следственными и оперативно-розыскными подразделения в Омской области благодаря тщательно проведенным опросам с использованием полиграфа раскрыто особо тяжкое преступление, совершенное в 2001 году.

Установлено, что в феврале 2002 года в медицинское учреждение с жалобами на здоровье 6-летней дочери обратилась жительница Горьковского района Омской области. При обследовании у девочки было обнаружено

венерическое заболевание. Как пояснила ее мать, малышка была изнасилована осенью 2001 года неизвестным лицом. Следственными органами по данному факту было возбуждено уголовное дело, но, несмотря на комплекс принятых мер, злоумышленник не был установлен, в связи с чем предварительное следствие было приостановлено. Впоследствии в результате проведенных ОРМ, дополнительных следственных действий и криминалистических экспертиз, были получены объективные доказательства, свидетельствующие о причастности к преступлению сожителя матери. С учетом собранных доказательств, подозреваемый повторно был допрошен на полиграфе и сознался в содеянном.<sup>93</sup>

В заключение хотелось бы отметить, что возможности полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений широко используются в правоохранительных органах.

Эффективность использования детектора лжи при расследовании половых преступлений, а также во многих других ситуациях, с которыми часто приходится сталкиваться работникам правоохранительной системы, безусловна. Адекватным противодействием преступности является совершенствование путей поиска доказательств, и придание им (дозволенными методами) труднооспоримой процессуальной значимости.

Я считаю, что опыт практического применения метода опросов граждан с использованием полиграфа убедительно демонстрирует его возможности при решении разнообразных оперативно-служебных задач. Участие специалистов-полиграфологов в раскрытии и расследовании преступлений на сегодняшний день стало обычным явлением.

Имеется немало положительных примеров раскрытия преступлений в результате применения данного метода. Полиграф стал применяться не только при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, но и для получения новых доказательств путем производства психофизиологических исследований в виде заключения эксперта или специалиста.

---

<sup>93</sup> [www.su.omsk.ru](http://www.su.omsk.ru)

*М.П. Кирьянова*  
*курсант 4 курса*  
*СФ КрУ МВД РФ*  
*Научный руководитель -*  
*доцент кафедры уголовного процесса*  
*Т.В. Седых*

## **НУЖНА ЛИ НАМ СТАДИЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА?**

Ныне действующий министр внутренних дел генерал-лейтенант полиции Колокольников Владимир Александрович предпринял попытку проведения так называемой «второй волны» реформы МВД России. Составлена «дорожная карта» реформы МВД России, в которой закреплены основополагающие положения, касающиеся реформы.

В числе таких положений стоит проблема, связанная с необходимостью пересмотра позиций уголовно-процессуального законодательства, которые препятствуют началу производства по поступившим заявлениям и сообщениям о преступлениях. Решение об отказе в возбуждении уголовного дела (ежегодно от 5 до 6 млн.) не только ограничивает конституционное право граждан на доступ к правосудию, но в значительной мере нарушает действующие законы. Каждое третье такое решение последние годы признавались органами прокуратуры незаконным и необоснованным. Ежегодно из-за вынесения незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовных дел тысячи сотрудников органов внутренних дел привлекаются к уголовной и дисциплинарной ответственности. В Уставе уголовного судопроизводства России 1864 года, УПК РСФСР 1923 года, в зарубежном процессуальном законодательстве, за исключением ряда государств, образованных на постсоветском пространстве, такой правовой институт, как отказ в возбуждении уголовного дела, отсутствует.<sup>94</sup>

В «дорожной карте» предлагается пересмотреть уголовно-процессуальное законодательство и закрепить в УПК такую правовую ситуацию, когда возможно только возбуждение уголовных дел при установлении признаков состава преступления и их прекращение в предусмотренных законом случаях.

Одновременно в нормативных документах МВД, регламентирующих порядок приема и учета заявлений и сообщений о преступлениях и реагирования на них, необходимо закрепить положение, в соответствии с которым при устранении института отказа в возбуждении уголовных дел в статистике реагирования на заявления о преступлениях останутся только три показателя: возбужденные уголовные дела и прекращенные уголовные дела по соответствующим основаниям, дела об административных

---

<sup>94</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru) (Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации)

правонарушениях. Причем, количество прекращенных уголовных дел на основе законно вынесенных решений не должно считаться негативным показателем. При возбужденных уголовных делах по заявлениям о происшествиях с признаками преступлений появляется возможность в полном объеме провести процессуальную проверку (экспертизы, допросы, очные ставки и т.д.) и вынести обоснованные решения о прекращении дел либо о проведении дальнейших следственных действий. Общий объем работы для следователей и дознавателей, безусловно, увеличится, но это увеличение будет объективно отражать общий уровень нагрузки.

В настоящее время огромный объем работы сотрудники полиции, следователи и дознаватели осуществляют вокруг так называемых «отказных материалов». Но этот объем фактически нигде не учитывается и на показатели работы не влияет. Как следствие, значительная часть времени сотрудников используется вхолостую для создания видимости статистического благополучия в виде снижения количества преступлений и улучшения показателей их раскрываемости. В связи с этим ставится вопрос о необходимости существования рассматриваемой стадии уголовного судопроизводства.

В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ «Дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершённом или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий». Помимо указанной нормы в ч. 3 ст. 144 УПК РФ «Руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить до 10 суток 3-х суточный срок. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления».

Получается следующая схема сроков рассмотрения сообщения о преступлении «3 – 10 – 30». Для того чтобы возбудить уголовное дело, закон отводит определённое время, в течение которого осуществляется проверка. Эти положения вызывают критику в кругах теоретиков и практиков.

Возбуждение уголовного дела является важной мерой реагирования государства на подготавливаемые, совершаемые и совершённые

общественно опасные деяния. Но помимо важности данной меры реагирования, она должна быть также и эффективной, т.е. при минимальной затрате времени, а также сил и средств государства, должно проводиться качественное расследование преступлений.

Согласно положениям, содержащимся в «дорожной карте», предлагается такая схема, когда производится регистрация заявления, последующий сбор доказательств путём производства следственных действий, задержание подозреваемого, избрание меры пресечения и расследование.

Однако в теории уголовного процесса данный вопрос не совсем определен. Так, например В. Исаенко и Е. Папышева предлагают не отказываться от данной стадии уголовного процесса, а изменить правовую регламентацию стадии возбуждения уголовного дела. По их мнению, есть два пути решения проблем, которые возникают из-за бюрократизированной стадии возбуждения уголовного дела. Это, во-первых, признание доказательствами данных полученных при проверке сообщения о преступлении; во-вторых, расширение полномочий в стадии возбуждения уголовного дела, а конкретно – проведение всех следственных действий предусмотренных УПК РФ.<sup>95</sup>

Гаврилов Б.Я. отмечает, что наиболее ярко негативные последствия данной стадии проявились в то время, когда уголовные дела возбуждались с согласия прокурора,<sup>96</sup> что согласно опросам практических работников органов предварительного расследования значительно затрудняло работу.

Также в практике органов предварительного расследования существует ещё один негативный момент. До возбуждения уголовного дела следователь не имеет права произвести допрос потерпевшего, однако сотрудники органа дознания могут опросить его об обстоятельствах уголовного дела. Но в последующем следователь вынужден вызвать это лицо, признать его потерпевшим (конечно, если уголовное дело возбуждено) и допросить его. Данное положение представляется вполне нормальным для ОВД, но «ненормальным» для граждан, когда их вызывают два или более раз для того, чтобы поставить свою подпись либо рассказать в десятый раз о том, о чём уже говорили. Все это накладывает отрицательный отпечаток на отношение людей к правоохранительной системе.

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что стадия возбуждения уголовного дела «тормозит» уголовно-процессуальную деятельность органов предварительного расследования, препятствуя эффективному расследованию уголовных дел.

---

<sup>95</sup> Исаенко В. О системе уголовно-процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела. / В. Исаенко, Е. Папышева // Уголовное право. – 2009. – № 6. – С. 82–84.

<sup>96</sup> Гаврилов Б.Я. Реалии и мифы возбуждения уголовного дела. //Б.Гаврилов//Уголовное судопроизводство. - 2010, № 2. С. 7-10

Но, на мой взгляд, отказываться от стадии возбуждения уголовного дела в том виде, в котором она существует почти полвека, вряд ли целесообразно. Стадия возбуждения уголовного дела играет в уголовном процессе важную роль, выступая в качестве своеобразного фильтра, позволяющего отсеивать непреступные деяния, тем самым экономить силы и средства органов уголовного преследования и предотвращать ситуации напрасного применения уголовно-процессуального принуждения.

*Е.Р. Клиндух*

### **ИСПОЛНЕНИЕ ПРИКАЗА КАК ОБСТОЯТЕЛЬСТВО, ИСКЛЮЧАЮЩЕЕ ПРЕСТУПНОСТЬ ДЕЯНИЯ: ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ**

Сотрудники пограничных органов ФСБ России ежедневно выходят на охрану Государственной границы Российской Федерации и выполняют свой служебный долг. В процессе оперативно-служебной деятельности иногда возникают такие обстоятельства, при которых пограничники применяют специальные средства, а в исключительных случаях и оружие для отражения нападения на граждан, личный состав, сотрудников пограничных органов, для задержания нарушителей, освобождения заложников, захваченных объектов, боевой техники. В такой ситуации сотрудниками пограничных органов может быть причинен вред жизни и здоровью граждан, уничтожено или повреждено чужое имущество. Однако эти действия, формально подпадающие под составы преступлений, не должны быть квалифицированы, как уголовное деяние.

Действие или бездействие, внешне сходное с преступлением и обычно влекущее уголовную ответственность, но в данной конкретной обстановке имеющее иное содержание, являющееся правомерным, в уголовном праве получило название «обстоятельств, исключающих преступность деяния», или исключительных обстоятельств.

Среди ряда обстоятельств, исключающих преступность деяния, указанных в Уголовном кодексе РФ (таких, как необходимая оборона, крайняя необходимость и т.д.), особое значение для сотрудника пограничных органов как военнослужащего имеет такое обстоятельство, как исполнение приказа начальника. В соответствии со ст. 42 УК РФ «не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение».

В отличие от общеуголовного законодательства, которое не содержит специальных норм об ответственности за невыполнение служебного приказа, военно-уголовное законодательство признает неисполнение приказа начальника воинским преступлением (ст. 332 УК РФ). Поэтому точное

выполнение приказа начальника освобождает подчиненного от ответственности за действия, совершенные по приказу, и за последствия исполнения приказа. Это касается и тех возможных случаев, когда приказ является незаконным, но в данной конкретной обстановке подчиненный не мог сознавать этого, или когда он сомневается в законности полученного приказа, но его предписания выполняет.

Как следует из содержания ст. 42 УК РФ, ее порядок действия зависит от того, являются ли приказ или распоряжение заведомо незаконными, в связи с чем необходимо уяснить понятия приказа и распоряжения, требований, предъявляемых к ним, и что означает их «заведомая незаконность». Обязательность приказа (распоряжения), на наш взгляд, помимо порядка исполнения службы определяется рядом параметров. Во-первых, приказ должен быть отдан надлежащим лицом. Как правило, это приказ начальника своему подчиненному. Во-вторых, приказ должен быть отдан в надлежащей форме. Например, приказ, отданный в письменном виде, является основным распорядительным служебным документом (нормативным актом) военного управления, издаваемым на правах единоначалия командиром воинской части. Устные же приказы имеют право отдавать подчиненным все командиры (начальники). В-третьих, приказ должен быть отдан в пределах полномочий лица, отдающего приказ. Так, суточный наряд назначается приказом командира полка для поддержания внутреннего порядка, охраны личного состава, вооружения, военной техники и боеприпасов, помещений и другого военного имущества воинской части (подразделения), контроля за состоянием дел в подразделениях и своевременного принятия мер по предупреждению правонарушений, но не может назначаться командиром взвода.

Четвертым признаком обязательности приказа (распоряжения) является то обстоятельство, что приказ не должен являться заведомо незаконным. Например, командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации. Командиры (начальники), отдавшие такие приказы (приказания), привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Заведомость означает, что для лица, выполняющего приказ, абсолютно ясно, не вызывает сомнений его незаконность. В тех же случаях, когда незаконность приказа является неочевидной, ответственность за причинение вреда, как отмечалось выше, несет лицо, отдавшее приказ. Его действия в такой ситуации рассматриваются как действия исполнителя.

За отдачу приказов и распоряжений, которые противоречат указанным требованиям, и выполнение которых привело к общественно опасным последствиям, командиры (начальники) могут быть привлечены к уголовной ответственности. Подобные действия, как преступления против интересов службы, в зависимости от конкретных обстоятельств подлежат квалификации по ст. 285 или ст. 286 УК РФ. Если же приказ или

распоряжение отдается командиром (начальником) в целях достижения конкретного преступного результата, и исполнение приказа приводит к этому результату, то начальник должен отвечать за умышленное совершение данного преступления (например, хищения чужого имущества, преступления против жизни и здоровья личности и т.п.) в качестве исполнителя или организатора независимо от того, подлежит ответственности лицо, исполнившее приказ, или не подлежит.

Подчиненный, выполнивший приказ или распоряжение, не сознавая его незаконный характер, не может нести ответственности за свои действия и их последствия. В соответствии с уставным требованием о беспрекословном и точном выполнении приказов командира (начальника) подчиненный не должен обсуждать приказ. Поэтому он не подлежит ответственности и в тех случаях, когда сомневался в законности выполняемого приказа или распоряжения и мог сознавать, что, выполняя приказ, совершает общественно опасное деяние. Однако позиция уголовного законодательства в вопросе о виновности/невиновности подчиненного, выполнившего незаконный приказ, достаточно противоречива. До настоящего времени не устранено противоречие между положениями УК РФ и Общевоинскими уставами ВС РФ по регламентации поведения военнослужащих при исполнении полученных приказов или распоряжений командиров (начальников). Так, в соответствии со ст. 31 Устава внутренней службы ВС РФ подчиненный при получении приказа командира (начальника) обязан беспрекословно выполнить данный приказ и только после этого может его обжаловать, если с приказом был не согласен. В то же время согласно ст. 42 УК РФ причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при исполнении заведомо незаконного приказа или распоряжения не освобождает подчиненного от уголовной ответственности.

Вопрос о том, насколько явной должна быть преступность приказа для подчиненного, чтобы он не мог впоследствии сослаться на незнание преступности приказа, окончательно не решен ни в законодательстве, ни в теории права. Если обратиться к истории, то участники знаменитого Нюрнбергского процесса - офицеры и солдаты германской армии - все были осуждены, хотя главным аргументом, приведенным в свою защиту, они называли действия по приказу.

В современной юриспруденции подходы к решению проблемы законности (незаконности) приказа часто обосновываются не юридическими, а этическими аргументами. Например, «...Приказ сжигать на костре или зверски уничтожать в душегубках население - это не воинский приказ, а подстрекательство к совершению преступления, за которые должны строго наказываться как исполнитель, так и подстрекатель». Также можно процитировать выдержку из решения Верховного Суда ФРГ, вынесенного в 1956 г.: «Человек, стоящий на почве свободного нравственного самоопределения, должен в любое время принимать ответственные решения, вести себя как член правовой общественной жизни и избегать

несправедливости... Для этого необходимо напрячь совесть. Степень этого напряжения зависит от обстоятельств дела и от жизненных и профессиональных условий существования данного лица. Если он, несмотря на напряжение совести... не смог осознать неправомерность своего действия, ошибка была непреодолимой, действие для него неизбежным. В таком случае на него не может быть возведено обвинение. Если же при значительном напряжении совести виновник мог осознать неправомерность своего действия, незнание запрета не исключает вины».

Представляется, что коллизии относительно уголовно-правового значения исполнения приказа должны быть разрешены законодательным путем. Противоречие между общим уголовным и военно-уголовным законодательством должно быть устранено в пользу ст. 42 Уголовного кодекса РФ как законодательного акта, имеющего большую юридическую силу. Также, на наш взгляд, решению обозначенной проблемы может помочь правовое закрепление понятия «законного» приказа (распоряжения). Такая позиция только начинает подтверждаться новейшей судебной практикой по преступлениям, совершаемым военнослужащими, сотрудниками правоохранительных органов. В случае несоответствия уголовному закону любого подзаконного нормативного акта, определяющего правовой статус военнослужащего, данный нормативный акт не имеет юридической силы в части, не соответствующей предписаниям Уголовного закона.

## **ПРЕДМЕТ ЗЛОСТНОГО УКЛОНЕНИЯ ОТ ПОГАШЕНИЯ КРЕДИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ (ст. 177 УК РФ)**

Большинство специалистов сходятся во мнении, что предметом преступления, предусмотренного ст.177 УК РФ, является кредиторская задолженность в крупном размере<sup>97</sup>.

Чтобы согласиться с данным выводом либо опровергнуть его, необходимо более четко представить содержание правоотношения между кредитором и должником.

В целом обязательственное правоотношение между кредитором и должником можно разделить на две части. Первая часть – это собственно обязанность должника надлежащим образом предоставить кредитору обещанное, то есть долг. В том случае если должник не предоставляет (или неправильно предоставляет) обещанное, то к первой части (долгу) добавляется вторая часть – ответственность. Наступление ответственности должника влечет появление у кредитора нового права – он может по своему усмотрению требовать возмещения убытков.

Вместе с тем, материальный объект данного обязательства представляет собой некую имущественную массу (или ее часть), принадлежащую должнику. Однако это имущество должника представляет собой весьма отвлеченное, абстрактное понятие, в том смысле, что оно не обозначает какую-либо конкретную, индивидуально-определенную вещь.

По нашему мнению кредиторская задолженность не может рассматриваться как предмет преступления, предусмотренного ст.177 УК РФ. Кредиторская задолженность является обязательством по уплате определенной денежной суммы кредитору, своего рода законной формой изъятия части имущества должника, то есть не является объектом материального мира. Предметом же преступления является элемент, существующий объективно во внешнем мире, воздействуя на который, субъект преступления нарушает или посягает на общественные отношения. *Поэтому правильнее под предметом рассматриваемого преступления*

---

<sup>97</sup> См., например: Сапожков А.А. Незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности. – СПб., 2002. С.55; Финогенова О.В. Уголовная ответственность за незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: дисс. ...канд.юрид.наук. – М., 2003. С.66; Уголовное право России. Общая и Особенная части / под общ. ред. Н.Г. Кадникова. – М., 2006. С.493; Уголовное право. Практический курс / Под общ. ред. А.И. Бастрыкина; под науч. ред. А.В. Наумова – М., 2007. С.492; Уголовный закон в практике районного суда: науч.-практ. пособие / под ред. А.В. Галаховой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. С.307 и др.

*понимать денежные средства, составляющие имущественную массу должника и подлежащие передаче кредитору.*

В данной связи нельзя не отметить, что в судебном разбирательстве кредитор может требовать не денежной компенсации, а исполнение обязательства в натуре, например, выполнить определенные работы, поставить товар и т.п. В таком случае суд, удовлетворяя требования кредитора, предписывает должнику совершить конкретные действия. Как справедливо отмечается в теории уголовного права, в случае злостного уклонения лица от исполнения подобного судебного решения должна применяться не ст.177 УК РФ, а норма о злостном неисполнении судебного решения, то есть ст.315 УК РФ<sup>98</sup>.

Определение кредиторской задолженности как некой суммы денежных обязательств должника перед кредитором оставляет ряд вопросов, связанных с характером правоотношения, в рамках которого она может возникнуть. Например, на доктринальном уровне ведется острая дискуссия относительно возможности привлечения к уголовной ответственности по данной норме физических лиц, уклоняющихся от оплаты простого долга, в том числе возникшего вследствие причинения вреда.

Следует отметить, что неопределенность понятия кредиторской задолженности как признака ст.177 УК РФ становилась поводом обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. Так, 26 мая 2011 г. Конституционный Суд Российской Федерации вынес определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белова Александра Федоровича, который оспаривал конституционность ст.177 УК РФ, по тому основанию, что данная статья, не определяя понятие «кредиторская задолженность», нарушает его права, гарантированные статьями 21 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации<sup>99</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации, в своем определении указал, что ст.177 УК РФ не содержит неопределенности, в результате которой лицо было бы лишено возможности осознать противоправность своих действий и предвидеть наступление ответственности за их совершение.

Как известно, в уголовном законодательстве России данный термин действительно не раскрывается. И согласно общепринятому подходу его толкование должно основываться на анализе нормативных актов иной отраслевой принадлежности. Как справедливо заметил Б.В. Волженкин, «при толковании иноотраслевого термина (т.е. бланкетного признака) в диспозиции уголовно-правовой нормы следует исходить из его значения не

---

<sup>98</sup> Аксенов И., Шулая М. Проблемы применения ст.177 УК (злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности) и пути их решения // Уголовное право. 2007. №2. С.7.

<sup>99</sup> Определение от 26 мая 2011 года № 675-О-О/2011 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белова Александра Федоровича на нарушение его конституционных прав статьей 177 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс.

во всем правовом массиве и, как правило, даже не одной отрасли законодательства, а только в том нормативном правовом акте, который непосредственно регулирует общественные отношения, охраняемые бланкетной нормой Уголовного кодекса»<sup>100</sup>.

В Концепции бухгалтерского учета в рыночной экономике России под кредиторской задолженностью предлагается понимать существующую на отчетную дату задолженность организации, которая является следствием свершившихся проектов ее хозяйственной деятельности и расчеты по которой должны привести к оттоку активов. Кредиторская задолженность может возникнуть в силу действия договора или правовой нормы, а также делового оборота<sup>101</sup>.

Анализ экономической литературы позволяет утверждать, что кредиторскую задолженность различают в широком и узком смысле.

В широком смысле кредиторская задолженность рассматривается как стоимостная оценка обязательств организации перед третьими лицами, возникшую в процессе хозяйственной деятельности и подлежащих уплате или взысканию в определенные сроки<sup>102</sup>. При этом, как отмечает М.Г. Лапуста, эти обязательства представляют собой «оформленные договором или возникающие из действующего законодательства гражданско-правовые отношения между сторонами (лицами), в силу которых одна сторона обязана совершить в пользу другой стороны определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий»<sup>103</sup>.

Кредиторская задолженность в узком смысле понимается не иначе как заемные средства, полученный кредит<sup>104</sup>.

Наука гражданского права России определяет кредиторскую задолженность как часть имущества организации, являющейся предметом возникших из различных правовых оснований долговых обязательств организации-дебитора (должника) перед управомоченными лицами-кредиторами, подлежащая бухгалтерскому учету и отражению в балансе в качестве долгов организации балансодержателя<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности. – СПб., 2007. С.101.

<sup>101</sup> Пункт 7.3 Концепции бухгалтерского учета в рыночной экономике России, одобренной 29 декабря 1997 г. Методологическим советом по бухгалтерскому учету при Минфине России и Президентским советом Института профессиональных бухгалтеров // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 1998. №2.

<sup>102</sup> См., например: Абалкин Л.И., Шамханов Ф.И. Экономическая энциклопедия. – М., 1999; Лапуста М.Г. Шаршукова Л.Г. Риски в предпринимательской деятельности. – М., 2002; Пятов Л.М. Учет обязательств. – М., 2003. и др.

<sup>103</sup> Лапуста М. Г. и др. Современный финансово-кредитный словарь. – М., 1999.

<sup>104</sup> См. например: Бланк И.А. Финансовый менеджмент. – Киев, 2004; Бригхем Ю., Гапенски Л. Финансовый менеджмент: Полный курс в 2-х Т. / Пер. с англ. В.В. Ковалева. – СПб., 1997 и др.

<sup>105</sup> См., например: Лебедев К. Понятие, состав и правовой режим кредиторской задолженности // Хозяйство и право. 1998. № 11. С.30.

По мнению О.М. Купрюшиной, кредиторская задолженность – это обязанность организации передать финансовые и нефинансовые активы юридическим или физическим лицам, возникающая из обязательств организации по договору в ходе хозяйственной деятельности, с целью приемлемого для себя уровня финансовой устойчивости<sup>106</sup>.

По справедливому замечанию П.А. Скобликова, такое определение кредиторской задолженности основано на его понимании как термина бухгалтерского учета, значение которого давно устоялось, закреплено не только во внутренних нормативно-правовых актах России, но и в международно-правовых актах, одобренных Россией, и означает выраженную в деньгах задолженность субъекта бухгалтерского учета перед любыми кредиторами за временно привлеченные средства<sup>107</sup>.

Это определение, очевидно, сужает сферу применения данной статьи только деятельностью организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, что в силу толкования самого закона представляется неправильным. Кроме того, это противоречит сложившейся судебной-следственной практике, которая признает потерпевшими по данной категории дел не только организации, но и отдельных физических лиц. Так, согласно решения Приморского федерального районного суда Санкт-Петербурга от 23 марта 2007 г., вступившего в законную силу 05 июня 2007 г., Пригожая была обязана к возврату долга по договору займа от 31 марта 2006 г. в размере 5850505 рублей 24 копейки и возврату суммы государственной пошлины в размере 20000 рублей, а всего в размере 5870505 рублей 24 копейки в пользу гражданина Кисса.

Вместе с тем, Пригожая, достоверно зная о решении Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 23 марта 2007 г., имея постоянное место работы и средний ежемесячный доход не менее 65939 рублей, а также ежемесячный доход в сумме 3500 рублей от сдачи в аренду принадлежащего ей на праве частной собственности автомобиля, получив в коммерческом банке беспроцентные займы: 13 июня 2007 г. на сумму 260000 рублей, 22 июня 2007 г. на сумму 1000000 рублей, 07 мая 2008 г. на сумму 780000 рублей, мер к исполнению решения суда не предпринимала, полностью игнорируя обязательность неукоснительного исполнения вступившего в законную силу решения Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 23 марта 2007 г.

Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга пришел к выводу, что Пригожая, имея возможность погашения долга перед Кисса, в период с 05 июня 2007 г. по 22 мая 2009 г. умышленно злостно уклонялась от погашения

---

<sup>106</sup> Купрюшина О.М. Организация анализа и контроля дебиторской и кредиторской задолженности хозяйствующего субъекта: дисс. ...кандидата экономических наук. – Воронеж, 2003. С.20.

<sup>107</sup> Скобликов П.А. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: практика и теория противодействия. – М., 2008. С.54-55.

кредиторской задолженности в крупном размере после вступления в законную силу решения суда. Суд признал ее виновной в совершении преступления, предусмотренного ст.177 УК РФ, и назначил ей наказание в виде лишения свободы сроком на шесть месяцев<sup>108</sup>. По мнению отдельных специалистов, кредиторская задолженность представляет собой денежные средства, невозвращенные кредитору (банку или иной кредитной организации) по договору<sup>109</sup>.

Так, согласно определению Т.П. Саралдаевой, кредиторская задолженность хозяйствующих субъектов представляет собой систему экономических отношений между кредитором и должником, оформленных договором или вытекающих из действующего законодательства, по поводу возврата временно привлеченных средств кредитора<sup>110</sup>.

Н.А. Лопашенко также предлагает понимать под кредиторской задолженностью денежные средства, временно привлеченные предприятием, организацией, индивидуальным предпринимателем или полученные гражданином, подлежащие возврату соответствующим юридическим или физическим лицом<sup>111</sup>.

Очевидно, что указанная позиция исключает из сферы применения ст. 177 УК РФ, факты злостного непредоставления (или неправильного предоставления) должником обещанного в рамках иных обязательственных правоотношений, вытекающих из множества других договоров.

По справедливому мнению Б.В. Волженкина, понятие кредиторской задолженности применимо не только к договорам займа или кредита. «По нормам обязательственного права, – писал он, – одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенные действия, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п. либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности (ст.307 ГК РФ). Поэтому в широком смысле кредиторская задолженность образуется по любому договору при неисполнении обязанностей должником. Отсюда следует вывод, что ст.177 УК РФ защищается весьма широкий круг договорных отношений, когда должник игнорирует законные требования кредитора»<sup>112</sup>.

Данный подход получил свою поддержку в теории уголовного права. Так, отмечается, что под кредиторской задолженностью следует понимать

---

<sup>108</sup> Приговор от 04 июня 2010 года по делу № 1-24/10 Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга.

<sup>109</sup> См., например: Уголовное право. Практический курс / под общ. ред. А.И. Бастрыкина; под науч. ред. А.В. Наумова. – М., 2007. С.490.

<sup>110</sup> Саралдаева Т.П. Управление кредиторской задолженностью на примере сельскохозяйственных предприятий Республики Калмыкия: дисс. ...кандидата экономических наук. – М., 2006. С.18.

<sup>111</sup> Лопашенко Н. А. Преступления в сфере экономики: авторский комментарий к уголовному закону. – М., 2006. С.393.

<sup>112</sup> Волженкин Б.В. Экономические преступления. – СПб., 1999. С.124.

денежные средства, временно привлеченные предприятием, организацией, индивидуальным предпринимателем или полученные гражданином, подлежащие возврату соответствующим юридическим или физическим лицам. Она может возникнуть в результате кредитного или иного гражданско-правового договора (например, договора подряда, перевозки, реализации товаров и т.д.)<sup>113</sup>.

В письме Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации «О Методических рекомендациях по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных ст.177 Уголовного кодекса Российской Федерации» было дано следующее разъяснение: «Понятие кредиторской задолженности вытекает из норм гражданского права об обязательствах. Согласно ст.307 ГК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности. ...Кредиторская задолженность по тексту данной статьи представляет собой любой вид неисполненного обязательства должника кредитору (ст.309 ГК РФ), включая денежные обязательства (ст.317 ГК РФ). ...В рамках ст.177 УК РФ к кредиторской задолженности относится: банковский кредит, задолженность по расчетам с поставщиками и подрядчиками, задолженность по договорам займа, а также иная задолженность, образовавшаяся из договорных отношений»<sup>114</sup>.

Таким образом, данное разъяснение вполне конкретно раскрывает понятие кредиторской задолженности как любой вид неисполненного обязательства должника кредитору в рамках любых договорных отношений.

В свою очередь П.А. Скобликов прибегает к еще более расширительному толкованию, указывая, что по смыслу ст.177 УК РФ кредиторская задолженность может возникнуть не только из договора, но и из причинения вреда. В обоснование собственной точки зрения П.А. Скобликов ссылается на материалы правоприменительной практики<sup>115</sup>. Следует отметить, что данный подход получил поддержку и развитие в теории уголовного права<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Российское уголовное право. В 2 т. Т. 2. Особенная часть: учебник / под ред. Э.Ф. Побегайло. – М., 2008. С. 342.

<sup>114</sup> Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2010 г. № 4.

<sup>115</sup> Автор ссылается на приговор суда, где установлена вина должника, кредиторская задолженность у которого возникла из внедоговорных отношений – из факта причинения вреда путем совершения преступления (присвоение или растрата вверенного имущества, ч.3 ст. 160 УК РФ). См.: Скобликов П.А. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: практика и теория противодействия. – М., 2008. С.55, 136-137.

<sup>116</sup> Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. – М., 2005. С.369; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.В. Бриллиантова. – М., 2010. С.676.

На наш взгляд с позицией П.А. Скобликова по данному вопросу следует согласиться. Кредиторская задолженность по смыслу ст.177 УК РФ может быть следствием деликтного обязательства, которое хотя и возникает из неправомерных действий, направлено на достижение общего правомерного результата – восстановление нарушенного имущественного положения участников экономического оборота.

В теории уголовного права обоснована классификация кредиторской задолженности на законную и незаконную. Так, Н.А. Лопашенко пишет: «Кредиторская задолженность может быть законной и незаконной. Первая имеет место в пределах действующих сроков исполнения кредитного договора. Она не подпадает под предмет ст.177 УК РФ. Незаконная кредиторская задолженность, являющаяся предметом преступления, возникает по истечении сроков исполнения кредитного договора»<sup>117</sup>. Такой же классификации придерживается Е.Ю. Коруненко<sup>118</sup>.

На наш взгляд, данная классификация является не совсем удачной. Употребление термина «незаконная кредиторская задолженность» порождает представление об отсутствии самого правового (законного) основания для ее возникновения. Вместе с тем, долговое обязательство, неисполненное должником в надлежащий срок, не приобретает незаконный характер. В сущности следует говорить о кредиторской задолженности, возникающей из правомерного действия (например, заключение сделки), и кредиторской задолженности, возникающей из неправомерного действия (например, просрочки исполнения обязательства). Нельзя не признать, что каждое из имущественных обязательств, возникающих в связи указанными событиями, является законным.

С практической точки зрения весьма важно разобраться, составляет ли содержание кредиторской задолженности исключительно сумма основного денежного долга, или она также включает реальные убытки кредитора, суммы неустоек, процентов, судебных издержек.

Ю.В. Романец отмечает, что необходимо учитывать различия между такими правовыми категориями как основной долг и убытки. Убытки являются мерой гражданско-правовой ответственности. Основным квалифицирующим признаком любой меры гражданско-правовой ответственности, в том числе и возмещения убытков, заключается в том, что ее применение предполагает дополнительное обременение неисправной стороны, то есть такое обременение, которое влечет для нее имущественные потери, которых она избежала бы при надлежащем исполнении обязательства. Поэтому для того, чтобы определить, является конкретная сумма, взысканная с должника, основным долгом или убытками, необходимо

---

<sup>117</sup> Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики: авторский комментарий к уголовному закону. – М., 2006. С.394.

<sup>118</sup> Коруненко Е.Ю. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: дисс. ...канд.юрид.наук. – Ростов-на-Дону, 2009. С.78.

ответить на вопрос, влечет ли уплата данной суммы дополнительное обременение должника<sup>119</sup>.

По мнению О.В. Савенковой, существенно различаются правила принудительного взыскания суммы основного долга и убытков. Так, первая сумма будет взыскиваться в судебном порядке по правилам об основном денежном долге, тогда как убытки взыскиваются по правилам об ответственности<sup>120</sup>.

Е.В. Тирская справедливо отмечает, что размер основного долга является определенным или определимым уже на момент возникновения обязательства, в то время как размер убытков – это всегда расчетная величина, которая не является определенной или определимой на момент причинения убытков, а устанавливается дополнительно – либо на основе соглашения сторон, либо в судебном порядке. В данном случае размер возмещаемых убытков во многом зависит от цен, положенных в основу расчета как реального ущерба, так и упущенной выгоды. Необходимым условием определения точного размера убытков является выявление всех последствий нарушения обязательства должником<sup>121</sup>.

По мнению Е.Ю. Коруненко, применительно к ст.177 УК РФ «под кредиторской задолженностью надлежит понимать денежные обязательства; обязательства по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг, трансформированные в денежные обязательства; обязательства по ценным бумагам; полученные авансы, проценты, дивиденды; дисконты; штрафы, пени, неустойки, признанные должником; которые подлежат возврату соответствующим предприятием, организацией, индивидуальным предпринимателем или физическим лицом»<sup>122</sup>.

А.А. Сапожков отмечает по данному вопросу, что, исходя из диспозиции ст. 177 УК РФ, уголовно-правовое значение имеет только общий размер задолженности, который установлен соответствующим судебным актом<sup>123</sup>.

Правоприменительная практика по ст.177 УК РФ также исходит из того, что кредиторская задолженность представляет собой сумму установленных судебным актом денежных обязательств должника перед определенным кредитором.

Однако в данной связи сразу возникает вопрос, можно ли суммировать разные долговые обязательства по разным судебным актам при исчислении крупного размера.

---

<sup>119</sup> Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – М., 2001. С.112.

<sup>120</sup> Савенкова О.В. Возмещение убытков в современном гражданском праве // Убытки и практика их возмещения. Сб. статей. – М., 2006. С.24.

<sup>121</sup> Тирская Е.В. Категория денежного долга в гражданском праве России: дисс. ...канд.юрид.наук. – М., 2003. С.43.

<sup>122</sup> Коруненко Е. Ю. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: дисс. ...канд.юрид.наук. – Ростов-на-Дону, 2009. С.77.

<sup>123</sup> Сапожков А.А. Незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности. – СПб., 2002. С.56.

В письме Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации «О Методических рекомендациях по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных ст.177 Уголовного кодекса Российской Федерации» было дано следующее разъяснение: «Задолженность заемщика по различным договорам, при суммарном достижении суммы, превышающей 250 тыс. руб. (то есть один миллион пятьсот тысяч рублей в действующей редакции ст.177 УК РФ – С.В.), даже при объединении исполнительных производств в одно сводное, оснований для привлечения его к уголовной ответственности не дает, поскольку в объективную сторону преступления входит неисполнение конкретного судебного решения о взыскании кредиторской задолженности, размер которой определяется судом»<sup>124</sup>.

Таким образом, данное разъяснение исключает саму возможность квалификации действий лица как единого продолжаемого преступления, если оно злостно уклоняется от погашения нескольких долговых обязательств, каждое из которых в отдельности не составляет крупный размер. Такое ограничительное толкование, на наш взгляд, не только не соответствует доктрине уголовного права, смыслу закона, но и требованиям настоящего времени. Как известно, положение в сфере выполнения взятых на себя обязательств, особенно в сфере банковского кредитования складывается неблагоприятным образом. Массовое уклонение граждан от погашения денежных обязательств негативно сказывается на работе банковского сектора и провоцирует повышение процентных ставок по кредитам.

Следует отметить, что в судебной практике вопрос о признании злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности, установленной несколькими судебными решениями, как единого продолжаемого преступления решается неоднозначно. Так, решением Ленинградского районного суда Краснодарского края от 01 сентября 2011 г. Кутищев был осужден по ст.177 УК РФ. Согласно материалам дела 10 марта 2009 г. решением Ленинградского районного суда Краснодарского края с КФХ «Малахит» в пользу С.И.И. взыскана сумма долга в общем размере 2303716 рублей. Решение вступило в законную силу 21 марта 2009 г.

15 октября 2009 г. определением Ленинградского районного суда изменен порядок исполнения вышеуказанного решения суда и определено взыскать сумму долга в размере 2303716 рублей в пользу С.И.И. с Кутищева. Определение вступило в законную силу 26 октября 2009 г. На основании исполнительного документа от 15 октября 2009 г., выданного Ленинградским районным судом Краснодарского края, в отношении Кутищева 02 ноября 2009 г. возбуждено исполнительное производство о взыскании в пользу С.И.И. суммы долга в общем размере 2303716 рублей.

30 октября 2009 г. решением Ленинградского районного суда Краснодарского края с Кутищева в пользу Б.В.П. взыскана сумма долга в

---

<sup>124</sup> Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2010 г. № 4.

общем размере 5150831 рубль. Решение вступило в законную силу 10 ноября 2009 г. На основании исполнительного листа 30 октября 2009 г., выданного Ленинградским районным судом Краснодарского края, в отношении Кутищева 09 декабря 2009 г. было возбуждено исполнительное производство о взыскании в пользу Б.В.П. суммы долга в общем размере 5150831 рубль.

10 марта 2010 г. решением Ленинградского районного суда Краснодарского края с Кутищева в пользу Г.С.В. взыскана сумма долга в общем размере 2178439 рублей. Решение вступило в законную силу 21 марта 2010 г. На основании исполнительного листа от 10 марта 2010 г., выданного Ленинградским районным судом Краснодарского края, в отношении Кутищева 09 апреля 2010 г. возбуждено исполнительное производство о взыскании в пользу Г.С.В. суммы долга в общем размере 2178439 рублей.

08 апреля 2010 г. решением Ленинградского районного суда Краснодарского края с Кутищева в пользу К.В.В. взыскана сумма долга в общем размере 1624265 рублей. Решение вступило в законную силу 19 апреля 2010 г. На основании исполнительного листа от 08 апреля 2010 г., выданного Ленинградским районным судом Краснодарского края, в отношении Кутищева 08 июня 2010 г. возбуждено исполнительное производство о взыскании в пользу К.В.В. суммы долга в общем размере 1624265 рублей.

Как установил суд, Кутищев, достоверно зная о вступлении в законную силу указанных судебных решений Ленинградского районного суда Краснодарского края, будучи неоднократно предупрежденным об уголовной ответственности за уклонение от погашения кредиторской задолженности в крупном размере в рамках соответствующих исполнительных производств, имея реальную возможность частично погашать сумму долга за счет получаемой заработной платы, от погашения кредиторской задолженности в пользу К.В.В., Б.В.П., С.И.И. и Г.С.В. в крупном размере на общую сумму 9200077 руб. злостно уклонялся<sup>125</sup>. Таким образом, по данному делу суд пришел к выводу, что действия подсудимого необходимо квалифицировать, как единое продолжаемое преступление.

Вместе с тем, по другому делу при похожих обстоятельствах суд квалифицировал содеянное, как реальную совокупность преступлений<sup>126</sup>.

Нам представляется весьма спорной квалификация указанных действий по совокупности преступлений, поскольку вряд ли стоит ставить под сомнение, что лицо, одновременно уклоняясь от погашения задолженности по нескольким обязательствам, не имело бы при этом единого умысла на уклонение от погашения задолженности в крупном размере.

---

<sup>125</sup> Приговор от 01 сентября 2011 года по делу № 1-124/2011 Ленинградский районный суд Краснодарского края.

<sup>126</sup> Приговор от 17 сентября 2012 года по делу № 1-724/2012 Сыктывкарского городского суда Республики Коми.

На практике широко распространены случаи, когда в отношении одного должника в короткий срок выносятся судебные решения о взыскании задолженностей, суммы которых в отдельности не превышают одного миллиона пятисот тысяч рублей. При этом общая сумма долга, как правило, значительно выше крупного размера и может составлять несколько десятков миллионов рублей. В подобных обстоятельствах лицо, скрывая свои доходы, либо принадлежащее ему имущество, злостно уклоняется от погашения общей суммы долга перед всеми пострадавшими кредиторами. Неправильно было бы полагать, что, изменяя место жительства или работы, должник тем самым препятствует исполнению лишь одного из многих судебных решений или каждого в отдельности.

Кроме того, на наш взгляд, невозможно разумно объяснить и принять фактический отказ от уголовно-правовой защиты интересов нескольких пострадавших кредиторов лишь по тому основанию, что должник оказался настолько осторожен, что озаботился обременить себя множеством обязательств, каждое из которых заведомо не составляет крупный размер.

*Как представляется, окончательное решение указанной проблемы требует внесения соответствующих изменений в ст.177 УК РФ. На наш взгляд, в примечании к анализируемой статье необходимо закрепить следующее разъяснение: «Кредиторской задолженностью в крупном размере в настоящей статье признается задолженность, которая определена как одним судебным решением, так и путем сложения сумм денежных обязательств, взысканных по разным судебным решениям в пользу одного или нескольких кредиторов».*

Предметом анализируемого преступления также являются денежные средства в форме номинала ценных бумаг. В соответствии со ст.142 ГК РФ ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможна только при его предъявлении.

Согласно ст.143 ГК РФ к ценным бумагам относятся: государственная облигация, облигация, вексель, чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Ценные бумаги являются важным финансовым элементом экономики любого государства, поскольку, обладая определенной стоимостью, они наряду с деньгами служат удобным средством платежа, выполняя при этом роль кредитного инструмента.

Буквальное толкование ст.177 УК РФ позволяет сделать обоснованный вывод, что установление крупного размера применительно к уклонению от оплаты ценных бумаг не является обязательным.

По мнению В.Ю. Абрамова дифференцированный подход законодателя

в данном вопросе объясняется тем, что каждая ценная бумага должна быть реализована в соответствии с действующим законодательством независимо от ее денежного эквивалента, любое отступление от этого правила подрывает рынок ценных бумаг<sup>127</sup>. В свою очередь А.А. Сапожков такой подход считает необоснованным<sup>128</sup>.

Е.Ю. Коруnenко предлагает вообще отказаться от такой самостоятельной формы преступления, предусмотренного ст.177 УК РФ, как уклонение от оплаты ценных бумаг, поскольку, по ее мнению, обязанность по оплате ценных бумаг является частью кредиторской задолженности<sup>129</sup>.

Отождествление неисполненного обязательства по ценной бумаге и кредиторской задолженности допускается и в письме Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации «О Методических рекомендациях по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных ст.177 Уголовного кодекса Российской Федерации». Так, отмечается, что закон не содержит специальных указаний о стоимости ценных бумаг, подлежащих оплате. Однако, исходя из того факта, что в ценной бумаге закреплено имущественное право, лицо или организация, выдавшие ценную бумагу, становятся должником по отношению к держателю ценной бумаги (кредитору). Невыполнение обязательств по предъявленной к оплате ценной бумаге приводит к образованию такой же кредиторской задолженности, что и по другим договорам<sup>130</sup>.

В связи с этим делается следующий вывод: «...следует исходить из того, что величина стоимости ценных бумаг должна соответствовать размеру кредиторской задолженности, то есть превышать двести пятьдесят тысяч рублей (то есть один миллион пятьсот тысяч рублей в действующей редакции ст.177 УК РФ – С.В.)»<sup>131</sup>. Указанное разъяснение, как представляется, не только не соответствует букве и смыслу уголовного закона, но и демонстрирует весьма упрощенное понимание особенностей отношений, вытекающих из ценных бумаг. Такой подход пренебрегает действительной ролью и назначением ценных бумаг в экономике государства.

Как справедливо отмечает И.А. Клепицкий, в обоснование такой позиции приводится то обстоятельство, что задолженность по оплате ценных бумаг является частью кредиторской задолженности. Действительно, это обстоятельство не вызывает каких-либо сомнений. Однако оно ни в коей мере не является доводом в пользу ограничительного толкования закона. Напротив, оно свидетельствует в пользу того, что ответственность за

---

<sup>127</sup> Абрамов В.Ю. Преступления в сфере кредитования: законодательство и практика // Законодательство. 1998. №10. С.50.

<sup>128</sup> Сапожков А.А. Кредитные преступления: незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности. – СПб., 2002. С.149.

<sup>129</sup> Коруnenко Е.Ю. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности: дисс. канд.юрид.наук. – Ростов-на-Дону, 2009. С.83.

<sup>130</sup> Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2010 г. № 4.

<sup>131</sup> Там же.

уклонение от оплаты ценных бумаг наступает независимо от размера задолженности. В противном случае невозможно объяснить, с какой целью законодатель выделил из общего объема кредиторской задолженности ее особый вид – задолженность по оплате ценных бумаг. Поэтому закон в этой его части следует толковать буквально<sup>132</sup>.

Прежде всего, на наш взгляд, указание на уклонение от оплаты ценных бумаг в диспозиции ст.177 УК РФ не является излишним. Кроме того, мы не можем согласиться и с тем положением, что безосновательным является умолчание законодателем о крупном размере задолженности по ценным бумагам. Отношения, связанные с ценными бумагами, нельзя отождествлять с отношениями, складывающимися в сфере обычных договорных связей. Как отмечается в теории гражданского права, к эмитенту всяких ценных бумаг должна иметься степень доверия на порядок более высокая, чем к должнику по договорным обязательствам. По справедливому мнению В.А. Белова, отношения из ценных бумаг более близки к отношениям фидуциарным, чем отношения из договоров. Ценная бумага – это облеченное в особую форму «честное слово» эмитента, имеющее своим предметом его, эмитента, личность. Договор – это тоже «честное слово», но его предметом является, как правило, имущество или имущественный результат<sup>133</sup>.

Исходя из этого, лицо, обязавшееся по ценной бумаге, обладает гораздо более высокой степенью ответственности перед кредитором, держателем ценной бумаги. Это проявляется и в законе. Так, ГК РФ предельно ограничивает круг тех оснований, опираясь на которые должник вправе отказаться от исполнения лежащего на нем обязательства, удостоверенного ценной бумагой. Как справедливо отмечает А.П. Сергеев, «допускаются лишь возражения по формальным основаниям, в частности, ссылка на пропуск срока представления ценной бумаги к исполнению, либо оспаривание ценной бумаги со ссылкой на ее подделку или подлог»<sup>134</sup>.

Понимание обязательственного отношения возникающего из ценных бумаг как отношения фидуциарного, то есть предусматривающего, что сторона, облеченная доверием, делает максимум возможного по отношению к другой стороне, выявляет смысл и значение дифференцированного подхода в определении основания уголовной ответственности за уклонение от оплаты ценных бумаг вне зависимости от его размера.

---

<sup>132</sup> Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. – М., 2005. С.370.

<sup>133</sup> Белов В.А. Ценные бумаги как объекты гражданских прав: вопросы теории: дисс. ...канд.юрид.наук. – М., 1996. С.26.

<sup>134</sup> Гражданское право: Учебник. Часть I. Изд. 3-е, переработанное и дополненное / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1998. С.217.

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВ СУПРУГОВ ПРИ НАСЛЕДОВАНИИ**

Правовая реформа, проводимая в России, затронула практически все сферы общества и, в первую очередь, отношения, связанные с охраной частной собственности. Именно поэтому большое значение имеет принятие и введение в действие с 1 марта 2002 года части 3 ГК РФ, содержащей раздел 5 «Наследственное право», которое внесло существенные изменения в институт наследования, в частности, в механизм использования наследственного имущества, распоряжения или перехода этого имущества к наследникам. Важно, что законодательно расширены права частной собственности граждан по распоряжению своим имуществом на случай смерти.

Раздел 5 ГК РФ «Наследственное право» должен обеспечить действенность конституционного положения о гарантированности прав наследования. В ст.35 Конституции РФ гарантией права наследования стоят в одном ряду с нормами о защите права частной собственности, свободе ее распоряжения и невозможности лишения частной собственности без решения суда. Данный раздел максимально определенно регламентирует наследственные отношения с учетом разнообразных жизненных коллизий, позволяет уменьшить наличие в законе белых пятен, которыми так богата практика прошлых лет, и, следовательно, уменьшить число нарушений прав и законных интересов субъектов, граждан. Однако не все жизненные ситуации возможно предусмотреть законом, поэтому ГК РФ оставляет на усмотрение судов решение значительного числа вопросов.<sup>135</sup>

При анализе наследственного законодательства можно выделить следующие проблемы:

- ст.1150 ГК РФ имеет неточность. В ней нет ответа о порядке раздела имущества, нажитого до брака, но в отношении которого, брачный контракт установил режим общей собственности;

- ст. 1111 устанавливает основания наследования. Ими являются в первую очередь завещание, во вторую - закон. Цель такого подхода способствовать преодолению прежней тенденции, когда наследование по закону имело приоритет перед завещанием. Однако составление завещания - это право, а не обязанность наследодателя, которым он вправе в равной степени как воспользоваться, так и не воспользоваться. Поэтому можно было бы оставить прежний порядок изложения норм ГК РФ об основаниях наследования, тем более что гл.62 «Наследование по завещанию» содержит

---

<sup>135</sup> Гражданское процессуальное право России // Под ред. Шакарян М.С. М., Юристь. 2010. С. 79.

множество отсылок к гл. 63 «Наследование по закону», что также представляется непоследовательным;

- ст. 1114 ГК РФ определяет, что временем открытия наследства является день смерти гражданина. Представляется, что такой подход не отвечает критериям социальной справедливости. Правильнее бы определять время открытия наследства «моментом» смерти наследодателя;

- п.3 ст.1128 ГК РФ устанавливает права на денежные средства в банке, в отношении которых составлено завещательное распоряжение, входят в состав наследства и наследуются в общем порядке. Следовательно, на данные вклады распространяются правила об обязательной доле. Законодателем введено обязательное условие разъяснения завещателю содержания ст.1149 ГК РФ «Право на обязательную долю в наследстве». Эти разъяснения дает нотариус и уполномоченные лица, указанные в п. 6 и 7 ст.1125 и ст.1127 ГК РФ. Однако законодатель не включил в этот перечень служащих банка и не возложил на них обязанность разъяснять завещательное содержание ст.1149 ГК РФ;

- ст. 1118 ГК РФ указывает, что завещатель должен обладать дееспособностью в полном объеме. Однако это положение противоречит и иным нормам российского законодательства. Представляется, что лицам, в судебном порядке признанным ограниченно дееспособными, с согласия органа опеки и попечительства должно быть предоставлено право - завещать. Кроме того, согласно п.2 ст.26 ГК РФ о праве несовершеннолетних распоряжаться своим заработком и стипендией, исключить завещательную правоспособность в отношении собственных денежных средств и имущества представляется неправомерным;

- ст. 1125 ГК РФ не закрепляет правило, согласно которому рукоприкладчиками не могут являться лица, которые в том или ином порядке могут в результате открытия наследства приобрести какие-либо имущественные или личные неимущественные права, принадлежавшие наследодателю;

- для удостоверения завещаний лиц с физическими недостатками или не владеющих языком, на котором составлено завещание, законодателем не введены обязательные условия: в тексте завещания и удостоверительной надписи следует отметить, что переводчик предупрежден нотариусом об уголовной ответственности за заведомо неправильный перевод; в качестве переводчиков и (или) рукоприкладчиков не могут быть лица, рекомендуемые наследниками по завещанию, а также отказополучатели, выгодоприобретатели и наследники по закону;

- ГК РФ и СК РФ не дают определения «нетрудоспособного иждивенца», автоматически применяют к наследственным отношениям понятий пенсионного законодательства. Это представляется необоснованным. Поэтому в каждом спорном случае факт нахождения лица на иждивении умершего должен быть подтвержден в судебном порядке (п. 2 ст.264 АПК

РФ<sup>136</sup>). Необходимо внести в законодательство конкретные критерии нетрудоспособности лица;

- законодатель не выделяет среди нетрудоспособных иждивенцев тех, кого наследодатель обязан был содержать в силу закона или соглашения в соответствии с семейным законодательством;

- и другие.

Остановимся подробнее на некоторых проблемах. Следует отметить, что сложившаяся нотариальная практика, связанная с оформлением наследственных прав на имущество, приобретенное супругами в период брака, не всегда отвечает требованиям законодательства. Так, например, свидетельство на право собственности пережившему супругу на долю в совместно нажитом имуществе выдается лишь по требованию этого супруга. Если переживший супруг не изъявил желания получить свидетельство о праве собственности, то доля его в совместно нажитом имуществе включается в наследственную массу. Таким образом, предметом наследования становится не доля в праве общей собственности на имущество, как это должно быть, а все имущество, что, безусловно, нарушает права и законные интересы пережившего супруга.

Зачастую нотариусы полагают, что получение свидетельства о праве собственности - это право, а не обязанность пережившего супруга. Действительно, получение документа, свидетельствующего о праве супруга на долю в имуществе, приобретенном в период брака, является правом пережившего супруга. Но при этом неправомерно производить подмену двух понятий: существование самого права и документального оформления этого права.

Проблема компенсационных выплат при наследовании жилых помещений, раздел которых в натуре невозможен, является самой насущной для наследников, не имеющих в собственности ничего, кроме доли в данном жилом помещении. Зачастую к такой категории наследников относятся нетрудоспособные иждивенцы наследодателя, в первую очередь его супруг. Для решения данной проблемы автором предлагается законодательно закрепить возможность предоставления отсрочки в выплате компенсации с учетом материального положения наследников, претендующих на приоритетное право получения в счет наследственной доли данного жилого помещения.

Наблюдается несогласованность норм гражданского (наследственного) и семейного права в отношении лиц, которые рассматриваются нетрудоспособными иждивенцами наследодателя. По семейному праву можно выделить две категории граждан, которые могут иметь устойчивую правовую связь с наследодателем и могут считаться его иждивенцами:

- первая - это лица, перед которыми наследодатель имел алиментные

---

<sup>136</sup> Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации от 25.06.2012 N 86-ФЗ

обязательства, установленные в судебном порядке. К ней могут относиться члены семьи наследодателя, его бывший супруг, фактический воспитатель, отчим, мачеха в случаях, установленных гл. 13-15 СК РФ;

- вторая - это лица, которых наследодатель добровольно обязался содержать, заключив соглашение об уплате алиментов. К ней могут относиться члены семьи наследодателя и иные лица: бывший супруг, фактический супруг, фактический воспитатель, отчим, мачеха, пасынок, падчерица согласно гл. 16 СК РФ.

Категория лиц, которых обязан содержать наследодатель не ограниченное время в соответствии с семейным законодательством, должна призываться к наследованию. Семейно-правовая связь между этими лицами обязательно должна в последующем приводить и к обладанию наследственными правами. Полагаем, что первая группа нетрудоспособных иждивенцев, указанная в п. 1 ст. 1148 третьей части ГК РФ, также должна быть разделена две подгруппы: лиц, которых обязан и лиц, которых был не обязан содержать наследодатель.

Из анализа действующих нормативных актов, регулирующих выплату сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, можно сделать вывод о том, что указанные суммы, подлежавшие выплате наследодателю, но не полученные им при жизни по какой-либо причине, должны включаться в состав наследства и наследоваться на общих основаниях.

Нормы гражданского законодательства соотносятся с нормами семейного законодательства как общие и специальные. Применение гражданско-правовых норм к семейным отношениям должно подчиняться следующему правилу: при наличии специальных норм семейного законодательства семейные отношения регулируются ими, если же их нет, применяются общие гражданско-правовые нормы.

Особенно тесно связаны с семейными отношениями нормы наследственного права. Поэтому нормы семейного и наследственного права должны быть предельно урегулированы между собой. Реализация указанного положения на практике очень проблематична. Большинство норм ст. 37, 38, 39, 43, 44 ГК РФ осуществляются, как известно, по судебному усмотрению. На этом обосновывается позиция о необходимости выработки законодателем определенных критериев, когда и при каких условиях можно применять указанные нормы Семейного кодекса для того, чтобы они не были декларативными, чтобы судебное усмотрение возникало в рамках установленных законом норм.

Проблема соотношения прав супруга при наследовании, закрепленных в ГК РФ, с его правами по Семейному кодексу наиболее значима. В связи с этим обосновывается необходимость изменения ст. 1150, 1171 ГК РФ, ст. 26 Федерального Закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской

деятельности».<sup>137</sup>

Анализ Российского законодательства показывает, что есть проблемы, связанные с расширением круга наследников по закону. Вопрос о так называемых границах или пределах наследования по закону всегда рассматривался как коренной вопрос гражданского права. Развитие наследственного права связано с определением справедливого предела наследования.

Расширение круга наследников по закону объективно обусловлено процессом демократизации права, принципами гуманизма, социальной справедливости. Однако механическое расширение круга наследников по закону не способствует интересам общества. Основанием такого расширения должно являться не наличие родственной связи самой по себе, а существование действительных семейных отношений наследодателя с наследниками, основанных на принципе семьи и домашнего быта, на непосредственной ближайшей связи с людьми, разделявшими жизнь и судьбу умершего.

И то же время анализ зарубежного законодательства о наследовании позволяет сделать вывод о том, что вряд ли оправдано наследование родственниками пятой степени родства, в большинстве случаев не поддерживающих никаких отношений с наследодателем. Кроме того, особую остроту при расширении круга наследников по закону приобретают вопросы доказывания наличия родственных отношений. Проблема доказывания степени родства может привести к невозможности реализации права на наследство.

Существует и проблема свободы завещания, которая позволяет собственнику распорядиться своим имуществом на случай смерти по своему усмотрению. Всегда ли такое распоряжение соответствует принципу справедливости? Каковы границы этой свободы?

Наследственное право в странах как англо-американской, так и романо-германской правовых систем исходит из сочетания двух основополагающих принципов: свободы завещания и охраны интересов семьи. Эти принципы тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. В последнее время свобода завещания, позволяющая определять юридическую судьбу своего имущества после смерти, все больше ограничивается в пользу семьи наследодателя, за которой резервируется известная часть этого имущества, что способствует обеспечению большей стабильности гражданского и торгового оборота.

Полагаем, что неограниченная свобода завещания, введенная в нашей стране, преждевременна и не соответствует требованиям справедливости. Тенденция расширения свободы завещания показывает непосредственное воздействие на ослабление семейно-обеспечительной функции наследования. На наш взгляд, наследодатель не всегда сможет определить наиболее

---

<sup>137</sup> Федеральный Закон от 29.06.2012 N 97-ФЗ «О банках и банковской деятельности»

справедливым образом условия перехода своего имущества в порядке наследования. Свобода завещания, понимаемая как возможность определять судьбу своего имущества, возможна только в условиях высокого уровня развития экономики, к сожалению, еще не достигнутого в России.

Полностью противоположная позиция отражена в третьей части ГК РФ, в соответствии с которой уменьшен размер обязательной доли по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Кроме того, суду предоставлено право уменьшать размер обязательной доли или вовсе отказать в ее присуждении, если при жизни наследодателя необходимый наследник имуществом не пользовался, а наследник по завещанию пользовался или для проживания, или в качестве основного источника получения средств к существованию.

Таким образом, применительно к ст. 1149 ГК РФ следует говорить лишь об изменении размера обязательной доли, с учетом фактических обстоятельств конкретного дела, а не об отказе вовсе в ее присуждении. В противном случае теряется смысл самого понятия обязательной доли. Что это - за обязательная доля, которой можно лишить?

В это же время суды при рассмотрении исков об уменьшении размера обязательной доли должны учитывать обстоятельства конкретного дела, в частности, наличия у нетрудоспособного наследника собственного имущества (нужно полагать, достаточного для его самообеспечения), его участие в образовании общей собственности, длительность совместного пользования ею. Данные критерии следует закрепить в п. 4 ст. 1149, чтобы подчеркнуть оспоримость присуждения обязательной доли в полной объеме во всех без исключения случаях. А о преимущественном праве на неделимую вещь в данной статье говорить нет смысла, оно определяется нормами ст. 1168 и 1170 ГК РФ. Итак, в институте обязательной доли наиболее ярко проявляется тенденция первоочередной защиты интересов завещателя. Эта тенденция не соответствует понятию социальной справедливости, критериями которой являются соразмерность и пропорциональность. Интересы завещателя явно превалируют в институте обязательной доли, а интересы членов его семьи должным образом не защищены.

Таким образом, проблема соотношения прав супруга при наследовании, закрепленных в ГК РФ, с его правами по Семейному кодексу наиболее значима. Эта проблема касается института обязательной доли, института рукоприкладчика, а также в отношении имущества, отнесенное брачным контрактом к режиму общей собственности, уточнение параметров времени открытия наследства, уточнение обязанности банковских служащих по работе с завещательными распоряжениями, определению дееспособности при составлении завещания, требования к переводчику, определение нетрудоспособных иждивенцев и т.д. В связи с этим обосновывается необходимость изменения или уточнения отдельных статей ГК РФ и иных нормативных актов, а правоприменителям следует придерживаться нормативных установок и следовать имеющимся прецедентам.

Подводя итоги, можно сказать:

1. На становление и развитие института наследования пережившим супругом имущества, приобретенного в период брака, большое влияние оказали римское право, основанные на его положениях наследственное право зарубежных и мусульманских стран. Россия, несмотря на вечное желание найти свой путь развития, сделала немало ошибок в этом процессе в период советской власти, однако на современном этапе становления правового государства пытается отразить в своих законах все лучшее, что выработало человечество за время существования наследственных отношений супругов. Практика, несомненно, должна показать какие позиции приживутся в наследственном праве России, а какие потребуют переосмысления и изменения.

2. Правам супруга при наследовании посвящена ст. 1150 ГК РФ. Статья 256 Кодекса, а также статья 33 Семейного Кодекса устанавливают, что законным режимом имущества супругов является режим их совместной собственности. Законный режим имущества супругов действует, если брачным договором не установлено иное. Режим совместной собственности означает, что имущество принадлежит супругам без выделения долей (пункт 2 статьи 244 ГК). В случае смерти одного из супругов возникает необходимость определения долей супругов и раздела имущества. Для того чтобы произвести такой раздел, необходимо сначала отделить общее имущество от имущества каждого из супругов. Режим совместной собственности распространяется на имущество, нажитое супругами во время брака.

3. Согласно пункту 2 статьи 34 СК к имуществу, нажитому супругами во время брака, относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья и другие). Общим имуществом супругов являются также приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, паи, вклады, доли в капитале, внесенные в кредитные учреждения или в иные коммерческие организации, и любое другое нажитое супругами в период брака имущество независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства.

4. К имуществу, находящемуся в собственности одного из супругов, относятся вещи, принадлежавшие ему до вступления в брак, имущество, полученное одним из супругов во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам, а также вещи индивидуального пользования (одежда, обувь и другие), за исключением драгоценностей и иных предметов роскоши. Данное имущество не подлежит разделу, за

исключением случаев, когда в соответствии со статьей 37 СК оно признается совместной собственностью супругов. Признание имущества одного из супругов совместной собственностью возможно, если будет установлено, что в период брака за счет общего имущества супругов или имущества каждого из супругов либо труда одного из супругов были произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость этого имущества (капитальный ремонт, реконструкция, переоборудование и другие). Пунктом 2 статьи 254 ГК, а также статьей 39 СК устанавливается презумпция равенства долей участников общей совместной собственности. Вместе с тем, суд наделен правом отступить от начала равенства долей супругов в их общем имуществе, исходя из интересов несовершеннолетних детей и (или) исходя из заслуживающего внимания интереса одного из супругов. В частности, если другой супруг не получал доходов по неуважительным причинам или расходовал общее имущество супругов в ущерб интересам семьи. При разделе общего имущества учитывается не только имеющееся у супругов имущество, но и общие долги супругов, которые подлежат распределению между супругами пропорционально присужденным им долям.

В результате раздела у находящегося в живых супруга появляется право собственности на часть имущества, принадлежавшего супругам на праве общей совместной собственности. Разделу между наследниками подлежит часть общего имущества, приходящаяся на долю наследодателя, включая долги, а также имущество, которое принадлежало на праве собственности супругу-наследодателю. Переживший супруг вправе наследовать наравне с другими наследниками соответствующей очереди. При определении его доли учитывается и выделенная часть в общем имуществе и имущество, относившееся к личной собственности супруга. Переживший супруг относится к первой очереди наследников по закону (статья 1141 ГК), а при наличии условий, предусмотренных статьей 1149 ГК, может претендовать на обязательную долю, согласно статье 1150. Положения ст. 1150 относятся к случаям наследования, как по закону, так и по завещанию и определяют права супругов, не заключавших брачный контракт, т.е. не изменивших режим имущества.

Если договор между супругами установил режим долевой собственности, особых проблем, очевидно, не возникнет - наследоваться будет доля умершего супруга. Соответствующее положение ст. 1150 ГК РФ применяется только в тех случаях, когда граждане являются супругами в соответствии с положением Семейного кодекса, т.е. состоят в зарегистрированном браке. Если брак был фактическим, то совместно нажитое имущество общим в гражданско-правовом смысле не станет, а будет принадлежать каждому из фактических супругов.

Свидетельство о праве собственности на долю в общем имуществе супругов, в случае смерти одного из них, выдается нотариусом по месту открытия наследства по письменному заявлению пережившего супруга с извещением наследников в соответствии со ст.75 Основ законодательства РФ

о нотариате.<sup>138</sup> Для получения свидетельства переживший супруг должен обратиться с заявлением в нотариальную контору на обретение имущества. На заявлении удостоверяется подлинности подписи и указывается дата смерти супруга. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие наличие брачных отношений; факт приобретения имущества в период зарегистрированного брака; имущество должно являться общим, т.е. принадлежать на праве общей собственности супругам.

Данное свидетельство выдается пережившему супругу на половину общего имущества, приобретенного в период брака, если ранее до смерти одного из них не были выданы свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе одному из них или обоим супругам на основании совместного заявления супругов, и не были определены доли каждого супруга по их соглашению или нет договора о разделе совместного имущества.

Переживший супруг наследует вместе с другими наследниками долю наследодателя в общей собственности супругов, однако при разделе имеет преимущественное право перед другими наследниками.

Следовательно, российское наследственное право, как и право зарубежных стран, с каждым годом уделяет все больше внимания правам пережившего супруга и их охране. В последнее время эти права значительно расширились, прежде всего, в интересах работающей женщины. Это повлекло за собой признание наследования, основанного не только на кровном родстве, но и на семейных отношениях.

Проблема соотношения прав супруга при наследовании, закрепленных в ГК РФ, с его правами по Семейному кодексу. Эта проблема, касается института обязательной доли, института рукоприкладчика, а также в отношении имущества, отнесенного брачным контрактом к режиму общей собственности, уточнение параметров времени открытия наследства, уточнение обязанности банковских служащих по работе с завещательными распоряжениями, определению дееспособности при составлении завещания, требования к переводчику, определение нетрудоспособных иждивенцев и т.д. В связи с этим обосновывается необходимость изменения или уточнения отдельных статей Гражданского кодекса РФ и иных законодательных актов РФ. Неточности и несогласованность некоторых положений законодательства влекут за собой обращение граждан в судебные инстанции. Права пережившего супруга часто нарушаются, так как они часто обременены правами других наследников, житейскими ситуациями, незнанием законов или неправильным их применением. Разрешить данные трудности поможет постоянное совершенствование наследственного законодательства, в котором права пережившего супруга на долю в наследственном имуществе наследодателя представляются наиболее важными и, следовательно, приоритетными.

---

<sup>138</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате 02.10.2012 N 166-ФЗ (действующая редакция)

*И.В. Кулькина*  
доцент кафедры ОПСД  
Ставропольского филиала РАНХиГС  
кандидат юридических наук

*Н.А. Торончин*  
преподаватель кафедры административного права и  
административной деятельности  
СФ КрУ МВД РФ

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, соблюдение законности и укрепление правопорядка в стране немислимы без участия в этом деле граждан. Опора на поддержку граждан и общественных объединений - одно из неперемных условий эффективной деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений, устранению порождающих их причин.

Большую помощь органам внутренних дел в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности, в профилактике правонарушений и борьбе с преступностью оказывают органы общественной самодеятельности. Практическая реализация основных прав и свобод человека и гражданина на территории определенного государства осуществляется при взаимодействии человека с другими людьми, с обществом, с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Личные, экономические, социально-культурные и политические права человека определяют его положение в обществе и государстве во всех основных сферах жизнедеятельности.

Конституция РФ, так же как конституции других государств, основную обязанность по защите прав человека возлагает на государство.

Государственная защита прав человека осуществляется всеми органами государственной власти. В идеале государственная защита прав человека от неправомерных актов и действий органов публичной власти и их должностных лиц должна быть системной и самодостаточной.

Взаимный контроль органов различных ветвей государственной власти и контроль вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих органов государственной власти и органов местного самоуправления - это обязательное условие и основа реальной защиты прав человека от нарушений со стороны отдельных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако, как свидетельствует практика, внутригосударственный механизм защиты прав человека весьма далек от совершенства. В

реальности, когда человек сталкивается с нарушениями его прав со стороны органов публичной власти, механизм государственной защиты не работает в автоматическом режиме. Человек вынужден «ходить по инстанциям», т.е. самостоятельно обращаться в различные контролирующие органы государственной власти, чтобы защитить свои права. В целях поддержки человека в защите его прав гражданское общество создает и использует разнообразные общественные институты, например профсоюзы; правозащитные группы и другие неправительственные организации; профессиональные ассоциации (например, ассоциации адвокатов и врачей); национально-культурные и иные общинные объединения; религиозные организации; средства массовой информации.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учёбы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания<sup>139</sup>.

Организационными формами органов общественной самодеятельности являются советы и комитеты микрорайонов, жилых комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Воспитательную работу среди молодёжи проводят советы содействия семье и школе, родительские комитеты, советы ветеранов войны и труда, общественные воспитатели несовершеннолетних и др. Эти формирования состоят из представителей общественных объединений и граждан.

Негосударственные предприятия безопасности, выступая относительно самостоятельной силой, должны дополнить государственную правоохранительную систему.

Правозащитные НПО определяются как общественные объединения, создаваемые гражданским обществом и действующие в защиту прав человека. Неправительственные правозащитные организации обычно имеют правовую форму общественных организаций, фондов, ассоциаций.

Ряд из них защищают права и действуют от имени определенных социальных групп общества. Это, например, общественные организации, которые защищают права женщин, детей, военнослужащих, инвалидов, национальных меньшинств, беженцев, вынужденных переселенцев и т.д. В составе гражданского общества создаются и такие общественные объединения, которые защищают права человека в определенной сфере, например потребительские и экологические организации.

Таким образом, защита прав человека в случаях их нарушения со

---

<sup>139</sup> Черемных Г. Общественные объединения: регулирование деятельности // Российская юстиция, 2002, №4.

стороны органов публичной власти осуществляется как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. Возникает закономерный вопрос о том, что же считать национальными учреждениями по защите и (или) наблюдению за осуществлением прав человека в пределах конкретного государства.

В практике деятельности государств и международных организаций произошла эволюция подхода к определению понятия национальных учреждений и организаций, осуществляющих защиту прав человека.

В настоящее время все больше стран, в том числе и Российская Федерация, предпочитают создавать два и более государственных несудебных правозащитных института, которые можно рассматривать в качестве комиссий по правам человека и омбудсмана, причем комиссия по правам человека может быть учреждена наряду с институтом омбудсмана.

Совет ведет свою историю с 1 ноября 1993 года, когда указом первого Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина была образована Комиссия по правам человека при Президенте РФ. В 1993 - 1995 годах ее возглавлял известный правозащитник Сергей Адамович Ковалев, а в 1996 - 2002 годах – видный специалист в области международного публичного права Владимир Алексеевич Карташкин. Позднее согласно Указу Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 Комиссия была преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

С 2002 по 2010 год Совет возглавляла Элла Александровна Памфилова. Ее уникальные профессиональные и человеческие качества помогли вывести работу Совета на качественно новый уровень. За годы ее председательства значительно расширилась международная активность Совета, а встречи с Президентом РФ стали проводиться ежегодно. В ходе этих встреч Президенту РФ было передано множество проектов нормативных актов и докладов по наиболее резонансным проблемам развития гражданского общества.

В 2010 году Указом Президента РФ № 1234 от 12.10.2010 г. Председателем Совета был назначен Михаил Александрович Федотов. Смена Председателя оказалась не единственным изменением для Совета. Для того, чтобы Совет мог качественнее выполнять свою главную функцию – быть «коллективным советником» Президента - Председатель Совета М.А.Федотов был назначен советником Президента РФ.

В 2011 году по инициативе Совета было разработано новое Положение о Совете, призванное укрепить его внутреннюю структуру и значительно расширить компетенцию Совета как уникального органа – коллективного советника Президента РФ по вопросам развития гражданского общества и защиты прав человека. Одновременно были подготовлены предложения по расширению состава Совета за счет привлечения представителей гражданского общества, являющихся специалистами в новых для Совета сферах деятельности. Эти предложения были одобрены главой государства и

закреплены Указом Президента РФ №120 от 01.02.2011г. На сегодняшний день в его состав входят 63 человека - известные и пользующиеся авторитетом и уважением в стране представители общественных организаций, науки, культуры, средств массовой информации и других сфер нашего общества.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина Совет при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в ее субъектах.

На данный момент в Ставропольском крае Уполномоченным по правам человека является Селюков Алексей Иванович. В соответствии с Законом СК «Об уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае»<sup>140</sup> в его обязанности входит рассмотрение жалоб граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Ставропольского края. Также уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов Ставропольского края, органов местного самоуправления в Ставропольском крае, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих СК, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе<sup>141</sup>.

Практика деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации показывает, что отсутствие четкого закрепления на федеральном уровне компетенции региональных уполномоченных, определения их места среди органов государственной власти и местного самоуправления, форм и методов взаимодействия и сотрудничества с федеральными органами власти и управления существенным образом снижает эффективность их работы по предупреждению и восстановлению нарушенных прав граждан.

Представляется, что вариантом совершенствования правового регулирования статуса уполномоченных по правам человека в субъектах РФ будет принятие ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Этот Закон должен установить основы и гарантии деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, порядок их взаимоотношений с федеральными государственными органами, расположенными на территории субъекта, с государственными органами субъекта, с органами местного самоуправления. Принятие этого Закона устранил пробел в правовом регулировании

---

<sup>140</sup> Закон СК от 08.05.2002 № 15-КЗ «Об уполномоченном по правам человека в ставропольском крае».

<sup>141</sup> Закон СК от 08.05.2002 № 15-КЗ «Об уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» (часть вторая в ред. Закона СК от 12.12.2005 № 67-кз).

государственно-правового института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Принятие такого Закона будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина. А пока, к сожалению, практика свидетельствует о том, что процесс становления и развития института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации целиком зависит от воли и понимания сути института главами исполнительной и законодательной власти субъектов и возможности материально-финансового обеспечения его деятельности.

В настоящее время проходит стадию своего становления институт специализированного уполномоченного в России.

Создание института специализированных уполномоченных в различных сферах (например, по защите прав ребенка, прав военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений уголовно-исполнительной системы, по защите свободы слова и средств массовой информации) будет способствовать усилению гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

В настоящее время более чем в 20 субъектах РФ создан институт уполномоченного по правам ребенка. При этом они имеют различный статус.

Ни один из вышеперечисленных институтов не обладает полномочиями выносить обязательные для исполнения решения, обладающие юридической силой. Немаловажно, что институт комиссий по правам человека и институт омбудсмена являются более мобильными и «дешевыми» по сравнению с судебной формой защиты, зачастую позволяя в короткие сроки и без судебной волокиты восстанавливать нарушенные права.

Рассмотренный перечень общественных и иных негосударственных формирований, также вышеперечисленных институтов участвующих в охране общественного порядка, общественной безопасности, а также в обеспечении защиты прав человека не является исчерпывающим.

Важным условием эффективности участия общественных организаций и формирований в охране общественного порядка, безопасности и обеспечении защиты прав человека является организация взаимодействия с органами внутренних дел. Взаимодействие выражаются во взаимном информировании, в оказании органами внутренних дел содействия общественным организациям и формированиям в выполнении возложенных на них задач и функций в сфере охраны правопорядка, в совместном планировании и проведении мероприятий по предупреждению правонарушений.

*М.К. Кумышева*  
*преподаватель кафедры БФ и ТСП*  
*СКИ ПК КрУ МВД РФ*  
*кандидат юридических наук*

## **ПОНЯТИЕ И УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВОГО ОГРАНИЧЕНИЯ**

Правовые стимулы и правовые ограничения довольно далеки как от индивидуальных представлений о добре, справедливости и о должном поведении, присутствующих у каждого, так и от принуждения, путём прямого насилия.

Следует отметить, что отечественная юридическая наука на современном этапе не уделяет этой теме того внимания, которого она заслуживает. Можно отметить только А.В. Малько, опубликовавшего подробный труд, посвященный этой проблеме, а также, ряд статей и лекций.

Процесс правового стимулирования и правового ограничения начинается с постановки целей и заканчивается их выполнением, достижением определенного результата, который может быть эффективным либо нет. Проблемы эффективности правового регулирования, как нормативного, так и индивидуального, в последние годы привлекают внимание многих ученых-юристов. Высказана точка зрения, согласно которой «необходимо создание синтетической теории эффективности правового регулирования, охватывающей все правовые средства и все варианты процесса правового регулирования в их взаимозависимости».<sup>142</sup>

Думается, что рассмотрение проблем эффективности правовых стимулов и правовых ограничений действуют на уровне как нормативного, так и индивидуального регулирования, в определенной мере будет содействовать созданию подобной синтетической теории в ее информационно-психологическом аспекте.

Для повышения эффективности (своего результата) нужны некоторые условия. Главные условия эффективности относятся к самой социальной ценности, а уж затем последняя, реализуясь, «создает» эффективность. Интересную мысль по этому вопросу высказал И.В. Кузнецов. «Условия - это совокупность тех независимых от причины явлений, которые превращают концентрирующуюся в причине возможность порождения следствия в актуально существующую действительность. Причина непосредственно и всецело обращена к следствию.

В отличие от нее прямое воздействие условий направлено не на следствие, а на причину, так что они определяют способ действия причины. В природе условий нет того, что само могло бы породить данное

---

<sup>142</sup> Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в Условиях рынка. М., 1991. С. 105.

следствие или содержало бы возможность такого порождения».<sup>143</sup> Иными словами, условия оказывают влияние на следствие (эффективность) не непосредственно, а опосредованно, через причину (социальную ценность). Не будучи социально ценными, правовые стимулы и правовые ограничения не будут и эффективными, ибо условия сами по себе не содержат возможности порождения эффективности.

Правильная организация правового стимулирования и правового ограничения требует гибкости в использовании данных юридических инструментов. В целях повышения эффективности правовых стимулов и правовых ограничений правотворческий орган должен постоянно модифицировать их систему с учетом изменения различных факторов (в первую очередь - экономических и социальных). Важно законодателю учитывать и временной износ данных юридических инструментов. Так, материальное поощрение, если оно остается на одном и том же уровне, со временем теряет свою стимулирующую нагрузку.

Для того чтобы стимулы оказывали действенное побудительное воздействие, необходимо, с одной стороны, чтобы государство и общество было в состоянии обеспечить его реальное осуществление, а с другой, чтобы «стимулируемый субъект» был заинтересован в данном стимуле. «Основная беда многих законов Российской Федерации, - подчеркивает В.М. Сырых, - как раз и состоит в том, что закрепленные ими блага в качестве стимула правомерного поведения мало интересуют либо вовсе не интересуют граждан и иных лиц...».<sup>144</sup>

Правовые стимулы и правовые ограничения, выступая выражением юридической информации, должны достаточно полно и точно отражать суть управляющего воздействия. Вот почему одним из немаловажных условий повышения их эффективности является создание конкретной и четкой, понятной и доступной каждому гражданину системы стимулирования и ограничения в праве, нацеленной на решение наиболее актуальных задач личности и общества.

Для эффективного воздействия правовых стимулов и правовых ограничений требуется их системное единство. Следует согласиться с А.И. Экимовым, что «...необходимо умелое сочетание стимулов. Это означает, что стимулирование одних действий не должно подавляться стимулированием других. Стимулы «работают» только в системном единстве. Так, стимулирование количества выпускаемой продукции не должно отрицательно отражаться на значении стимулов, обеспечивающих качественные показатели».<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Кузнецов И.В. Избранные труды по методологии физики. М., 1975. С. 262.

<sup>144</sup> Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2-х т. Т. 1. Элементный состав. М., 2000.

<sup>145</sup> Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 97. См. также: Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 44-45.

Это же относится и к правовым ограничениям, комплексное использование которых только усилит их воздействие. Так, иногда в законодательстве следовало бы закреплять целую систему правовых ограничений, усиливающих сдерживающую мощь друг друга, своего рода правовой «синоргизм».

Однако при всей комплексности, при всем системном единстве необходимо в каждом конкретном случае выделять главные стимулы, а также отдавать приоритет тем или иным ограничениям. В этом заключается искусство субъекта управления (законодателя и правоприменителя).

В силу того, что правовое стимулирование и правовое ограничение может осуществляться как на нормативном, так и на правоприменительном уровне, эффективность данных стимулов и ограничений зависит не только от качества их правотворческого оформления, но и от особенностей деятельности самого государственного органа, степени профессиональной подготовки лиц, применяющих те или иные юридические средства, условий их работы и т.п.

В принципе эти виды условий охватывают основные обстоятельства, положительно влияющие на эффективность правового стимулирования и правового ограничения.

Подводя итоги можно сделать следующие выводы:

1. Проблема стимулирования социально полезного поведения является фундаментальной по своей теоретической и практической значимости: она исследуется в социологии, экономике, психологии, праве.

2. Реальное состояние дел в рассматриваемой теме показывает, что новейшие правовые стимулы законопослушного поведения довольно-таки противоречиво «входят» в нашу жизнь, что, к сожалению, пока не нашло своего достаточно основательного отражения в общетеоретических исследованиях.

3. Особо ценной категорией выступает «правовое ограничение», так как является парной по отношению к категории «правовое стимулирование». Проблему стимулирования в праве некоторые исследователи решали без одновременного анализа проблемы ограничения как противоположной стороны мотивационного действия права.

4. Правовые стимулы и правовые ограничения, воздействуя на интересы, мотивы и установки личности, структурируют тем самым социальные связи, упорядочивают общественные отношения, делают их более целенаправленными, снижают моменты неопределенности, непредсказуемости в поведении субъектов.

Таким образом, стимулы и ограничения - многогранные явления в юридической жизни общества. Они допускают различные подходы и уровни изучения.

*Л. Г. Лифанова*  
*профессор кафедры криминалистики*  
*СФ КрУ МВД РФ*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕКРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ**

Изменение общественно-политического строя в нашей стране повлекло активное реформирование уголовно-процессуального законодательства. Данный процесс, начавшийся принятием Концепции судебной реформы в Российской Федерации, одобренной 24 октября 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР, продолжается до сих пор. Коренное преобразование уголовного процесса, появление и исключение целых институтов процессуального права, явилось причиной всплеска научных исследований в данной области. Ныне действующий уголовно-процессуальный кодекс РФ впервые предусмотрел прекращение уголовного преследования, что не могло не повлечь активное исследование обозначенного института в науке уголовного процесса.

В частности, Н.Д. Сухарева определяет прекращение уголовного преследования лица на стадии предварительного расследования как решение государства в лице органов предварительного расследования, принимаемое в порядке и на основаниях, предусмотренных УПК РФ, о прекращении процессуальной деятельности в целях изобличения конкретного подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления в связи с наличием оснований освобождения указанных лиц от уголовной ответственности<sup>146</sup>.

Сафронов Д.М., отождествляя термины «прекращение уголовного преследования» и «отказ в уголовном преследовании», пишет: «Отказ в уголовном преследовании - это решение о фактическом непреследовании лица, вовлеченного в уголовно-процессуальные отношения, сопряженные с ограничением его прав и свобод. Отказ от уголовного преследования имеет место, когда прекращается (аннулируется) начатое преследование подозреваемого или обвиняемого, а также когда путем прекращения производства по делу или отказа в его возбуждении устраняются предпосылки для начала обвинительной деятельности в отношении конкретного лица»<sup>147</sup>.

Картохина О.А., разграничивая прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим и реабилитирующим основаниям, дает следующие определения: «прекращение уголовного преследования

---

<sup>146</sup> Сухарева Н.Д. Прекращение уголовного преследования на стадии предварительного расследования. Дис. ...канд. юрид. наук. Иркутск, 2002. С. 8.

<sup>147</sup> Сафронов Д.М. Обстоятельства, исключающие уголовное преследование. Дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 9.

следователем по нереабилитирующему основанию - это предусмотренный уголовно-процессуальным законом отказ должностного лица в продолжении процессуальной деятельности, направленной на привлечение лица к уголовной ответственности за совершение им достоверно установленного общественно опасного деяния. ... прекращение рассматриваемого института по реабилитирующим основаниям - это деятельность следователя в случае достоверно установленного юридического факта, исключающего уголовное преследование конкретного лица либо исключающего преступность и наказуемость совершенного им деяния, а также принятие к такому лицу предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер по реабилитации»<sup>148</sup>.

На наш взгляд, определять прекращение уголовного преследования следует через прекращение процессуальной деятельности стороны обвинения по изобличению подозреваемого или обвиняемого в совершение преступления. То есть, если уголовное преследование – это деятельность, как указано в п. 55 ст.5 УПК РФ, то прекращение преследования – это прекращение деятельности. Естественно, что прекратить эту деятельность сторона обвинения может только при наличии предусмотренных законом оснований.

Таким образом, прекращение уголовного преследования – это отказ государства в лице специально уполномоченных органов от процессуальной деятельности по изобличению подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления при наличии предусмотренных уголовно-процессуальным законом оснований. Официально выражается данный отказ постановлением о прекращении уголовного преследования.

Некорректным представляется заявление Сухаревой Н.Д. относительно того, что прекращение уголовного преследования происходит при наличии оснований освобождения лица от уголовной ответственности.<sup>149</sup> Обращаясь к нормам материального права, среди указанных оснований выделяются деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим и истечение сроков давности. Уголовно-процессуальный закон в качестве оснований прекращения уголовного преследования называет значительно более широкий перечень (ст. ст. 24, 25, 27, 28, 427 УПК РФ).

Следует отметить, что в УПК РФ применена новая юридическая конструкция, в рамках которой разделены основания прекращения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела от оснований прекращения уголовного преследования.

Однако если проанализировать случаи прекращения уголовного дела, то обнаруживается, что это решение принимается, когда полностью прекращено

---

<sup>148</sup> Картохина О.А. Начало и прекращение уголовного преследования следователями органов внутренних дел. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 181.

<sup>149</sup> Сухарева Н.Д. Указ. раб. С.8.

уголовное преследование в отношении всех подозреваемых, обвиняемых либо установлено, что совершенное ими деяние не является преступным, то есть, вообще нет лиц, подлежащих уголовному преследованию. Если же уголовное преследование прекращено лишь частично либо не в отношении всех обвиняемых, тогда производство по делу, естественно, прекращено быть не может. Поэтому представляется не вполне обоснованным разделение оснований прекращения уголовного дела и прекращения уголовного преследования в различных статьях УПК РФ.

Прекращение уголовного преследования и прекращение уголовного дела - завершающие этапы предварительного расследования. В первом случае речь идет о прекращении предварительного расследования в отношении конкретного лица (подозреваемого или обвиняемого), во втором о прекращении расследования вообще по факту преступления.

Как обоснованно отмечено в юридической литературе, прекращение уголовного преследования и прекращение уголовного дела – правомерная форма окончания расследования, равная по своему процессуальному значению направлению дела в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом<sup>150</sup>. Неслучайно ч.2 ст.6 УПК РФ указывает, что уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию. Иными словами, если в ходе предварительного расследования выяснится, что лицо привлечено к уголовной ответственности неправомерно, у органов предварительного следствия и органов дознания возникает обязанность прекратить уголовное преследование лица и принять меры к его реабилитации. Если уголовное дело прекращается по нереабилитирующим основаниям, это представляет собой гуманный акт государства, которым лицо, совершившее преступление, освобождается в предусмотренных законом случаях от уголовной ответственности и, как следствие, от уголовно-правовых последствий (осуждения, наказания, судимости).

Прекращение уголовного преследования состоит в принятии решения о прекращении персонифицированной обвинительной (изобличительной) процессуальной деятельности в отношении конкретного лица. Этим прекращение уголовного преследования отличается от прекращения уголовного дела, так как прекращение уголовного преследования конкретного лица далеко не всегда означает прекращение уголовного преследования и производства по всему делу в целом.

Окончание уголовного преследования его прекращением имеет важное

---

<sup>150</sup> Химичева Г.П. Прекращение уголовного дела и (или) уголовного преследования как форма окончания предварительного расследования // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2003. - № 1. - С. 213.

значение для уголовного судопроизводства в целом. Именно на данном этапе подводятся итоги расследования в отношении конкретного лица, создаются условия для правильного разрешения дела. Окончательно формулируется и выражается в процессуальных документах внутреннее убеждение следователя и дознавателя по каждому из обстоятельств дела, по каждому собранному доказательству, выявляются пробелы и противоречия в их совокупности.

Сказанное в полной мере относится ко всем формам окончания предварительного расследования вообще, однако, в отличие от остальных, при прекращении уголовного преследования (уголовного дела в целом) не только создаются условия для правильного решения дела, но оно непосредственно разрешается.

В теории уголовного процесса многие авторы полагают, что прекращение уголовного дела является его разрешением по существу.<sup>151</sup> К примеру, Р.Д. Рахунов отмечает, что при прекращении дела «следователь подобно суду, разрешает дело по существу»<sup>152</sup>, а А.П. Гуляев считает, что прекращение уголовного дела - единственно возможный способ разрешения следователем уголовного дела.<sup>153</sup>

Однако можно встретить и противоположную точку зрения. По мнению Н.В. Жогина и Ф.Н. Фаткуллина, при прекращении уголовное дело по существу не разрешается, так как, во-первых, его разрешение по существу состоит из официального признания виновности или невиновности лица, чьи деяния расследовались, и, во-вторых, такое признание органы расследования сделать не вправе, ибо это является компетенцией только судебных органов<sup>154</sup>.

Как отмечают Г.П. Химичева, О.В. Мичурина, О.В. Химичева, понятие «решение дела по существу» однозначно процессуалистами не определяется. Это связано с отсутствием ясности относительно предмета уголовного процесса, его сущности.<sup>155</sup> Так, Н.Н.Полянский считает, что предметом уголовно-процессуальной деятельности является вопрос об уголовной ответственности обвиняемого за вменяемое ему деяние<sup>156</sup>. Я.О. Мотовиловкер полагает, что это - фактические обстоятельства, связи прошлого, знание о которых позволяет ответить на основной вопрос - об уголовной

---

<sup>151</sup> Напр.: Миньковский Г.М. Указ. раб. С. 51; Lupинская П.А. Законность и обоснованность решений в уголовном судопроизводстве. – М., 1972. С. 36-37; Шадрин В.С. Обеспечение законности при прекращении уголовных дел // Обеспечение социалистической законности в деятельности следственного аппарата органов внутренних дел. – Волгоград, 1989. С. 46.

<sup>152</sup> Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву. – М., 1961. С. 129.

<sup>153</sup> Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе. – М., 1981. С. 150.

<sup>154</sup> Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. – М., 1965. С. 34.

<sup>155</sup> Химичева Г.П., Мичурина О.В., Химичева О.В. Указ. раб. С. 16.

<sup>156</sup> Полянский Н.Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. – М., 1956. С. 260.

ответственности<sup>157</sup>. М.С. Строгович указывает, что основным вопросом уголовного дела является вопрос о том, совершил ли обвиняемый данное преступление, виновен ли он в его совершении<sup>158</sup>.

По мнению В.А. Теплова, круг основных вопросов дела шире: а) имело ли место событие преступления; б) содержит ли оно состав преступления; в) совершено ли деяние лицом, привлеченным по делу<sup>159</sup>. Согласно позиции А.Я. Дубинского, предмет уголовного процесса составляют объективно существующие фактические обстоятельства, выяснение которых позволяет получить ответы на следующие вопросы:

- 1) было ли преступление;
- 2) кто его совершил и;
- 3) какие меры следует принять к лицу, совершившему преступление<sup>160</sup>.

Следует признать, что рассмотрение объекта (предмета) уголовного процесса призвано ответить на вопрос о том, на что направлена уголовно-процессуальная деятельность, по поводу чего возникают правоотношения<sup>161</sup>. В связи с этим представляется, что предметом уголовного процесса правильно полагать фактические обстоятельства, установление которых позволяет разрешить вопросы:

- 1) имело ли место деяние;
- 2) содержит ли это деяние состав преступления;
- 3) кем совершено это деяние;

4) виновно ли это лицо в совершении преступления<sup>162</sup>. Ответы на данные вопросы, а также разрешение вопросов сопутствующего характера (о мере пресечения, о судьбе вещественных доказательств и т.д.) составляют содержание процессуальных решений по существу дела, в том числе и решения следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Таким образом, разрешение дела по существу заключается в окончательном определении «судьбы уголовного дела». Соответственно, прекращение уголовного дела (уголовного преследования) означает, что следователь сам, без направления дела в суд, завершает расследование фактов, по поводу которых было начато производство.

В практической деятельности органов предварительного расследования решения о прекращении уголовного преследования достаточно

---

<sup>157</sup> Мотовиловкер Я.О. К вопросу о предмете уголовно-процессуальной деятельности // В кн.: Уголовно-правовые и процессуальные гарантии защиты конституционных прав граждан. Калинин. 1980. С.102-103.

<sup>158</sup> Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968. Т.2. С. 84.

<sup>159</sup> Теплов В.А. Определение суда первой инстанции по уголовному делу. – Саратов, 1977. С.44.

<sup>160</sup> Дубинский А.Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы. - Киев. 1983. С. 55.

<sup>161</sup> Курс советского уголовного процесса. Общая часть / Под ред. А.Д.Бойкова и И.И.Карпеца. М. 1989. С.47.

<sup>162</sup> Химичева Г.П., Мичурина О.В., Химичева О.В. Указ. раб. С. 17.

распространены - в связи с установлением обстоятельств, исключающих уголовное преследование, прекращается около 20–23 % уголовных дел.

Важно отметить и то, что нормы, предусматривающие прекращение уголовного преследования, достаточно динамичны – с 2002 года в главу 4 Уголовно-процессуального кодекса РФ «Основания отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела и уголовного преследования, было внесено более 10 изменений. Особенно заслуживает внимания статья 28.1, предусматривающая прекращение уголовного преследования по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности. Являясь специфическим видом деятельного раскаяния, данная норма существенно от него отличается.

Деятельное раскаяние в теории уголовного права определяется как «такое активное поведение лица, совершившего преступление, которое направлено на предотвращение или уменьшение вредных последствий либо на оказание помощи правоохранительным органам в раскрытии преступления»<sup>163</sup>. Более подробное определение деятельного раскаяния дает А.В. Савкин - это добровольное заявление лица, совершившего преступление, о признании им вины и раскаянии в содеянном, подтверждающееся его способствованием раскрытию и расследованию преступления либо возмещением причиненного ущерба или иным заглаживанием причиненного вреда, либо явкой с повинной или другими действиями<sup>164</sup>.

Признаками деятельного раскаяния являются добровольность, признание вины, раскаяние в содеянном, способствование раскрытию и расследованию преступления, возмещение причиненного ущерба либо иное заглаживание причиненного вреда. Добровольность означает, что лицо совершает действие по собственному желанию, без принуждения, имея выбор для иного поведения<sup>165</sup>. Поэтому при доказывании данного условия деятельного раскаяния необходимо установить мотивы, цели, причины, побудившие лицо к такому поведению. Они могут свидетельствовать о добровольном или вынужденном, своевременном характере поведения и позитивных действий лица после совершения им преступления.

Подлежат обязательному исследованию и правовой оценке способствование раскрытию преступления и возмещение причиненного ущерба или иное заглаживание вреда, причиненного в результате преступления.

Факт участия подозреваемого, обвиняемого в проведении оперативно-розыскных и следственных мероприятиях, направленных на раскрытие преступления, может свидетельствовать о признаках деятельного раскаяния в преступлении при условии отсутствия ложных показаний и самоговора. О

---

<sup>163</sup> Чувилев А. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием // Уголовное право. 1998. № 2. С. 12.

<sup>164</sup> Савкин А.В. Деятельное раскаяние в преступлении: правовые и криминалистические проблемы. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С.294.

<sup>165</sup> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. – М.: Альта-Принт:ДОМ. XXI век, 2009. С. 186.

способствовании раскрытию преступлений может свидетельствовать подробное изложение всех обстоятельств дела, уверенность показаний на опознании, на очных ставках, а также и последовательность, достоверность, непротиворечивость и правдивость данных показаний обвиняемым о совершенном им преступлении на протяжении всего производства по делу.

Как способствование раскрытию преступления следует оценивать и оказание лицом содействия в выявлении, пресечении и расследовании преступлений, совершенных другими лицами. При правовой оценке такого поведения мотивы, какими руководствовался виновный, не имеют значения<sup>166</sup>.

Возмещение материального ущерба или иное заглаживание вреда, причиненного преступлением как факт и один из признаков деятельного раскаяния должен быть установлен, доказан, документально зафиксирован, а также должен получить соответствующую правовую оценку по уголовному делу должностным лицом, в производстве которого находится уголовное дело.

Из перечисленных признаков для применения ст.28.1 УПК РФ необходимо только последнее – возмещение до назначения судебного заседания в полном объеме ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации.

Можно предположить, что признанием факта неправомерного уклонения от уплаты налогов (ч.1 ст.28.1 УПК) и описанием способа совершения преступления имеет место и способствование раскрытию уголовно-наказуемого налогового правонарушения. Однако, как представляется, говорить при этом о добровольности вряд ли уместно. Лицо, у которого желание уплатить налоги и возместить в полном объеме ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации, возникает как альтернатива привлечению к уголовной ответственности, действует скорее вынужденно, нежели добровольно. Свобода выбора поведения у него была до того, как правоохранительным органам стало известно о факте совершения им преступления, и данное лицо осознанно выбирало преступный путь совершения преступления в сфере экономической деятельности.

И еще очень важное различие применения ст.28 УПК (Прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием) и анализируемой нами ст.28.1 УПК РФ.

Ч. 1 ст. 28 УПК говорит о том, что суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе прекратить уголовное преследование в связи с деятельным раскаянием. То есть для принятия такого решения должностные лица руководствуются собственным усмотрением, основанном на объективных и субъективных факторах, установленных в процессе расследования уголовного дела.

---

<sup>166</sup> Савкин А.В. Указ. соч. С.195.

Ст. 28.1 УПК из объективных условий предусматривает только факт возмещения ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации (в примечаниях к ст.ст. 198 и 199 объективным условием также является факт совершения преступления впервые), а субъективным – волеизъявление лица, привлекаемого к ответственности. Обозначенные нормы сконструированы таким образом, что обоснован вывод об императивности данного специального основания прекращения уголовного преследования.

Получается, что орган предварительного расследования возбуждает уголовное дело, терпит определенные затраты при его расследовании, а работает фактически на прекращение уголовного дела.

Кроме прочего, законодатель определил момент, после которого ст.28.1 УПК не применяется – до назначения судебного заседания, поставив, как нам представляется, в неравное положение субъектов анализируемых преступлений, имеющих возможность возместить ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации, и не имеющих такую возможность «сегодня», но готовых это сделать позднее, или, например, в рассрочку.

Значение прекращения уголовного преследования достаточно велико. В первую очередь это то, что лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления, теряет указанный статус. Это влечет восстановление его прав, возникновение права на реабилитацию, в том числе права на возмещение вреда, связанного с уголовным преследованием (п. 3 ч.2 ст.133 УПК РФ). Во-вторых, прекращение уголовного преследования является одной из правомерных форм окончания предварительного расследования, в той же степени отвечающей назначению уголовного судопроизводства, что и окончание предварительного следствия с обвинительным заключением и дознания с обвинительным актом.

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА В СКФО**

Сложный характер проблем в социально-экономической сфере СКФО определяет необходимость целенаправленной политики государства по этому вопросу. Крайне неблагоприятной является ситуация на рынке труда во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав СКФО. Одной из важных проблем в СКФО является миграция, в том числе вынужденная. Горячие точки, военные конфликты в ближнем зарубежье, сложные межэтнические отношения, с одной стороны, и благоприятные климатические условия, с другой стороны, сделали эту территорию перекрестком миграционных потоков.

Организации трудовой миграции из регионов СКФО в другие территории Российской Федерации присуще неравномерное территориальное распределение производительных сил. Дезинтеграционные процессы на рынке труда и существование локально замкнутых региональных рынков труда обуславливают сохранение очагов застойной безработицы, в то время как уже в ряде регионов наблюдается нехватка рабочей силы по отдельным отраслям и профессиям.

В настоящее время организация трудовой миграции из регионов СКФО в другие территории Российской Федерации стала не только мощным инструментом перераспределения трудовых ресурсов, но и сферой, генерирующей тенденции трудоизбыточных регионов. Интенсивность пересекающих границы людских потоков нарастает не только вследствие трудовой миграции, но и за счет вынужденного переселения, вызванного нехваткой рабочей силы.

По состоянию на 1 января 2013 г. общее количество безработных граждан в СКФО составляет 605,8 тыс. человек или 13,6% численности экономически активного населения (в среднем по РФ - 5,3%). Наиболее высокий уровень безработицы отмечается в Республике Ингушетия – 47,1%, Чеченской Республике – 28,8% и Республике Дагестан - 12,2%. При этом уровень безработицы на селе в два раза превышает уровень безработицы среди городского населения. Почти 30% безработных составляет молодежь до 25 лет. Доля продолжительности безработицы в СКФО также превышает среднюю по Российской Федерации. Большой процент среди безработных граждан СКФО составляют также женщины, находящиеся в отпуске по уходу за малолетними детьми, незанятые инвалиды, родители, воспитывающие детей-инвалидов, многодетные родители. По прогнозам количество безработных в СКФО к 2015 году может превысить 400 тыс. человек. При этом возможности по обеспечению занятости населения в округе на сегодняшний день существенно ограничены.

Одним из вариантов решения этой проблемы в среднесрочной перспективе может стать учреждение агентства по трудовой миграции. Такое агентство может быть учреждено как в составе института развития, так и в форме самостоятельной организации. Основные функции агентства должны распределяться по следующим направлениям: переговоры с работодателями, привлечение населения, организация переезда и проживания работников, контроль соблюдения прав работников.

В результате деятельности агентства предполагается не только значительно сократить безработицу, но и занять до 10% рынка иностранной рабочей силы в РФ (около 250 тыс. человек).

При создании агентства необходимо рассмотреть целесообразность введения обязательств для работников, воспользовавшихся услугами агентства, вернуться в СКФО через определенное время, а при организации работы агентства - предусмотреть также возможность проведения работ вахтовым методом.

Кафедрой экономики и управления Махачкалинского филиала МАДИ было проведено исследование «Трудовые мигранты из Вьетнама и стран Центральной Азии на рынке труда Дагестана». По результатам проведенного исследования 62% опрошенных отметили, что на их решение уехать работать в Дагестан повлияли успешные примеры их сограждан, причем еще 22% подтвердили, что эта причина была для них не главной, но, все же, повлияла на принятие решения. На вопрос: «Из каких каналов мигранты получали информацию о возможных путях миграции и трудоустройства в России?», получены следующие ответы: от друзей и знакомых – 72%, от родственников – 34%, из СМИ – 7%, из Интернета – 1%, из официальных структур – 1%.

Мигранты работают в среднем по 9-10 часов в день, шесть дней в неделю, однако, рабочие часы доходят и до 12-14 ежедневно. Судя по данным исследования, сами мигранты в основном удовлетворены своей работой. Многие мигранты в период пребывания в России периодически с разными целями ездят домой. Почти 40% мигрантов посылают часть заработанных денег домой, на родину. Обычно переводы осуществляются в долларах США (в среднем \$150- 200).

Управление миграционными процессами в СКФО требует активного участия федерального центра в части разработки и реализации обширной программы, предусматривающей комплекс административных, социальных, экономических и культурных мер по количественной и пространственной регуляции миграционных потоков, а также по обеспечению процесса взаимной адаптации мигрантов и принимающих их территорий. Для решения проблемы избытка трудовых ресурсов СКФО ежегодные размеры трудовой миграции должны составлять 30-40 тыс. человек. В приеме мигрантов требуется задействовать десятки регионов Российской Федерации.

Учитывая актуальность данной темы, в СКФО в 2011-12 гг. проведен ряд федеральных совещаний, итогом которых стал комплекс протокольных поручений федеральным и региональным ведомствам, а также органам

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленный на ликвидацию самых проблемных вопросов безработицы среди населения СКФО. Кроме того, в округе создана и начала свою деятельность рабочая группа совета при полномочном представителе президента в СКФО по вопросам занятости и трудовой миграции. Разработан комплекс мер, направленных на снижение напряженности. Основной упор сделан на повышение уровня профессиональной подготовки безработных граждан, уменьшение численности незанятой молодежи в субъектах округа и повышение трудовой мобильности безработных и незанятых граждан Северного Кавказа.

В связи с этим во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав СКФО, приняты и реализуются региональные программы дополнительных мероприятий, направленные на снижение напряженности на рынке труда. На сегодняшний день фактическая численность принявших участие в региональных программах составляет более 40 тыс. человек.

В перспективе ключевыми направлениями мероприятий в области развития рынка труда округа должны остаться: стимулирование создания новых рабочих мест, в том числе в сфере малого и среднего бизнеса; создание условий, способствующих повышению качества рабочей силы (образовательные программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров и безработных граждан, поддержка трудоустройства и обеспечение стажировок молодежи); создание условий для развития территориальной мобильности граждан (трудоустройство жителей СКФО в других регионах РФ); повышение эффективности функционирования специальных институтов на рынке труда (развитие центров занятости и ресурсных центров в СКФО, улучшение координации с центрами занятости в других регионах РФ).

В целях максимального удовлетворения потребностей экономики Северо-Кавказского федерального округа в кадрах, необходимо разработать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные прогнозы потребностей рынков труда в профессиональных кадрах (рабочих местах), а также предпринять необходимые меры по использованию потенциала и опыта профильных ведущих высших учебных заведений и учебных заведений среднего профессионального образования Российской Федерации в приоритетных для указанного федерального округа секторах - туризме и сервисе, строительстве и сельском хозяйстве.

Важной задачей является также качественная подготовка специалистов, необходимых для обеспечения потенциального экономического роста. Проблемы с квалификацией кадров существуют практически во всех отраслях экономики (туризм, санаторно-курортная сфера, государственное управление, пищевая промышленность, сельское хозяйство, строительство, здравоохранение и др.), что требует от системы не только усовершенствования программ подготовки, но и переподготовки кадров с учетом требований развивающейся экономики и современных стандартов.

Более одной трети общей численности населения СКФО составляет молодежь (приблизительно 2,8 млн. человек). Поэтому в СКФО в целом и в каждом субъекте Российской Федерации, входящем в его состав, в частности должна проводиться грамотная и эффективная молодежная политика. Для ее осуществления необходимы организация мониторинга основных аспектов жизни местной молодежи и разработка стратегии молодежной политики в СКФО.

*Е.П. Любенкова*

*доцент, кандидат экономических наук*

*М.Н. Федичкина*

*студентка*

## **РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СКФО**

Миграционная проблематика - одна из самых актуальных в мире. Хотя нет человека, который не знаком с миграцией, но, тем не менее, многие политики признают сложность управления ею, а ученые, как отечественные, так и зарубежные, отмечают, что не существует ни единства в понимании ее сущности, ни единых подходов к ее изучению.

Необходимость борьбы с неблагоприятными явлениями, вызванными миграционными процессами, стала одной из причин превращения миграционной политики в важнейший компонент политики государственной. С середины 1990-х годов руководство РФ формирует нормативно-правовую базу и проводит практические мероприятия, направленные на регулирование миграционных процессов.

Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) - один из самых сложных регионов в стране с точки зрения социально-экономической и этнополитической ситуации, который характеризуется высокой плотностью населения и избытком трудовых ресурсов. В 1990-е годы миграционные процессы на Северном Кавказе приобрели неконтролируемый и стихийный характер. Обострение и перерастание в фазу вооружённых столкновений ряда этнополитических конфликтов привели к росту количества вынужденных переселенцев и повышению интенсивности перемещений населения внутри региона и выезда за его пределы.

На миграционные процессы оказывает влияние ряд факторов, результатом которых является повышенная двусторонне направленная миграционная активность. С одной стороны, привлекательность СКФО определяется выгодными географическим положением и природно-климатическими условиями. С другой стороны, он заметно уступает остальным федеральным округам Российской Федерации по ключевым социально-экономическим показателям, имеет сложную криминогенную обстановку и высокий уровень террористической активности. Непростая ситуация складывается с занятостью населения, особенно в Республике

Ингушетия и Чеченской Республике. Имеет место скрытая безработица и высокий процент занятости населения в низкооплачиваемых секторах экономики. СКФО остается источником внутренних мигрантов в другие федеральные округа. В то же время, ориентация экономики субъектов на сельское хозяйство и сезонные курортные услуги создает большое количество рабочих мест для сезонных трудовых мигрантов.

Управление миграционными процессами в СКФО требует активного участия федерального центра в части разработки и реализации обширной программы, предусматривающей комплекс административных, социальных, экономических и культурных мер по количественной и пространственной регуляции миграционных потоков, а также по обеспечению процесса взаимной адаптации мигрантов и принимающих их территорий.

Для решения проблемы избытка трудовых ресурсов СКФО ежегодные размеры трудовой миграции должны составлять 30-40 тыс. человек. В приеме мигрантов требуется задействовать десятки регионов Российской Федерации. Кроме того, важной задачей является работа по привлечению для постоянного проживания на территории Северо-Кавказского федерального округа русского населения из других регионов Российской Федерации и русскоязычного населения из государств - участников Содружества Независимых Государств, прежде всего высококвалифицированных специалистов.

Количество безработных в Северо-Кавказском федеральном округе к 2015 году может превысить 400 тыс. человек. При этом возможности по обеспечению занятости населения в Северо-Кавказском федеральном округе на сегодняшний день существенно ограничены.

Одним из вариантов решения этой проблемы в среднесрочной перспективе может стать учреждение агентства по трудовой миграции. Такое агентство может быть учреждено как в составе института развития, так и в форме самостоятельной организации. Основные функции агентства должны распределяться по следующим направлениям: переговоры с работодателями; привлечение населения; организация переезда и проживания работников; контроль соблюдения прав работников.

29 декабря 2012 года в Правительстве Ставропольского края прошло совещание, на котором особо была отмечена важность проведения грамотной миграционной политики. На совещании было принято решение о том, что ситуацией, связанной с миграционными процессами в крае, будет заниматься краевой комитет по делам национальностей и казачества. Обеспокоенность властей вызывают неконтролируемые миграционные процессы, связанные, прежде всего с миграционными потоками из Дагестана в восточные районы края.

С целью регулирования макрорегиональных миграционных процессов 1 января 2011 года в г. Пятигорске было образовано Межрегиональное управление ФМС России в СКФО. Работа Управления строится в

соответствии с основными направлениями реализации государственной миграционной политики России:

- противодействие нелегальной миграции и усиление иммиграционного контроля за соблюдением режима пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства;

- обеспечение неотвратимости наказания виновных в совершении правонарушений в сфере миграции лиц;

- содействие формированию толерантных межнациональных отношений в российском обществе, а также адаптации и интеграции мигрантов;

- поэтапный переход на оказание государственных услуг и исполнение государственных функций в сфере миграции в электронном виде, развитие электронного межведомственного взаимодействия;

- обеспечение адекватного реагирования ФМС на изменения миграционной ситуации в условиях преодоления последствий мирового экономического кризиса, прежде всего в части регулирования внешней трудовой миграции и предупреждения нарушений миграционного законодательства.

Для информирования полномочного представителя Президента Российской Федерации в СКФО, других заинтересованных органов государственной власти ежемесячно составляются обзорные документы о складывающейся в округе миграционной ситуации. На сравнительном анализе статистических показателей, с учетом характерных особенностей регионов определяются тенденции в миграционных процессах, происходящих в СКФО. Для этого в рамках осуществления своих функций Управление разворачивает работу, в основе которой лежит взаимодействие с территориальными и окружными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Федеральной службы по труду и занятости (Роструд) и др.

Управлением ежедневно осуществляется сбор, обобщение, анализ сведений, поступающих из территориальных органов ФМС России в СКФО, с последующим направлением в подразделения центрального аппарата Федеральной миграционной службы. Управление участвует в деятельности постоянной рабочей группы Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в СКФО по вопросам занятости и трудовой миграции.

Межрегиональное управление ФМС России в СКФО осуществляет тесное взаимодействие с Епархиями Русской Православной Церкви, Духовными управлениями мусульман, национальными общественными объединениями, действующими на территории субъектов СКФО. В ходе встреч с представителями религиозных и национальных общественных организаций обсуждаются проблемы взаимного сотрудничества по вопросам, касающимся осуществления в субъектах государственной миграционной политики, организации и проведения совместных мероприятий,

способствующих социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, профилактики правонарушений миграционного законодательства, формирования толерантных межнациональных и межконфессиональных отношений.

В заключении следует отметить, что высокая зависимость социально-экономической ситуации как в трудодефицитных, так и трудоизбыточных регионах от миграционных процессов указывает на актуальность и практическую значимость научных исследований, ставящих своей целью совершенствование региональной миграционной политики, особенно в регионах Юга России. Однако, как показывает практика, при определении приоритетов такой политики на первый план не всегда выдвигается принцип экономического или социального рационализма, способствующий дальнейшему развитию межрегиональных трудовых передвижений населения и воспитание у местных жителей толерантного отношения к мигрантам. Влияние миграционных процессов на развитие региональных социально-экономических систем не всегда носит однозначный характер. В одних случаях он способствует экономическому процветанию и демографическому росту территорий, а в других – их экономическому упадку и обезлюдению.

*Е.П. Любенкова*

*доцент, кандидат экономических наук*

*З. Кабардокова*

*студентка*

## **МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР - ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДРОВОГО АГЕНТСТВА В СКФО**

В условиях укрепления государственности в Российской Федерации и усложнения задач, решаемых на региональном и местном уровнях, государственная кадровая политика и практика ее реализации приобретают новое содержание, состоящее в усилении мотивации работников к высокопроизводительному и творческому труду, созданию эффективного механизма взаимовыгодных отношений на рынке труда.

Сложный характер проблем Северо-Кавказского федерального округа определяет необходимость целенаправленной политики государства по борьбе с безработицей. Примером эффективной практической реализации такой политики является деятельность созданного в 2010 г. Межрегионального ресурсного центра (МРЦ). Идея создания центра принадлежит Полномочному представителю Президента России в СКФО Александру Хлопонину. Учредителем центра выступает Управление государственной службы занятости населения Ставропольского края.

Основной деятельностью ГКУ «МРЦ» является оказание гражданам, проживающим на территории субъектов Северо-Кавказского федерального

округа, содействия в трудоустройстве в организации, осуществляющие свою деятельность за пределами СКФО. Помимо этого Межрегиональный ресурсный центр взаимодействует с работодателями, представителями крупного государственного и частного бизнеса в России, содействует в переезде безработных граждан СКФО в другие регионы РФ с целью трудоустройства, проводит мониторинг востребованности профессий в различных регионах РФ. Осуществляет сотрудничество с органами исполнительной власти в сфере занятости субъектов Российской Федерации, муниципальными, частными и государственными структурами.

Иными словами, МРЦ, выполняя функции государственного кадрового агентства, создан для активации работы органов службы занятости населения по вопросам адресного подбора трудовых ресурсов для их последующего трудоустройства за пределами Северо-Кавказского федерального округа.

С момента создания центра его специалисты активно участвуют в мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда в СКФО. Директор ГКУ «МРЦ» входит в состав постоянной рабочей группы Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в СКФО по вопросам снижения напряженности на рынке труда и трудовой миграции.

За время работы ГКУ «МРЦ» заключены соглашения о сотрудничестве с 71 органом исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия в сфере занятости. В банк данных ГКУ «МРЦ» поступило более 542 тыс. вакансий рабочих мест предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность в регионах РФ, не входящих в состав СКФО. От органов службы занятости регионов РФ, входящих в состав СКФО, получено более 4600 резюме граждан, проживающих в субъектах СКФО, изъявивших желание быть трудоустроенными за пределами округа. Наибольшее количество резюме поступило от граждан, проживающих в Республике Дагестан, Республике Ингушетия и Чеченской Республике. Все резюме тщательно изучаются и обрабатываются специалистами центра.

В своей деятельности МРЦ активно использует новый вид коммуникации между соискателями и работодателями – видеоконференцсвязь. Специалисты центра выступают организаторами и посредниками при организации видеоконференций между регионами России во время собеседований. К примеру, в ходе рабочего визита в Северо-Кавказский федеральный округ заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жуков в мае 2011 г. оценил возможности вэб-собеседования. Вице-премьер принял участие в трехстороннем телемосте по трудоустройству инженера-строителя из Махачкалы на красноярское предприятие «Васильевский рудник». Александр Жуков дал высокую оценку работы МРЦ и отметил, что субъектам Федерации необходимо «проработать предложения о создании аналогичных ресурсных центров там, где их еще нет». По мнению Жукова, межрегиональные ресурсные центры «вещь очень

полезная, особенно для субъектов Федерации на Северном Кавказе. Здесь в целом ряде республик есть избыточная рабочая сила, в основном молодежь. Совершенно очевидно, что молодые люди могут найти работу в других субъектах Федерации», – подчеркнул вице-премьер РФ.

К концу 2012 года специалистами ГКУ «МРЦ» проведено свыше 3000 видеособеседований и более 5000 телефонных собеседований между работодателями РФ и гражданами, проживающими в СКФО и желающими трудоустроиться за пределами округа.

За время работы МРЦ трудоустроено свыше 13000 граждан Северо-Кавказского федерального округа в организации и предприятия, осуществляющие свою деятельность в регионах Российской Федерации, не входящих в состав СКФО. По информации, полученной от управления государственной службы занятости Республики Ингушетия, Министерства труда и социального развития Республики Дагестан, Государственного комитета Кабардино-Балкарской Республики по занятости населения, при непосредственном участии специалистов ГКУ «МРЦ», трудоустроены более 1000 человек.

В соответствии с планом, утвержденным Рострудом, проводятся ярмарки вакансий при участии ГКУ «МРЦ», на которых сотрудниками центра обеспечиваются видеособеседования. Такие мероприятия уже проведены в Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесской Республике и Кабардино-Балкарской Республике.

На сегодняшний день для выполнения поставленных задач, используются все возможные методы снижения уровня безработицы. В частности, специалисты ГКУ «МРЦ» максимально используют возможности сотрудничества государственной службы занятости и частных кадровых агентств.

В конце минувшего года Правительством РФ в планах на 2013-й в качестве приоритетных задач была озвучена стратегия борьбы с безработицей и развитие трудовой миграции. В связи с этим, работающий в столице СКФО МРЦ, получил новое, общероссийское значение.

МРЦ, образованный в 2010 году, является молодой государственной структурой. Его основное направление - реализация программ содействия в поиске работы жителям СКФО, желающим трудоустроиться за пределами региона проживания. Данное направление - одно из многих, разрабатываемых государством в рамках решения проблем с безработицей в трудоизбыточных регионах, одним из которых и является Северный Кавказ.

По данным Роструда и оценкам показателей регистрируемой безработицы, на начало и конец прошлого года наблюдается общая тенденция снижения уровня безработицы в СКФО. Так, например, в Ингушетии к концу минувшего года процент безработных снизился на 1,7% , а в Чеченской Республике с 32,1% до 30,7%. В целом по округу наиболее стабильным в вопросах занятости населения остается Ставропольский край, где уровень регистрируемой безработицы всего 1,9%, в сравнении с

общероссийским показателем 1,7%. Приводимые данные доказывают необходимость дальнейшей работы в области решения вопросов занятости населения Северного Кавказа, являющихся сферой деятельности Межрегионального ресурсного центра.

В планах МРЦ на 2013 год увеличение объема работы с непосредственными работодателями по подбору персонала из числа жителей Северо-Кавказского федерального округа, расширение спектра работы с выпускниками образовательных учреждений региона, с органами исполнительной власти, осуществляющими переданные полномочия в сфере труда и занятости СКФО. И, конечно, одной из главных задач, стоящих перед коллективом ГКУ «МРЦ» остается продвижение политики информирования населения об услугах, оказываемых Межрегиональным ресурсным центром, а также помощь в качественном и целевом поиске сотрудников для предприятий регионов РФ.

По своей сути ГКУ «МРЦ» - уникальная и пока ещё единственная организация подобного профиля в России, созданная в качестве пилотного проекта варианта решения проблем с безработицей на территории России, поскольку проблемы с трудоустройством могут решаться как за счет привлечения трудовых мигрантов, так и за счет перераспределения рабочей силы между регионами-«донорами» (имеющими переизбыток трудовых ресурсов), к которым, например, относится Северный Кавказ, и регионами-«реципиентами» (например, Сибирь, Урал).

Созданный и успешно функционирующий Межрегиональный ресурсный центр на практике доказывает: верная политическая стратегия, дополняемая инициативой и социальной ответственностью профессионалов, способна принести весьма ощутимые, жизненно важные результаты. Межрегиональный ресурсный центр открыт для контактов и продолжит свою деятельность для улучшения качества труда жителей Северного Кавказа.

*М.А. Малыхина*  
*студентка 1 курса ГБОУ ВПО*  
*«Ставропольский государственный педагогический институт»*  
*Научный руководитель –*  
*доцент кафедры экономики, менеджмента и рекламы*  
*ГБОУ ВПО СГПИ*  
*А.П. Новосельцева*

## **ПРОБЛЕМЫ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ ЮГА РОССИИ**

Юг России занимает ключевое экономико-географическое положение и является стратегически важным для Российской Федерации. Расположенный на пересечении важных сухопутных, морских и воздушных путей, между странами двух континентов, обладающий достаточно развитой транспортной инфраструктурой и хозяйственным многоотраслевым комплексом, регион имеет хорошую возможность для укрепления экономики страны посредством организации транзитного пропуска через свою территорию международных транспортных потоков, а также активизации других традиционных форм внешнеэкономической деятельности.

В этом районе сосредоточены крупные запасы углеводородного сырья, разработка которых должна вестись в рамках международного сотрудничества.

Агропромышленный комплекс региона обеспечивает пятую часть валового сельскохозяйственного производства страны. Потенциальные возможности позволяют обеспечивать продуктами питания население всей европейской части страны. В регионе развит санаторно-курортный и туристско-рекреационный комплекс, располагающий бальнеологической базой и курортами мирового значения.

За годы рыночных реформ южный регион в полной мере «пережил» все типичные трудности переходного периода.

Фактически данный регион имеет множество застарелых специфических политических, социальных и экономических проблем. Политическая нестабильность (чеченский конфликт), упадок ряда ведущих отраслей региона (агропромышленного, машиностроительного, санаторно-курортного комплексов), ухудшение благосостояния населения - далеко не полный перечень проблем, требующих скорейшего решения.

Высокий потенциал Юга России в привлечении иностранных инвестиций ограничивается нехваткой квалифицированных специалистов, способных обеспечить подготовку необходимой документации по инвестиционным проектам. Человеческий фактор очень важен, и он же представляет собой один из самых главных рисков. Причём сложности у инвесторов возникают как при подборе высококвалифицированных управленцев, так и при поиске рабочего персонала.

Опыт других государств показывает, что если инвестиционные ресурсы внутри региона (или группы регионов) недоступны, то государство более активно пытается обеспечить доступ к «внешним источникам», которыми в данном случае следует считать инвестиции из других регионов Российской Федерации и иностранные инвестиции. При этом выбор четких региональных и отраслевых приоритетов являются неотъемлемым элементом успеха.

Одна из основных причин тяжелой ситуации в экономике Юга России не сводится исключительно к отсутствию государственных и частных инвестиций. Инвестиции появятся, когда появится уверенность в их эффективности. Важнейшая причина - это полное отсутствие законодательно определенной системы согласованного выполнения крупных экономических проектов, требующих объединения человеческих, природных и финансово-экономических ресурсов огромного региона.

Будучи одновременно причиной и следствием экономического роста, инвестиции представляют собой феномен взаимосвязи и взаимодействия ключевых экономических категорий. Однако, за годы реформ ни на национальном, ни на региональном уровне так и не удалось создать систему активизации инвестиционного процесса.

Последствия финансово-экономического кризиса, а также сама логика экономических преобразований способствуют переносу «центра тяжести» инвестиционного процесса на уровень федеральных округов.

Субъекты Российской Федерации, расположенные на Юге России, в части возможных инвестиционных перспектив характеризуются весьма высокой степенью неоднородности параметров, влияющих на инвестиционный процесс, что объективно затрудняет выработку адекватных законодательных и административных мер по улучшению ситуации.

Практически для всех субъектов Российской Федерации этого региона портфельные инвестиции, в силу целого ряда объективных и субъективных причин, не имеют в обозримом будущем шансов оказать решающее влияние на региональные инвестиционные процессы. Гораздо более привлекательной для потенциальных инвесторов формой являются прямые инвестиции, позволяющие непосредственно влиять на управление предприятием.

Инвестиционный потенциал, как количественная характеристика инвестиционной привлекательности региона, охватывает основные социально-экономические показатели региона (численность населения, доход на душу населения, размер валового регионального продукта и другие показатели) и насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой и другие факторы).

Риски - неотъемлемый атрибут инвестирования. Теоретически инвестиционный риск, как интегральный показатель политической, социальной, экономической, экологической и криминальной ситуации,

отражает вероятность полностью или частично потерять вложенный инвестором капитал или приобретенные активы.

По мнению авторов Федеральной целевой программы, на сегодняшний день распределение субъектов Российской Федерации этого региона по условиям инвестирования выглядит следующим образом:

Высокий потенциал - незначительный риск (1А)

*Краснодарский край*

Высокий потенциал - умеренный риск (1В)

*Ростовская область*

*Волгоградская область*

Средний потенциал - незначительный риск (2А)

*Ставропольский край*

*Астраханская область*

Средний потенциал - умеренный риск (2В)

*Республика Северная Осетия-Алания*

Низкий потенциал - незначительный риск (3А)

*Кабардино-Балкарская Республика*

Низкий потенциал - умеренный риск (3В)

*Республика Адыгея*

*Республика Ингушетия*

*Карачаево-Черкесская Республика*

Низкий потенциал - высокий риск (3С)

*Республика Дагестан*

Оценка регионального инвестиционного климата и имиджа должна постоянно совершенствоваться как в методическом, так и в содержательном отношении. Инвестиционный климат регионов в современных российских условиях чрезвычайно динамичен и постоянно меняется в ту или иную сторону. В этом смысле проблема мониторинга инвестиционного климата весьма актуальна. Причем региональный мониторинг должен не только фиксировать происходящие изменения, но и пытаться установить глубинные причинно-следственные связи между протекающими в регионе социально-экономическими процессами и тем, каким образом они отражаются на инвестиционной привлекательности региона, осуществлять профилактику наиболее слабых элементов инвестиционного климата.

Таким образом, сложность и напряженность ситуации требует кардинальных изменений экономического содержания и организационно-экономической региональной политики России.

*М.С. Малащенко*  
*соискатель Гуманитарного института*  
*Северо-Кавказского федерального университета*

## **НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ МОЛОДЕЖНОЙ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

Одной из составляющих социальной политики является государственная поддержка и популяризации физической культуры, спорта и здорового образа жизни (ЗОЖ). В современном российском законодательстве это явление нередко редуцируется к термину «спортивная политика». Социальная политика - это политика государства, направленная на сохранение или изменение отношений индивидов, социальных групп и социальных классов к окружающим условиям их жизни, делающим их идентичными.

Вышеуказанный термин в отечественной научной литературе появился в конце 1980-х гг., однако широкого распространения он не получил. Лишь принятие нескольких указов Президента РФ, определяющих новый правовой статус российского олимпийского и спортивного движения, а также принятие в апреле 1993 года «Основ законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте», способствовало распространению термина «спортивная политика». Нельзя не отметить, что как совокупное обозначение политики в сфере поддержки и популяризации спортивной активности населения, любительского и профессионального спорта как «спортивной политики» достаточно давно используется в актах ООН, Совета Европы, в государственных актах многих стран мира. В отечественной научной литературе понятие «спортивная политика» чаще всего идентифицируется с понятием «государственная политика в области физического воспитания и спорта».

Спортивная политика осуществляется с помощью специально-организованной системы деятельности на основе правового регулирования отношений спортивного движения и государства. В сферу спортивной политики включаются только специфические понятия, присущие тому или иному институту в области спорта. Спортивная политика направлена на спорт как социальный институт и целостный объект, приобретает системный комплексный характер, охватывает основные сферы функционирования спорта в обществе.

Можно согласиться с В.С.Родиченко в том, что изменения последних десятилетий повлияли на развитие спортивной политики, нашли отражение в демократизации управления спортом, то есть в передаче определенных прав от государственных органов управления к общественным организациям и, в частности, олимпийским комитетам и спортивным федерациям по видам

спорта. Однако это в большей степени относилось к отдельным аспектам подготовки профессиональных спортсменов, в то время как массовый спорт и физическая культура в стране находились в глубочайшем кризисе.

На государственном уровне одна из главных стратегических задач страны – это сохранение и укрепление здоровья детей, к которым это понятие и относится в первую очередь. Вместе с тем ни в одном из нормативных актов нет четкой трактовки понятия «здоровый образ жизни». Как правило, когда речь заходит о здоровом образе жизни, особенно в глобальном и государственном масштабах, в первую очередь подразумевают здоровье как данность, которую следует сохранять и укреплять. Право на здоровье как одно из прав человека развивалось как часть права на жизнь и получило нормативное закрепление в международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. В настоящее время право на здоровье как одно из прав человека стало общепризнанным. Для осуществления права человека на здоровье необходимы два компонента:

- право на медицинское обслуживание, то есть на избавление от возможной болезни;

- право на здоровые условия существования: питание, чистая питьевая вода, здоровая окружающая среда.

Решения международных организаций по вопросам охраны здоровья человека имеют наибольшее значение для формирования правового регулирования в этой области в Российской Федерации. На решения международных органов наиболее часто опираются государственные органы России. Но, несмотря на значительные усилия по развитию системы здравоохранения в России, последняя продолжает находиться далеко не на желательном уровне. Важным явлением стало обсуждение Концепции развития здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года, предложенной Министерством здравоохранения и социального развития – документа, который определяет приоритеты государственной долгосрочной политики в сфере здравоохранения.

Нынешнее законодательство России по вопросам здравоохранения в значительной степени носит дискретный характер, состоит из не связанных между собой актов. По мнению А.В. Беякова, необходимо принять прагматический подход, который может привести к хотя бы частичному успеху. Этот прагматический подход следует основывать на международном праве, которое провозглашает здоровье одним из основных прав человека. Это значит, что в центре всей проблемы должен стоять индивид. Отдельный человек не может непосредственно перестроить систему здравоохранения в стране, но он может самостоятельно осуществлять тот способ существования, который мы называем «здоровый образ жизни».

На национальном уровне государственная политика Российской Федерации в области развития физической культуры молодежи реализуется в рамках двух программных документов. Это Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (далее –

Стратегия) и реализуемая в настоящее время федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы».

Сегодня в сфере физической культуры и особенно – физической культуры студенчества, имеется целый комплекс сложнейших проблем.

Во-первых, серьезной проблемой является ухудшение здоровья, физического развития и физической подготовленности населения, и особенно учащейся молодежи.

В целом в России не менее 60 процентов учащейся молодежи имеют нарушения здоровья. По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, только 14 процентов учащихся старших классов могут считаться практически здоровыми. При этом свыше 40 процентов допризывной молодежи не соответствует требованиям, предъявляемым нормативами призыва на срочную военную службу, в том числе в части выполнения минимальных нормативов физической подготовки.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует эффективная система детско-юношеского спорта, пропаганда здорового образа жизни и ценностей физической культуры учащейся молодежи, что, помимо прочего, отражается на состоянии отбора и подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд страны. Это целый комплекс проблем, в том числе нормативно-правового, организационно-управленческого, материально-технического, кадрового и иных видов обеспечения.

Третьей проблемой является усиление глобальной конкуренции в спорте высших достижений. На нужды спорта в 2012 году выделено 51,2 млрд. рублей из федерального и 200 млрд. – из региональных бюджетов. В два раза увеличились расходы на научную деятельность и подготовку кадров. Ежегодно образовательные учреждения Министерства спорта Российской Федерации выпускают девять тысяч специалистов.

По состоянию на апрель 2012 года, в течение 2007-2012 годов в стране возведена 21 тысяча спортивных сооружений. В настоящее время в Российской Федерации имеется 130 тыс. спортплощадок, 75 тыс. спортивных залов, 4,5 тыс. бассейнов, 2 тыс. стадионов, 98 дворцов спорта, ледовых арен.

В 2011 году около 30 млн. россиян регулярно занимались физической культурой. Вместе с тем, более 60% школьников и дошкольников совсем не занимаются физической культурой и спортом. Так называемый «сидячий образ жизни», ведут 80% лиц трудоспособных возрастов и 97% пожилых людей, а регулярно, занятиям физической культурой и спортом уделяют время всего 25% граждан России.

Отмечается, что сегодня большинство граждан Российской Федерации не имеют возможности систематически заниматься физической культурой и спортом. Так, в настоящее время 85 процентов граждан, в том числе 65 процентов детей, подростков и молодежи, не занимаются систематически физической культурой и спортом.

Представляется, что важным, но недооцененным направлением реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации, является развитие государственно-частного партнерства в сфере физической культуры. В настоящее время имеющиеся ограничения, в том числе недостаточность и несовершенство нормативно-правовой базы в использовании государственно-частного партнерства, не позволяют адекватно вывозам времени развивать спортивно-зрелищную индустрию, что не дает возможности качественным образом улучшить пропаганду физической культуры и здорового образа жизни; развивать спортивную промышленность, и, соответственно, обеспечивать население в целом и учащуюся молодежь в частности, необходимым спортивным инвентарем; не способствуют обеспечению доступности спортивных и физкультурно-оздоровительных услуг. Особенно важно создавать подобные механизмы на региональном уровне – в субъектах Российской Федерации, создавать региональные фонды, центры и агентства поддержки и содействия партнерства в рассматриваемой сфере.

На основе анализа эффективности и отработки недостатков Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в сфере физической культуры, спорта и туризма на 2010 - 2012 годы» возможна подготовка федерального программного документа, представляющего реализацию системного подхода с выделением общефедеральных и региональных компонентов – подсистем, осмысляемых также на программном уровне, с выделением этапов на определенное количество лет, увязав целеполагание и индикаторы с вышеупомянутыми программными документами в единый комплекс государственной политики в сфере развития физической культуры и спорта молодежи.

*А. И. Мантикова*  
*студентка*  
*Научный руководитель –*  
*доцент Л. В. Кулешова*

## **ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

На текущий момент реальный сектор экономики Северо-Кавказского федерального округа развит слабо:

- доля аграрного сектора в валовом региональном продукте достигает 22% (по Российской Федерации – 5%);

- доля продукции обрабатывающих производств не превышает 15% (по Российской Федерации – 19%).

Основной вклад в валовой региональный продукт вносит сектор государственного управления и сфера социальных (в том числе коммунальных) услуг, доля которых в валовом региональном продукте составляет до 55% (по Российской Федерации – 16%).

Безработица в Северо-Кавказском федеральном округе остается крайне высокой – ее официальный уровень варьируется от 8 до 55 процентов, что в 1,5-9 раз превышает среднероссийский уровень. Имеет место скрытая безработица и высокий процент занятости населения в низкооплачиваемых секторах экономики.

В большинстве отраслей экономики Северо-Кавказского федерального округа значения показателей производительности труда ниже средних значений этих показателей по Российской Федерации.

Все субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа, имеют низкие показатели качества жизни населения. Бюджеты Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республики и Чеченской Республики являются высоко дотационными. За последние годы объем средств федерального бюджета, ежегодно выделяемых Правительством Российской Федерации для оказания финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, существенно увеличился.

Одной из важных проблем в Северо-Кавказском федеральном округе является миграция, в том числе вынужденная. Горячие точки, военные конфликты в ближнем зарубежье, сложные межэтнические отношения, с одной стороны, и благоприятные климатические условия, с другой стороны, сделали эту территорию перекрестком миграционных потоков. Управление миграционными процессами в Северо-Кавказском федеральном округе требует активного участия федерального центра в части разработки и реализации обширной программы, предусматривающей комплекс

административных, социальных, экономических и культурных мер по количественной и пространственной регуляции миграционных потоков, а также по обеспечению процесса взаимной адаптации мигрантов и принимающих их территорий. Для решения проблемы избытка трудовых ресурсов Северо-Кавказского федерального округа ежегодные размеры трудовой миграции должны составлять 30-40 тыс. человек. В приеме мигрантов требуется задействовать десятки регионов Российской Федерации.

Более одной трети общей численности населения Северо-Кавказского федерального округа составляет молодежь (приблизительно 2,8 млн. человек). Поэтому в Северо-Кавказском федеральном округе в целом и в каждом субъекте Российской Федерации, входящем в его состав, в частности должна проводиться грамотная и эффективная молодежная политика

Серьезной проблемой Северо-Кавказского федерального округа является низкий уровень развития системы здравоохранения. Во всех субъектах Северо-Кавказского федерального округа отмечается нехватка больниц и поликлинических учреждений, а также врачей и среднего медицинского персонала. Наиболее востребованными видами медицинской помощи являются онкология, сердечно-сосудистая хирургия, травматология и ортопедия, нейрохирургия и офтальмология. Потребность в высокотехнологичной медицинской помощи по указанным видам полностью соответствует структуре заболеваемости и объемам оказания медицинской помощи в целом по Российской Федерации.

Основной социальной проблемой, присущей всем субъектам Российской Федерации, входящим в Северо-Кавказский федеральный округ в равной степени, является низкий уровень обеспеченности жильем. Несмотря на низкие значения показателя обеспеченности жильем, доля ветхого и аварийного жилья в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в основном ниже, чем в среднем по Российской Федерации. Лишь в Республике Дагестан и Республике Ингушетия доля ветхого и аварийного жилья крайне высока - 20,6 % и 20,4 % соответственно. Не менее остро стоит проблема кадрового обеспечения. Только 30 % специалистов, работающих в учреждениях культуры, имеют высшее профессиональное образование. Вместе с тем достижение высоких показателей развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, невозможно без должного внимания к культурной составляющей, как в части создания соответствующей инфраструктуры, так и в части кадрового обеспечения. Крайне неблагоприятной является ситуация на рынке труда во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа.

По состоянию на ноябрь 2011 года численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости по Северо-Кавказскому федеральному округу, составляет 314 тыс. человек, из них 130 тысяч человек являются гражданами от 16 до 29 лет, что, прежде всего, объясняется

хорошими демографическими показателями с одной стороны и высоким уровнем напряженности на рынке труда с другой стороны.

Сложный характер проблем в социально-экономической сфере Северо-Кавказского федерального округа определяет необходимость целенаправленной политики государства по этому вопросу.

Ключевые направления мероприятий в области развития рынка труда включают:

- стимулирование создания новых рабочих мест, в том числе в сфере малого и среднего бизнеса;

- создание условий, способствующих повышению качества рабочей силы (образовательные программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров и безработных граждан, поддержка трудоустройства и обеспечение стажировок молодежи);

- создание условий для развития территориальной мобильности граждан (трудоустройство жителей Северо-Кавказского федерального округа в других регионах Российской Федерации).

По уровню социального развития СКФО занимает последнее место, имея всего 47% душевого производства ВВП от среднероссийского. Уровень жизни населения невысок, все отрасли социальной сферы находятся в упадке. Тяжелая социально-экономическая обстановка задерживает реформирование экономики, хотя должна подталкивать к ускорению.

По уровню развития рыночной инфраструктуры район относится к преуспевающим. Здесь размещается почти 1/8 российских коммерческих банков. Здесь хорошие условия и для высокодоходного государственного предпринимательства.

Для решения проблем СКФО необходимо:

- преимущественное развитие отраслей потребительского рынка – агропромышленного и курортно-рекреационного комплексов;

- восстановление, реконструкция и рост отраслей машиностроения и химической промышленности химического значения;

- подъем нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности и инфраструктуры;

- интенсивное развертывание особо эффективного АПК;

- расширение и укрепление инфраструктуры уникального курортно-рекреационного комплекса;

- реконструкция и развитие транспортного комплекса как «южных ворот» России на Запад;

- укрепление топливно-энергетического хозяйства.

*И. И. Мантикова*  
*студентка*  
*Научный руководитель –*  
*доцент Л. В. Кулешова*

## **ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

Ставропольский край – это деловой, логистический и инвестиционно-привлекательный центр Кавказа. Промышленный комплекс Ставрополя насчитывает свыше четырехсот крупных и средних предприятий. Он обеспечивает четверть валового регионального продукта, 72% краевого экспорта. В крае высоко развита химическая промышленность, машиностроение, электротехническая промышленность, нефтедобывающая, стекольная. Вместе с тем, развивающиеся отрасли продолжают наращивать объемы инновационной составляющей, что делает их конкурентоспособными на общероссийском и мировом рынках.

На территории Ставропольского края созданы шесть региональных индустриальных парков (в городах Невинномысске, Георгиевске, Будённовске, в городе-курорте Железноводске, в посёлке Солнечнодольске и в Труновском районе).

На условиях государственно-частного партнерства с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации реализуется инвестиционный проект «Создание регионального индустриального парка на территории города Невинномысска». Объем бюджетных ассигнований на реализацию указанного проекта составляет 492 млн. рублей – средства федерального бюджета, 60 млн. рублей – средства бюджета Ставропольского края.

По состоянию на конец первого квартала 2011 года зарегистрировано 10 резидентов региональных индустриальных парков края с общей стоимостью заявленных инвестиционных проектов около 10 млрд. рублей.

Планируется разработка дополнительно пяти проектов создания региональных парков в городах Ставрополе, Кисловодске, Нефтекумске, Ипатовском и Александровском муниципальных районах Ставропольского края. Согласовано создание региональных индустриальных парков на территории Шпаковского и Новоалександровского муниципальных районов.

По оценке инвестиционных возможностей потенциальных резидентов на территориях создаваемых парков в период до 2014 года будет реализовано дополнительно около 20-ти инвестиционных проектов, общей стоимостью 55,7 млрд. рублей.

Ставропольский край обладает потенциалом для развития различных сфер и направлений. Перспективой развития Ставропольского края является

развитие рекреационного комплекса. В Ставропольском крае уникальный рекреационный комплекс, представленный в основном санаторно-курортным комплексом КМВ с прекрасными горными ландшафтами, обширной бальнеологической базой, предопределяющий благоприятные возможности для его развития.

В составе Российской Федерации субъект КМВ должен сохранить свои позиции основного региона санаторно-курортного лечения. Отдых в санаториях притягивает до 20% всего потока рекреантов, приходящегося на регионы юга России. Для Северного Кавказа перспективно развитие санаторно-курортного и туристского комплекса КМВ, где одновременно сочетается неповторимость ландшафтов и биоклимата с памятными местами и экскурсионными объектами. Так, можно отметить перспективное развитие предгорной и горной зоны (включая развитие курортно-туристического комплекса в районе горы Юца). Реализация этого приоритета предполагает реконструкцию всей сложившейся системы инфраструктуры. Особое внимание необходимо уделять формированию комплексных туристических маршрутов. В рамках развития санаторно-курортного комплекса КМВ приоритетное внимание должно быть уделено реконструкции и развитию традиционных центров санаторно-курортного лечения: Пятигорск, Кисловодск, Железноводск, Ессентуки, и др., содействие обретения ими эффективной рыночной устойчивости. Ландшафты КМВ перспективны для различных видов спортивного туризма, развитие которого сдерживается неудовлетворительным уровнем технической оснащённости поисково-спасательных служб, отсутствием должной инфраструктуры. В связи с ухудшением экологии в регионах Российской Федерации существует мотивация выбора рекреантами мест отдыха и лечения. Северо-Кавказский федеральный округ (с его многочисленными заповедниками и национальными парками, слабо преобразованными человеком горными ландшафтами, обширной сельской периферией) способен стать перспективным регионом экологического туризма.

Предпринимаются меры по укреплению и развитию туристско-рекреационного кластера. За последние несколько лет в крае введено в эксплуатацию 14 объектов туристско-рекреационного комплекса. Создана база инвестиционных проектов курортно-рекреационной, торгово-развлекательной, жилой и логистической направленности. Часть из этих проектов предложена для включения в Федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)». Государственная поддержка на реализацию инвестпроектов в сфере туризма оказана 7 субъектам туристско-рекреационного комплекса Ставропольского края, что позволило дополнительно привлечь в экономику края 677 млн. рублей льготных кредитных ресурсов. В регионе КМВ за счет строительства и реконструкции объектов размещения номерной фонд санаторно-курортного и гостиничного комплексов в 2011 году увеличился на 1764 места.

Как результат, общий объем услуг, оказанных санаторно-курортными учреждениями, гостиничными предприятиями и туристскими компаниями Ставропольского края, в 2011 году составил более 10 млрд. рублей, что превышает показатели 2009 года на 6%. В 1 квартале 2012 года туристский поток в регион КМВ составил свыше 150 тыс. человек, что превышает показатели 2011 года на 15,7%.

Следует отметить, что минэкономразвития края занимается созданием серьёзных, системных предпосылок для развития края в будущем. Значимым инструментом поддержки деловой активности в крае, запуска новых производств, формирования современной инженерной и социальной инфраструктуры станет реализация разработанной государственной Программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

В крае необходимо создать благоприятный инвестиционный климат, т.е. совокупность социальных, экономических, организационных, правовых, политических и социокультурных предпосылок, предопределяющих привлекательность, целесообразность и эффективность инвестирования в санаторно-курортную систему.

Наиболее успешными мерами улучшения инвестиционного климата можно считать:

- благоприятная административная среда;
- максимальное сокращение сроков начала и реализации инвестиционного проекта, от момента первого контакта с инвестором до момента выхода на проектную мощность;
- помощь в финансировании инвестиционных проектов;
- налоговое стимулирование инвестиций;
- создание готовых «промышленных площадок», обеспечивающих для инвестора доступность земли и инфраструктуры.

Сопрягая вышеизложенные данные, можно утверждать, что Ставропольский край имеет благоприятное сочетание рекреационных и туристских ресурсов, что немаловажно для экономической деятельности региона.

*Для заметок*

*Научное издание*

**СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ,  
ПОСВЯЩЕННЫХ ДНЮ РОССИЙСКОЙ НАУКИ  
(Ставрополь, 8 февраля 2013 г.)**

Подписано в печать 15.03.2013г. Формат 60x84 1/16  
Бумага офисная. Гарнитура «Times». Печать ризография.  
Тираж 100 экз. Заказ № 417

Отпечатано в типографии Ставропольского филиала  
Краснодарского университета МВД России.  
355000, г. Ставрополь, пр-т Кулакова, 43.