

**Учредитель:**  
**АНО ВО «Московский институт государственного управления и права»**

**ISSN 2074-9201**



Решением Президиума Российской  
Академии естественных наук  
от 17 сентября 2007 года  
«Вестник Академии права и управления»  
награжден Почетной  
серебряной медалью В.И. Вернадского



Решением Президиума Российской  
Академии естественных наук  
от 17 марта 2010 года  
«Вестник Академии права и управления»  
награжден Почетной  
серебряной медалью А.С. Попова

**ВЕСТНИК**  
**АКАДЕМИИ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ**  
**№ 4 (53)**  
**2018**

Журнал включен

в Перечень российских рецензируемых научных журналов ВАК

Тексты статей размещены в Научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU

**12+**

## Редакционный совет

### Председатель:

**Пузанов Ю.П.**, кандидат юридических наук, профессор, действительный член Европейской академии естественных наук, президент Московского института государственного управления и права;

**Ахамер Гилберт**, доктор наук, член Австрийской Академии наук (Институт экономической географии), профессор Университета Грац, профессор Университета Зальцбурга, профессор Австрийского института прикладных наук, профессор Университета Челло (Вена), Университета Кремс, эксперт Европейской комиссии по вопросам образования, науки и экологии, соредактор и член редакционных советов в международных научных журналах (*Springer, Emerald, IGI Global, Inderscience, BRICS*), Вена, Австрия.

### Члены редакционного совета:

#### 08.00.00 Экономические науки

**Рагулина Ю.В.**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства Федерального научного центра аграрной экономики и социального развития сельских территорий;

**Салихов Б.В.**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и менеджмента Российского государственного университета им. А.Н. Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство.);

**Солодуха П.В.**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры, декан экономического факультета Российского государственного социального университета;

**Шкодинский С.В.**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Московского государственного областного университета.

#### 12.00.00 Юридические науки

**Агапов П.В.**, доктор юридических наук, доцент, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

**Бажанов С.В.**, доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

**Гаврилов Б.Я.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации;

**Дорская А.А.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права юридического факультета Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена;

**Кузнецов П.У.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права Уральского государственного юридического университета;

**Минбалеев А.В.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и административное право», заместитель директора по научной работе Юридического института Южно-Уральского государственного университета;

**Нарутто С.В.**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

**Пашенцев Д.А.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета;

**Полякова Т.А.**, доктор юридических наук, доцент, заведующая сектором Информационного права Института государства и права Российской академии наук;

**Радько Т.Н.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации;

**Тарасов А.М.**, доктор юридических наук, профессор, советник в отделе Главного территориального управления Администрации Президента РФ, заслуженный юрист Российской Федерации.

### Зарубежные члены редакционного совета:

**Анил Сарвал**, доктор наук, профессор Пенджабского университета (г. Чандigarh, Индия);

**Дэвид Рейнольдс**, доктор наук, действительный член Британской академии наук, профессор истории Колледжа Христа в Кембридже, почетный профессор Колледжа Далвич, Университетов Кембриджа и Гарварда, Небраски, Оклахомы, Нихон (Токио) и По (Париж). С октября 2013 г. возглавляет исторический факультет в Кембридже;

**Мкртумян А.Ю.**, заслуженный юрист Республики Армения, доктор юридических наук, председатель Кассационного Суда Республики Армения;

**Пол Смит**, доктор наук, профессор Университета Претории, Южная Африка (ЮАР);

**Уоррен Кимбол**, доктор наук, почетный профессор исторического факультета Колледжа искусств и наук Рутгерс, профессор Университета Кембриджа;

**Ю Синода**, доктор наук, профессор права Университета Хокусэй-Гакуэн, г. Саппоро (Япония).

### Эксперты:

**Меськов В.С.**, доктор философских наук, профессор кафедры педагогики Высшей школы образования, профессор кафедры теологии филологического факультета, директор Учебно-научного центра Междисциплинарных проблем образования и когнитивистики Московского педагогического государственного университета;

**Тихонов А.В.**, доктор социологических наук, профессор, действительный член Российской Академии социальных наук, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии РАН;

**Шеремет И.А.**, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой «Информационная безопасность» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент РАН, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса.

### Редакционная коллегия:

**Главный редактор: Золотарев В.А.**, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, почетный профессор Военного университета Министерства обороны России, президент Ассоциации историков Второй Мировой войны, действительный государственный советник РФ 1-го класса, заместитель Генерального директора Международного биографического центра от России (Великобритания, Кембридж), действительный член Итальянской академии экономики и социальных наук, почетный доктор Нью-Йоркского Университета; почетный член Западноевропейской академии науки и культуры

**Зам. главного редактора: Шкурко Н.М.**, кандидат психологических наук, заслуженный работник высшей школы, консультант АНО ВО «Московский институт государственного управления и права»

**Директор Научно-издательского центра: Чеботарев В.Е.**, кандидат экономических наук, доцент

**Технический редактор: Савеличев М.Ю.**

**Корректор: Игнашина А.А.**

**Establisher:**  
**ANO HE «Moscow Institute of Public Administration and Law»**

**ISSN 2074-9201 Vestnik Akademii prava i upravleniâ**



By decision of the Presidium of Academy  
for Natural Sciences of the Russian Federation  
from September 17, 2007 «The Bulletin of  
Academy of Law and Management» is awarded with  
V.I. Vernadsky's Honourable silver medal



By decision of the Presidium of Academy  
for Natural Sciences of the Russian Federation  
from March 17, 2010 «The Bulletin of  
Academy of Law and Management» is awarded with  
A.S. Popov's Honourable silver medal

# **BULLETIN**

## **OF ACADEMY OF LAW AND MANAGEMENT**

### **№ 4 (53)**

#### **2018**

By the decision of the Higher Commission on Attestation Ministry of Education  
and Science of the Russian Federation. The magazine has been put  
on the «List of the front-line reviewing scientific magazines and printing editions,  
where chief scientific results of dissertation researches, pretending to get  
an academic degree, doctor or candidate of sciences, must be published»

«Bulletin of Academy of Law and Management» is included  
in the Russian Science Citation Index (Rints, in Russian), a bibliographic database  
of scientific publications in Russian at the academic periodicals, based  
at the eLIBRARY.RU website platform of the Russian Scientific Electronic Library

## Editorial Board

### Chairman:

**Puzanov Y.P.**, PhD in Law, Professor, Full Member of the European Academy for Natural Sciences,

President of the Moscow Institute of Public Administration and Law

**Ahamer Gilbert**, PhD, Member of the Austrian Academy of Sciences (the Institute of Economic Geography), professor of Graz University, professor of Salzburg University, professor of the Austrian Institute of Applied Sciences, professor of Cello University (Vienna), Krems University, expert of the European Commission for Education, Science and Environment, co-editor and member of editorial boards at the international scientific journals (Springer, Emerald, IGI Global, Inderscience, BRICS), Vienna, Austria.

### Members of Editorial Board:

#### 08.00.00 Economic sciences:

**Ragulina Yu.**, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the all-Russian Research Institute of Agricultural Economics of the Federal Research Center of Agrarian Economy and Social Development of Rural Areas;

**Salikhov B.**, Doctor of Economics, Professor, Professor of Chair of Economics and World Business of the Moscow State Linguistic University, Professor of the Moscow Witte University, Retired Colonel;

**Solodukha P.**, Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Dean of the Faculty of Economics of the Russian State Social University;

**Shkodinskiy S.**, Doctor of Economics, Professor, Head of Chair of Economic Theory of the Moscow Region State University.

#### 12.00.00 Sciences of Law:

**Agapov P.**, Doctor of Law, Associate Professor, Senior Counselor of Justice, Leading Researcher of the Department of Issues of Public Prosecutor's Supervision and Consolidation of Legality in the Matter of Federal Security, Interethnic Relations and Counteracting Extremism of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation;

**Bazhanov S.**, Doctor of Law, Professor, Senior Counselor of Justice, Leading Researcher of the Department of Issues of Public Prosecutor's Supervision and Consolidation of Legality in the Matter of Economy of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation;

**Dorskaya A.**, Doctor of Law, Professor, Head of Chair of International Law of the Russian State Pedagogical University of A. Herzen (Saint-Petersburg);

**Gavrilov B.**, Doctor of Law, Professor, Head of Chair of International Law of the Law Faculty of the Russian State Pedagogical University of A. Herzen;

**Kuznetsov P.**, Doctor of Law, Professor, Head of Chair of Information Law of the Ural State Law University;

**Minbaleev A.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Chair "Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law", Deputy Director for Science of the Law Institute of the South-Ural State University;

**Narutto S.**, Doctor of Law, Professor of Chair of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL);

**Pashentsev D.**, Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Theory and History of State and Law of the Moscow City University;

**Polyakova T.**, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Information Law Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;

**Rad'ko T.**, Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Theory of State and Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation;

**Tarasov A.**, Doctor of Law, Professor, Advisor in the Department of the Main Territorial Administration of the Presidential Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation.

### Foreign Members of Editorial Board

**Anil Sarwal**, PhD, professor of the Punjab University (Chandigarh, India);

**David Reynolds**, Full Member of the British Academy of Sciences, Professor of History in Christ College of Cambridge, Honored Professor of Dulwich College, Cambridge and Harvard Universities, Nebraska, Oklahoma, Nihon (Tokyo), Po (Paris). From October of 2013 he heads the History Faculty at Cambridge;

**Mkrtumyan A.**, Honored Lawyer of the Republic of Armenia, Doctor of Law, Chairman of Court of Cassation of the Republic of Armenia;

**Paul Smit**, PhD, professor of the University of Pretoria, South Africa (RSA);

**Warren Kimbol**, Honored Professor of Historic Faculty of the Rutgers College of Arts and Sciences, Professor of Cambridge University;

**Yu Sinoda**, Professor of Law of Khokusay-Gakuan University, Sapporo city (Japan).

### Expert members:

**Mes'kov V.**, Doctor of Philosophy, Professor of Chair of Pedagogy of the Higher School of Education, Professor of Chair of Theology of the Faculty of Philology, Director of Educational-Scientific Center of Interdisciplinary Issues of Education and Cognitive Science of the Moscow Pedagogical State University;

**Sheremet I.**, Doctor of Technical Sciences, Professor, Head of the Chair "Information safety" of Financial University under the Government of the Russian Federation, Full State Counselor of the Russian Federation of the 3<sup>rd</sup> Class;

**Tikhonov A.**, Doctor of Sociology, Professor, Full Member of Russian Academy of Humane Sciences, Head of the Center of Sociology of Management and Social Technologies ISRAS.

### Editorial Board

**Editor-in chief: Zolotarev V.**, Doctor of Law, Doctor of History, Professor, Professor of Lomonosov Moscow State University, Honorary Professor of the Military University of the Russian Ministry of Defense, President of the Association of the Second World War Historians, Full State Counselor of the Russian Federation of the 1<sup>st</sup> Class, Deputy Director General of the International Biographical Center from Russia (United Kingdom, Cambridge), Full Member of the Italian Academy of Economics and Social Sciences, Honorary Doctor of New York University, Honorary Member of the Western European Academy of Science and Culture

**Deputy Chief Editor: Shkurko N.**, PhD in Psychology, Honorary Figure of the Russian Higher Education, Consultant of Autonomous Nonprofit Organization for Higher Education "Moscow Institute of Public Administration and Law"

**Director of scientific-publishing center: Chebotarev V.**, PhD in Economics, Associate Professor

**Make-up Editor: Savelichev M.**

**Proofreader: Ignashina A.**

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

<b>Выпханова Г.В.</b> ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ ЛЕЧЕБНЫХ РЕСУРСОВ, ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ И КУРОРТОВ .....	9
<b>Бажанов С.В.</b> НАДЗОР И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КАК ПАРА КОНКУРИРУЮЩИХ ПРОКУРОРСКИХ ФУНКЦИЙ .....	19
<b>Чеботарева А.А.</b> АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ .....	28
<b>Бодров Н.Ф.</b> К ВОПРОСУ О ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ .....	32
<b>Кривцов О.Ф., Курдюков С.И.</b> ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСЧИСЛЕНИЯ И УПЛАТЫ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ .....	39
<b>Борисов А.В.</b> ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	46
<b>Альбертян А.П., Сапаров С.М.</b> ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ «УЧАСТОК НЕДР» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И США .....	51
<b>Волчанская А.Н., Худяков А.В.</b> ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕР ОРГАНИЗАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В ПОСТРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1917-1941 ГГ.) .....	56
<b>Суденко В.Е.</b> ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕСТУПНЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ: СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	63
<b>Эфендиев Т.С.</b> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ .....	70
<b>Беспалько В.Г., Жданов С.П.</b> УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ВОСПРЕпятСТВОВАНИЮ УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ УЧАСТНИКАМИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА .....	74
<b>Тихомиров С.Н.</b> ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ .....	79
<b>Васильев И.А., Дорский А.А., Синицына Н.И., Шабалина Е.А., Шмигельская Н.А.</b> ИНТЕРПРЕТАЦИЯ СПОРТИВНЫМ АРБИТРАЖНЫМ СУДОМ (CAS) НОРМ РЕГЛАМЕНТА ФИФА ПО СТАТУСУ И ПЕРЕХОДАМ ФУТБОЛИСТОВ, УСЛОВИЙ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ КЛУБОМ И СПОРТСМЕНОМ В ЦЕЛЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ИЛИ ЛЮБИТЕЛЬСКОГО СТАТУСА .....	87
<b>Старостина Ю.В.</b> ГЕНЕЗИС СООТНОШЕНИЯ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ .....	96
<b>Смирнов М.А.</b> ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА МЕТРОПОЛИТЕНАХ .....	100

**Климова А.О.**

ВЫДЕЛ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО ВЫСОКОСКОРОСТНЫХ  
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ МАГИСТРАЛЕЙ..... 105

## **ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ**

**Новиков В.Г.**

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ УРОВНЯ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ..... 111

**Рыкова И.Н., Шкодинский С.В.**

ПРИОРИТЕТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ ..... 117

**Гребеник В.В., Головецкий Н.Я.**

ЭВОЛЮЦИЯ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ ..... 124

**Коваленко Н.В., Чекунов А.С.**

ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОМЫШЛЕННОГО ЭКСПОРТА..... 131

# CONTENTS

## THEORY AND PRACTICE OF SCIENCE OF LAW

<b>Vypkhanova G.</b> PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF USE AND PROTECTION OF THERAPEUTIC NATURAL RESOURCES, THERAPEUTIC-RECREATIONAL AREAS AND RESORTS.....	9
<b>Bazhanov S.</b> SUPERVISION AND CRIMINAL PROSECUTION AS A PART OF COMPETING PROSECUTORIAL FUNCTIONS.....	19
<b>Chebotareva A.</b> ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF INFORMATION-PSYCHOLOGICAL SAFETY OF THE PERSONALITY .....	28
<b>Bodrov N.</b> REVISITING APPLICATION PRACTICE OF THE LEGISLATION ON COUNTERACTION TO EXTREMISM ON THE INTERNET NETWORK.....	32
<b>Krivtsov O., Kurdyukov S.</b> ISSUES AND PROSPECTS OF COMPUTATION AND PAYMENT OF TAX ON PROPERTY OF NATURAL ENTITIES .....	39
<b>Borisov A.</b> THE MAIN DIRECTIONS OF ENSURING TRANSPORT SECURITY.....	46
<b>Al'bertyan A., Saparov S.</b> THE LEGAL CONCEPT "SUBSOIL PLOT" UNDER THE LEGISLATION OF RUSSIA AND THE USA.....	51
<b>Volchanskaya A., Khudyakov A.</b> LEGAL AND HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION OF ANTICORRUPTION LEGISLATION AND MEASURES OF AN ORGANIZATIONAL NATURE IN THE POST-REVOLUTIONARY PERIOD OF CREATION OF RUSSIAN STATEHOOD (1917-1941) .....	56
<b>Sudenko V.</b> ORGANIZED CRIMINAL GROUPS: STRUCTURE AND ORGANIZATION OF CRIMINAL ACTIVITIES .....	63
<b>Efendiev T.</b> TOPICAL ISSUES OF REPRESENTATION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS.....	70
<b>Bespal'ko V., Zhdanov S.</b> CRIMINALLY-LEGAL COUNTERACTION AGAINST THE OBSTRUCTION OF ESTABLISHMENT OF TRUTH BY PARTIES TO A CRIMINAL PROCEEDING.....	74
<b>Tikhomirov S.</b> THE ISSUE OF NORMATIVE REGULATION OF INTERNATIONAL NATURAL DISASTER RESPONSE .....	79
<b>Vasil'ev I., Dorskiy A., Sinitsina N., Shabalina E., Shmigel'skaya N.</b> THE INTERPRETATION BY THE COURT OF ARBITRATION FOR SPORT (CAS) WITH THE FIFA REGULATIONS ON THE STATUS AND TRANSFER OF PLAYERS, CONDITIONS OF AGREEMENTS BETWEEN THE CLUB AND A FOOTBALLER FOR DEFINITION OF THE PLAYER'S STATUS.....	87
<b>Starostina Yu.</b> GENESIS OF THE RELATION OF FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGIOUS FREEDOM .....	96
<b>Smirnov M.</b> THE ISSUES OF NORMATIVE LEGAL REGULATION OF MATTERS OF DETERMINING THE STAFF NUMBER OF UNITS OF THE SERVICE OF PUBLIC ORDER PROTECTION OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES ON UNDERGROUNDS .....	100

<b>Klimova A.</b> ESTABLISHED LAND PLOTS FOR CONSTRUCTION OF HIGH-SPEED RAILWAY LINES.....	<b>105</b>
---	------------

## **ISSUES OF ECONOMICS AND MANAGEMENT**

<b>Novikov V.</b> METHODICAL ELEMENTS OF LEVEL ASSESSMENT OF RURAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN REGIONS .....	<b>111</b>
<b>Rykova I., Shkodinskiy S.</b> PRIORITIES OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF THE SAMARA REGION .....	<b>117</b>
<b>Grebenik V., Golovetskiy N.</b> EVOLUTION AND CONCEPTUAL ISSUES OF FINANCIAL-ECONOMIC SECURITY PROVISION OF RUSSIA.....	<b>124</b>
<b>Kovalenko N., Chekunov A.</b> SUPPORT FOR NATIONAL INDUSTRIAL EXPORTS.....	<b>131</b>



УДК 349

**Выпханова Г.В.,**доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

## ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ ЛЕЧЕБНЫХ РЕСУРСОВ, ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ И КУРОРТОВ<sup>1</sup>

*В статье рассматриваются проблемы доктринального определения принципов использования и охраны природных лечебных ресурсов, обеспечения правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также их легального закрепления в законодательстве. Показаны недостаточная исследованность этих вопросов в научной литературе, выявлено преимущественно медико-социальное и экономическое содержание принципов развития санаторно-курортной области. Комплексный характер отношений, возникающих в данной сфере, требует системного межотраслевого подхода при определении принципов. Проведен анализ принципов, легализованных в экологическом, земельном, другом природоресурсном законодательстве, градостроительном, санитарно-эпидемиологическом и иных отраслях законодательства, составляющих основу правового регулирования использования и охраны окружающей среды и ее отдельных компонентов, различных природных ресурсов, находящихся на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Обоснована необходимость определения и закрепления в Федеральном законе «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» принципов устойчивого и комплексного развития территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов; участия граждан и их объединений в принятии решений, связанных с созданием, функционированием и прекращением существования таких территорий; приоритета охраны природных лечебных ресурсов; приоритета охраны здоровья человека. Эти принципы будут способствовать системному формированию правовой политики в курортной сфере, рациональному и эффективному использованию лечебных природных ресурсов, развитию лечебно-оздоровительных местностей, курортов и курортных регионов.*

**Ключевые слова:** принципы, государственная политика, санаторно-курортное дело, курорты, лечебно-оздоровительные местности, лечебные природные ресурсы, земельное право, устойчивое развитие, ландшафтный подход

**Vypkhanova G.,**Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Environmental and Natural Resource Law  
of Moscow State Law University named after O. Kutafin

## PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF USE AND PROTECTION OF THERAPEUTIC NATURAL RESOURCES, THERAPEUTIC-RECREATIONAL AREAS AND RESORTS

*The article deals with the issues of the doctrinal definition of the principles of using and protecting therapeutic natural resources, ensuring the legal regime of therapeutic-recreational areas and resorts, as well as their legal consolidation in legislation. The insufficient study of these issues in the scientific literature, as well as the predominantly medico-social and economic content of the principles of the development of the sanatorium-resort area, is shown. The complex nature of relations arising in this area requires a system-wide inter-sectoral approach in defining principles. The analysis of the principles legalized in environmental, land, other natural resource legislation, urban planning, sanitary-epidemiological and other branches of legislation that form the basis of legal regulation of the use and protection of the environment and its individual components, various natural resources located on the territory of therapeutic-recreational areas and resorts. The necessity of defining and consoli-*

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс и в рамках выполнения государственного контракта от 31 мая 2018 г. № 108/ОК на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований по теме: «Подходы к совершенствованию правового регулирования охраны и использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов», заключенного между Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина».

*dating the principles of sustainable and integrated development of the territory of therapeutic-recreational areas and resorts in the Federal Law "On natural healing resources, therapeutic-recreational areas and resorts" is substantiated; the participation of citizens and their associations in making decisions related to their creation, functioning and cessation of existence; priority of protection of therapeutic natural resources; human health priority. These principles will contribute to the systemic formation of legal policy in the resort sector, the rational and effective use of therapeutic natural resources, the development of therapeutic-recreational areas, resorts and resort regions.*

**Keywords:** principles, state policy, sanatorium and resort business, resorts, therapeutic-recreational areas, therapeutic natural resources, land law, sustainable development, landscape approach

Вопрос о принципах обеспечения правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение для оптимизации правового регулирования отношений в данной сфере на современном этапе их развития, совершенствования федерального и регионального законодательства, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, формирования единообразной правоприменительной практики, в том числе при рассмотрении судами возникающих споров.

В научной литературе эти вопросы практически не исследованы. Специалистами в области медицины и здравоохранения при рассмотрении принципов государственной политики развития курортного дела России определяется стратегическая цель в данной области – разработка и проведение комплекса мероприятий, направленных на сохранение потенциала курортной сферы, формирование современного курортного комплекса, способного решать как медико-социальные задачи обеспечения доступности населения к эффективному санаторно-курортному лечению, так и экономические проблемы, связанные с развитием курортного дела в стране [1]. В данной научной позиции явно прослеживается медико-социальная и экономическая направленность не только стратегии, но и принципов развития курортной области.

М.Е. Бабич при анализе различных стратегий, концепций, прогнозов и федеральных целевых программ, из которых складываются принципы и цели регулирования режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей, приходит к выводу, что в этих документах курорты рассматриваются только как туристический или рекреационный ресурс, а не как самостоятельный природный комплекс, нуждающийся в охране [2. С. 110].

Между тем комплексный характер отношений, возникающих по поводу природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и

курортов, требует системного межотраслевого подхода при определении принципов. Правовые, организационные, экономические и социальные основы санаторно-курортной деятельности, принципы государственной политики в области курортного дела в Российской Федерации и олимпийского движения России регулируются законодательством о здравоохранении. Принципы же государственной политики, направленной на установление правовых основ, порядок рационального использования и охраны природных лечебных ресурсов, эколого-правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов – предмет регулирования экологического и природоресурсного законодательства. При этом принципы в области курортологии, входящей традиционно в область здравоохранения, санитарно-эпидемиологические принципы должны сочетаться с принципами экосистемного развития, включающие экологические и природоресурсные принципы.

Санаторно-курортное дело в России традиционно является составной частью государственной политики и важным разделом национальной системы здравоохранения, позволяющим целенаправленно и эффективно осуществлять профилактику заболеваний и восстановительное лечение больных, проводить их реабилитацию. Организация санаторно-курортной помощи основана на принципах профилактической и реабилитационной направленности, этапности и преемственности между амбулаторно-поликлиническими, стационарными и санаторно-курортными учреждениями, специализации оказываемой помощи.

Основы санаторно-курортное дело как составной части российской системы здравоохранения заложены Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», содержащим основные принципы, в числе которых можно выделить соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий, приоритет профилактики в сфере ох-

раны здоровья [3]. Эти и другие принципы, имеющие важное значение совершенствования правового обеспечения существующей санаторно-курортной системы в России, имеют конституционные основы. В первую очередь это конституционная норма о высшей ценности человека, его прав и свобод и обязанности его признания государством (ст. 2 Конституции РФ). Соответственно в Законе на первом месте закреплён принцип соблюдения прав и их государственных гарантий. Остальные принципы в некоторой степени развивают положения указанного принципа как главного, стержневого для всех основополагающих идей в сфере охраны здоровья граждан.

Конкретная детализация содержания предусмотренных Законом принципов отражает и государственную политику в области здравоохранения. Так, принцип приоритета профилактических мероприятий в сфере охраны здоровья граждан и при оказании медицинской помощи характеризует переход от системы здравоохранения, направленной преимущественно на лечение заболеваний, к системе охраны здоровья граждан, основанной на приоритете здорового образа жизни, повышении функциональных возможностей организма и профилактике заболеваний, в том числе посредством санаторно-курортного лечения.

Официальная статистика свидетельствует о стабильной численности санаторно-курортных организаций. По данным Росстата, их число в 2016 году составило 1830 (2173 – 2005 г., 1945 – 2010 г., 1840 – 2013 г., 1905 – 2014 г., 1878 – 215 г.). В том числе: санатории в 2016 г. – 1277 (1297 – 2005 г., 1273 – 2010 г., 1210 – 2013 г., 1289 – 2014 г., 1287 – 2015 г.), санатории-профилактории в 2016 г. – 529 (851 – 2005 г., 656 – 2010 г., 612 – 213 г., 597 – 2014 г., 568 – 2015 г.) [4. С. 106].

Для эффективного развития курортной сферы необходимы не только качественные санаторно-курортные услуги, создание современной инфраструктуры, но и наличие природных лечебных ресурсов, являющихся основой лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Курорты России располагают практически всеми известными в мире типами лечебных минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных факторов, в том числе не имеющих аналогов в мире, ресурсы которых обеспечивают существующую потребность и перспективу развития курортного комплекса. Природные лечебные ресурсы используются не только для лечения, но также для отдыха населения, в том числе в сфере туризма, особенно экологического туризма.

Только на территории курортного региона КМВ, характеризующейся сравнительно небольшой территорией, сосредоточено около 40 разновидностей лечебных, лечебно-столовых, столовых минеральных вод и уникальная лечебная грязь Тамбукан-

ского озера. Благодаря двухвековому изучению гидроминеральная база КМВ пополнилась новыми типами минеральных вод: радоновые, йодоромистые, железистые, кремниевые, горько-солёные. В соответствии с принятой в России классификаций в регионе КМВ обнаружены следующие их группы: – минеральные воды, действие которых определяется ионным составом и минерализацией; – углекислые воды; – сероводородные воды; – углекисло-сероводородные воды; – железистые воды; – йодобромистые борные воды; – радоновые воды. Минеральные воды, добываемые на территории Кавказских Минеральных Вод, по своим лечебным свойствам пригодны и используются: горячие минеральные воды – для внутреннего применения, питьевого лечения, ингаляций, для ванн и лечебных бассейнов; теплые и холодные минеральные воды – только для питьевого лечения; холодные метано-азотные хлоридно-гидрокарбонатно-натриевые воды для питьевого лечения и ингаляций; радоновые воды – при заболеваниях опорно-двигательного аппарата; сердечно-сосудистой, эндокринной и нервной систем, кожи, органов пищеварения, гинекологических заболеваниях. Общего количества гидроминеральных ресурсов вполне достаточно не только для обеспечения современной потребности курортно-санаторного комплекса и 50 заводов розлива, расположенных в этом регионе, но и для их значительного развития. В Ставропольском крае, в районе КМВ, расположено одно из уникальных по качеству лечебной грязи Тамбуканское месторождение. На территории края известно еще два грязеобразующих озера: Солёное и Кумагорское, с неутвержденными запасами, на базе Кумагорских источников [5].

Наличие на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов природных лечебных ресурсов, необходимость поддержания в их границах благоприятного состояния окружающей среды, а также на смежных территориях соответственно обуславливает необходимость определения принципов охраны и рационального использования для формирования и реализации государственной политики в сфере курортного дела, учитывающего экологические требования, обеспечения правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов на основе концепций устойчивого развития, экосистемного и ландшафтного подходов, на необходимость применения которых указывалось в научной литературе [6].

Такие концептуальные подходы будут способствовать созданию эффективной сферы санаторно-курортного лечения и отдыха, а также решению многочисленных проблем, сопровождающих ее развитие, имеющих социальный, экономический, экологический, организационный и правовой характер.

Как отмечается, например, в Стратегии социально-экономического развития Северокавказско-

го федерального округа до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 №1485-р, в настоящее время большинство санаторно-курортных организаций используются как базы отдыха и не соответствуют требованиям оказания санаторно-курортного лечения, имеют место факты строительства коттеджей, бензоколонок и других объектов, несвойственных курортному региону, а также факты непродуманного и несогласованного городского и курортного строительства, приводящего к чрезмерным нагрузкам на коммуникации, нехватке питьевой воды и иным аварийным ситуациям [7].

Среди основных проблем, с которыми на данном этапе сталкивается развитие курортного дела в Российской Федерации, выделяются следующие:

- недостаточное законодательное и нормативное правовое обеспечение санаторно-курортной деятельности;
- сложившаяся диспропорция между потребностью в санаторно-курортном лечении и отсутствием возможности приобретения путевок из-за их высокой стоимости и низкой платежеспособности населения;
- сокращение финансирования расходов на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей за счет средств обязательного социального страхования;
- ухудшающаяся материально-техническая база санаторно-курортных учреждений из-за недостаточности финансирования из федерального и местных бюджетов;
- недостаточный уровень развития инфраструктуры курортов и невысокий уровень обслуживания в ряде здравниц;
- урбанизация и перенаселение курортных местностей, чему способствует возросшая миграция населения;
- полулегальный и нелегальный захват участков и территорий курортных местностей, непродуманное и несогласованное городское и курортное строительство, приводящие к запредельным нагрузкам на коммуникации, нехватке питьевой воды, отказам системы канализации и другим аварийным ситуациям;
- отсутствие четкого механизма функционирования здравниц в условиях рыночной экономики и благоприятных условий для привлечения инвестиций в развитие курортного комплекса;
- отсутствие широкой государственной рекламы и системы информирования населения о преимуществах лечения на российских курортах и одновременная активная реклама некоторыми средствами массовой информации зарубежных курортов и мест отдыха;
- ослабление контроля за использованием природных лечебных ресурсов, приводящее к нерациональному расходованию ценнейших месторождений

минеральных вод и лечебных грязей, уменьшению их применения в практике работы санаторно-курортных организаций;

- значительное сокращение проведения научно-исследовательских и производственных работ в области разведки и использования природных лечебных ресурсов, разработки и внедрения в практику современного технологического оборудования, новых методик диагностики, лечения и оздоровления в санаторно-курортных условиях;
  - отсутствие эффективной системы обеспечения научных исследований по разработке современных технологий лечебно-профилактического применения природных факторов и механизмов их внедрения в практику здравоохранения;
  - недостаточная подготовка и переподготовка кадров на основе новых образовательных программ с современным научно-методическим обеспечением [8].
- В числе проблемных вопросов правового обеспечения курортной сферы является отсутствие системного подхода при выработке и законодательном закреплении принципов, составляющих основу правового режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

Правовые основы реализации данного подхода не столько заложены, сколько декларированы в Федеральном законе от 23 февраля 1995 г. №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» [9], который как следует из преамбулы, определяет принципы государственной политики и регулирует отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации. Однако специальной статьи, закрепляющей такие принципы, Закон не содержит.

В качестве основополагающего начала, имеющего ключевое значение для определения таких принципов, следует назвать закрепление в преамбуле Закона положения, согласно которому природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся соответственно к особо охраняемым объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите.

Данное положение базируется на положениях ст. 9 Конституции РФ, в ч. 1 которой закреплено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Конституционный Суд уточнил понятие «народы, проживающие на соответствующей территории» как всего многонационального народа Российской Федерации [10], подчеркнув

тем самым законность интереса населения в рациональном использовании и охране природных ресурсов на территории страны вне зависимости от места проживания.

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей.

На данной конституционной норме основан также базовый принцип земельного законодательства – учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю (пп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ [11]).

На территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов расположены не только земля, но и другие природные ресурсы, в том числе лечебные, используемые при осуществлении санаторно-курортной деятельности, которые одновременно являются компонентами окружающей среды, требующими охраны. При этом Законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» закреплено право государственной собственности на природные лечебные ресурсы, владение, пользование и распоряжение которыми находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 9).

Указанный принцип в научной литературе правомерно выделяется его в числе принципов, предусмотренных Земельным кодексом РФ, обеспечивающих охрану земли как части окружающей природ-

ной среды, а также охрану природных экологических систем [12. С. 47]. Принцип учета значения земли и других природных ресурсов, в том числе лечебных, как основы жизни и деятельности граждан, проживающих либо находящихся на соответствующей лечебно-оздоровительной либо курортной территории, тесным образом взаимосвязан с другим конституционным принципом, закрепленным в ст. 42 Конституции РФ, предусматривающим право каждого право на благоприятную окружающую среду. Только при соблюдении данного конституционного принципа может быть обеспечено качество предоставляемых гражданам санаторно-курортных услуг с использованием природных лечебных ресурсов, находящихся на территории соответствующего курорта, курортного региона, лечебно-оздоровительной местности, отвечающим установленным экологическим и санитарно-эпидемиологическим нормативам, а также благоприятное состояние окружающей среды.

В ст. 8 Федерального закона от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [13] закреплено право граждан на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. Поскольку среда обитания согласно ст. 1 Закона определяется как совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека, курортная область имеет непосредственное отношение к созданию условий по реализации данного права.

В числе основных принципов охраны окружающей среды, предусмотренных ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [14], также выделены принципы соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, которые должны соблюдаться в курортной сфере, поскольку санаторно-курортное лечение направлено на восстановление и компенсацию нарушенных функций организма с применением природных лечебных ресурсов и факторов (минеральные воды, лечебные грязи, климат и т.д.). В данной статье закреплен также принцип охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Реализация данного принципа в полной мере должна обеспечиваться на территории лечебно-оздоровительных местностях и курортах в отношении всех природных ресурсов, в том числе имеющих лечебные свойства.

Действующей редакцией Закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» закреплен статус лечебно-оздо-

ровительных местностей и курортов как особо охраняемой территории, что соответствует выделению их земель в составе земель особо охраняемых территорий и объектов (гл. XVII Земельного кодекса РФ), которые являются одной из категорий земель (ст. 7 Земельного кодекса РФ). Категория земель особо охраняемых территорий и объектов не является однородной и включает в себя несколько субкатегорий, в том числе: особо охраняемых природных территорий (включая лечебно-оздоровительные местности и курорты); природоохранного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения; иных особо ценных земель (п. 2 ст. 94 Земельного кодекса РФ).

Тем самым на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов обеспечивается реализация закрепленного Земельным кодексом РФ принципа деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п.1 ст. 1 Кодекса).

Необходимость соблюдения данного принципа особо актуализируется в случае придания статуса курортов городам, земли которых, с одной стороны, относятся к землям населенных пунктов как самостоятельной категории земель, а, с другой, – при их использовании должен соблюдаться ограничительный режим, установленный для курортов и лечебно-оздоровительных местностей, заключающийся в установлении округов санитарной (горно-санитарной) охраны, которые согласно ст. 105 Земельного кодекса РФ относятся к видам зон с особыми условиями использования территорий.

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны обеспечивают особый правовой режим территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов посредством установления специальных требований хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающих защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Такие требования конкретизируются применительно к выделяемым в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны зон в соответствии со ст. 16 Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Одновременно округа санитарной (горно-санитарной) охраны зон подпадают под предусмотренный гл. XIX Земельного кодекса РФ правовой режим зон с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются, в частности, в целях защиты жизни и здоровья граждан; охраны окружаю-

щей среды, в том числе защиты и сохранения природных лечебных ресурсов, предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Принцип зонирования, установленный Земельным кодексом, в основе которого лежит учет естественно-природных особенностей территории, ее эколого- и природоресурсной емкости, следует отличать от градостроительного зонирования, являющегося правовой мерой градостроительного законодательства. Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ [15], градостроительное зонирование представляет собой зонирование территорий муниципальных образований (муниципальных районов, поселений, городских округов) в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, которыми в пределах границ соответствующей территориальной зоны устанавливаются требования к земельным участкам (виды разрешенного использования, размеры), пространства над и под их поверхностью, включая объекты капитального строительства (предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции), ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Тем самым в градостроительном зонировании, ориентированном на застройку территории, не содержится экосистемного и природоресурсного подходов, которые необходимо применять на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов при их развитии, в том числе строительства объектов санаторно-курортной инфраструктуры.

Выделение земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов в составе земель особо охраняемых территорий и объектов обуславливает применение для их правового режима такого принципа, закрепленного в Земельном кодексе, как принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий (пп. 6 п. 1 ст. 1 Кодекса).

Соблюдение данного принципа означает, что земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов должны использоваться по целевому назна-

чению – для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения на основе имеющихся природных лечебных ресурсов.

Осуществление деятельности на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов должно основываться на экологических принципах, включая:

- презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;

- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов;

- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружа-

ющую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов;

- др. принципы, предусмотренные Федеральным законом «об охране окружающей среды», положения иных законодательных актов экологического, природоресурсного, санитарно-эпидемиологического законодательства.

Таким образом, в экологическом, земельном, другом природоресурсном законодательстве, градостроительном, санитарно-эпидемиологическом и иных отраслях законодательства закреплены принципы, составляющие основу правового регулирования использования и охраны окружающей среды и ее отдельных компонентов, различных природных ресурсов, находящихся на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов, в том числе обладающих лечебными свойствами. Необходимо обеспечить сочетания принципов в сфере курортологии, относящейся к области здравоохранения, с принципами экосистемного развития, в том числе экологическими и санитарно-эпидемиологическими, а также согласованными с принципами градостроительной деятельности, обеспечивающими территориальное развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов и собственно инфраструктурными объектами – зданиями и сооружениями и др. объектами лечебно-оздоровительной инфраструктуры.

Кроме того отсутствие системности и множественность норм экологического, природоресурсного, санитарно-эпидемиологического, градостроительного и др. отраслей законодательства, содержащих принципы, в соответствии с положениями которых должно строиться правовое регулирование общественных отношений, возникающих в том числе в курортной сфере, актуализирует вопрос определения и установления в Федеральном законе «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» правовых основ обеспечения охраны и рационального использования природных лечебных ресурсов, соблюдения режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

Такие принципы наряду с принципами, содержащимися в других отраслях законодательства, должны служить основой правовой политики в данной области общественных отношений, характеризующихся противоречивостью базовых целевых ориентиров и показателей развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, социальными и экологическими интересами.

Методологической базой для определения принципа, обеспечивающего достижение баланса между этими интересами, является концепция устой-

чивого развития. На ее основе определен и получил легальное закрепление в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

В Земельном кодексе РФ установлен принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы (пп. 10 п. 1 ст. 1 Кодекса). Этот принцип приобретает особое значение при определении правового режима земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, на территории которых находятся земельные, другие природные ресурсы, обладающие в том числе лечебными свойствами. Как справедливо отмечается в научной литературе, обеспечение принципа дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, предполагающего совокупный учет природных, социальных и экономических факторов, является актуальным направлением развития земельного законодательства. Особое значение этот процесс приобретает при определении уникального правового режима земель курортов, содержание которого предопределено использованием специфических средств правового регулирования отношений по их использованию и охране, а именно дозволений и запретов [16. С. 9],

Для развития территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов на основе концептуальных подходов устойчивого развития определяющее значение имеют также закрепленные Градостроительным кодексом РФ принципы: обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

При этом «устойчивое развитие территорий» как следует из понятия, предусмотренного в ст. 1 Кодекса, определяется как «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений» п. 3 ст. 1).

Вышеприведенные положения позволяют сформулировать принцип сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных интересов при осуществлении санаторно-курортной

деятельности в целях обеспечения устойчивого развития территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Не менее важное значение для обеспечения устойчивого развития имеет принцип комплексного развития территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов на основе учета экологических требований, природоресурсной емкости территории, включая наличия природных лечебных ресурсов. Его реализация должна осуществляться в рамках документов территориального планирования, а также зонирования, не только градостроительного, ориентированного на цели застройки, в том числе курортных территорий, осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, но и земельного зонирования, имеющего экологическое и санитарно-эпидемиологическое значение, направленного в том числе на сохранение природных лечебных ресурсов.

Достижению баланса между различными интересами способствуют содержащиеся в Законе нормы, обеспечивающие специальный правовой режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, применение которых также направлено на реализацию такого принципа, требующего закрепления в Законе, как приоритет охраны природных лечебных ресурсов, согласно которому их использование должно осуществляться способами, не приводящими к загрязнению, истощению либо иному негативному воздействию на природные ресурсы, обладающие лечебными свойствами, расположенными на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Реализация данного принципа будет способствовать сохранению природных лечебных ресурсов как основы для признания и развития курортных территорий и лечебно-оздоровительных местностей, учет которых осуществляется в процессе ведения предусмотренного Законом государственного реестра.

Аналогичный подход применен при определении содержания предусмотренного Земельным кодексом РФ принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (пп. 2 п. 1 ст. 1 Кодекса).

Не менее важное значение имеет закрепление в Законе принципа приоритета охраны здоровья человека, согласно которому осуществление санаторно-курортной деятельности с использованием природных лечебных ресурсов не должно оказываться нега-



тивное (вредное) воздействие на здоровье человека. Закрепление в Законе такого принципа и его реализация путем возмещения вреда, нанесенного здоровью граждан, будет способствовать предупреждению бесконтрольного либо необоснованного (не основанного на медицинских показаниях) использованию природных лечебных ресурсов в лечебных целях.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека содержится также и в Земельном кодексе РФ, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат (пп. 3 п. 1 ст. 1 Кодекса).

Природные лечебные ресурсы признаются законом государственной собственностью Российской Федерации либо субъектов Федерации. Вопросы владения, пользования и распоряжения этими ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Из норм Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» следует необходимость установления принципа строго целевого использования природных лечебных ресурсов: для лечения и профилактики заболеваний.

Необходимым условием развития территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особенно при решении вопросов их создания и прекращения, является общественное участие.

Принцип общественного участия закреплен во многих законодательных актах, содержащих правовые нормы, относящиеся в том числе в курортной сфере. Закон «Об охране окружающей среды» предусматривает принцип участия граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды.

Земельный кодекс РФ закрепляет принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством (пп. 4 п. 2 ст. 1 Кодекса).

В Градостроительном кодексе РФ содержится принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия (п. 5 ст. 2 Кодекса).

С учетом вышеназванных норм и целей развития курортных территорий в Законе также следует закрепить принцип участия граждан и их объединений в принятии решений, связанных с созданием, функционированием и прекращением существования лечебно-оздоровительной местности или курорта, использованием и охраной находящихся на их территориях природных ресурсов, обладающих в том числе лечебными свойствами.

Изложенные принципы, наряду с принципами, предусмотренными экологическим, природоресурсным, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным и иным законодательством, будут способствовать системному формированию правовой политики в курортной сфере, рациональному и эффективному использованию природных ресурсов, в том числе лечебных, находящихся на территории лечебно-оздоровительной местности, курорта или курортного региона.

#### Список литературы

1. *Никитин М.В., Мелехин О.Ю.* Принципы государственной политики развития курортного дела России (правовые аспекты) // *Медицинское право.* 2018. №5. С. 50-53.
2. *Бабич М.Е.* Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2017. №3. С. 103-110.
3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // *Свод законов РФ.* 2011. №48. Ст. 6724.
4. *Здравоохранение в России.* 2017: Стат.сб. / Росстат. М., 2017.
5. Государственный доклад «О состоянии окружающей среды и природопользовании в Ставропольском крае в 2016 году» // <http://www.mpr26.ru> (дата обращения: 25 октября 2018 г.).
6. *Выпханова Г.В.* Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // *Lex russica.* 2016. №6. С. 119-131.
7. Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. №1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северокавказского федерального округа до 2025 года» // *Свод законов РФ.* 2010. №40. Ст. 5107.
8. *Жданович Т.Г., Шевченко О.А.* Комментарий к Федеральному закону от 23 февраля 1995 года №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (постатейный) // *СПС КонсультантПлюс.* 2007.

9. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Свод законов РФ. 1995. № 9. Ст. 713.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. №8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. №4. 2004.
11. Земельный кодекс от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // Свод законов РФ. 2001. №44. Ст. 4147.
12. Волков Г.А. Принципы земельного права как важнейший элемент эколого-правового механизма (в развитие идей В.В. Петрова) // Экологическое право. 2009. №2(3). Специальный выпуск.
13. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Свод законов РФ. 1999. №14. Ст. 1650.
14. Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Свод законов РФ. 2002. №14. Ст. 1650.
15. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // Свод законов РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 16.
16. Грыда Э.А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. 2017. №6. С. 9-12.

#### Reference list

1. Nikitin M., Melekhin O. Principles of state policy of development of resort business in Russia (legal aspects) // Medical law. 2018. №5. P. 50-53.
2. Babich M. Strategic planning of development of resorts of the Russian Federation // Property relations in the Russian Federation. 2017. №3. P. 103-110.
3. Federal Law of 21<sup>st</sup> of November, 2011 №323-FL "On the basis of health protection in the Russian Federation" // Code of Laws of the Russian Federation. 2011. №48. Art. 6724.
4. Healthcare in Russia. 2017: Statistical book / Rosstat. M., 2017.
5. State report "On the state of the environment and nature management in the Stavropol region in 2016" // <http://www.mpr26.ru> (date of address: 25<sup>th</sup> of October, 2018).
6. Vypkhanova G. Conceptual bases of improvement of the legislation on medical and recreational areas and resorts // Lex russica. 2016. №6. P. 119-131.
7. Order of the Government of the Russian Federation of 6<sup>th</sup> of September, 2010 №1485-O "On approval of the Strategy of socio-economic development of the North Caucasus Federal district until 2025" // Code of Laws of the Russian Federation. 2010. №40. Art. 5107.
8. Zhdanovich T., Shevchenko O. Comment to the Federal Law of 23<sup>rd</sup> of February, 1995 №26-FL "On natural medicinal resources, therapeutic areas and resorts" (article) // Reference Legal System ConsultantPlus. 2007.
9. Federal Law of 23<sup>rd</sup> of February, 1995 №26-FL "On natural medicinal resources, therapeutic areas and resorts" // Code of Laws of the Russian Federation. 1995. №9. Art. 713.
10. The Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23<sup>rd</sup> of April, 2004 №8-D // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. №4. 2004.
11. Land Code of 25<sup>th</sup> of October, 2001 №136-FL // Code of Laws of the Russian Federation. 2001. №44. Art. 4147.
12. Volkov G. Principles of land law as the most important element of the ecological and legal mechanism (in the development of V. Petrov's ideas) // Environmental law. 2009. №2 (3). Special edition.
13. Federal Law of 30<sup>th</sup> of March, 1999 №52-FL "On sanitary and epidemiological welfare of the population" // Code of Laws of the Russian Federation. 1999. №14. Art. 1650.
14. Federal Law of 10<sup>th</sup> of January, 2002 №7-FL "On environmental protection" // Code of Laws of the Russian Federation. 2002. №14. Art. 1650.
15. Town-planning Code of the Russian Federation of 29<sup>th</sup> of December, 2004 №190-FL // Code of Laws of the Russian Federation. 2005. №1 (part 1). Art. 16.
16. Gryda E. Acquisition of private ownership of land plots in resort settlements: Permits and prohibitions // Environmental law. 2017. №6. P. 9-12.

УДК 343.123

**Бажанов С.В.,**

доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств,  
старший советник юстиции в отставке

## НАДЗОР И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КАК ПАРА КОНКУРИРУЮЩИХ ПРОКУРОРСКИХ ФУНКЦИЙ

*В настоящей статье делается краткий анализ истории становления и развития в Российской Федерации института прокурорского надзора, подлежащего, как представляется её автору, скорейшему восстановлению (с учетом опыта прошлых лет). В своих суждениях на заявленную тему автор статьи отталкивается от имевшего место на заре советской власти двойственного «надзора» со стороны прокуратуры и суда за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Он высказывается категорически против повторения подобной ошибки в нынешней прокурорской надзорной деятельности, обстоятельно доказывая несостоятельность действующего нормативного правового регулирования, порождающего во взаимоотношениях участников уголовного процесса со стороны обвинения чрезмерный бюрократизм и волокиту, совершенно неприемлемые при производстве по уголовным делам.*

*Не менее пристальное внимание автор статьи уделяет нездоровой конкуренции двух пропагандируемых ныне некоторыми авторами, но объективно взаимоисключающих друг друга прокурорских функций – надзора и уголовного преследования (и даже руководства оным). Полемизируя с учеными, пишущими об этом в юридической литературе, он в конструктивном, но, вместе с тем, корректном виде доказывает свою правоту в части, касающейся оправданности реанимации прокурорского надзора в пику новоявленной форме «судебного присутствия» в досудебных стадиях уголовного процесса.*

*Не оставлены без обсуждения и такие сомнительные достижения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, как его текущая зависимость от норм международного и конституционного права, поскольку провозглашение приоритета последних перед нормами УПК РФ, далеко не лучшим образом сказывается на эффективности современной правоохранительной деятельности в целом.*

*Главная мысль, проходящая «красной строкой» в представляемой на обсуждение читающей аудитории публикации, сводится к неизбежности возвращения российской правовой системы к положительно зарекомендовавшему себя в прошлом прокурорскому надзору и неприемлемости попыток его искусственного смешения (отождествления) с такими навязываемыми ныне функциями как прокурорское уголовное преследование и прокурорское руководство уголовным преследованием.*

**Ключевые слова:** прокурор, надзор, уголовное преследование, уголовный процесс, преступление

**Bazhanov S.,**

Doctor of Law, Professor, Academician of the Petrovskaya Academy of Sciences and Arts,  
Senior Counselor of Justice in Retirement

## SUPERVISION AND CRIMINAL PROSECUTION AS A PART OF COMPETING PROSECUTORIAL FUNCTIONS

*This article provides a brief analysis of the history of the establishment and development in the Russian Federation of the institute of prosecutorial supervision, which, as it seems to its author, is subject to the earliest possible recovery (taking into account past experience). In the judgments on the stated topic, the article author is repelled by the dual «oversight» of the prosecutor's office and the court over the procedural activities of the preliminary investigation bodies at the dawn of Soviet power. He strongly opposes the repetition of such a mistake in the current prosecutorial supervisory activity, substantively proving the inconsistency of the current regulatory framework, which causes excessive red tape and red tape in the relations between the participants of the criminal process, which is completely unacceptable during criminal process.*

*The article author pays no less attention to the unhealthy competition of the two currently proclaimed by some authors, but objectively mutually exclusive prosecutorial functions – supervision and criminal prosecution (and even the leadership thereof).*

*While arguing with scientists writing about this in legal literature, he constructively, but at the same time, corrects, proves his point as regards the justification for resuscitation of prosecutorial supervision in peak of the newly appeared form of «judicial presence» in the pre-trial stages of the criminal process.*

*Such dubious achievements of the criminal-procedural legislation of the Russian Federation as its current dependence on international and constitutional law have not been left without discussion, since the declaration of the latter's priority by the norms of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation does not in the best way affect the effectiveness of modern law enforcement in general.*

*The main idea, passing the «red line» into the publication submitted for discussion by the reading audience, comes down to the inevitability of the return of the Russian legal system to the prosecutor's supervision that has positively proven itself in the past and the unacceptability of attempts at its artificial mixing (identification) with such functions as the prosecutor's prosecution and management of criminal prosecution.*

**Keywords:** attorney, supervision, criminal prosecution, criminal process, offence

Одним из заметных событий последнего времени, ознаменовавшим собой возрождение в российской правовой системе прокурорского надзора, стала II Международная научно-практическая конференция «Прокуратура: вчера, сегодня, завтра», проходившая в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 7 октября 2016 г.

В Резолюции, принятой по её окончании, было отмечено, что вопреки прогнозам одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.91 №1801-1 Концепции судебной реформы в РСФСР о постепенном сворачивании надзорной функции прокуратуры до необходимого минимума и скором её отмирании, именно данная отрасль прокурорской деятельности за последние четверть века получила новые импульсы развития, что объясняется характером складывающихся в государстве правоотношений и возникновением новых угроз состоянию законности [35].

Подобный реверанс устроителей названного мероприятия в сторону охаянного некогда направления прокурорской надзорной практики стал возможным вследствие одолевших их, видимо, воспоминаний о контраргументах противников заменившего её (эту практику) судебного контроля. В концентрированном, хотя и не в завершённом виде, они были очерчены в юридической литературе тех перестроечных лет:

- судебный контроль не свойственен российскому уголовному процессу, относящемуся к процессу континентального типа;
- в досудебном производстве нет места самостоятельности;
- суд не способен справляться с большим объемом дополнительных (новых) обязанностей;
- судебный контроль негативно сказывается на самостоятельности следователей и прокуроров, парализуя следствие;

- судебный контроль ставит под сомнение беспристрастность суда при рассмотрении им уголовного дела по существу, поскольку связывает его с ранее принятым в ходе предварительного расследования решением;

- суд не в состоянии оперативно решать сложнейшие процессуальные вопросы дознания и предварительного следствия [30, с. 123, 124].

В настоящей статье её автор не намерен подвергать сомнениям получившие некогда серьезную законодательную поддержку воззрения адептов судебного контроля на якобы устаревшее к тому времени (по их убеждениям) направление прокурорской деятельности (надзор). О необходимости его сохранения в пику «судебному присутствию» в досудебных стадиях уголовного процесса он неоднократно выступал и ранее [19, с. 88-91].

Стремление сторонников судебного контроля к умалению традиционной функции прокуратуры смогло возобладать над всеми другими их умонастроениями, по всей видимости, вследствие слепого преклонения перед авторитетом международного права и сопутствующего ему (зарубежного) опыта с тем, чтобы в который уж раз привнести и то, и другое на «родную» почву.

Именно поэтому, надо полагать, эффективность работы правоохранительных органов, оцениваемая в соотношении достигаемых ими результатов с претерпеваемыми в этой связи тратами, всерьез обременяется вторжением в сферу уголовно-процессуального регулирования норм международного и конституционного права. Есть мнение, что подобные тенденции делают уголовный процесс все более беспомощным [37, с. 23], а его стоимость, добавим от себя, сугубо прозаической, поскольку для создания последней, труд, как известно, желательно затрачивать в общественно-полезной форме.

В своих суждениях об этом российские ученые диаметрально разошлись. Так, например, профессор В.М. Савицкий в предисловии к Комментарию к УПК РСФСР (2000) заявлял о резком возрастании (на тот период времени) роли Конституционного Суда Российской Федерации в проверке конституционности отдельных норм уголовно-процессуального законодательства. Можно без преувеличения сказать, утверждал он, что среди отраслевых законодательных актов, к которым чаще всего приходится обращаться высшей судебной инстанции, на первом месте стоит УПК. И это вполне объяснимо, поскольку УПК РСФСР, принятый в 1960 г., один из самых старых, если не самый старый документ прежнего режима, продолжающий действовать в совершенно новых политических условиях. Он, естественно, отражает вчерашний день и поэтому нуждается в постоянном толковании и корректировке. Кроме того, на основе УПК решаются чрезвычайно острые, болевые для личности вопросы, и всякое промедление, неизбежное при обращении за ответом к законодателю, грозит самыми тяжелыми последствиями. Не сомневаюсь, завершает свою мысль названный ученый, что когда-нибудь позитивное влияние Конституционного Суда Российской Федерации на формирование демократического уголовно-процессуального законодательства станет предметом большого и самостоятельного исследования [29, с. 16].

Несколько иное мнение на данную проблему высказал депутат Государственной Думы Российской Федерации повременного созыва С.С. Босхолов, успевший заметить, что надежды на эффективность новых видов контроля (судебного и конституционного) себя ни в коей мере (уже тогда) не оправдали [22, с. 241].

Правоприменительная же практика, как и любая другая, будучи косной по определению, на протяжении последних десятилетий продолжает «развиваться» в заданном ей направлении, оставаясь безучастной к робким стенаниям отечественных ученых, предпочитающих отдавать дань уважения собственным историческим традициям. А ведь по преобладавшему среди научных авторитетов мнению, еще в 20-е гг. XX в. прокуратура обязывалась осуществлять от имени государства надзор за законностью действий всех без исключения органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций (лиц) путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений [1, 2]. Однако специфика рассматриваемого исторического момента заключалась в двойственности «надзора» за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (со стороны прокуратуры и суда одновременно), объяснявшемся тем, что следователи состояли ранее при суде. Эта административная их зависимость пе-

рерастала в зависимость оперативную, вследствие чего суды и осуществляли «надзор» наряду с прокуратурой. Такое положение создавало параллелизм в работе «заинтересованных» правоохранительных ведомств, порождая неоднозначное отношение к тому, что в юридической литературе тех революционных лет прокламировалось в качестве «руководства уголовным преследованием». В конечном итоге, подобное видение прокурорского участия в уголовно-процессуальных правоотношениях отрицательно сказалось на эффективности борьбы с преступностью – явлении, многократно повторившимся впоследствии [14, с. 11; 20, с. 18, 19].

Сделаны ли выводы из уроков истории и не истощился ли зуд реформаторства в интеллектуальных потугах вновь нарождающихся российских ученых? Думается, что нет, ибо, как и сто лет назад, в досудебных стадиях уголовного процесса продолжает довлеть двойственная опека следователей со стороны прокуратуры и суда, – практика, повторимся, получившая в своё время крайне негативную оценку со стороны маститых советских ученых [16, с. 50, 51].

В Толковом словаре русского языка термин «надзор» определяется как наблюдение с целью присмотра, проверки [33, с. 371], что исключает «на корню» потребность в объяснении неуклюжих попыток современных хулителей прокурорского надзора излишне вольно интерпретировать правовое положение осуществляющего его в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования должностного лица. Особенно в канве искусственно приписываемых ему полномочий по уголовному преследованию и даже руководству оным [17, с. 19-23; 18, с. 24-29].

А ведь в статье 1 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [3] (далее – Закон №2202-1) прямо говорится о том, что прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Данная установка воспринята в отраслевой науке. Так, по мнению В.В. Долежана, признание того, что функции прокуратуры есть виды деятельности, предопределяемые её социальным предназначением, характеризующиеся определенным предметом ведения, направленные на решение соответствующих задач и осуществляемые в пределах предоставленной ей компетенции, позволяет сделать вывод о том, что никаких других функций кроме надзорной у прокуратуры быть не должно [26, с. 75].

Известная доля настойчивости в реанимации прокурорского надзора прослеживается и в различных информационно-аналитических материалах

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, где сквозит не скрываема обеспокоенность центрального аппарата названного ведомства состоянием законности в процессуальной деятельности следователей структурных подразделений Следственного комитета России (далее – СК России) и других правоохранительных органов. Согласно статистике, количество выявляемых здесь прокурорами нарушений, в том числе при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, остаётся весомым. Не удивительно поэтому, что авторы многочисленных научных изысканий последнего времени [15, с. 11-14], специально посвящавшие свои труды прокурорской тематике, всё упорнее выделяли и выделяют в ней преимущественно надзорную составляющую, развивая, таким образом, положения действующего в этой части федерального законодательства:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами (п. 2 ст. 1 Закона №2202-1) [34, с. 3].

Статья 29 Закона №2202-1 провозглашает, что предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие [9, с. 27].

Комментируемое положение нашло развернутое освещение в теории прокурорского надзора, где наличествует мнение, в частности, о том, что объектом отрасли прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия является точное соответствие закону действий, ими совершаемых, а также выносимых актов [28, с. 45]; хотя правильнее было бы говорить не об объекте, а о предмете прокурорского надзора.

Функция надзора находится в непосредственной близости с принципом независимости прокуратуры. Выражается он в обособленном осуществлении ею своих полномочий, исключаяем какие-либо попытки незаконного внешнего воздействия со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений (п. 2 ст. 4 Закона №2202-1) [13, с. 30].

Стремление российского законодателя возродить и в обновленном виде укрепить надзорную функцию прокуратуры прослеживается в Конституции Российской Федерации, в УПК Российской Федерации, а также в иных, как утративших силу (отмененных), так и в действующих, нормативных правовых актах, регламентирующих различные сферы общественных отношений. Достаточно сказать о ст. 38 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [4], ст. 21 Феде-

рального закона от 12.08.1995 №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [6], ст. 7, 10, 33 Федерального закона от 15.07.1995 №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [7] и проч.

Однако в письмах, приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации определенная непоследовательность в отношении к данному вопросу сохраняется. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 05.07.2002 №39 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» [10] прокуроры обязываются организовывать работу таким образом, чтобы их деятельность максимально обеспечивала конечную цель уголовного преследования – изобличение лиц, виновных в совершении преступлений и привлечение их к уголовной ответственности.

Именно поэтому, по всей видимости, И.Я. Кливер и ставит под сомнение необходимость реанимации института общего надзора, в том числе за контролирующими органами. Прокуратура, по его убеждению, должна заниматься «... надзором исключительно в сфере административных и уголовных правонарушений, а так же расследованием преступлений...» [27, с. 5].

Новейшие изменения, внесенные в УПК РФ и в Закон №2202-1, исключают необходимость детального обсуждения процитированной точки зрения, поскольку в постперестроечной юридической литературе прокурорские полномочия в досудебном производстве по уголовным делам обсуждаются, главным образом, с позиций классического (общего) надзора [23, 21, 31].

В качестве примера можно привести высказывание Е.Н. Гринюка, уверенного в том, что, несмотря на корректировки законодательства, роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса остаётся неизменной: как орган надзора он призван следить за тем, чтобы в ходе расследования неуклонно соблюдались конституционные и процессуальные права граждан, чтобы их ограничение осуществлялось только в случаях, предусмотренных законом, и при наличии достаточных к тому оснований [24, с. 219].

Аналогичные, встречающиеся в периодической печати суждения, становятся весьма актуальными вследствие с завидным постоянством выявляемых надзирающими прокурорами нарушений законности в деятельности оперативно-розыскных органов, а также органов дознания и предварительного следствия, практически повсеместно носящих системный характер. На данное обстоятельство обращается внимание в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 №33 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» [12].

Проиллюстрировать складывающуюся в различных регионах Российской Федерации обстановку (в контексте сказанного) может следующий пример.

Прокуратурой Октябрьского района одного из федеральных субъектов в марте 2010 г. по отработанной методике проводилась проверка состояния законности при осуществлении розыска лиц, пропавших без вести. Было установлено, что в ноябре 2009 г. в местные органы внутренних дел поступало заявление об исчезновении некоего гражданина М., по факту чего в возбуждении уголовного дела было отказано (п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ).

В ходе прокурорской проверки выяснилось, что осмотр места происшествия проводился поверхностно; собранные материалы направлялись в Ленинский следственный отдел Следственного управления СК России для возбуждения уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ. Однако решение об этом было принято спустя 30 суток после отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В конечном итоге, преступление было раскрыто, однако его расследование заметно осложнилось, поскольку труп пострадавшего М. был обнаружен по истечении 5 месяцев<sup>1</sup>.

На взгляд профессора Ю.Е. Винокурова, под прокурорским надзором следует понимать специфическую деятельность органов прокуратуры, осуществляемую от имени Российской Федерации и состоящую в проверке точности соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на ее территории. Содержанием прокурорского надзора, полагает он, является выявление фактов несоблюдения Конституции Российской Федерации, нарушения требований законов, установление виновных, принятие мер к их наказанию, а также предупреждению сопутствующих последствий [36, с. 16, 17].

В пользу дальнейшего совершенствования прокурорской надзорной практики выступают также установления п. 6 ст. 35 Закона №2202-1, согласно которому Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле. Однако отмеченная декларация не дублирована в Федеральном конституционном законе от 21.07.1994 №ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» [5], в результате чего, считают В.Н. Авдеев и Д.И. Шелег, страдают интересы укрепления законности и правопорядка [13, с. 6,7].

Неоспоримое преимущество прокурорского надзора в сравнении с судебным контролем выража-

<sup>1</sup> Личный архив автора статьи (Суд ЕАО, 2013).

ется также в потенциальной возможности превентивного выявления в условиях прокурорских проверок фактов волокиты и формализма, недопустимых в досудебных стадиях уголовного процесса. Об этом говорится в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 12.07.2010 №276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» [11].

По сведениям ряда ученых, среди следователей (и прокуроров), осуществлявших расследование (и надзор), а также поддержание государственного обвинения в суде по уголовным делам о преступлениях организованных преступных формирований, в ходе процессуальной деятельности стороны обвинения на досудебном этапе производства по уголовным делам выявлялись следующие типичные нарушения (ошибки):

- решение об окончании следственных действий принималось преждевременно, когда еще не все доказательства были собраны (53,0% респондентов);

- не все ходатайства и жалобы, поступавшие к следователю в период ознакомления с материалами уголовного дела, рассматривались (или рассматривались не в полном объеме) – 51,0%;

- материалы уголовного дела прокурору представлялись не полностью, в не прошитом виде (25,0%);

- в ходе ознакомления обвиняемых и их защитников с материалами уголовного дела незаконно ограничивался их доступ к отдельным томам производства (2,0%);

- незаконно ограничивался доступ обвиняемых и их защитников к ознакомлению с вещественными доказательствами (14,0%);

- незаконно ограничивался доступ обвиняемых и их защитников к ознакомлению с видеоматериалами (8,0%);

- стороне защиты необоснованно отказывалось в снятии копий с материалов уголовного дела (4,0%);

- копии процессуальных документов незаконно изготавливались за счет средств органов предварительного расследования (24,0%) и др. [25, с. 9-13]

Распространенность перечисленных негативных фактов в процессуальной деятельности следователей и в настоящее время в состоянии спровоцировать «серьезные» научные дебаты, предметом которых является феномен так называемого прокурорского руководства уголовным преследованием. О несостоятельности подобного отношения к данной проблеме автор настоящей статьи не единожды выступал в своих прошлых научных публикациях, подвергая критике социальную значимость описываемого неуклюжего прочтения «буквы закона».

В силу изложенного и становится понятной бесперспективность стратегии, ориентированной на ущемление прав надзирающих прокуроров на досудебном этапе производства по уголовным делам, несмотря на то, что апологеты судебного контроля, как и прежде, твердо уверены в том, что при разрешении уголовно-правовых споров только судебное решение может быть окончательным. В тоже время и судьи не застрахованы от ошибок (злоупотреблений), вследствие чего становится значимым, чтобы наблюдение за юридической состоятельностью принимаемых ими решений было не внутриведомственным, а сторонним.

### Список литературы

1. Положение о судостроительстве РСФСР // Собрание указов РСФСР. 1922. №77. Ст. 960.
2. Материалы совещания губернских и областных прокуроров 15-19 июня 1925 г. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1925.
3. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Свод законов Российской Федерации. 1995. №47. Ст. 4472.
4. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №33. Ст. 1316; 1996. №25. Ст. 2964; 1998. №30. Ст. 3613; 2000. №26. Ст. 2730; 2001. №11. Ст.1002; 2002. №52 (ч.1). Ст. 5132.
5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О конституционном суде Российской Федерации» // Свод законов Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.
6. Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Свод законов Российской Федерации. 1995. №33. Ст. 3349.
7. Федеральный закон от 15.07.1995 №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Свод законов Российской Федерации. 1995. №29. Ст. 2759; 1998. №30. Ст. 3613; 2001. №11. Ст. 1002; 2003. №27 (ч.1). Ст. 2700.
8. Федеральный закон от 10.02.1999 №31-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Свод законов Российской Федерации. 1999. №7. Ст. 878.
9. Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации». М.: Ось-89, 2012.
10. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.07.2002 №39 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» // СПС «Консультант Плюс».



11. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.07.2010 №276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. 2010. №10.
12. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 №33 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность. 2015. №11.
13. *Авдеев В.Н., Шелег Д.И.* Прокурорский надзор: курс лекций / под ред. В.Л. Попова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
14. *Бажанов С.В.* Не бросаемся ли в другую крайность? // Законность. 1995. №11.
15. *Бажанов С.В.* Научно-теоретические основы правового положения прокурора в уголовном процессе Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2016. №3 (44).
16. *Бажанов С.В.* Нормативно-правовое регулирование функций прокурора с первых лет советской власти до начала 60-х годов XX века // Российская юстиция. 2016. №11.
17. *Бажанов С.В.* Руководство уголовным преследованием как фантом прокурорских полномочий в стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2016. №23.
18. *Бажанов С.В.* Феномен прокурорского руководства уголовным преследованием с позиций теории управления // Вестник Академии права и управления. 2016. №4(45).
19. *Бажанов С.В.* Смещение функций надзора и уголовного преследования в прокурорской деятельности // Международный журнал «Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики». 2017. №1.
20. *Бажанов С.В.* Прокурор как участник досудебных стадий уголовного процесса: монография. М.: Юрлитинформ, 2017.
21. *Басков В.И., Давыдов В.А., Черменская И.М.* О прокурорах и следователях. М.: Юридическая литература, 1974.
22. *Босхолов С.С.* Основы уголовной политики (конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты). М., 1999.
23. Вопросы прокурорского надзора и предварительного следствия: сборник статей. Николаев, Прокуратура Николаевской области / под общ. ред. М. М. Жуматия, 1970. Вып. 1.
24. *Гринюк Е.Н.* Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса в связи с назначением и производством судебной экспертизы // Теория и практика использования специальных знаний в раскрытии и расследовании преступлений: материалы 50-х Криминалистических чтений 23 октября 2009 г. М.: Академия управления МВД России, 2009. Ч. 1.
25. *Губин С.* Прокурорский надзор и руководство уголовным преследованием по делам о деятельности организованных преступных формирований // Законность. 2012. №6.
26. *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры: дис... доктора юрид. наук. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1991.
27. *Кливер И.Я.* Проблемы и перспективы прокурорского надзора в СССР. За и против // Законность. 1991. №5.
28. *Ковалев М.А.* Прокурорский надзор за обеспечением прав личности при расследовании преступлений. М.: Издательство Московского университета, 1981.
29. Комментарий к УПК РСФСР. 2-ое изд., перераб. и доп. / отв. ред. И.Л. Петрухин, 2000.
30. *Лазарева В.А.* Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие. М.: Юрайт, 2012.
31. *Малов А.А., Буланова Н.В., Парфенова М.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: методические рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008.
32. *Меркушев Н.* Надзор за соблюдением разумных сроков на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. №4.
33. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры; 3-е изд., стереотип. М.: АЗЪ, 1995.
34. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А.Д. Бойков, К.Ф. Скворцов, В.П. Рябцев. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1998.
35. Прокуратура: вчера, сегодня, завтра: программа II Международной научно-практической конференции (7 октября 2016 г.; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации).
36. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум. Издание 5-ое, перераб. и доп. / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Эк.
37. *Томин В.Т., Поляков М.П., Попов А.В.* Очерки теории эффективного уголовного процесса / под ред. В.Т. Томина. Пятигорск, 2000.

#### Reference list

1. Regulations on the judicial system of the RSFSR // Collection of Decrees of the RSFSR. 1922. №77. Art. 960.
2. Proceedings of the meeting of provincial and regional prosecutors June 15-19, 1925 M.: Legal publishing house of the People's Commissariat of Justice of the RSFSR, 1925.

3. Federal Law of 17.01.1992 №2202-1 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Code of Laws of the Russian Federation. 1995. №47. Art. 4472.
4. Law of the Russian Federation of 21.07.1993 №5473-1 "On institutions and agencies executing criminal penalties in the form of imprisonment" // Vedomosti of Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1993. №33. Art. 1316; 1996. №25. Art. 2964; 1998. №30. Art. 3613; 2000. №26. Art. 2730; 2001. №11. Art. 1002; 2002. №52 (part 1). Art. 5132.
5. Federal Constitutional Law of 21.07.1994 №FCL (as amended on 14.12.2015) "On the Constitutional Court of the Russian Federation" // Code of Laws of the Russian Federation. 1994. №13. Art. 1447.
6. Federal Law of 12.08.1995 №144-FL "About operatively-investigative activity" // Code of Laws of the Russian Federation. 1995. №33. Art. 3349.
7. Federal Law of 15.07.1995 №103-FL "On the detention of suspects and accused of committing offences" // Code of Laws of the Russian Federation. 1995. №29. Art. 2759; 1998. №30. Art. 3613; 2001. №11. Art. 1002; 2003. №27 (part. 1). Art. 2700.
8. Federal Law №31-FL of 10.02.1999 (as amended on 22.12.2014) "On amendments and additions to the Federal Law" on the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Code of Laws of the Russian Federation. 1999. №7. Art. 878.
9. Federal Law on the Prosecutor's Office of the Russian Federation. M.: OS'-89, 2012.
10. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 05.07.2002 №39 "On the organization of prosecutorial supervision over the legality of criminal prosecution in the pre-trial stage" // Legal Reference System "Consultant Plus".
11. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 12.07.2010 №276 "On the organization of prosecutorial supervision over the execution of the requirements of the law on compliance with a reasonable time at the pre-trial stages of criminal procedure" // Legality. 2010. №10.
12. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 15.02.2011 №33 "On strengthening of prosecutorial supervision over the execution of laws in the implementation of operational-investigative activities" // Legality. 2015. №11.
13. *Avdeev V., Sheleg D.* Prosecutorial supervision: Course of lectures / under the editorship of V. Popov. M: EMTS GUK Ministry of Internal Affairs of Russia, 2004.
14. *Bazhanov S.* Do not rush to the other extreme? // Legality. 1995. №11.
15. *Bazhanov S.* Scientific-theoretical basis of the legal position of the Prosecutor in the criminal process of the Russian Federation // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2016. №3 (44).
16. *Bazhanov S.* Normative-legal regulation of the functions of the Prosecutor from the first years of Soviet power to the beginning of 60-ies of XX century // Russian justice. 2016. №11.
17. *Bazhanov S.* Management of criminal prosecution as a phantom of prosecutorial powers at the stage of preliminary investigation // Russian investigator. 2016. №23.
18. *Bazhanov S.* The phenomenon of prosecutorial management of criminal prosecution from the standpoint of management theory // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2016. №4 (45).
19. *Bazhanov S.* Mixing the functions of supervision and criminal prosecution in prosecutorial activities // International Journal "Criminal procedure: Issues of theory and practice". 2017. №1.
20. *Bazhanov S.* Prosecutor as a participant of the pre-trial stages of the criminal process: Monograph. M.: Yurlitinform, 2017.
21. *Baskov V., Davydov V., Chermenskaya I.* About prosecutors and investigators. M.: Yuridicheskaya Literatura, 1974.
22. *Boskholov S.* Fundamentals of criminal policy (constitutional, criminological, criminal law and information aspects). M., 1999.
23. Issues of prosecutorial supervision and preliminary investigation: Clection of articles. Nikolaev, the Prosecutor of the Nikolaev area / Under the general editorship of M. Zhumatiya, 1970. Vol. 1.
24. *Grinyuk E.* The role of the Prosecutor in ensuring the rights of participants in criminal procedure in connection with the appointment and production of forensic examination // Theory and practice of the use of special knowledge in the disclosure and investigation of offences: Proceedings 50 forensic readings of October 23, 2009 M.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2009. Part 1.
25. *Gubin S.* Prosecutorial supervision and management of criminal prosecution in cases on the activities of organized criminal groups // Legality. 2012. №6.
26. *Dolezhan V.* The issue of competences of the Prosecutor's office: Thesis of Doctor of Law. M.: Research Institute for Strengthening Law and Order at the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 1991.
27. *Kliver I.* Issues and prospects of prosecutorial supervision in the USSR. Pros and cons // Legality. 1991. №5.
28. *Kovalev M.* Prosecutorial supervision of ensuring the rights of the individual in the investigation of offences. M.: Moscow University Press, 1981.
29. The commentary to the RSFSR Code of Criminal Procedure. 2<sup>nd</sup> edition, Revised and enlarged edition / Executive editor I. Petrukhin, 2000.
30. *Lazareva V.* The Prosecutor in the criminal process: Textbook. M.: Yurayt, 2012.
31. *Malova A., Bulanova N., Parfenova M.* Prosecutorial supervision of execution of laws by agencies of inquiry and preliminary investigation at reception, registration and permission of messages on crimes: Methodical recommendations. M.: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2008.

32. *Merkushev N.* Supervision of observance of reasonable terms at the stage of initiation of criminal procedure // *Legality*. 2013. №4.
33. *Ozhegov S., Shvedova N.* Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions / Russian Academy of Sciences.; The Russian Fund of Culture, 3<sup>rd</sup> edition, stereotype. M.: AZ, 1995.
34. Issues of development of the legal status of the Russian Prosecutor's Office (in transition) / A. Boykov, K. Skvortsov, V. Ryabtsev. M.: Research Institute for Strengthening Law and Order at the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 1998.
35. Prosecutor's Office: yesterday, today, tomorrow: Program of the II International scientific-practical conference (October 7, 2016; Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation).
36. Prosecutorial supervision: Course of lectures and workshop. Edition 5<sup>th</sup>, Revised and enlarged / Under the editorship of Yu. Vinokurov. M: EK.
37. *Tomin V., Polyakov M., Popov A.* Essays on the theory of effective criminal process / Under the editorship of V. Tomin. Pyatigorsk, 2000.

УДК 349:681

**Чеботарева А.А.,**

кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Российского университета транспорта (МИИТ)

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ

*В статье подчеркивается актуальность привлечения внимания к повышению роли административно-правового обеспечения информационно-психологической безопасности личности. Анализируется действующее административное законодательство, и формулируются предложения, направленные на поиск административно-правовых средств и методов, адекватных проблемам обеспечения информационно-психологической безопасности личности. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности личности понимается как комплекс правил, связанных с хранением, использованием, передачей, распространением и защитой информации, относящейся к различным видам информационных ресурсов, а также правил-норм об административной ответственности. Предлагается организационно-правовое решение проблемы защиты личности от оскорблений в сети Интернет (распространении порочащих материалов) за счет усиления административно-правовой ответственности.*

**Ключевые слова:** информационно-психологическая безопасность личности, административно-правовое обеспечение, вызовы и угрозы информационно-психологической безопасности, информационная среда

**Chebotareva A.,**

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of Russian University of Transport (MIIT)

## ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF INFORMATION-PSYCHOLOGICAL SAFETY OF THE PERSONALITY

*The article emphasizes the relevance of drawing attention to the mainstreaming administrative-legal support of information-psychological safety of the personality. The article author analyzes the current administrative legislation, and formulates proposals aimed at finding administrative-legal means and methods, appropriating to the issues of information-psychological safety of the personality. Administrative-legal support of information-psychological safety of the personality is understood as a set of rules related to the storing, using, transferring, disseminating and protecting information, related to various types of information resources, as well as rules-norms on administrative responsibility. There is offered the organizational-legal solution of the issue of protection of the personality from insults on the Internet network (circulation of abusive materials) through harsher of the administrative-legal responsibility.*

**Keywords:** information-psychological safety of personality, administrative-legal support, challenges and threats to information-psychological safety, information environment

Межотраслевой комплексный характер института правового обеспечения информационной безопасности личности предопределяется тем, что правовые нормы, направленные на обеспечение информационной безопасности личности, содержатся в различных отраслях законодательства – не только информационном, но также конституционном,

гражданском, трудовом, уголовном, экологическом, муниципальном, избирательном, финансовом, налоговом, банковском, гражданском, административном и уголовном процессуальном, арбитражном процессуальном, административном судопроизводстве.

В целом правовое обеспечение информационной безопасности личности рассматривается автором

как компонент (составляющая) правового обеспечения информационной безопасности, а именно как совокупность нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти, правоприменительной практики, основных положений документов стратегического планирования, направленных на создание условий для реализации субъективного права личности на безопасность от внутренних и внешних угроз в информационной сфере в условиях глобального информационного общества [9].

Однако природа личности и широта ее интересов в информационной сфере позволяют выделять и характеризовать информационно-психологическую безопасность личности как составляющую в целом ее информационной безопасности.

Для характера правового обеспечения информационно-психологической безопасности личности в условиях современных вызовов и угроз очевидны как неполнота охвата правовым регулированием соответствующих отношений, наличие проявлений вызовов и угроз информационно-психологической безопасности личности, неэффективность применяемых как административно-правовых, так и уголовно-правовых механизмов противодействия им; пробелы и противоречия в нормативном правовом обеспечении, а также проблемы правоприменительной практики.

Заметим, в литературе справедливо подчеркивается психологический аспект проблем информационной безопасности. Приводятся данные о том, что «у лиц, длительное время посвящающих просмотру фильмов, поиску информации в сети Интернет, общению в социальных сетях, отмечается высокая тревожность, а тревожная личность более подвержена манипуляциям сознания, поскольку обладает повышенной лабильностью (от лат. *labilis* – «неустойчивый», «скользящий») правого полушария головного мозга. В результате развивается благодатная среда для навязывания этой личности определенных образов, информации, ослабляется критическое отношение личности к воспринимаемым сведениям» [8,20].

Безусловно, в современном глобальном информационном обществе на психику действуют «многообразные информационные факторы, препятствующие или затрудняющие формирование и функционирование адекватной информационно-ориентировочной основы социального поведения человека, а также адекватной системы его субъективных отношений к окружающему миру и самому себе» [4, 33].

Определенный научный интерес представляет позиция законодателя относительно категории «благоприятная информационная среда», ее характеристик.

В свою очередь, безопасность информационной среды – безусловно, идеальная характеристика, и к состоянию безопасности такая среда должна

стремиться, чтобы создавать максимально комфортные условия для участников информационных отношений, условия для целостного развития личности в глобальном информационном обществе.

В условиях новых вызовов и угроз, трансграничности глобального информационного общества актуальность научных правовых проблем и поиск новых способов противодействия информационно-психологическому, деструктивному воздействию определяются задачами правового обеспечения информационной безопасности личности.

Классифицируя виды и формы угроз безопасности личности в глобальном информационном обществе с учетом различных оснований, прежде всего, обнаруживаем, что принципиально важное значение имеет цель, преследуемая источником той или иной угрозы. Только по одному этому критерию можно выделить угрозы, преследующие цели: а) воздействия на сознание личности, на ее психологическое состояние; б) оказания деструктивного, наносящего вред влияния на здоровье личности (к примеру, путем распространения запрещенных к обращению лекарственных средств и т.п.); в) овладения личной информацией, в том числе – с целью использования ее в противоправных целях; г) распространения идеологии терроризма, радикальных идей в сети Интернет; д) воздействия на половую неприкосновенность и половую свободу личности; е) финансового мошенничества, ж) развития антиобщественных стереотипов поведения и т.д.

Информационно-психологическое воздействие, как процесс целенаправленного производства и распространения информации, оказывающей влияние на психику личности, может приобретать как положительный, так и отрицательный характер. Ряд исследователей к разновидностям такого воздействия относят психологическое и пропагандистское воздействие [6, 83].

В ряду опасностей психологического воздействия – так называемые инфологемы, под которыми понимают ложную, искаженную или неполную информацию, представляющую реальные события идеологическими мифами, политическими пропагандистскими измышлениями... Инфологемы способны к расширенному самовоспроизводству, самоумножению...» [6, 84].

Безусловно, инфологемы деструктивны и способны нанести реальный вред психике, формируя не имеющую ничего общего с реальной картину мира.

К особенностям большей части социально-политических инфологем относят ксенофобию, ненависть к чужому, стремление найти врага, виновника своих бед и т.п.

Возникновение новых вызовов и угроз в информационной сфере связаны также и с проявлени-

ями терроризма, распространением в сети Интернет материалов экстремистской направленности, информационно-психологического воздействия, примером которого могут выступать радикальные действия в сети, выражающиеся в угрозах или призывах применения насилия, и вызывающие у конкретного человека страх за свою личную безопасность, а также преступностью с использованием новейших информационных технологий.

В условиях глобального информационного общества приобретает весомую значимость самоидентификация личности, ее самоопределение. Проиллюстрируем это утверждение на примере одной из составляющих самоопределения личности – сексуальной. В одном из Постановлений [2] Конституционный Суд РФ при анализе вопроса административной ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, выразившуюся в распространении информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям, акцентирует внимание на вопросах сексуального самоопределения личности.

К числу норм, направленных на правовое обеспечение информационной безопасности личности, относится, например, норма Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, определяющая в качестве административного правонарушения «разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей» (Ст. 13.14 КоАП РФ).

Нормы административного законодательства, регулируя многообразие информационных правоотношений, указывают и на другие административные правонарушения: отказ в предоставлении информации (Ст. 5.39 КоАП РФ), нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (Ст. 13.11 КоАП РФ), нарушение правил защиты информации (Ст. 13.12.), незаконная деятельность в области защиты информации (Ст. 13.13), непредставление сведений (информации) (Ст. 19.7 КоАП РФ).

Обширная судебная практика свидетельствует об актуальности проблем правового обеспечения

информационно-психологической безопасности личности. Так, из материалов дела, рассматриваемого Верховным Судом Российской Федерации [2], следует, что основанием для привлечения Ивановой М.В., являющейся главным редактором газеты «Якутск вечерний», к административной ответственности на основании нормы Ст. 13.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях послужили изложенные в обжалуемых актах выводы о том, что в статье «Сотрудник ФСБ извинился перед пенсионером», опубликованной в выпуске газеты от 07.07.2017 №26 (1179), ею было допущено распространение персональных данных С. (фамилия, имя, место работы, звание) в отсутствие на то согласия последнего.

Делая вывод о наличии в деянии главного редактора газеты «Якутск вечерний» Ивановой М.В. состава вменяемого административного правонарушения мировой судья, помимо прочего, счел, что в рассматриваемом случае публикация персональных данных, позволяющих идентифицировать личность героя упомянутой публикации с детальным описанием обстоятельств происшествия и его личными взаимоотношениями с другим лицом, посягает на гарантированное статьей 23 Конституции Российской Федерации право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, а также нарушает требование статьи 24 Конституции Российской Федерации о том, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

В целом административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности личности складывается как из комплекса правил, связанных с хранением, использованием, передачей, распространением и защитой информации, относящейся к различным видам информационных ресурсов, так и из норм об административной ответственности. Требуется развитие научно-методологическое обоснование административно-правовых составов правонарушений в области связи и информации, непосредственно связанных с решением вопроса правового обеспечения информационно-психологической безопасности личности.

Автор исследования разделяет точку зрения А.В. Остроушко и А.А. Букалорова [7, 1174] о целесообразности разработки мер административной и уголовной ответственности к лицам, размещающим в сети Интернет порочащую граждан информацию.

Так, по мнению автора, организационно-правовое решение проблемы защиты личности от оскорблений в сети Интернет (распространении порочащих материалов) возможно в виде усиления административно-правовой ответственности за счет ре-

дакции части 2 Ст. 5.61 и определения объективной стороны данного административного правонарушения как «Оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, а также распространенном в сети «Интернет».

Неслучайно исследователями уже указывалось на неуклонное повышение роли административно-правового обеспечения информационной безопасности в правоохранительной сфере государственно-

го управления по мере развития процессов информатизации [5, 44].

Актуален поиск административно-правовых средств (преимуществ, ограничений, исключений) и методов (убеждения, принуждения, установления прямых и косвенных запретов, ограничений, обязанностей, применения мер административной ответственности за правонарушения, предупреждение) как механизма административно-правового обеспечения информационно-психологической безопасности личности.

#### **Список литературы**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1 (ч. 1).
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.09.2014 №24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // Вестник Конституционного Суда РФ. №6. 2014.
3. Постановление Верховного Суда РФ от 28.06.2018 №74-АД18-11 // Документ опубликован не был.
4. *Грачев Г.В.* Информационно-психологическая безопасность личности: проблема и возможности формирования социально-психологической защиты // Проблемы информационно-психологической безопасности: сборник статей и материалов конференции. М., 1996. С. 33.
5. *Загузов Г.В.* Административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности и защиты информации в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. №5. С. 44-47.
6. Информационная безопасность и защита информации: учеб. Пособие для студентов высш. учеб. заведения / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под. ред. С.А. Клейменова. 3-е изд., стер. М.: Издательский центр «Академия», 2008. С. 83.
7. *Остроушко А.В., Букалеров А.А.* О необходимости разработки мер административной и уголовной ответственности к лицам, размещающим в сети Интернет порочащую граждан информацию // Административное и муниципальное право. 2015. №11. С. 1174-1177.
8. *Федотова Ю.Г.* Формы и виды участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства, не связанные с включением в состав военной организации государства // Современное право. 2016. №2. С. 18-30.
9. *Чеботарева А.А.* Правовое обеспечение информационной безопасности личности в глобальном информационном обществе // Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, Институт государства и права РАН, 2017.

#### **Reference list**

1. Code of the Russian Federation on Administrative Offences of 30.12.2001 №195-FL // Collection of legislation of the Russian Federation. 07.01.2002. №1 (Part 1).
2. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23.09.2014 №24-P "On the case of check of constitutionality of Part 1 of the Article 6.21 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses in connection with the complaint of citizens of N. Alekseeva, Ya. Evtushenko and D. Isakov" // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. №6. 2014.
3. Resolution of the Supreme Court of 28.06.2018 №74-AD-18-11 // The Document was not published.
4. *Grachev G.* Information-psychological safety of the personality: The issue and possibilities of formation of social and psychological protection // Issues of information-psychological safety: Collection of articles and materials of the conference. M., 1996. P. 33.
5. *Zaguzov G.* Administrative-legal means of information safety and information protection in the Russian Federation // Administrative and municipal law. 2010. №5. P. 44-47.
6. Information safety and protection of information: Textbook for students of higher education institutions / V. Mel'nikov, S. Kleymenov, A. Petrakov; Under the editorship of S. Kleymenov. 3<sup>rd</sup> edition. M.: Publishing Center "Akademiyu", 2008. P. 83.
7. *Ostroushko A., Bukalero A.* About need of development of measures of administrative and criminal liability to the persons, who post the information abusing citizens on the Internet // Administrative and municipal law. 2015. №11. P. 1174-1177.
8. *Fedotova Yu.* Forms and types of participation of citizens in ensuring national defense and state security, not related to the inclusion in the military organization of the country // Modern law. 2016. №2. P. 18-30.
9. *Chebotareva A.* Legal support of information safety of the personality in the global information community // Thesis on competition for the scientific degree of Doctor of Law. Moscow, Institute of State and Law of Russian Academy of Sciences, 2017.

**Бодров Н.Ф.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры судебных экспертиз  
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина

## **К ВОПРОСУ О ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ**

*В настоящей статье рассматриваются вопросы формирования и развития законодательства о противодействии экстремизму в Российской Федерации. Приведена системная оценка взаимосвязанных мер выявления, раскрытия и расследования правонарушений, экстремистской направленности, основу которых составляют деяния, совершенные в виртуальной среде. Автором описывается историко-политический контекст разработки отдельных актов, направленных на эпизодические, а затем и системные экстремистские угрозы. Некоторое внимание уделяется терминологической проблематике данной сферы. На основе анализа следственной и судебной практики анализируется современное понимание феномена «экстремизм» и связанных с ним явлений. Отдельное внимание уделяется анализу статистической отчетности о состоянии преступности в сфере противодействия экстремизму и причинам малой, по мнению автора, эффективности деятельности правоохранительных органов в данном направлении.*

*Совокупный анализ законодательства и практики правоприменения используется автором для анализа экстремистской преступности. В статье предложена авторская классификация преступлений экстремистской направленности, основывающаяся на характере действий, составляющих их объективную сторону. В рамках классификации обосновывается деление на «явные» и «конспиративные» преступления. Анализ экстремистской преступности сопровождается обобщенными сведениями о личности лиц, привлекаемых к ответственности за распространение материалов экстремистской направленности.*

*Приводя результаты изучения практики выявления правонарушений экстремистской направленности, совершаемых в сети Интернет, автор критически оценивает регламентацию деятельности по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, приводит примеры из практики Конституционного суда Российской Федерации. На основе выявленной проблематики формулируются отдельные предложения по совершенствованию правовых мер противодействия экстремизму в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** экстремизм, явный и конспиративный экстремизм, противодействие экстремистской деятельности, Интернет, пропаганда

**Bodrov N.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Forensic Examinations  
of Moscow State Law University named after O. Kutafin

## **REVISITING APPLICATION PRACTICE OF THE LEGISLATION ON COUNTERACTION TO EXTREMISM ON THE INTERNET NETWORK**

*This article describes the formation and development of legislation on countering extremism in the Russian Federation. A systematic assessment of the interrelated measures of detection, disclosure, and investigation of offenses, extremist orientation, which are based on the acts committed in a virtual environment (Internet). The author describes the historical and political context of the development of individual acts aimed at episodic, and then systemic extremist threats. Some attention is paid to terminological issues in this area. Based on the analysis of investigative and judicial practice, the current understanding of the phenomenon of "extremism" and related phenomena is analyzed. Special attention is paid to the analysis of statistical reporting on the state of crime in the field of countering extremism and the reasons for the low, in the opinion of the author, the effectiveness of law enforcement agencies in this area.*

*Cumulative analysis of the law and practice of enforcement is used by the author to analyze extremist crime. The article proposes the author's classification of extremist crimes, based on the nature of the actions that constitute their objective side. Within the framework of the classification, the division into "obvious" and "secret" crimes is substantiated. The analysis of*



*extremist crime is accompanied by generalized information about the identity of persons held responsible for the distribution of materials of an extremist nature.*

*Giving the results of studying the practice of identifying offenses of an extremist nature committed on the Internet, the author critically evaluates the regulation of supervision activities in the field of communications, information technology, and mass communications, gives examples from the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. On the basis of the identified issues, separate proposals are formulated for improving legal measures to counter extremism in the Russian Federation.*

**Keywords:** extremism, explicit and secretive extremism, countering extremism, Internet, propaganda

Экстремизм, вне всякого сомнения, является одной из наиболее опасных угроз глобального, системного и трансграничного характера. Развитие сети Интернет послужило эффективным и, как бы странно это не показалось, неожиданным для правоохранительной системы инструментом подготовки и совершения экстремистских преступлений. Законодательная и, в частности, уголовно-правовая политика с конца девяностых годов прошлого века прошли путь от осознания необходимости системного подхода к вопросу противодействия экстремизму до широкомасштабной запретительной деятельности, включающей в объем понятия «экстремизм» чрезмерный объем правоотношений.

Результаты поиска в справочно-правовых системах, наглядно показывают, что в числе наиболее ранних нормативно-правовых актов, в которые были включены нормы о противодействии экстремизму, мы обнаружим, например, Закон РФ от 27.12.1991 №2124-1 «О средствах массовой информации», в частности, статью 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» [1]. Но в 1991 году не содержала термина экстремизм:

«Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны.

Запрещается использование в теле-, видео-, а также кинохроникальных программах скрытых вставок, воздействующих исключительно на подсознание людей».

Следует отметить, что за 42 редакции статья увеличилась более чем в семь раз. Содержательно четвертая статья за период с 1991 по 2018 год была дополнена сначала указанием на «экстремистскую деятельность», позже – «экстремистские материалы», а затем и запрещенные организации.

Аналогичные дополнения были внесены и в другие нормативно-правовые акты в связи с принятием Федерального закона от 25.07.2002 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [2].

Тот период характеризовался ситуацией, когда радикальные религиозно-политические движения системно организовались на территории России. Требовался и системный ответ на возникшие угрозы. Таким ответом стал Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», который закрепил концептуальное представление о феномене экстремизма. За более чем пятнадцать лет законотворческой и правоприменительной деятельности вопросы адекватности выбора средств противодействия экстремизму встают уже намного чаще и острее. Это связано с трансформацией экстремизма с учетом современных технологий и с «приращением» содержания термина «экстремизм» после изменения российского законодательства.

Анализ современной практики противодействия распространению материалов экстремистской направленности в сети Интернет вызывает с каждым годом все больше критики. По большей части это связано с асимметрией между современным представлением законодателя об этой категории правонарушений и суровостью мер по противодействию.

В настоящей статье мы проанализировали причины формирования такой ситуации в российском законодательстве и правоприменительной практике.

Пристальное внимание в современных научных публикациях уделяется анализу самого термина «экстремизм» [3]. Экстремизм часто рассматривается [4] как феномен<sup>1</sup>. Следует согласиться, что вопрос о том, как российский законодатель понимает этот термин, во многом предопределяет характер мер противодействия.

Анализ проблемы определения экстремизма берет свое начало еще с 80-х годов [5], но нормативная

<sup>1</sup> Очевидно, в значении, фиксируемом в современных толковых словарях Русского языка: «В идеалистической философии: познаваемое явление, принципиально отличное от якобы непознаваемой сущности предметов».

регламентация подросла только концу 80-х [6]. Весьма характерна для понимания позиции законодателя цитата из Заявления ВС СССР от 20.02.1990 №1195-1 «О проведении демонстраций и митингов 25 февраля»: «... к массовым митингам и шествиям могут присоединиться экстремисты и даже преступные элементы...» [7].

В указах и постановлениях того времени термин «экстремизм» употребляется, но указывает на явные проявления радикализма и терроризма. Совершенно очевидно, что тексты указов и постановлений того периода – реакция на отдельные социально-политические процессы, а не попытка концептуального обоснования для целей противодействия:

«Экстремистски настроенные группировки организуют массовые беспорядки, провоцируют забастовки, разжигают национальную рознь и вражду. Ими осуществляются дерзкие преступные акции, минируются дороги и мосты, проводятся обстрелы населенных пунктов, захват заложников» [8].

Ключевой момент в формулировании обобщенного понятия «экстремизм» – Указ Президента РФ от 23.03.1995 №310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» [9]:

«Антиконституционная деятельность экстремистски настроенных лиц и объединений приобретает все более широкие масштабы и дерзкий характер; создаются незаконные вооруженные и военизированные формирования; нарастает угроза сращивания последних с некоторыми профсоюзными, коммерческими, финансовыми, а также криминальными структурами».

Президент Б.Н. Ельцин недвусмысленно указал на важность определения термина «экстремизм» в контексте противодействия «фашизму и политическому экстремизму»:

«Предложить Российской академии наук в 2-недельный срок представить в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации научное разъяснение понятия «фашизм» и связанных с ним понятий и терминов для подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство» [9].

Однако эта попытка не увенчалась успехом. Указанное предложение не нашло в те годы достойного развития, а сейчас является только предметом научного анализа [10].

Весьма понятным представляется то, что ни мы, ни другие исследователи ни в коем случае не принижают общественную опасность экстремизма и его проявлений. Но за прошедшие годы, по нашему мнению, представление об экстремизме существенно деформировалось. Современные исследования наглядно демонстрируют трансформацию понимания современного понимания экстремизма [11] и проти-

водействия ему [12]. Практика применения антиэкстремистского законодательства становятся объектом критики не на много реже, чем сами экстремистские действия [13].

В качестве примера приведем несколько фактов по делам о распространении материалов экстремистской направленности в недавние годы:

1. В январе 2018 года Верховный Суд Российской Федерации (дело №Н5-АД17-109) оставил без изменения обжалуемое судебное решение, а жалобу Воронцова О.В. – без удовлетворения.

Как следует из материалов дела, Воронцов О.В. разместил на сайте «Avito.ru» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» объявление о продаже военного знака «За ранение» Третьего Рейха, содержащего нацистскую символику (свастику и иную нацистскую символику), после чего предъявил его к продаже откликнувшегося на объявление покупателя. За данное деяние Воронцов О.В. подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 2000 рублей с конфискацией предмета административного правонарушения – знака «За ранение» Третьего Рейха.

2. В сентябре 2017 года Новочебоксарский городской суд Чувашии (дело №1-225/2017) вынес обвинительный приговор по делу о публикации в социальной сети «ВКонтакте» изображения удостоверения гражданина, подлежащего призыву на военную службу, с нанесенным текстом на английском языке «God bless the USA Keep calm and f\*\*\* Russia». Суд приговорил Алексея Миронова к 2 годам 3 месяцам колонии-поселения.

3. В октябре 2017 года Ленинский районный суд Уфы (дело №1-125/2017) вынес обвинительный приговор по делу о перепубликации в социальной сети «ВКонтакте» текста, посвященного закрытию Института гуманитарных исследований в Уфе и приговорил Исмагилова С.Ф. к штрафу по ч. 1 Ст. 282 УК РФ. Перепубликуемый материал состоял из текста обвинения татар в развале башкирской культуры и фотографии страницы средневекового текста. Отрывок поэмы XVI века, содержал инвективы в адрес татар Золотой Орды.

Подобная практика формируется уже много лет: в 2012 году Советский районный суд г. Казани оштрафовал В. Филиппова за «лайк», поставленный в социальной сети под кадром из фильма «Американская история Х»; в 2015 году было возбуждено уголовное дело по факту продажи в Детском магазине на Лубянке сборных пластиковых моделей немецких солдатиков, коллекционируемых моделистами<sup>22</sup>. В след за

<sup>22</sup> Следует обратить внимание, что модели солдатиков продавались в ассортименте, включающем масштабные фигурки солдат советской армии, а также солдат армии союзников.

делом «о солдатах» последовало изъятие в другом магазине этой сети сборной пластиковой модели самолета с финской свастикой, которая изображена на штандарте Президента Финляндии и уже более ста лет используется на ордене креста свободы Финляндии.

Вопрос о том, что такое «экстремизм» в современной России, стал предметом номиналистического подхода – что в сложившихся условиях нормативно-правовой регламентации стало соответствовать законодательному описанию экстремизма? Еще больше проблем вызывает вопрос о том, как исполнительная и судебная власть трактуют «экстремизм».

В 2002-м году принятие Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» с одной стороны привнесло в правовую сферу множество терминов: «социальная группа», «пропаганда превосходства по признаку религиозной принадлежности или отношения к религии», а с другой стороны послужило катализатором нормотворческого сопровождения антиэкстремизма. Помогло ли это противодействовать экстремизму более эффективно?

По нашему мнению, нет. Принятие Федерального закона точно расширило объем понятия «экстремизм», но не способствовало пониманию собирательного понятия экстремизма в п. 1. Ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Анализ практики противодействия экстремизму наиболее полно раскрывается при изучении Федерального списка экстремистских материалов [14]. Экстремизм, если проанализировать список, формируемый на основе судебных решений, принимает формы опубликования изображений, анекдотов, песен. Получается ли, что за последние годы экстремизм так сильно трансформировался? Или деформировалась правоприменительная практика?

Мы склонны придерживаться второй версии. очевидно, что движущим фактором противодействия экстремизму стала статистическая отчетность. Например, по данным за ближайший полный прошедший год (2017). В Российской Федерации зарегистрировано 1521 преступление экстремистской направленности, раскрыто – 1344. Это устойчивый и воспроизводимый показатель последних лет. А что является показателем эффективности противодействия экстремизму? Количество зарегистрированных дел, количество приговоров?

В своих публикациях мы уже аргументировали точку зрения о том, что проблематика раскрытия и расследования преступлений экстремистской направленности отчетливо прослеживается, если разделить их на «явные» и «конспиративные» [15].

«Явные» включают действия публичного характера: публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (Ст. 280 УК РФ); публичные

призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (Ст. 280.1 УК РФ); возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации) (Ст. 282 УК РФ) и др.

«Конспиративные» – основываются на ведении тайной, подпольной преступной деятельности. Для раскрытия и расследования таких преступлений нужны профессионализм и высокий уровень тактико-технической подготовленности правоохранительных органов. К конспиративным мы относим, например, преступления, предусмотренные Ст. 205.1. УК РФ Содействие террористической деятельности; 282.1. УК РФ Организация экстремистского сообщества; 282.2. УК РФ Организация деятельности экстремистской организации. Совершенно очевидно, что по первой категории преступлений экстремистской направленности (явный экстремизм) показатели раскрываемости представляют львиную долю статистики.

В правоприменительной практике сформировалась тенденция борьбы с именно с явным экстремизмом и его проявлениями: публикации в социальных сетях, распространение литературы проч., в то время как конспиративный экстремизм попадает во внимание правоохранительных органов только после совершения тяжких преступлений и их последствий. Причины такого уклона правоприменительной практики совершенно очевидны. Доказывание по делам о явных проявлениях экстремизма не требует особого труда, а с точки зрения статистических показателей о состоянии преступности, публикация фотографии в сети Интернет является таким же преступлением, как, например, убийство по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды.

Согласно официальной статистике, то наблюдается явный уход «экстремизма» в виртуальную среду: «В 2017 году по таким фактам возбуждено 75% уголовных дел по экстремистским статьям (Ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»), в первом полугодии этого года 571 из 762 дел возбуждено за экстремизм в интернете» [16].

Говоря о личности правонарушителя, совершающего деяния экстремистской направленности, следует отметить, что экстремистская преступность, находясь в пределах средней возрастной группы, при изучении материалов уголовных дел на качествен-

ном уровне (а не по средневзвешенным показателям) «расползается» (включает как очень молодых правонарушителей, так и правонарушителей преклонного возраста). Объяснением такой тенденции является тот факт, что к уголовной и административной ответственности привлекаются, в основном, представители молодежной среды, которые размещают «материалы экстремистской направленности» в сети Интернет (значительная часть которых, при ближайшем рассмотрении оказывается материалами юмористического или сатирического характера) и представители старшей возрастной группы (60-70 лет), которые не осведомлены о функциях работы социальных сетей и достаточно часто привлекаются к ответственности за деяния, суть которых они до конца не осознают (лайки и репосты в социальных сетях и проч.).

За последние годы характер экстремистских деяний также претерпел значительные изменения. Ретроспективный взгляд на противодействие экстремизму показывает, что типичным экстремистом считалось лицо, которое ведет активную подпольную идеологическую деятельность, готовится или совершает агрессивные акты экстремизма (погромы, нападения, массовые акции и проч.), то сейчас, согласно информации о лицах, привлекаемых к ответственности, экстремист, чаще всего – компьютерный пользователь, деятельность которого, как правило, не связана с осуществлением каких-либо реальных экстремистских действий (подготовкой и осуществлением насильственных преступлений на идеологической почве). Факты совершения действий, которые по российскому законодательству квалифицируются как экстремистские, носят единичный бессистемный характер. Типичным экстремистом становится молодой пользователь социальной сети, размещающий (или перепубликующий посредством функционала социальной сети (кнопок «like», «мне нравится» и проч.)) разного рода изображения, давно уже опубликованные песни и видеоматериалы.

Во-первых, позиция надзорных органов по некоторым вопросам технического характера сетевого взаимодействия, также не выдерживает критики. Мы не случайно указали на такое действие как «перепубликация», так как, например, согласно разъяснению Роскомнадзора от 14 декабря 2017 г.:

«Наличие на интернет-сайте сетевого издания гиперссылки на материал (текст, видео-, аудио-, изображение и т.д.) с противоправным контентом расценивается Роскомнадзором как способ распространения данного контента в том случае, если такая гиперссылка является неотъемлемой частью контекста.

Размещая гиперссылку на какой-либо материал стороннего ресурса, редакция СМИ знает о содержании материала, доступного по данной гиперссылке. Поэтому, размещая гиперссылку на материалы с

противоправной информацией, редакция СМИ способствует ее распространению».

Во-вторых, данная позиция Роскомнадзора является очень спорной, так как гиперссылка на уже имеющийся материал в сети Интернет распространяет его в той же мере, в какой ссылка на монографию какого-либо ученого в научной статье является способом распространения той самой монографии.

Размещенные в сети Интернет материалы в судебной практике рассматриваются не по общим правилам течения срока давности, а как длящиеся правонарушения. Совершенно очевидно, что в ситуации, когда лицо, разместившее информацию на сайте в сети Интернет, не предпринимало никаких действий по обновлению ранее размещенных материалов, его деяния не могут рассматриваться, как направленные на «привлечение все большего числа пользователей» к изучению размещенной информации.

В качестве примера можно привести правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации, согласно которой «экстремистскими могут быть признаны не только отдельные информационные материалы, размещенные в сети «Интернет», страница сайта в сети «Интернет», но и весь сайт в целом» (см. определение Конституционного суда Российской Федерации по жалобе «Watch Tower Bible and Tract Society of New York, Inc.» от 22.12.2015г.).

Излишне политизированной нам представляется позиция Конституционного суда Российской Федерации о том, что Конституционный суд в делах, связанных с установлением сходства идеологической атрибутики до степени смешения с нацистской (ч. 1 Ст. 20.3 КоАП «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики...»), прямо указывает, что вид символики является первостепенным, а ее значение – не имеет никакого значения по данной категории дел:

«Само по себе использование нацистской атрибутики (символики), равно как и атрибутики (символики), сходной с нацистской атрибутикой (символикой) до степени смешения, – безотносительно к ее генезису – может причинить страдания людям, чьи родственники погибли во время Великой Отечественной войны, что также предполагает право законодателя принимать меры в соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации» (определение по жалобе Мурашова В.А. от 23.10.2014г.).

Указанное обстоятельство послужило причиной того, что в судах общей юрисдикции сложилась практика привлечения к ответственности безотносительно к тому, например, имело ли место демонстрация, например, демонстрация атрибутики Буддизма, перечеркнутая свастика и проч.

Ключевой проблемой современного российского законодателя является неумение или нежела-

ние «увидеть» и на достаточном уровне юридической техники разграничить ядро (наиболее общественно опасные деяния, связанные с идеологическим базисом насильственной преступности) и периферию (малозначительные проявления радикализма) экстремистских деяний.

Указанная проблема способствует внесению множественных изменений в законодательство, служит причиной деформации правоприменительной практики и статистической информации о состоянии преступности. На основе законодательных положений формируются и судебно-экспертные методики исследования материалов экстремистского характера. Использование этих методик также способствует деформации правоприменительной практики, что наглядно можно наблюдать, изучая Федеральный список экстремистских материалов.

Акты высших судебных инстанций наглядно подтверждают тезис о деформации правопримени-

тельной практики [17]. В качестве еще одного подтверждения нашей позиции мы рассматриваем символическое с учетом совпадения сроков завершения работы над данной монографией и одобрения Советом Федерации законопроекта №558345-7 «О внесении изменения в статью 282 Уголовного кодекса Российской Федерации» изменение в законодательстве.

Уже сейчас можно прийти к выводу о том, что 2018 год стал отправной точкой в реформировании антиэкстремистского законодательства. Нам остается только надеяться, что дальнейшее совершенствование законодательства о противодействии экстремизму будет основано не на пробах и ошибках криминализации-частичной декриминализации, а на глубоком анализе сущности современных проявлений экстремизма и обеспечении безопасности государства, а не попытках достижения эффективных статистических показателей о состоянии преступности. (Работа подготовлена при финансовой поддержке РГНФ по соглашению №16-33-01150).

### Список литературы

1. Закон РФ от 27.12.1991 №2124-1 (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации».
2. Федеральный закон от 25.07.2002 №114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности».
3. Арчаков М.К. Политический экстремизм в России: сущность, проявления, меры противодействия. Дисс. ... докт. полит. наук. Екатеринбург, 2016.
4. Вертий М.Ю., Скворцова Т.А., Семенов А.М. Религиозный экстремизм как политико-правовой феномен. Философия права. №1. С. 114-119.
5. Андрианов Н.П. Советский образ жизни и атеистическое воспитание. М.: Полизарт, 1981.
6. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 06.12.1988 №1396 «О недопустимых действиях отдельных должностных лиц местных органов Азербайджанской ССР и Армянской ССР, вынуждающих граждан покидать постоянные места проживания».
7. Заявление ВС СССР от 20.02.1990 №1195-1 «О проведении демонстраций и митингов 25 февраля». «Ведомости СНД СССР и ВС СССР». 1990. №8. Ст. 102.
8. Указ Президиума ВС СССР от 15.01.1990 №1060-1 «Об объявлении чрезвычайного положения в Нагорно-Карабахской автономной области и некоторых других районах». «Ведомости СНД СССР и ВС СССР». 1990. №3. Ст. 40.
9. Указ Президента РФ от 23.03.1995 №310 (ред. от 03.11.2004) «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации».
10. Мацкевич И.М. О предложениях, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства об экстремизме // Юридическое образование и наука. 2014. №2. С. 3-5.
11. Сальников Е.В. Герменевтический анализ допустимости этимологического толкования термина «Экстремизм». Философия права. №4. С. 42-46.
12. Кравченко М. Антиэкстремизм-2017. Ежегодный доклад Центра «Сова» // Медиазона. 2018.
13. Архипова А.С., Курзюк А.А. Лайк, репост, арест: фольклор под судом вчера и сегодня. Шаги/Steps. 2016. №2(4). С. 251-264.
14. Федеральный список экстремистских материалов. Официальный сайт Минюста России. <http://minjust.ru/ru/extremist-materials> (дата обращения: 23.12.18).
15. Бодров Н.Ф. Проблемы уголовно-правового противодействия явному и конспиративному экстремизму. Материалы Международного научного форума «Ситуационный подход в юридической науке и практике», посвященного 15-летию научной школы криминалистической ситуалогии Балтийского федерального университета им. И. Канта: в 2 ч. ч.1. Калининград: ФБУ имени И. Канта. 2017. С. 114-122.
16. «В Генпрокуратуре заявили, что за лайки в России не возбудили ни одного уголовного дела». ТАСС. [Электронный ресурс] <https://tass.ru/proisshestiya/5622469> (дата обращения: 23.12.2018).
17. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.09.2018 №32 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года №11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

**Reference list**

1. Law of the Russian Federation of 27.12.1991 №2124-1 (edition from 18.04.2018) "On mass media".
2. Federal Law №114-FL of 25.07.2002 (as amended on 23.11.2015) "On countering extremist activity".
3. *Archakov M.* Political extremism in Russia: Essence, manifestations, countermeasures. Thesis of Doctor of Political Sciences. Ekaterinburg, 2016.
4. *Vertiy M., Skvortsova T., Sementsov A.* Religious extremism as a political and legal phenomenon. Philosophy of law. №1. P. 114-119.
5. *Andrianov N.* The Soviet way of life and atheistic upbringing. M: Polysort, 1981.
6. Resolution of the Central Committee of the CPSU, the USSR Council of Ministers of 06.12.1988 №1396 "On unacceptable actions of certain officials of local bodies of the Azerbaijani SSR and the Armenian SSR, forcing citizens to leave their permanent places of residence."
7. Statement of the USSR Supreme Council of 20.02.1990 №1195-1 "On demonstrations and rallies on February 25". "Vedomosti of the Council of People's Deputies and the USSR Supreme Council". 1990. №8. Art. 102.
8. Decree of the Presidium of the USSR Supreme Council of 15.01.1990 №1060-1 "On declaring a state of emergency in The Nagorno-Karabakh Autonomous region and some other areas". "Vedomosti of the Council of people's deputies and the USSR Supreme Council". 1990. №3. Art. 40.
9. The Decree of the President of the Russian Federation dated 23.03.1995 №310 (as amended on 03.11.2004) "On measures to ensure coordinated actions of state authorities in the fight against manifestations of fascism and other forms of political extremism in the Russian Federation".
10. *Matskevich I.* About the offers directed on further improvement of the legislation on extremism // Legal education and science. 2014. №2. P. 3-5.
11. *Sal'nikov E.* Hermeneutic analysis of the admissibility of the etymological interpretation of the term "Extremism". Philosophy of law. №4. P. 42-46.
12. *Kravchenko M.* Anti-Extremism-2017. Annual report of the center "Sova" // Mediazona. 2018.
13. *Arkhipova A., Kirzyuk A.* Like, repost, arrest: Folklore on trial yesterday and today. Shagi / Steps. 2016. №2 (4). P. 251-264.
14. Federal list of extremist materials. Official site of Ministry of Justice of Russia. <http://minjust.ru/ru/extremist-materials> (date of access: 23.12.18).
15. *Bodrov N.* Issues of criminal-legal counteraction to obvious and secret extremism. Proceedings of the International scientific forum "The situational approach in the legal science and practice", dedicated to the 15th anniversary of the scientific school of forensic situology of the Baltic Federal University named after I. Kant: In 2 parts. Part 1. Kaliningrad: Baltic Federal University named after I. Kant. 2017. P. 114-122.
16. "The Prosecutor General's Office said that for huskies in Russia did not initiate a single criminal case". TASS. [Electronic resource] <https://tass.ru/proisshestiya/5622469> (date of access: 23.12.2018).
17. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 20.09.2018 №32 "On amendments to the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 28<sup>th</sup> of June, 2011 №11 "On judicial practice in criminal cases of extremist crimes".

УДК 347.73

**Кривцов О.Ф.,**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

**Курдюков С.И.,**

доктор экономических наук, профессор, профессор  
Московского государственного университета МВД России имени В.Я. Кикотя

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСЧИСЛЕНИЯ И УПЛАТЫ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

*В данной статье исследуются современные аспекты практики исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц. Проанализированы изменения, введенные с 1 января 2015 года в связи с введением 32 главы Налогового кодекса Российской Федерации, и выявлены основные закономерности совершенствования налогообложения имущества физических лиц.*

*Автор рассмотрел ключевые особенности совершенствования налога на имущество физических лиц, связанные с изменением объекта налогообложения, налоговых ставок, изменения системы налогового администрирования. Проанализирована методика перехода к применению новой системы определения налоговой базы по данному налогу. В работе показаны особенности исчисления и уплаты налога в городе Москве, так как данный налог вводится в действие не только Налоговым кодексом РФ, но и законом города Москвы. Конкретизированы ставки налога в городе Москве, исходя из различной кадастровой стоимости объектов недвижимости.*

*Автор предлагает не только рассмотреть проблемные ситуации, связанные с администрированием, исчислением и уплатой налога на имущество физических лиц, но предлагает конкретные направления совершенствования налога в будущем. Дальнейшее развитие налога на имущество физических лиц требует исследование, как позитивного, так и негативного опыта. Данный опыт позволит законодательным и исполнительным органам власти вводить своевременные корректировки в законодательные акты в области налогообложения.*

**Ключевые слова:** налог на имущество физических лиц, Налоговый кодекс Российской Федерации, кадастровая стоимость, инвентаризационная стоимость, объект налогообложения, налоговые ставки, налоговые льготы, порядок исчисления и уплаты налога, налогообложение недвижимого имущества в городе Москве, налоговое уведомление, проблемные вопросы налогообложения недвижимости физических лиц

**Krivtsov O.,**

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT)

**Kurdyukov S.,**

Doctor of Economics, Professor, Professor of Moscow State University  
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Kikotya

## ISSUES AND PROSPECTS OF COMPUTATION AND PAYMENT OF TAX ON PROPERTY OF NATURAL ENTITIES

*This article examines of modern aspects of the practice of computation and payment of tax on property of natural entities. The changes were introduced January 1<sup>st</sup> of 2015 in connection with the introduction of Chapter 32 of the Tax Code of the Russian Federation are analyzed, and the basic regularities of improving the taxation of property of natural entities are revealed. The article author considered the key features of improving the property tax of natural entities, associated with a change in the object of taxation, taxation rate changes in the system of tax administration. The method of transition to the application of a new system of determining the tax base for this tax is analyzed.*

*The paper shows the features of computation and payment of tax in the city of Moscow, as this tax is put into effect not only by the Tax Code of the Russian Federation, but also by the law of the city of Moscow. The tax rates in the city of Moscow are concretized, proceeding from various cadastral costs of real estate objects.*

*The article author proposes not only to consider the problematic situations related to the bureaucratic administration, computation and payment of tax on property of natural entities, but it also offers specific directions of improving the tax in the future. Further development of the tax on property of natural entities requires a study of both positive and negative experiences. The experience will allow the legislative and executive public authorities to introduce timely amendments to the legislative acts in the field of taxation.*

**Keywords:** tax on property of natural entities, Tax Code of Russian Federation, cadastral cost, inventory value, taxation object, tax rates, tax benefits, procedure of computation and payment of tax, taxation of real estate in city of Moscow, tax notice, problematic issues of taxation of real estate of natural entities

**Н**алог на имущество физических лиц является местным налогом, то есть вводится в действие не только налоговым кодексом, но и нормативными актами муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя). Последние нормативные акты конкретизируют ставки налога, порядок и сроки исчисления и уплаты налога, а также дополнительные налоговые льготы для отдельных налогоплательщиков.

С 1 января 2015 года в налоговый кодекс Российской Федерации введена глава 32 «Налог на имущество физических лиц (Федеральный закон РФ от 04.10.2014 №284-ФЗ). До 2015 года исчисление и уплата налога производились согласно Федерального закона РФ от 09.12.91 №2003-1 (ред. от 02.11.2013) «О налогах на имущество физических лиц». (2)

Существенные изменения, которые произошли в рамках 32 главы налогового кодекса следующие:

1. Введены новые объекты налогообложения: машино-место; единый недвижимый комплекс; объект незавершенного строительства. Ранее в состав объектов налогообложения входили жилой дом, квартира, комната, гараж, дача, иные строения и помещения.

2. Имущество, входящее в состав общего имущества многоквартирного дома, не является объектом налогообложения.

3. Изменен порядок определения налоговой базы по налогу. В настоящее время налоговая база определяется как кадастровая стоимость объекта налогообложения (ранее – суммарная инвентаризационная стоимость). Порядок определения кадастровой стоимости находится в компетенции законодательных органов власти представительных органов муниципальных образований и городов федерального значения. Законодательному органу власти субъекта РФ установлен крайний срок до 1 января 2020 года для введения порядка определения кадастровой стоимости. До этого срока в качестве объектов налогообложения допускается применения инвентаризационной стоимости в отдельных субъектах РФ.

4. Кадастровая стоимость определяется в Едином государственном реестре недвижимости на 1 января того года, за который уплачивается налог.

5. Налоговая база (кадастровая стоимость) уменьшается:

- на 20 квадратных метров в отношении квартиры, части жилого дома;

- на 10 квадратных метров в отношении жилой комнаты;

- на 50 квадратных метров в отношении жилого дома;

- на 1 миллион рублей в отношении единого недвижимого комплекса.(1)

Законодательные органы муниципалитетов имеют право увеличивать размеры вышеперечисленных вычетов.

При применении налоговых вычетов налоговая база может принять отрицательное значение. В данном случае она приравнивается к нулю.

6. Изменены налоговые ставки по налогу на имущество физических лиц. Они не могут превышать:

- 0,1% по таким объектам, как жилой дом или его часть, квартира, комната, объект незавершенного строительства или единый недвижимый комплекс (если в эти объекты входит жилой дом), гараж, машино-место и строения и сооружения до 50 квадратных метров, расположенные на земельных участках для жилищного и дачного строительства, ведения садоводства и огородничества.

- 2% в отношении таких объектов, как деловые центры, торговые комплексы, офисные и торговые объекты, пункты общественного питания, бытового обслуживания, а также объекты недвижимости, кадастровая стоимость которых превышает 300 миллионов рублей.

- 0,5% в отношении иных объектов. (1)

Данные налоговые ставки законами муниципальных образований (городов федерального значения) могут быть уменьшены вплоть до нуля или увеличены, но не более, чем в три раза.

7. Допускается дифференцирование налоговых ставок, исходя из:

- места нахождения объекта недвижимости;



- вида объекта имущества физического лица;  
 - территориальных зон, в границах которых находится объект. (1)

8. К ранее существующим налоговым льготам (1) добавлено освобождение от уплаты налога для физических лиц, получивших лучевую болезнь в результате испытаний на ядерных установках, при испытании ядерного оружия и космической техники. Все льготы носят заявительный характер. Для получения льготы необходимо предъявить в налоговый орган оригиналы документов, дающие право на получение льготы. Необходимо отметить, что налоговые льготы не представляются для объектов, используемых в предпринимательских целях и для недвижимости с кадастровой стоимостью более 300 миллионов рублей.

9. Налоговая льгота представляется только в отношении одного объекта каждого вида:

- квартира или комната;
- жилой дом;
- гараж или машино-место;
- помещения для осуществления профессиональной творческой деятельности (творческие мастерские, студии);
- хозяйственные строения до 50 квадратных метров на дачных участках.(1)

10. Физические лица, имеющие право на льготы в отношении одного объекта налогообложения, самостоятельно определяют объект для применения льготы. Если объект не выбран, то налоговые органы самостоятельно определяют объект налогообложения с наибольшей кадастровой стоимостью.

11. Сумма налога исчисляется по каждому объекту налогообложения. Ранее налог исчислялся исходя из суммарной инвентаризационной стоимости.

12. Введено правило 15 числа. Если право собственности возникло до 15 числа месяца включительно, то налог уплачивается с данного месяца. Если после 15 числа, то со следующего. Если право собственности утрачено до 15 числа включительно, то налог уплачивается до данного месяца, если после 15 числа, то включая данный месяц.

13. Предусмотрено поэтапное введение налога, исходя из кадастровой стоимости объекта недвижимости.

14. Налог уплачивается на основании налогового уведомления из налогового органа не позднее

1 декабря года, следующего за налоговым периодом (ранее крайним сроком определялось 1 ноября).

15. Обязанность по исчислению и уплате налога на имущество физических лиц возлагается и на несовершеннолетних граждан, обладающих правом собственности на объект налогообложения. От их имени налог уплачивают опекуны, родители или другие законные представители.

Таким образом, по вышеприведенным изменениям можно сделать следующие выводы:

1. Ставки налога снижены, но изменяется налоговая база. Суммарная инвентаризационная стоимость меняется на кадастровую стоимость по каждому объекту недвижимости.

2. Введены обязательные налоговые вычеты по отдельным объектам налогообложения (жилой дом, квартира, комната, единый имущественный комплекс).

3. Льготы распространяются на один объект налогообложения по каждому виду по выбору налогоплательщика.

Налог на имущество физических лиц в городе Москве регулируется статьей 32 Налогового кодекса РФ, а также Законом города Москвы от 19 ноября 2014 года №51 «О налоге на имущество физических лиц» (с изменениями на 29 ноября 2017 года). (4)

В соответствии с данными законодательными актами, в городе Москве в 2018 году установлены следующие налоговые ставки:

- в отношении жилых домов, квартир, комнат, единых недвижимых комплексов ставки налога установлены дифференцированно, исходя из кадастровой стоимости недвижимости (см. таблицу 1).

- 0,1% в отношении кадастровой стоимости гаражей и машино-мест. Необходимо отметить, если площадь гаража или машино-места превышает 25 квадратных метров, то ставка налога устанавливается в размере 6,7% от их кадастровой стоимости.

- 0,3% в отношении объектов незавершенного правительства, если в такой объект входит жилой дом.

- 1,5% в отношении торговых комплексов, офисных и торговых объектов, пунктов общественного питания, бытового обслуживания.

- 2% в отношении объектов недвижимости, кадастровой стоимостью более 300 миллионов рублей.

- 0,5% в отношении прочих объектов налогообложения. (4)

Таблица 1.

**Ставки налога в городе Москве для жилых домов, квартир, комнат, единых недвижимых комплексов (4)**

Кадастровая стоимость объекта налогообложения	Ставка налога
До 10 млн. рублей (включительно)	0,1 процента
Свыше 10 млн. рублей до 20 млн. рублей (включительно)	0,15 процента
Свыше 20 млн. рублей до 50 млн. рублей (включительно)	0,2 процента
Свыше 50 млн. рублей до 300 млн. рублей (включительно)	0,3 процента

Сумма налога на имущество физических лиц в городе Москве в отношении нежилых помещений определяется по следующей формуле:

$$Л = Н \times K1 \times K2(4), \text{ где}$$

Л – льгота, на которую уменьшается сумма налога;

K1 – отношение 150 к площади нежилого объекта недвижимости;

K2 – 0,67 в 2018 году.

Данная льгота применяется только в отношении одного нежилого помещения.

Приведем пример расчета налога на имущество физических лиц в городе Москве в отношении квартиры.

**Пример №1**

Физическому лицу принадлежит ½ квартиры кадастровой стоимостью 8 миллионов рублей и площадью 100 квадратных метров. Необходимо определить сумму налога на имущество физических лиц при условии, что данное физическое лицо не имеет право на налоговые льготы.

Как видно из таблицы 1, налоговая ставка будет составлять 0,1% (кадастровая стоимость до 10 миллионов рублей).

Определяем кадастровую стоимость 1 квадратного метра жилой площади:

$$8000000 \text{ рублей} / 100 \text{ квадратных метров} = 80000 \text{ рублей.}$$

С учетом вычета для квартиры 20 квадратных метров, определим кадастровую стоимость квартиры:

$$80000 \text{ рублей} * 80 \text{ квадратных метров} = 6400000 \text{ рублей.}$$

Сумма налога за квартиру будет составлять:

$$6400000 \text{ рублей} * 0,1 / 100 = 6400 \text{ рублей.}$$

Поскольку физическому лицу принадлежит ½ квартиры, то сумма налога составит:

$$6400 \text{ рублей} * 0,5 = 3200 \text{ рублей.}$$

Если субъектом РФ не установлен порядок и не определена кадастровая стоимость имущества, то налог рассчитывается по инвентаризационной стоимости. Рассмотрен порядок расчета налога на примере:

**Пример 2.**

Физическому лицу принадлежит ½ квартиры инвентаризационной стоимостью 4 миллиона рублей и площадью 100 квадратных метров. Необходимо определить сумму налога на имущество физических лиц при условии, что данное физическое лицо не имеет право на налоговые льготы.

Налоговая ставка будет составлять 0,3% (инвентаризационная стоимость находится в промежутке между 300 и 500 тысячами рублей).

Сумма налога с учетом доли физического лица составит:

$$4000000 * 0,5 * 0,3 / 100 = 6000 \text{ рублей (Без учета коэффициента-дефлятора).}$$

Исчисление налога возложено на инспекции Федеральной налоговой службы. По итогам налогового периода (календарный год) налогоплательщик получает уведомление в котором указываются объекты налогообложения, их кадастровая (инвентаризационная) стоимость, ставки налогов по различным объектам налогообложения, а также суммы налога, как по каждому объекту налогообложения, так и сумма налога в целом [8, с.175]

Если налогоплательщик не получил право на использование налоговой льготы из-за несвоевременной подачи подтверждающих документов, то он имеет право на возврат излишне уплаченной суммы налога за три предшествующих календарных года.

Налоговые уведомления налогоплательщики получают с апреля по ноябрь года, следующим за истекшим налоговым периодом (за 30 дней до наступления даты уплаты налога).

Необходимо отметить, что неполучение уведомления не освобождает налогоплательщика от уплаты налога на имущество физических лиц.

Федеральным законом от 02.04.2014 №52-ФЗ внесены дополнения и изменения в налоговый кодекс. В обязанности налогоплательщика внесен пункт об обязательном сообщении в налоговые органы о зарегистрированных объектах недвижимого имущества. Данная информация должна быть представлена в налоговые органы не позднее 31 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Если физические лица зарегистрированы в личном кабинете на сайте Федеральной налоговой службы, то уведомления об уплате налога направляются в личный кабинет. При этом налогоплательщик имеет право и на получение уведомления по почте, известив об этом Федеральную налоговую службу. Лица, не зарегистрированные в личном кабинете, получают уведомления по почте.

За уклонение от уплаты налога на имущество физических лиц следуют штрафные санкции в размере 20% от неуплаченной суммы налога. Кроме того, налогоплательщику будут начислены пени в размере 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка России за каждый календарный день просрочки. Налоговые органы имеют право взыскать сумму налога на имущество физических лиц за счет заработной платы. При этом направляется соответствующее уведомление работодателю. Налогоплательщику может быть ограничен выезд за пределы территории Российской Федерации. Если сумма налога ниже 100 рублей, то уведомление налогоплательщику не присылается, а налог переносится на следующий налоговый период.

Если налогоплательщик имеет имущество, являющееся объектом налогообложения в разных муниципальных образованиях, то ФНС составляет сводное

налоговое уведомление, в котором указываются все объекты, зарегистрированные в РФ на конкретное физическое лицо. По все видам имущества указываются:

- адрес и наименование объекта;
- код ИФНС;
- регистрационный номер;
- ОКТМО. [7, с.152]

Важное значение имеет порядок определения кадастровой стоимости для каждого объекта налогообложения. Кадастровая стоимость зависит от многих параметров, которые мы указывали выше. При этом, в отличие от инвентаризационной стоимости, кадастровая более приближена к рыночной. Поскольку инвентаризационная стоимость определялась исходя из физического износа объекта недвижимости, то могла возникнуть ситуация, когда данная стоимость будет ниже для квартиры в старом доме в центре Москвы, чем новостройки на окраине.

Кадастровую стоимость налогоплательщик может узнать по почтовому адресу в интернете на сайте Росреестра [9 с.190] Данная стоимость определяется методом массовой оценки объекта недвижимости, которая не учитывает индивидуальные особенности конкретного жилого дома, квартиры, которые могут влиять на ее рыночную стоимость. Но при этом определяются характеристики, которые влияют на цену объекта. Кадастровая стоимость пересматривается один раз в два года Правительством Москвы, чтобы учесть все изменения на рынке недвижимости. При возникновении противоречий в величине кадастровой стоимости, налогоплательщик имеет право обратиться в Департамент городского имущества города Москвы. При этом данное обращение должно быть аргументировано.

С 2015 года налог на имущество физических лиц может вырасти вследствие следующих причин:

1. Переход с инвентаризационной стоимости на кадастровую стоимость.
2. Применение более высоких налоговых ставок (для дорогостоящих объектов недвижимости, для недвижимости, используемой в коммерческих целях).
3. Действие льготы только на один объект недвижимости каждого вида.

Важно отметить, что налог на имущество физических лиц не зависит от количества зарегистрированных граждан в жилой недвижимости. Если объект налога зарегистрирован на нескольких собственников, то каждый собственник несет ответственность за уплату налога соразмерно своей доле в имуществе.

Индивидуальные предприниматели, перешедшие на специальные налоговые режимы, освобождаются от уплаты налога в отношении имущества, используемого в коммерческих целях, за исключением деловых центров, торговых комплексов, офисных и торговых объектов, пунктов общественного питания, бытового

обслуживания. При этом, данная категория налогоплательщиков не освобождается от уплаты налога по отношению к недвижимости, используемой в личных целях (квартира, жилой дом, комната и др.) [9, с.791].

Исходя из вышеизложенного материала, необходимо отметить следующие проблемные вопросы:

1. Появление возможности для законодательных органов муниципального управления увеличивать ставку налога 0,1% в три раза. Применение данного повышающего коэффициента, с одной стороны, может привести к увеличению доходов местных бюджетов, с другой стороны, может привести к увеличению социальной напряженности в отдельных регионах и муниципальных образованиях.

2. В 2018 и в 2019 году продолжается переходный период после введения кадастровой стоимости, как объекта налогообложения. Данные коэффициенты составляют соответственно 0,6% и 0,8%. С 2020 года уплата налога будет осуществляться без применения понижающих коэффициентов, что увеличит налоговую нагрузку на физических лиц.

3. Налоговый кодекс предусматривает применение повышенных налоговых ставок только для имущества с кадастровой стоимостью свыше 300 миллионов рублей. Поэтому, объекты с кадастровой стоимостью 280 миллионов рублей и 10 миллионов рублей будут облагаться по одинаковой ставке налога на имущество физических лиц. В данном случае, более целесообразным было бы введение прогрессивных ставок налога по мере роста кадастровой стоимости имущества.

4. Введение новых объектов налогообложения с 2015 года может привести к возникновению налоговых споров при оценки таких объектов, как единый имущественный комплекс или объект незавершенного строительства.

5. Изменился порядок налогового администрирования при регистрации объектов налогообложения в налоговых органах. Теперь на физических лиц возложена обязанность об извещении зарегистрированных в собственность объектах недвижимости. Данное обстоятельство не учитывает тот факт, что большинство населения недостаточно компетентно в вопросах права, финансов и налогообложения.

6. Недостаточно отрегулирован механизм кадастровой оценки имущества физических лиц. В отдельных регионах кадастровая стоимость стала превышать рыночную стоимость, что вызвало справедливое возмущение со стороны налогоплательщиков.

Таким образом, данные проблемные ситуации могут усилить социальную напряженность в обществе, что недопустимо в настоящее время.

В качестве перспектив развития налогообложения имущества физических лиц, следует рассматривать следующие направления:

1. Введение единой методики определения кадастровой стоимости имущества с учетом специфики регионов и муниципальных образований.

2. Кроме применения налоговых льгот, необходимо приступить к рассмотрению возможности применения дифференцированных налоговых ставок для физических лиц с различным видом доходов. Данная дифференциация возможна только тогда, когда будут ликвидированы незаконные источники дохода в теневой экономике и ликвидированы «серые схемы» выплаты заработной платы.

3. Регистрацию объектов недвижимости в налоговых органах более целесообразно возложить не на физических лиц, а на органы государственной регистрации объектов недвижимости и сделок с ними. Это положение позволит ликвидировать нежелатель-

ные правовые и социальные последствия для неподготовленных граждан в сфере налогообложения.

4. Перспективным направлением развития данного налога является появление возможности дополнительного информирования со стороны налоговых органов недостаточно квалифицированных налогоплательщиков. Необходимо рассмотреть возможность неприменения налоговых санкций при первичных нарушениях исчисления и уплаты налога на доходы физических лиц.

Таким образом, можно сделать вывод о сложности и некоторой противоречивости при исчислении и уплате налога на доходы физических лиц, что требует дальнейшей работы в данном направлении со стороны органов законодательной и исполнительной власти.

### Список литературы

1. Налоговый кодекс РФ: Федеральный закон от 05.08.2000 г. №117-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О налогах на имущество физических лиц: Федеральный закон от 09.12.1991 г. №2003-1 (в редакции от 02.11.2013 г. с учетом внесенных изменений и дополнений) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового Кодекса РФ и признания утратившим силу «О налогах на имущество физических лиц»: Федеральный закон от 04.10.2014 г. №284-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. «О налоге на имущество физических лиц». Закон города Москвы от 19 ноября 2014 года №51 (с изменениями на 29 ноября 2017 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Абакарова Р.Ш.* Краткий обзор изменений по налогу на имущество физических лиц // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. №10(2). С. 17-19.
6. *Аплатова Д.Ю.* Имущественное налогообложение физических лиц // Молодой ученый. 2014. №8(2). С. 2-3.
7. *Гладких С.Р.* Налог на имущество физических лиц: Комментарий к главе 32 Налогового кодекса Российской Федерации (постатейный): практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2015. 248 с.
8. *Зырянова Т.В., Овчинникова С.В.* Налог на имущество физических лиц: особенности исчисления и взимания в управленческом контексте // Вопросы управления. 2015. №4(16). С. 170-181.
9. *Лиманская Д.В.* Проблемы и перспективы введения налога на недвижимое имущество физических лиц // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. №3-4. С. 786-792.
10. *Мигашкина Е.С.* Реформирование налога на имущество физических лиц и его влияние на доходы бюджета // Экономика. Налоги. Право. 2016. №1. С. 135-142.
11. *Налоги и налогообложение: учебник / под общ. ред. В.Ф. Тарасова, М.В. Владыка, Т.В. Сапрыкина, Л.Н. Семькина.* М.: КноРус, 2018. 494 с.
12. *Пьянова М.В.* Новый налог на имущество физических лиц: социальное измерение // Символ науки. 2016. №3(1). С. 134-138.
13. *Налоги и налогообложение: учебник / под ред. Л.И. Гончаренко др.* М.: КноРус, 2018. 239 с.

### Reference list

1. The Tax Code of the Russian Federation: Federal Law of 05.08.2000, №117-FL [Electronic resource]. Access from Legal Reference System "ConsultantPlus".
2. Taxes on property of individuals: Federal Law №2003-1 of 09.12.1991 (as amended on 02.11.2013, subject to amendments and additions) [Electronic resource]. Access from Legal Reference System "ConsultantPlus".
3. About modification of Articles 12 and 85 of Part 1 and Part 2 of the Tax Code of the Russian Federation and recognition become invalidation "On taxes on property of individuals": Federal Law of 04.10.2014 №284 FL [Electronic resource]. Access from Legal Reference System "ConsultantPlus".
4. "Taxes on property of individuals". Law of the city of Moscow dated 19<sup>th</sup> of November, 2014 №51 (as amended on 29<sup>th</sup> of November, 2017) [Electronic resource]. Access from Legal Reference System "ConsultantPlus".
5. *Abakarova R.* A brief overview of changes in the tax on property of individuals // Humanities, socio-economic and social sciences. 2015. №10(2). P. 17-19.

6. *Alpatova D.* Tax on property of natural entities // *Young scientist*. 2014. №8(2). P. 2-3.
7. *Gladkikh S.* Tax on property of individuals: Commentary to Chapter 32 of the Tax Code of the Russian Federation (article): Practical guide. M.: Yustitsinform, 2015. 248 p.
8. *Zyryanova T., Ovchinnikova S.* Tax on property of natural entities: Features of computation and collection in the management context // *Management Issues*. 2015. №4(16). P. 170-181.
9. *Limanskaya D.* Issues and prospects of introduction of tax on real estate of natural entities // *Electronic Bulletin of the Rostov Socio-Economic Institute*. 2015. №3-4. P. 786-792.
10. *Migashkina E.* Reforming the tax on property of natural entities and its impact on budget revenues // *Economy. Taxes. Law*. 2016. №1. P. 135-142.
11. *Taxes and taxation: Textbook / Under the general editorship of V. Tarasov, M. Vladyka, T. Saprykina, L. Semykina.* M.: KnoRus, 2018. 494 p.
12. *P'yanova M.* A new tax on property of individuals: The social dimension // *Symbol of science*. 2016. №3(1). P. 134-138.
13. *Taxes and taxation: Textbook / Under the editorship of L. Goncharenko and etc.* M.: KnoRus, 2018. 239 p.

УДК 343.352

**Борисов А.В.,**

кандидат юридических наук, доцент, исполняющий обязанности заведующего кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Российского университета транспорта

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов является предупреждение преступности, эффективность которой во многом зависит от надлежащего научного обеспечения. Криминологические исследования позволяют своевременно выявлять новые криминальные угрозы, основные направления обеспечения транспортной безопасности и вырабатывать соответствующие меры противодействия преступности. В статье с учетом разных точек зрения проанализировано понятие «транспортная безопасность», изучены вопросы обеспечения транспортной безопасности от криминальных проявлений. Результаты исследования официальных статистических данных ФКУ «ГИАЦ МВД России» позволили отнести к числу основных направлений предупредительной деятельности на объектах транспорта противодействие особо тяжким преступлениям, преступлениям экологической направленности, террористического характера и экстремистской направленности, незаконному обороту наркотиков. Определение обозначенных направлений как приоритетных обусловлено ростом их относительных и абсолютных показателей, превышающим общероссийский прирост. Внимание уделено характеристике преступности на объектах оперативного обслуживания. Проанализированы региональные статистические данные за последние пять лет – с 2013 по 2017 гг.*

**Ключевые слова:** транспортная безопасность, основные направления, показатели преступности, тенденции преступности, предупреждение, правоохранительные органы

**Borisov A.,**

PhD in Law, Associate Professor, Acting of Head of the Chair “Criminal Law, Criminal Process and Forensics”, Russian University of Transport

## THE MAIN DIRECTIONS OF ENSURING TRANSPORT SECURITY

*One of the priority directions of law enforcement agencies is the prevention of criminality, the effectiveness of which largely depends on the proper scientific support. Criminological researches allow revealing new criminal threats on time, the main directions of ensuring transport security and to develop the appropriate measures in combating criminality. In the article the author analyzes the concept “transport security” taking in account various points of view; it also reviewed the issues of ensuring transport security from criminal occurrences. The results of research of the official statistical data of the Main Information-Analytical Center of the Ministry of Internal Affairs allowed, including combating particularly serious crimes, crimes of ecological orientation, terrorist nature and extremist orientation, illegal drug trade among the main directions of preventive activities of transport facilities. Determination of the designated areas as priorities is due to the growth of their relative and absolute indicators, exceeding the all-Russian growth. Attention is paid to the characteristics of criminality at the facilities of operational services. Regional statistical data for the last five years – from 2013 to 2017 are focused.*

**Keywords:** transport security, main directions, criminality indicators, criminality trends, prevention, law enforcement agencies

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р, повышение транспортной безопасности относит к чис-

лу приоритетных направлений развития транспортной системы.

В законодательстве **транспортная безопасность** определяется как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспорт-

**Как цитировать статью:** Борисов А.В. Основные направления обеспечения транспортной безопасности // Вестник Академии права и управления. 2018. № 4(53). с. 46–50

ных средств от актов незаконного вмешательства [9]. В научной литературе данное понятие представлено гораздо шире. В частности, О.Е Трофимов рассматривает ее как «состояние защищенности транспорта и транспортной инфраструктуры, потребителей транспортных услуг (пассажиров) от различного рода угроз (природного и техногенного характера), а также актов незаконного вмешательства, в деятельности различных видов транспорта» [8, с. 8]. Более полная дефиниция транспортной безопасности сформулирована В.М. Корякиным: «это составная часть национальной безопасности Российской Федерации, представляющая собой состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, потребителей транспортных услуг, работников транспортного комплекса, окружающей среды от актов незаконного вмешательства, а также угроз природного и техногенного характера» [4, с. 26-32].

Не вдаваясь в дальнейшую дискуссию, отметим, что итоги анализа источников, посвященных данной проблеме позволяют рассматривать транспортную безопасность как систему, включающую следующие элементы:

- предупреждение и пресечение правонарушений в исследуемой сфере; несчастных случаев на транспорте; чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- сокращение и минимизацию последствий, причиненных такими правонарушениями и чрезвычайными ситуациями;
- экологизацию транспортного комплекса, т.к. внедрение норм охраны окружающей среды в объекты транспортной инфраструктуры ведет к снижению уровня воздействия транспортных средств на окружающую среду, уменьшению количества экологических преступлений. Речь идет о экологизации транспортного законодательства, сочетании развития и модернизации транспортного комплекса с учетом экологических требований и нормативов;
- устойчивое развитие транспортного комплекса, обеспечивающее потребности современного российского общества.

С учетом специфики проводимых нами исследований, в данной статье внимание сосредоточено на изучении вопросов обеспечения транспортной безопасности от криминальных проявлений, т.е. совершенствовании предупредительной деятельности правоохранительных органов, которая основывается на оценке качественных и количественных показателей преступности на объектах транспорта. Такая оценка позволяет правоохранительным органам и иным субъектам профилактики в пределах своей компетенции не только определить приоритетные направления деятельности, но и оптимизировать управленческие решения в сфере обеспечения безопасности; своевременно, целенаправленно и продуктивно применять меры предупреждения и пресечения правонарушений [1, с. 35]. Только в этом случае речь может идти о надлежащем обеспечении транспортной безопасности, повышении защищенности пассажиров и персонала от преступных деяний.

Результаты анализа преступности на объектах транспорта, зафиксированной в формах официальной статистической отчетности ФКУ «ГИАЦ МВД России», позволяют выделить следующие основные направления предупредительной деятельности:

1. Противодействие особо тяжким преступлениям на объектах транспорта (табл. 1).

Показатели, представленные в табл. 1 наглядно демонстрируют динамику преступлений на объектах транспорта. Причем наибольший прирост (+19,2%) характерен для особо тяжких преступлений. В качестве сравнения заметим, что рост аналогичного общероссийского показателя составил +5,9% [6, с. 14].

2. Противодействие преступлениям экологической направленности.

Данная позиция продиктована тем, что на фоне общероссийского снижения числа зарегистрированных преступлений экологической направленности (в период с 2013 года по 2017 гг. – 1,4%), на объектах транспорта фиксируется их устойчивый рост (+28,0%).

Наиболее неблагоприятная обстановка отмечается на объектах оперативного обслуживания УТ МВД России по Южному федеральному округу

*Таблица 1*

**Количество зарегистрированных преступлений на объектах транспорта Российской Федерации по степени тяжести (2013 – 2017 гг.)**

Категории преступлений		2013	2014	2015	2016	2017	Прирост (+/-) к 2016 г., %
Всего		42029	40581	40556	37181	38647	+3,9
в том числе	особо тяжких	2793	3126	2914	2993	3569	+19,2
	тяжких	7233	7706	7596	6689	6373	-4,7
	средней тяжести	10834	10017	10251	8845	8839	-0,1
	небольшой тяжести	21169	19732	19795	18654	19866	+6,5

(+55,6%) и Забайкальского ЛУ МВД России (+42,3%), где самые высокие темпы прироста.

Лидером криминальной статистики по количеству зарегистрированных преступлений исследуемого вида на протяжении последних пяти лет является территория оперативного обслуживания УТ МВД РФ по Приволжскому федеральному округу (табл. 2).

По нашему мнению, общественная опасность экологических преступлений заключается в том, что они нарушают гарантированное Основным законом страны право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), причиняют вред здоровью, собственности, сфере экономической деятельности, снижают уровень безопасности личности общества и государства. Кроме того, они носят ярко выраженный транснациональный характер.

По справедливому замечанию исследователей, преступления экологической направленности детерминируют новые формы преступных деяний – экологический терроризм, биотерроризм, биоцид [3], экологическую контрабанду [7, с. 95-99].

3. Противодействие преступлениям террористического характера и экстремистской направленности.

Деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на уничтожение или нарушение функционирования транспортной инфраструктуры, признана одной из основных угроз государственной и общественной безопасности [5]. Если в 2016 г. на объектах транспорта было зарегистрировано по одному преступному деянию указанных видов, то в 2017 г. – уже четыре преступления террори-

стического характера (+300,0% к 2016 г.) и десять экстремистской направленности (+900% к 2016 г.).

Одновременно в целом по России отмечалось:

а) снижение числа преступлений террористического характера (-16,0%);

б) прирост общероссийского показателя преступлений экстремистской направленности составил +4,9%.

Рост выявленных преступных деяний экстремистской направленности связан с:

- решением задач, определенных для органов внутренних дел Стратегией противодействия экстремизму в РФ до 2025 года, план реализации которой утвержден Правительством РФ (от 30 июня 2015 г. №4721п-П44.);

- реализацией в рамках положений Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года №602 «Об обеспечении межнационального согласия» мероприятий, направленных на предупреждение межнациональных конфликтов, способных спровоцировать эскалацию напряженности и массовые беспорядки;

- осуществлением комплекса организационных и практических мероприятий, направленных на повышение эффективности противодействия всем видам экстремистских проявлений – от бытовой ксенофобии до сепаратизма и терроризма;

- реализацией Межведомственного плана по противодействию экстремизму на 2013-2018 годы;

- реализацией мероприятий по противодействию деятельности международных неправительственных организаций и фондов, направленных на поддержку носителей протестного потенциала [6, с. 51].

*Таблица 2*

**Количество преступлений экологической направленности, зарегистрированных на объектах транспорта Российской Федерации (2013 – 2017 гг.)**

<b>Территориальные органы внутренних дел на транспорте</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Прирост (+/-) к 2016 г., %</b>
Восточносибирское ЛУ МВД РФ	145	141	150	114	92	-19,3
Забайкальское ЛУ МВД РФ	0	8	23	26	37	+42,3
УТ МВД РФ по Центральному ФО	73	92	80	62	61	-1,6
УТ МВД РФ по Северо-Западному ФО	206	197	150	152	135	-11,2
УТ МВД РФ по Южному ФО	10	13	13	18	28	+55,6
УТ МВД РФ по Северокавказскому ФО	78	105	105	112	117	+4,5
УТ МВД РФ по Приволжскому ФО	346	305	317	374	441	+17,9
УТ МВД РФ по Уральскому ФО	37	54	61	38	44	+15,8
УТ МВД РФ по Сибирскому ФО	63	108	132	121	140	+15,7
УТ МВД РФ по Дальневосточному ФО	61	121	163	243	209	-14,0
Симферопольское ЛО МВД РФ	-	0	2	-	-	-
Транспорт России	1019	1144	1196	1260	1304	+3,5
Всего по России	24728	25566	24856	23688	24379	+2,9



**Количество зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков на объектах транспорта Российской Федерации (2013 – 2017 гг.)**

Территориальные органы внутренних дел на транспорте	2013	2014	2015	2016	2017	Прирост (+/-) к 2016 г., %
Восточносибирское ЛУ МВД РФ	588	547	553	578	621	7,4
Забайкальское ЛУ МВД РФ	374	326	334	414	460	+11,1
УТ МВД РФ по Центральному ФО	1907	1717	1570	1499	1583	+5,6
УТ МВД РФ по Северо-Западному ФО	1260	1113	972	1018	1129	+10,9
УТ МВД РФ по Южному ФО	283	275	294	308	431	+39,9
УТ МВД РФ по Северокавказскому ФО	747	778	709	715	787	+10,1
УТ МВД РФ по Приволжскому ФО	2367	2615	2322	2136	1735	-18,8
УТ МВД РФ по Уральскому ФО	1031	1207	1159	1195	1378	+15,3
УТ МВД РФ по Сибирскому ФО	1523	1714	1626	1486	1718	+15,6
УТ МВД РФ по Дальневосточному ФО	859	861	854	953	979	+2,7
Симферопольское ЛО МВД РФ	-	39	47	-	-	-
Транспорт России	10939	11192	10440	10302	10821	+5,0
Всего по России	231462	254730	236939	201165	208681	+3,7

Необходимо отметить, что в настоящее время совершенствование компьютерных и информационных технологий приводит к появлению новых форм терроризма и экстремизма – кибертерроризма и киберэкстремизма [2, с. 43].

4. Противодействие преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков.

Согласно статистическим данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», в 2017 г. прирост преступлений в сфере НОН к 2016 г. составил +5,0% (общероссийский показатель – +3,7%).

Наибольшие темпы роста данного показателя зафиксированы на объектах оперативного обслуживания УТ МВД РФ по Южному ФО (+39,9%), Сибирскому федеральному округу (+15,6%) и УТ МВД России по Уральскому федеральному округу (+15,3%) (табл. 3).

Общественная опасность этого вида преступности обусловлена не только ее транснациональным

характером, но и тесной связью с организованной преступностью, преступлениями террористического характера и экстремистской направленности, киберпреступностью, коррупцией и траффикингом (торговлей людьми). Особую тревогу вызывает стремительный рост наркотических средств амфетаминовой группы (+640,5% к 2013 г.) и синтетических наркотиков (+182,3% к 2013 г.) [10, с. 5].

Представленные направления предупредительной деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения транспортной безопасности не умоляют необходимости осуществления мер противодействия иным преступлениям на транспорте (общеуголовным, рецидивным или любым другим). Мы находим их приоритетными, требующими особого внимания и поиска наиболее эффективных способов осуществления с учетом современных реалий.

**Список литературы**

1. Афанасьева О.Р., Гончарова М.В. Методическое обеспечение анализа и прогноза преступности на объектах транспорта Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2016. №3(35). С. 32-37.
2. Бражников Д.А., Шиян В.И. Основные криминальные угрозы государственной и общественной безопасности // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2016. №4 (14). С. 41-45.
3. Иванова И.Н. Проблемы правового регулирования преступления «экоцид» // Наука и современность. 2011. №13-3. С. 220-223.
4. Редникова Т.В. Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // Lex russica. 2018. №9. С. 98-111.
5. Корякин В.М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2017. №11 (23). С. 26-32.
6. П.43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683 // Собрание законодательства РФ. 2016. №1 (ч. II). Ст. 212.
7. Преступность в России: современные тенденции и прогноз развития: монография / под ред. Ю.М. Антояна. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 103 с.

8. Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новейшая история // Евразийский юридический журнал. 2009. №12 (19). С. 95 - 99.
9. Трофимов О.Е. Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 23 с.
10. Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. №16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. №7. Ст. 837.
11. Шиян В.И. Состояние и тенденции преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков // Наркоконтроль. 2018. №2. С. 3-7.

#### Reference list

1. Afanas'eva O., Goncharova M. Methodological support of analysis and forecasting of criminality at transport facilities of the Russian Federation // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. №3 (35). P. 32-37.
2. Braznikov D., Shiyani V. The main criminal threats to state and public security // Investigation of crimes: Issues and ways to solve them. 2016. №4(14). P. 41-45.
3. Ivanova I. Issues of legal regulation of the crime "ecocide" // Science and modernity. 2011. №13-3. P. 220-223.
4. Rednikova T. Organized environmental criminality in Russia and abroad: Criminological characteristics and countermeasures // Lex russica. 2018. №9. P. 98-111.
5. Koryakin V. On the correlation of the concept of "transport security" with related concepts in the field of transport security // Transport law and security. 2017. №11 (23). P. 26-32.
6. Paragraph 43 of the national security strategy of the Russian Federation approved by the Decree of the President of the Russian Federation from December 31, 2015 №683 // Official Gazette of the legislation of the Russian Federation. 2016. №1 (part II). Art. 212.
7. Criminality in Russia: Modern tendencies and prospects of development: Monograph / Under the editorship of Y. Antonyan. M.: UNITY-DANA: Law and right, 2018. 103 p.
8. Prokhorov V. Smuggling of wildlife samples: Recent history // Eurasian Law Journal. 2009. №12 (19). P. 95 - 99.
9. Trofimov O. Administrative and legal regulation of the activities of the Federal Executive Authorities in the field of security at transport facilities and transport infrastructure: Synopsis of a thesis of PhD in Law. M., 2013. 23 p.
10. Federal Law of February 09, 2007 №16-FL "On transport security" // Official Gazette of legislation of the Russian Federation. 2007. №7. Art. 837.
11. Shiyani V. Status and trends of drug trafficking crimes // Narkokontrol. 2018. №2. P. 3-7.

УДК 622:34

**Альбертян А.П.,**

заместитель директора Института современного прикладного права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

**Сапаров С.М.,**

кандидат юридических наук

## ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ «УЧАСТОК НЕДР» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И США

*В настоящей статье проведен анализ понятия «участок недр» в соответствии с законодательством Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки. Актуальность исследования обусловлена необходимостью интенсификации геологического изучения недр в целях удовлетворения существующего и будущего спроса на углеводороды и стоящей перед государством задаче при выработке правового регулирования и осуществлении государственного управления стимулировать недропользователей к увеличению объемов геологического изучения участков недр на своей территории. На основе проведенного анализа понятия «участка недр» как базового понятия права недропользования в соответствии с законодательством Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки выделены существенные различия, в том числе в механизме предоставления права пользования участком недр.*

**Ключевые слова:** участок недр, правовое регулирование, Российская Федерация, Соединённые Штаты Америки, нефть, углеводороды

**Al'bertyan A.,**

Deputy Director of the Institute of Modern Applied Law of Moscow State Law University named after O. Kutafin

**Saparov S.,**

PhD in Law

## THE LEGAL CONCEPT "SUBSOIL PLOT" UNDER THE LEGISLATION OF RUSSIA AND THE USA

*The article analyzes the concept "subsoil plot" in conformity with the legislation of the Russian Federation and the USA. The relevance of this research is due to the need to intensify the geological study of the subsoil in order to meet the existing and future demand for hydrocarbons and the task facing the state in the development of legal regulation and implementation of public administration to encourage subsoil users to increase the volume plots on its territory. Based on the analysis of the concept "subsoil plot" as the basic notion of subsoil use right in accordance with the legislation of the Russian Federation and the United States of America, significant differences are identified, including the mechanism for granting the right to use the subsoil plot.*

**Keywords:** subsoil plot, legal regulation, Russian Federation, United States of America, oil, hydrocarbons

### *Актуальность темы исследования*

Российская Федерация исторически является одним из основных игроков на мировом рынке производителей и экспортеров нефти и газа.

Так, по данным Министерства энергетики Российской Федерации среднесуточная добыча нефти в ноябре 2018 года составила 11 млн. 602 тыс. баррелей в сутки [1]. В этом же месяце, ежедневный объем

добычи нефти в Соединенных Штатах Америки составил 11 млн. 481 тыс. баррелей в сутки [2]. Как видно из приведенных данных, государства почти сравнялись по объемам добычи сырья, хотя буквально еще 15 лет назад объемы добычи в США были на гораздо более низком уровне. Такой стремительный рост стал возможен благодаря внедрению новых технологий разработки нетрадиционных месторождений, назы-

ваемых в России «сланцевой нефтью», снизивших себестоимость добычи и сделавших ее рентабельной даже при относительно низкой цене на нефть.

В Российской Федерации основная добыча углеводородов осуществляется на традиционных месторождениях, во многом открытых еще в советское время, период разработки которых может исчисляться десятками лет. Такой длительный срок разработки и низкие темпы геологического изучения приводят к тому, что основную долю разрабатываемых месторождений сегодня составляют месторождения с падающей добычей.

Таким образом, изложенное выше указывает на необходимость интенсификации геологического изучения недр в целях удовлетворения существующего и будущего спроса на углеводороды. В этой связи у государства, как собственника недр, при выработке правового регулирования и осуществлении государственного управления все острее встает задача стимулировать недропользователей к увеличению объемов геологического изучения участков недр на своей территории.

Кроме этого, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки являются государствами с одинаковой формой государственного устройства (федерация), обладающими большими территориями и оказывающими весомый вклад в формирование глобального энергетического рынка.

В рамках настоящей статьи мы рассмотрим отдельный узкий вопрос правового статуса участков недр в Российской Федерации и США как базового понятия права недропользования, проанализируем определение термина «участок недр» и механизмов предоставления права пользования участками недр в обоих государствах, выделим основные различия в рамках правовых систем указанных стран.

#### *Понятие «участка недр» в соответствии с законодательством Российской Федерации*

Понятие «участок недр» является одним из основополагающих терминов в праве недропользования. Это та элементарная единица на основе которой выстраивается все правовое регулирование недропользования в государстве.

Законодательство Российской Федерации не содержит унифицированного легального определения термина «участок недр». Данное понятие складывается из признаков, закреплённых в различных законах и подзаконных нормативных правовых актах: Законе Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» (далее – Закон «О недрах»), Гражданском кодексе Российской Федерации, Положении о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным постановлением Верховного Совета Россий-

ской Федерации от 15.07.1992 №3314-1 (далее – Положение о лицензировании).

В соответствии с абз. 1 Ст. 2 Закона «О недрах», государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

Под недрами Закон «О недрах» понимает часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Согласно Ст. 1.2 Закона «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

В соответствии со Ст. 11 Закона «О недрах», предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Пунктом 3.1 Положения о лицензировании установлено, что в соответствии с лицензией недра передаются в пользование в виде участков, представляющих собой геометризованные блоки недр.

Признак геометризованности представляет собой наличие четко определенных пространственных границ блока недр.

В соответствии со Ст. 12 Закона «О недрах», лицензия на пользование недрами и ее неотъемлемые составные части должны содержать, среди прочего, указание границ участка недр, предоставляемого в пользование, указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами, а также данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами.

Гражданский кодекс Российской Федерации в п. 1. Ст. 130 признает участки недр недвижимым имуществом.

Таким образом, на основании анализа вышеуказанных норм, можно сделать вывод о том, что под участком недр понимается:

- объект недвижимого имущества;
- находящийся в государственной собственности;
- имеющий четко определенные пространственные границы;
- право пользования которым оформляется лицензией на пользование недрами.

Мы согласны с мнением Василевской Д.В. и Лаевской Н.В. о том, что исходя из Ст. 2 Закона «О недрах», понятие «участок недр» корректно применять лишь к объектам, в отношении которых выдана лицензия на пользование недрами и произведена в

установленном порядке ее государственная регистрация, в этой связи поименованные выше признаки применимы к характеристике, прежде всего, участка недр предоставленного в пользование [3].

Ст. 1.2 Закона «О недрах» закрепляет, что участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Таким образом, участки недр являются ограниченными в гражданском обороте. Отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами могут только права пользования недрами, но никак не сами участки недр.

Единственным инструментом перехода прав пользования недрами является переоформление лицензий на пользование недрами от одного юридического лица к другому юридическому лицу. В соответствии со Ст. 17.1 Закона «О недрах» при переоформлении лицензий условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

В соответствии со Ст. 2.1-2.3 Закона «О недрах» участки недр подразделяются на следующие виды:

- участки недр федерального значения;
- участки недр с общеправовым режимом;
- участки недр местного значения;
- участки недр резервного фонда.

Необходимо отметить, что хотя участки недр с общеправовым режимом прямо не поименованы в законе, вместе с тем они выделяются путем исключения признаком остальных видов участков недр из общего понятия «участок недр».

Участки недр предоставляются в пользование в статусе горного или геологического отвода. В зависимости от статуса участка недр зависит вид пользования недрами, для которого предоставлен участок недрами.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, под «участком недр» в соответствии с законодательством Российской Федерации понимается объект недвижимого имущества, находящийся в государственной собственности, имеющий четко определенные пространственные границы, право пользования, которым оформлено лицензией на пользование недрами. Виды возможных работ на участке недр зависят от его статуса и содержания лицензии.

*Понятие «участка недр» в соответствии с законодательством Соединённых Штатов Америки*

Правовая система Соединённых Штатов Америки относится к англосаксонской правовой семье, что порождает ряд существенных отличий в правовом регулировании отношений по недропользованию вообще и понимаю «участков недр» в частности.

В соответствии с нормами общего права (common law) право собственности на земельный участок определяет право на недра и на минеральные ресурсы в них содержащиеся.

Одной из главных характеристик земельных участков как в романо-германской правовой семье, так и в англосаксонской правовой семье является их пространственная определенность (наличие границ).

Развивая принцип прав землевладельца на недра, под участком недр в США понимается геометризованный блок, ограниченный по верхней плоскости поверхностью земельного участка, по боковым плоскостям границами земельного участка с отклонением в сторону уменьшения площади пропорционально увеличению глубины. Нижней границей участка недр является точка пересечения боковых плоскостей в центре ядра планеты. Таким образом, понятие участок недр взаимосвязано с земельным участком.

При добыче углеводородов в американском праве используется так называемая capture doctrine (доктрина захвата), которая признает migratory (мигрирующий) характер нефти и газа. Суть ее сводится к тому, что она дает право на добычу лицу, которое осуществляет добычу нефти и газа и предоставляет титул на все углеводороды, извлеченные на участке земли, где осуществляется их добыча, хотя углеводороды и мигрировали с соседнего участка недр. Таким образом, указанная доктрина защищает владельцев земельных участков разрабатывать участки недр, не беспокоясь о том, что им могут быть предъявлены иски о нарушении границ чужого владения, поскольку лицо, которое ведет добычу, по сути, вторгается в сферу чужого владения и завладевает частью того, что является чужим имуществом [4].

Вместе с тем, в доктринальных источниках имеются различные точки зрения на доктрину захвата. Так Джеймс Карп, Эллиот Клеймана и Фрэнк Гибсона, говорят о том, что право собственности вообще не может быть применимо в отношении нефти и газа, поскольку эти полезные ископаемые имеют свойство мигрировать в недрах [5].

Земельные участки могут находиться как частной собственности, так и в государственной и их оборот может быть особым образом ограничен.

Так, в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности, Бюро управления землями разрабатывает планы управления ресурсами (Resource Management Planning). В этом плане выделяются четыре типа земельных участков:

- открытые для свободной сдачи в аренду нефтегазовым компаниям;
- изъятые из аренды земельные участки;
- аренда земельного участка разрешена строго без какого-либо присутствия на поверхности зе-

мельного участка (т.е. только для целей бокового бурения – «lateral drilling»);

– аренда земельного участка возможна с ограничениями.

Максимальный размер предоставляемого участка по договорам аренды, заключаемым по результатам конкурсных процедур, составляет 1024 га в 48 штатах, расположенных южнее Канады, и 2304 га на Аляске.

Максимальный размер предоставляемого участка по договорам аренды, заключаемым не по результатам конкурсных процедур, одинаков во всей стране и составляет 4096 га. В настоящее время срок договоров аренды составляет до 10 лет с возможностью их продления при условии поддержания рентабельного производства.

Что касается недропользования на землях, находящихся в частной собственности, то регулирование деятельности осуществляется в соответствии с законодательством штатов. В целях увеличения эффективности освоения и рационального пользования недрами, законы штатов стимулируют создание объединения недропользователей (unitization) для целей его совместной разработки. Смысл данного объединения сводится к тому, чтобы объединить небольшие участки, находящиеся в собственности разных лиц в один общий комплекс и разрабатываемый по одной технологической схеме. Гражданский оборот земельных участков является свободным, что приводит к тому, что недропользователям гораздо проще осуществлять деятельность, связанную с использованием недрами в рамках существующего правового регулирования.

#### Выводы

Понимание «участка недр» в Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки имеет существенные различия.

В России под «участком недр» понимается объект недвижимого имущества, находящийся в государственной собственности, имеющий четко определенные пространственные границы, право пользования которым оформлено лицензией на пользование недрами.

В США понятие «участок недр» прямо связано с понятием «земельный участок».

Под «участком недр» в соответствии с американским законодательством понимается геометризованный блок, ограниченный по верхней плоскости поверхностью земельного участка, по боковым плоскостям границами земельного участка с отклонением в сторону уменьшения площади пропорционально увеличению глубины. Нижней границей участка недр является точка пересечения боковых плоскостей в центре ядра планеты.

В Российской Федерации установлена исключительно государственная собственность на недра, в то время как в Соединенных Штатах Америки действует принцип, что право собственности на земельный участок определяет право на недра и на минеральные ресурсы в них содержащиеся.

Оборот земельных участков, и как следствие участков недр в США является свободным, тогда как в Российской Федерации правовая судьба земельных участков и участков недр разделена. Если земельные участки по общему праву находятся в свободном гражданском обороте, то участки недр ограничены в обороте в связи с установлением исключительной государственной собственности недра.

Предоставление права пользования участком недр в США осуществляется либо самим землевладельцем, либо иным недропользователем на основании договора аренды. В Российской Федерации основным методом предоставления права пользования участком недр является аукционная форма с выдачей соответствующей лицензии.

#### Список литературы

1. Официальный сайт Министерства энергетики Российской Федерации: <https://minenergo.gov.ru/activity/statistic>
2. [Электронный ресурс] U.S. Energy Information Administration (EIA). Weekly U.S. Field Production of Crude Oil (Thousand Barrels per Day). <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=wcrfpus2&f=4>
3. Василевская Д.В., Лаевская Н.В. Участок недр как объект регулирования законодательства о недрах. М.: ИКД «Зерцало-М», 2015. С. 10.
4. Крассов О.И. Права собственника земли в имущественном праве США // Экологическое право. 2015. №2. С. 28-35.
5. Karp J., Klayman E.L., Gibson F.F. Real Estate Law. Deaborn Real Estate. 2003. P. 48.
6. Закон Российской Федерации от 21.02.1992. № 2395-1 «О недрах».
7. Гражданский кодекс Российской Федерации.
8. Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992. №3314-1.
9. Сайт Министерства энергетики Российской Федерации: <https://minenergo.gov.ru>
10. Сайт Администрации энергетической информации Министерства энергетики Соединенных Штатов Америки (U.S. Energy Information Administration (EIA)): <https://www.eia.gov>

**Reference list**

1. Official website of the Ministry of Energy of the Russian Federation: <https://minenergo.gov.ru/activity/statistic>
2. [Electronic resource] U.S. Energy Information Administration (EIA). Weekly U.S. Field Production of Crude Oil (Thousand Barrels per Day). <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=wcrfps2&f=4>
3. *Vasilevskaya D., Laevskaya N.* Subsoil plot as an object of regulation of subsoil legislation. M.: IKD "Zertsalo-M", 2015. P. 10.
4. *Krassov O.* The rights of the owner of the land in the US property law // Environmental law. 2015. №2. P. 28-35.
5. *Karp J., Klayman E.L., Gibson F.F.* Real Estate Law. Deaborn Real Estate. 2003. P. 48.
6. Law of the Russian Federation of 21.02.1992 №2395-1 "On subsurface resources".
7. Civil Code of the Russian Federation.
8. Regulation on the procedure for licensing subsurface resources use, approved by the Supreme Council of the Russian Federation of 15.07.1992. №3314-1.
9. Official website of the Ministry of Energy of the Russian Federation: <https://minenergo.gov.ru>
10. Official website of the Energy Information Administration of the Ministry of Energy of the United States of America (U. S. Energy Information Administration (EIA)): <https://www.eia.gov>

УДК 67.7

**Волчанская А.Н.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

**Худяков А.В.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

## ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕР ОРГАНИЗАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В ПОСТРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1917-1941 ГГ.)

*В статье рассмотрены правовые и исторические аспекты антикоррупционного законодательства в постреволюционный период становления и развития российской государственности. Авторами проанализированы основные правовые источники данного периода, направленные на противодействие такому социально опасному явлению как коррупция. Кроме того, рассмотрены меры организационного характера, принимаемые молодым советским правительством с целью предотвращения коррупционных преступлений.*

**Ключевые слова:** коррупция и борьба с ней в советском государстве, взятка, преступления коррупционной направленности, органы государственного контроля

**Volchanskaya A.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of State-Legal Disciplines  
of Moscow Academy of Investigative Committee of the Russian Federation

**Khudyakov A.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of State-Legal Disciplines  
of Moscow Academy of Investigative Committee of the Russian Federation

## LEGAL AND HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION OF ANTICORRUPTION LEGISLATION AND MEASURES OF AN ORGANIZATIONAL NATURE IN THE POST-REVOLUTIONARY PERIOD OF CREATION OF RUSSIAN STATEHOOD (1917-1941)

*The article deals with the legal and historical aspects of anticorruption legislation in the post-revolutionary period of creation and development of Russian Statehood. The article authors analyzed the legal sources of this period, aimed of combating such a socially dangerous phenomenon as corruption. In addition, there are considered the measures of organizational nature, taken by the young Soviet government to prevent corruption offences.*

**Keywords:** corruption and combating it in Soviet state, bribe, offences involving corruption, governmental supervisory authorities

Архитекторы Октябрьской социалистической революции 1917 года изначально выдвигали идею создания советского государства без чиновников, в котором каждый член общества должен был не только трудиться во имя его блага, безукоризненно поддерживать новую власть, реализующую социалистические

идеи, но и участвовать в решении наиболее важных государственных вопросов. Для реализации этой идеи были созданы Советы рабочих и солдатских депутатов, сформированные на явочной беспартийной основе.

Однако совсем скоро новая политическая элита убедилась, что для качественного, квалифициро-

**Как цитировать статью:** Волчанская А.Н., Худяков А.В. Правовые и исторические аспекты формирования антикоррупционного законодательства и мер организационного характера в постреволюционный период становления российской государственности (1917-1941 гг.) // Вестник Академии права и управления. 2018. № 4(53). с. 56–62



ванного осуществления государственных функций и решения задач пролетариату было не обойтись без профессиональных государственных служащих. В.И. Ленин в своей работе «Удержат ли большевики государственную власть писал»: «Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством... Но мы... требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто управлять государством, нести будничную, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами, и чтобы начато было оно немедленно, то есть к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту» [1], также он отмечал, что «пролетариату необходима государственная власть, централизованная организация силы, организация насилия для подавления сопротивления эксплуататоров и для руководства громадной массой населения...» [2].

В результате сложившейся исторической ситуации был сформирован такой государственный аппарат, в который вошли как бывшие чиновники царской России и Временного правительства, так и представители новой политической элиты. Необходимым условием функционирования созданной системы стало то, что все чиновники должны были осуществлять свою деятельность на основе только социалистических принципов (равенство, коллегиальность, всеобщее благо и т.д.).

Тем не менее, жизнь оказалась сложнее идеологических схем всеобщего управления государством. Уверенность новой власти в том, что в социалистическом обществе не будет места такому социально опасному явлению как коррупция, вскоре сменилось полным разочарованием. Новое чиновничество не стало обладателем антикоррупционного иммунитета. Примером тому может служить воспоминание одного из руководителей кадетской партии И.В. Гессена, которому пришлось дать взятку в размере 12 тыс. рублей, чтобы беспрепятственно покинуть революционный Петроград. Кроме того, в секретной на тот момент записке руководства Петроградского ЧК на имя Г.Е. Зиновьева указывается на то, что в «колыбели революции» в 1920 г. «особенно широко процветало взяточничество и хищение среди служащих советских учреждений и специалистов» [3].

В этой связи, уже на стадии формирования правового и организационного механизма государства были предприняты решительные меры для борьбы с коррупцией. Рассмотрим некоторые из них.

Прежде всего, в период военного коммунизма была предпринята попытка установить тесную связь между государственными органами (учреждениями, предприятиями) и гражданским обществом.

Во-первых, именно население формировало представительные органы – Советы, которые избирались на различных региональных уровнях (всероссийском, уездном, городском и т.п.). Предполагалось, что в состав Советов будут входить наиболее компетентные представители рабочего класса. Так, например, Шенкурский уездный Совет Архангельской губернии дал избирателям следующее наставление: «Делегатами следует избирать самых лучших, честных, разбирающихся в политике, смелых, справедливых, решительных и не старых граждан, которые знали бы, однако, и землю, хозяйство, и весь сельский быт» [4].

Во-вторых, согласно декрету ВЦИК о «Праве отзыва делегатов» от 21 ноября 1917 г. трудящиеся получили право отзыва членов любого съезда Советов, а также представителей Учредительного собрания [5].

В-третьих, на любую выборную и назначаемую должность принимались только те кандидаты, которые были рекомендованы профсоюзами, революционными комитетами, коллективами предприятий, партийными организациями и др.

В-четвертых, с целью планомерного регулирования народного хозяйства Положением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 ноября 1917 года был установлен рабочий контроль [6].

Все эти меры были направлены, в том числе, и на формирование представительных органов государственной власти с повышенной степенью социальной ответственности перед обществом, высокими моральными принципами, отрицающими любые формы проявления коррупции. Однако, как отмечал Ф.Э. Дзержинский, именно в этот период взятка стала бытовым явлением: «Тот, кто может уплатить, тот скорее всего выходит «в люди». Тот, кто платить не может, тот дальше 3 разряда не пойдет» [7].

В связи с галопирующим ростом коррупционных преступлений, в условиях распределительной экономики, руководство НКВД было вынуждено установить специальные ящики для жалоб граждан на коррупционные действия представителей власти.

С целью всеобщего порицания правонарушителей и правового воспитания населения страны, а также профилактики коррупционной преступности наиболее резонансные факты взяток освещались в газетах. За масштабную борьбу против взяточничества взялась советская сатира. Так, например, в газете «Правда» был опубликован фельетон «Севастьян Карманов», в газете «Коммунист» вышла статья «Дающие взятку» и др. [8].

С целью предотвращения взяточничества, и иных коррупционных преступлений весь государственный аппарат формировался и осуществлял свою деятельность в соответствии с принципом коллективности (коллегиальности). На II Всероссийском съезде Советов был сформирован Всероссийский

центральный исполнительный комитет – высший законодательный, распорядительный, контрольный орган, который состоял из 101 члена.

Также принцип коллегиальности был закреплен в первых декретах о суде, который предусматривал помимо постоянно действующих судей, обязательное присутствие народных заседателей как в течении всего судебного процесса, так и при вынесении приговора. Данное положение распространялось на рассмотрение дел в судах всех инстанций. Более того, согласно декрету ВЦИК от 7 марта 1918 г. (декрет о суде №2) предварительное следствие должно было производиться следственными комиссиями, состоящими из трех человек. Коллегиальный принцип деятельности судебных и следственных органов, по мнению представителей новой власти, должен был способствовать беспристрастному, полному и объективному расследованию преступлений и рассмотрению дел в суде. Однако отсутствие юридических знаний и жизненного опыта у народных заседателей на практике усложняли весь процесс судопроизводства, что в итоге отрицательно сказалось на конечном результате.

Первая мировая война, революции, Гражданская война окончательно истощили страну. Выходом из сложившейся ситуации должна была стать новая экономическая политика (НЭП), провозглашенная на X съезде РКП(Б) в марте 1921 года.

Вместе с тем, именно НЭП стал «питательной средой» для развития коррупции. Например, редактор «Известий» Ю.М. Стеклов отмечал, что новая экономическая политика открывала «более широкие перспективы» не только для нэпманов, но и для работников советского аппарата [9].

Именно в этот период происходит отдаление от идей развитого гражданского общества и окончательно закрепляется партийная «номенклатура», содержанием которой стали, так называемые, «партийные списки», согласно которым назначались все кандидаты на руководящие и ответственные должности. Первый список – номенклатура №1 – включал 4000 должностей, назначения на которые производились только ЦК РКП(б). По второму списку – номенклатура №2 – ведомства сами назначали на должности, предварительно уведомив об этом ЦК и согласовав эти вопросы с Учетно-распределительным отделом ЦК [10].

Главной задачей при назначении на должности должно было стать укомплектование всего механизма государства «новыми» людьми, активно реализующими идеи партии, пекущимися не о «личной наживе», а о процветании Родины. С этой целью формировались личные дела кандидатов, которых строго учитывали и проверяли на предмет их отношения к делу, которому предстояло служить.

На практике же оказалось, что ЦК РКП(б) было не в состоянии оценить качественное соответствие

тысяч кандидатов на должности, а данные личных дел не всегда отражали истинное морально-психологическое лицо кандидата, так как в большинстве случаев были излишне формализованными, а в некоторых случаях и сфабрикованными. Это позволило приобщиться к власти людям с криминальными наклонностями, карьеристам, что впоследствии и открыло простор для злоупотребления чиновничьему аппарату. Номенклатура превратилась в профессионально-управленческую группу, распоряжавшуюся общенародной (государственной) собственностью в своих личных и корпоративных интересах.

Кроме того, данному периоду были характерны множественные вертикальные и горизонтальные перестановки в иерархии кадров. Так, из числа руководящего состава в 1926 году сменили должности от 40 до 60 % сотрудников, в промышленной отрасли – 45 % сотрудников пребывали в должности меньше одного года [11]. Все это подрывало экономику страны и тормозило решение основных государственных задач.

Кроме принятия мер общего характера для борьбы с коррупционными преступлениями создавались специальные ведомства. Так, для осуществления контроля и надзора над расходованием и хранением народных средств, ведением правильной отчетности был учрежден Наркомат государственного контроля. Однако в связи с тем, что деятельность данного органа не дала положительных результатов, в 1920 г. система государственного контроля была реорганизована в Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), обязанностью которой являлось: контроль за законностью; борьба с волокитой и бюрократией; разработка предложений по оптимизации деятельности государственных органов и учреждений.

30 ноября 1922 г. ЦК РКП(б) подписал циркулярное письмо «О борьбе со взяточничеством», в котором говорилось, что «громадное распространение взяточничества...грозит развращением и разрушением аппарата рабочего государства» [12]. В связи с чем, партийным организациям предлагалось оказывать содействие государственным органам по борьбе с данным социально опасным явлением.

На основании данного письма, РКИ стала действовать совместно с Центральной контрольной комиссией ВКП(б) как единый советско-партийный орган. При этом нарком РКИ по совместительству возглавлял ЦКК.

Обращает на себя внимание и тот факт, что Центральная контрольная комиссия ВКП(б) была создана по инициативе В.И. Ленина, который подчеркивал, что ЦКК – учреждение «... ответственное только перед съездом партии...» [13]. Однако вопрос о самостоятельности РКИ и ЦКК ни раз вызывал жаркие дискуссии. Сам автор данной идеи подчеркивал, что РКИ и ЦКК должны были стать «сплоченной группой, кото-

рая, «невзирая на лица», должна будет следить за тем, чтобы ничей авторитет, ни генсека, ни кого-либо из других членов ЦК, не мог помешать... добиться безусловной осведомленности и строжайшей правильности дел» [14]. Однако на практике оказалось, что контрольные органы были лишены «той независимости, которая, казалось бы, должна быть присуща им» [14].

Еще одной мерой борьбы с коррумпированностью чиновников стало установление контроля за доходами. В 1924 году был введен анкетный лист государственного служащего, отражающий доходы, а также собственность не только самих служащих, но и членов их семей (супруга, супруги, детей).

Создание различных государственных ведомств и учреждений, приводило к разрастанию армии чиновников, и как следствие порождало питательную коррупционную среду. Так, Ф.Э. Дзержинский отмечал, что «наблюдается неуправляемое раздутие штатов, возникновение все новых и новых аппаратов, чудовищная бюрократизация всякого дела. Это легальное кормление и пожирание государственного имущества этой саранчой. В придачу к этому неслыханное бесстыдное взяточничество, хищения, нерадение, вопиющая бесхозяйственность...» [7]. В качестве предотвращения и ликвидации данных негативных проявлений начались, так называемые, «чистки» государственного аппарата. Председатель ЦКК и нарком РКИ СССР Г.К. Орджоникидзе призывал «вытаскивать разложившихся господ и бюрократов на свет божий, невзирая на лица, и всенародно их бичевать». Однако жертвами подобных чисток стали в основном чиновники мелкого ранга, что не оказало ожидаемого влияния на всю государственную систему управления.

В 30-е годы с главной целью обезопасить себя от бесконечного натиска партийно-государственных карательных органов формировались бюрократические группы. Однако, данный факт негативно отразился на статистику коррупционных преступлений и вызвал резкую критику И.В. Сталина: «Что значит таскать за собой целую группу приятелей? Это значит, что ты получил некоторую независимость от местных организаций и, если хотите, некоторую независимость от ЦК. У него своя группа, у меня своя группа, они мне лично преданы» [15]. В 1937 г. Н.И. Ежов выступил против саботажа работы НКВД местными кланами: «Я должен сказать, что я не знаю ни одного факта, когда бы по своей инициативе позвонили и сказали: «Тов. Ежов, что-то подозрителен этот человек, что-то неблагополучно в нем, займитесь этим человеком» ... Чаще всего, когда ставишь вопрос об арестах, наоборот, защищают этих людей» [16].

Итогом данных высказываний явилось начало новых массовых репрессий, а в апреле 1937 года началась новая «чистка» партийно-государственных ка-

дров. В целом же по данным КГБ СССР в 1930-1953 гг. репрессиям подверглись 3778234 человека, из которых 786098 было расстреляно, а остальные направлены в гигантские хозяйства системы ГУЛАГ [17].

Важнейшим инструментом в деле борьбы с коррупцией в указанный период оставались государственные органы контроля. При СНК СССР была учреждена Комиссия советского контроля, которая должна была контролировать деятельность всех центральных и местных органов и учреждений. В 1940 г. Комиссия советского контроля была преобразована в Наркомат государственного контроля, которому было предоставлено право давать руководителям проверяемых предприятий и учреждений обязательные для них указания об устранении обнаруженных недостатков и нарушений, а также право привлекать к юридической ответственности служащих данных учреждений и предприятий.

Для укрепления социалистической законности и охраны общественной собственности 20 июня 1933 года была образована Прокуратура СССР. С целью обеспечения независимости от органов исполнительной власти в 1936 году все органы прокуратуры были подчинены непосредственно Прокурору СССР. В структуре НКВД 16 марта 1937 года был образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС).

Следует обратить внимание что в 30-е годы принимается комплекс мер по совершенствованию механизма обращения граждан в исполкомы с жалобами и заявлениями на деятельность должностных лиц.

Анализируя правовые меры борьбы с коррупцией в советский период, следует отметить, что в нормативных правовых актах коррупция не признавалась ни как понятие, ни как явление в связи с тем, что это явление связывалось с пережитком буржуазного государства. Вместо этого определения использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и др.

При этом хорошо известны высказывания В.И. Ленина о необходимости бороться с взяточничеством. «Вождь» революции лично редактировал первый нормативный правовой акт, направленный на борьбу со взяточничеством – Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве», в котором устанавливалось, что уголовной ответственности подлежали лица, состоявшие на государственной или общественной службе, принявшие взятку за выполнение действий, входящих в круг их обязанностей, или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанность должностного лица другого ведомства, а также взяткодатели, подстрекатели и пособники. Данный состав преступления являлся усеченным, следовательно, ответственность предусматривалась уже за покушение на получение или дачу взятки. К минусам

данного акта следует отнести тот факт, что его положения распространялись на деяния, совершенные до вступления его в силу [18].

В связи с тем, что количество коррупционных правонарушений продолжало расти, 16 августа 1921 года был принят декрет СНК РСФСР «О борьбе со взяточничеством, который внес существенные изменения в декрет от 18 мая 1918 года. Новеллы касались освобождения от ответственности взяткодателей в случаях, если они своевременно заявляли о вымогателе взятки или оказывали содействие раскрытию дела. Указанная поправка способствовала объединению усилий представителей государственной власти и общественности в борьбе со взяточничеством.

Принятый в 1922 году Уголовный кодекс РСФСР закреплял следующие виды коррупционных правонарушений: получение взятки (ст. 114); дача взятки, посредничество, оказание содействия или непринятие мер противодействия взяточничеству (ст. 114-а), провокация взятки (ст. 115), а также злоупотребление властью (ст. 105), постановление судьями из корыстных или иных личных видов неправосудного приговора (ст. 111) и др. Следует отметить, что в большинстве случаев за взяточничество была предусмотрена высшая мера наказания – расстрел [19].

Однако, юридические составы преступлений, закрепленные в Кодексе, не охватывали весь спектр коррупционных правонарушений, совершаемых в те годы. В связи с ростом скрытых форм коррупции был издан циркуляр Наркомюста РСФСР от 09.10.1922 №97 «Об объеме понятия взятки», в котором закреплялись новые виды коррупционных правонарушений. Среди них получение должностным лицом, осуществляющим контрольные и ревизионные функции, каких-либо видов материального довольствия единовременно или периодически (пайковое довольствие, наградные и т.д.) [20]; получение вознаграждения по незаконному совместительству службы в двух государственных учреждениях или в одном государственном и другом частном, если установлено, что оба эти учреждения находятся между собою в отношениях товарообменных или взаимных услуг; полу-

чение теми же лицами и в тех же случаях «комиссионных», «наградных», «организационных» или за «содействие»; получение посредниками, состоящими на службе учреждения или предприятия, специальных «комиссионных» или «наградных» и др.

В связи с установлением командно-административной системы, согласно постановлению СНК СССР от 18 октября 1931 г. «О ликвидации ненормальных фактов прямого товарообмена между хозяйственными органами» все договоры и отдельные соглашения о прямом товарообмене между хозяйственными органами признавались явлениями, граничащими со взяточничеством [21]. Кроме того, 16 декабря 1934 г. был издан циркуляр Прокуратуры СССР, в котором говорилось о том, что во всех случаях обнаружения принятия премии работниками завода-поставщика от завода-заказчика следовало привлекать к уголовной ответственности по ст. 117 (получение взятки) и ст. 118 (дача взятки) УК РСФСР как виновных в выдаче, так и принятии премий [22].

Конституция СССР 1936 г. закрепила социалистическую собственность как экономическую основу СССР [23]. Покушавшиеся на социалистическую собственность лица признавались врагами народа и приговаривались к высшей мере наказания – расстрелу с конфискацией всего имущества. При наличии смягчающих обстоятельств устанавливалась возможность его замены лишением свободы на срок не ниже 10 лет с конфискацией имущества.

Таким образом, подводя итог, можно констатировать, что новое советское правительство последовательно решительные действия по борьбе с коррупционными проявлениями. В рассматриваемый период была сформирована правовая база и осуществлен ряд мер организационного характера, направленных на противодействие этому опасному социальному явлению.

Хотя полностью искоренить коррупционные правонарушения не удалось, тем не менее, на наш взгляд, именно в этот период были заложены правовые и организационные научно-практические основы для последующих действий советского государства в борьбе с коррупцией.

#### Список литературы

1. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.34.. М., 1969. С. 315.
2. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 33. М., 1969. С. 26.
3. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб, 1997. С. 51.
4. Калинин Г.С. Великая октябрьская социалистическая революция и создание советского государства. М., 1959. С. 71.
5. Декрет ВЦИК от 24.11.1917 «О праве отзыва делегатов» // СПС «Консультант Плюс».
6. «Положение о рабочем контроле» // «Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства от 29 (16) ноября, 1917 г. Собрание узаконений РСФСР. 1917. М 3. Ст.35.
7. Российский государственный архив экономики. Ф. 7486. Оп. 37. Д. 102. Л. 260.
8. Маркосян Г.М. Коррупция и борьба с ней в советском государстве в 1917 - 1991 гг. (историко-правовое исследование). дис. ... канд. юрид. наук. М. 2010.
9. Известия ВЦИК. 1921. 7 дек. Стр. 1.

10. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 17. Оп. 68. Д. 457. Л. 5.
11. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 17. Оп. 69. Д. 139. Л. 40.
12. Циркулярное письмо ЦК РКП(б) №30 «Об отношении к религиозным организациям» // СПС «Консультант Плюс».
13. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. Т.45. М., 1970. С.200.
14. *Дульнев М.В.* Коррупция и борьба с ней в советском государстве в 1917 - 1991 гг. (историко-правовое исследование) // дис. ... канд. юрид. наук. М. 2008.
15. *Хлевнюк О.В.* 1937-й: Сталин, НКВД и советское общество. М., 1992. С. 77.
16. Материалы февральско-мартовского пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // Вопросы истории. 1994. №2. С. 21.
17. История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории Советского государства. М., 1991. С. 208.
18. Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 «О взяточничестве» // «Известия ВЦИК». №93. 12.05.1918.
19. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 09.10.1922 «Об изменении текста ст. 114 Уголовного Кодекса» // «Известия ВЦИК». №230. 12.10.1922.
20. Циркуляр Наркомюста РСФСР от 09.10.1922 №97 «Об объеме понятия взятки» // СПС «Консультант Плюс».
21. Постановление СНК СССР от 18.10.1931 №868 «О ликвидации ненормальных фактов прямого товарообмена между хозяйственными органами» // СПС «Консультант Плюс».
22. Циркуляр Прокуратуры СССР о проведении репрессий против лиц, укрывающих скот от учета. 1 июля 1935 г. // СПС «Консультант Плюс».
23. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. (Утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // «Известия ЦИК СССР и ВЦИК». №283. 06.12.1936.
24. *Васильев С.А., Зенин С.С.* Формы, направления и способы формирования антикоррупционного мировоззрения // Юридический мир. 2015. №3. С. 20-25.
25. *Васильев С.А., Зенин С.С.* Способы реализации воспитательного процесса по формированию антикоррупционного мировоззрения у студентов // Юридическое образование и наука. 2015. №2. С. 15-18.
26. *Зенин С.С.* Реализация воспитательного процесса по формированию антикоррупционного мировоззрения учащихся // Гуманитарные науки в XXI веке. 2014. №XXII. С. 150-152.

#### Reference list

1. *Lenin V.* Complete works. Vol. 34.. М., 1969. P. 315.
2. *Lenin V.* Complete works. Vol. 33. М., 1969. P. 26.
3. *Kirpichnikov A.* Bribery and corruption in Russia. SBR, 1997. P. 51.
4. *Kalinin G.* The Great October Socialist Revolution and the creation of the Soviet state. М., 1959. P. 71.
5. Decree of the VTsIK of 24.11.1917 "On the right to recall delegates" // Reference Legal System "Consultant Plus".
6. "Regulation on working control" // "Newspaper of the Provisional Workers' and Peasants' Government of 29 (16) November of 1917 Collection of Laws of RSFSR. 1917. М 3. Art. 35.
7. Russian State Archive of Economics. F. 7486. Op. 37. D. 102. L. 260.
8. *Markosyan G.* Corruption and combating it in the Soviet state in 1917-1991 (historical and legal research). Thesis of PhD in Law. М. 2010.
9. Izvestia of VTsIK. 1921. December 7. P. 1.
10. Russian State Archive of Social-Political History. F. 17. Op. 68. D. 457. L. 5.
11. Russian State Archive of Social-Political History. F. 17. Op. 69. D. 139. L. 40.
12. Circular letter of the Central Committee of RCP(b) №30 "On attitude to religious organizations" // Reference Legal System "Consultant Plus".
13. *Lenin V.* Complete works. Vol. 45. М., 1970. P. 200.
14. *Dulnev M.* Corruption and combating it in the Soviet state in 1917-1991 (historical and legal research) // Thesis of PhD in Law. М. 2008.
15. *Khlevnyuk O.* 1937: Stalin, NKVD and Soviet society. М., 1992. P. 77.
16. Proceedings of the February-March Plenum of CPSU(b) 1937 // Issues of history. 1994. №2. P. 21.
17. History of the Native Land: People, ideas, solutions. Essays on the history of the Soviet state. М., 1991. P. 208.
18. Decree of Council of People's Commissars of RSFSR from 08.05.1918 "Bribery" // "Izvestia of VTsIK". №93. 12.05.1918.
19. Decree of VTsIK, Council of People's Commissars of RSFSR from 09.10.1922 "On changing the text of Article 114 of the Criminal Code" // "Izvestia of VTsIK". №230. 12.10.1922.
20. Circular of People's Commissariat of RSFSR of 09.10.1922 №97 "On the scope of the concept of a bribe" // Reference Legal System "Consultant Plus".
21. Resolution of Council of People's Commissars of the USSR of 18.10.1931 №868 "On the elimination of abnormal facts of direct trade between economic bodies" // Reference Legal System "Consultant Plus".
22. Circular of the Prosecutor's Office of the USSR on repressions against persons harboring cattle from the register. July 1, 1935 // Reference Legal System "Consultant Plus".
23. Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics. (Approved by the Resolution of the Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the USSR from 05.12.1936) // "Izvestia of the USSR TsIK and VTsIK". №283. 06.12.1936.

24. *Vasil'ev S., Zenin S.* Forms, directions and methods of formation of anti-corruption outlook // Legal world. 2015. №3. P. 20-25.
25. *Vasil'ev S., Zenin S.* Ways of realization of educational process on formation of anti-corruption outlook at students // Legal education and science. 2015. №2. P. 15-18.
26. *Zenin S.* Implementation of the educational process on the formation of anti-corruption outlook at students // Humanities in the XXI century. 2014. №XXII. P. 150-152.

УДК 343.9.02:343.98

**Суденко В.Е.,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика»  
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

## ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕСТУПНЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ: СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Рассматриваются отдельные вопросы такого общественно опасного явления, как организованная преступность. Описываются схемы создания организованных преступных групп и преступных сообществ, раскрываются их формы, виды, направления преступной деятельности и способы её реализации. Относительно подробно рассматриваются технологические схемы создания и организации деятельности организованных преступных формирований, в том числе: договорно-функциональная, ситуативно-оперативная, хозяйственно-функциональная схемы и их содержание. Показаны предметы организованных групповых преступных посягательств, в том числе при деятельности организованной преступности в сфере экономики и организованной преступности общеуголовной направленности. Показаны ситуации смешанной криминальной деятельности организованных преступных групп, а именно, экономической и общеуголовной направленности одновременно. Сделана попытка раскрыть структуру организованных преступных групп и преступных сообществ, как структурных единиц в составе общей организованной преступности. Кратко раскрываются специфические особенности организованных преступных формирований, проявляющиеся в их криминальной деятельности, которые могут быть использованы для целей борьбы с этим видом преступности. Даются предложения по использованию специфических особенностей организованных преступных групп и преступных сообществ в раскрытии, расследовании совершённых ими преступлений и для профилактических целей.*

**Ключевые слова:** организованная преступность, экономическая преступная направленность, общеуголовная преступная направленность, внутригрупповые связи преступных формирований

**Sudenko V.,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Chair "Criminal Law, Criminal Process and Forensics"  
of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT)

## ORGANIZED CRIMINAL GROUPS: STRUCTURE AND ORGANIZATION OF CRIMINAL ACTIVITIES

*Some certain issues of such socially dangerous phenomenon as organized criminality are considered in the article. There are described schemes of establishment of organized criminal groups and criminal communities and revealed their kinds, types, directions of criminal activities and ways of its realization. The technological scheme of establishment and organization of activities of organized criminal groups, including legal-functional, situational-operational, economic-functional scheme and their contents are relatively discussed in detail. The matters of organized group criminal encroachments, including the activities of organized criminality in the field of economy and organized criminality of conventional criminality are revealed. The circumstances of the mixed criminal activities of organized criminal groups that are economic and conventional orientation are shown simultaneously. An attempt is made to reveal the structure of organized criminal groups and criminal communities as structural units as a part of the general organized criminality. The specific features of organized criminal groups, manifested in their criminal activities, which can be used for the purpose of combating this type of criminality, are briefly revealed. There are proposals on the use of specific features of organized criminal groups and criminal communities in the detection, investigation of crimes committed by them and for preventive purposes.*

**Keywords:** organized criminality, economic criminal orientation, conventional criminal orientation, intra-group links of criminal groups

**Схемы создания преступных формирований.**

Организованные преступные формирования (организованные преступные группы, преступные сообщества и другие организованные преступные формирования), наиболее часто создаются последующим технологическим схемам: договорно-функциональной, ситуативно-оперативной, хозяйственно-функциональной. Проведём краткое рассмотрение приведённых схем.

В соответствии с **договорно-функциональной схемой** организаторы и (или) руководители будущих организованных преступных групп располагают временем для тщательного обдумывания и планирования преступной направленности групп, их состава, подбора участников с соответствующими преступными и профессиональными способностями, а также коррупционных возможностей для целей прикрытия будущей криминальной деятельности. Подобные организованные преступные группы могут быть созданы для совершения преступлений общеуголовной направленности (мошенничества, вымогательства, грабежей, разбойных нападений и т.п.) либо преступлений в сфере экономики (изготовление поддельных лекарственных препаратов, горюче-смазочных и строительных материалов, иной контрафактной продукции, хищений денежных средств и иного имущества и т.д.). Формирование указанных преступных групп занимает довольно продолжительное время, что позволяет оперативно-розыскным службам правоохранительных органов, при грамотном осуществлении оперативного и аналитического анализа специфики криминальной среды данного региона, своевременно их выявлять, осуществлять подбор осведомителей о будущей деятельности формируемой группы и об отдельных лицах, формирующих такие группы. Это позволяет организовать оперативно-розыскной контроль за деятельностью такой группы, и собрать сведения о её преступных действиях, которые могут быть положены в основание возбуждения уголовного дела и его расследование.

**Ситуативно-оперативная схема** криминальных формирований организуются в относительно короткие сроки, что обусловлено позитивной для преступной деятельности обстановкой, сложившейся в конкретном месте (регионе), способствующей будущему криминальному бизнесу или иной преступной деятельности. Для общеуголовной направленности – это незаконный оборот оружия, наркотиков, незаконный промысел нефтепродуктов, их хищения посредством преступных врезок в нефтепроводы и т.п.

Субъектами создания подобных преступных групп чаще всего бывают лица, ранее судимые за разные формы хищений – разбойные нападения, грабежи, кражи, мошенничество. Составы подобных групп формируются, как правило, из лиц, ранее судимых за

подобные преступления, из родственников организаторов, из их друзей, приобретённых во время отбывания лишения свободы. Лицо, организовавшее подобную группу, первое время само руководит её деятельностью, разрабатывая намечаемые и проводимые преступные акции. Первоначально такие группы функционируют без постоянного распределения ролей между их участниками. С течением времени, по мере расширения преступной деятельности и её совершенствования, начинают распределяться роли участников группы, появляются отдельные преступные звенья, налаживаются и расширяются коррупционные связи.

Тщательное изучение и анализ существующих в данном месте, например, территориально-сырьевых условий позволяют установить места возможного создания организованной преступной группы, её криминальную направленность, местонахождения руководящего звена, первоначальное место проявления преступной деятельности. Кроме того, нередко это помогает определить возможного организатора и руководителя группы.

**Хозяйственно-функциональная схема** заключается в том, что формируются организованные преступные группы, как правило, в рамках официальной коммерческой структуры, являющейся своего рода «крышей» для группы. В таких группах все их звенья, чаще всего, соответствуют структурным звеньям данного коммерческого предприятия (фирмы). Несмотря на то, что такие преступные группы организуются ранее судимыми лицами, среди их членов могут работники данного предприятия, даже не подозревающие о его (предприятия) преступной деятельности. Члены преступной группы обычно подстраиваются под легальную деятельность данной хозяйственной единицы, одновременно выполняя и законные, и преступные действия. Криминальная деятельность данного вида организованных преступных групп носит, прежде всего, экономическую направленность.

По рассматриваемой схеме могут создаваться организованные преступные группы не только в коммерческих организациях, но и внутри государственного учреждения и производственного предприятия под руководством отдельных их руководителей. Криминальная деятельность большинства подобных групп нацеливается на совершение хищений различных форм – от краж до мошенничества, присвоения и растраты. Данная преступная деятельность выявляется путём глубокого анализа результатов оперативно-розыскной деятельности и экономической ситуации в соответствующем регионе, а также деятельности находящихся в нём экономических структур с сомнительной репутацией.

Организованные преступные группы и преступные сообщества группируются на основе базовых



вой преступной деятельности, специфики структурной конструкции, территориальному местонахождению, направленности коррупционных связей.

**Преступные сообщества в сфере экономики** создаются, как правило, теми преступными формированиями, для которых основным видом деятельности – основы криминального промысла – являются экономические преступления, характеризующиеся особой спецификой и тяжестью преступных последствий, что вытекает из положений части 4 ст. 35 и ст. 210 УК РФ. Для участников «экономических» преступных сообществ характерны не только большой криминальный опыт, но и довольно высокий профессионализм в области экономики, финансов и т.д. Действуют они либо нелегально, либо под «крышей» хозяйствующей государственной или коммерческой структуры. Некоторые из таких преступных сообществ, являясь структурой закрытого типа, формируются на основе легального хозяйствующего субъекта, и их криминальная деятельность определяется задачами данной организации («крыши»). Многие подобные преступные сообщества действуют скрытно, по глубоко продуманным планам, избегая авантюрных операций, хотя встречаются преступные сообщества, функционирующие более открыто [1].

Подобные ситуации формирования и функционирования преступных сообществ приводят к тому, что традиционная организованная преступность физических лиц трансформируется в организованную преступность юридических лиц. Учитывая высокий уровень знаний в области экономики, финансов, логистики участники таких преступных сообществ могут совершать и совершают особо крупные мошенничества и иные хищения, прежде всего в отношении бюджетных средств.

Следует отметить, что нередко организованные преступные группы, совершающие преступления в сфере экономики, имеют форму простой организованной группы (ч. 3 ст. 35 УК РФ), что характерно для тех, чья криминальная деятельность в сфере экономики является не целью их преступного бизнеса, а средством существования.

**Криминальные формирования общеуголовной направленности** могут выступать в форме простых организованных групп или преступных сообществ, в зависимости от их базовой преступной деятельности. Некоторые из них представляют собой традиционную групповую преступность, не применяющую жёстких силовых давлений. Занимаются они простым вымогательством, незаконным оборотом наркотиков, проституцией. Другие общеуголовные организованные преступные группы ориентированы на жёсткие вооружённые формы и методы преступной деятельности, совершая бандитизм, захват заложников, похищения людей, силовой захват пред-

приятий, фирм. Это формирования относятся к группировкам гангстерского типа [2].

Преступные организованные формирования, вобравшие специфику формирований и экономической, и общеуголовной направленности, относятся к формированиям смешанного типа.

Обращаясь к особенностям структурного построения рассматриваемых организованных преступных групп и преступных сообществ, отметим, что они могут быть сформированы как с простой внутренней структурой, чаще всего свойственной организованным группам общеуголовной направленности, так и со сложными пирамидальными структурами, характерными для преступных сообществ экономической направленности.

Организованные преступные формирования (преступные организованные группы и преступные сообщества) можно поделить по территориальному признаку, а именно, на функционирующие в одном населённом пункте, регионе либо в нескольких городах и регионах (межрегиональные), и на транснациональные, функционирующие на территории нескольких государств. В этом случае каждая криминальная структура может проявлять свой преступный интерес в банковско-кредитной, торговой, производственно-коммерческой сфере либо в области наркобизнеса, контроля рынков, перевозки пассажиров и т.д.

Организованные преступные группы, преступные сообщества и иные преступные организации могут иметь простую, сложную или специфическую структуру внутреннего построения, что напрямую зависит от базовой направленности преступной деятельности, территории криминального воздействия, специфики региональных, межрегиональных и международных связей, количества участников конкретного преступного формирования, а также от наличия и характера коррупционных связей. Но при любом структурно-организационном построении организованных преступных групп и преступных сообществ всегда предполагается возникновение иерархических отношений между властными и подчинёнными звеньями. Наиболее типичная структура указанных преступных формирований носит пирамидальный характер, при котором обуславливается проявление вертикальных связей при строгом соблюдении субординации, когда команда верхнего уровня передаётся в нижестоящий уровень и обязательно должна исполняться, а при горизонтальных связях – координации между элементами одного уровня [3].

**Структура преступного формирования.** Если преступное формирование имеет простую структуру построения, то она состоит, как правило, из двух звеньев: верхнего, являющегося руководящим, и нижнего – исполнительного. Подобная структура характерна для небольших организованных преступ-

ных групп. В то же время крупные организованные преступные группы и преступные сообщества в своей структуре имеют три звена: руководящее, среднее и нижнее – исполнительское.

Следует отметить особую специфичность преступных организованных групп и преступных сообществ, созданных на этнической основе. Под этническими преступными формированиями понимаются такие, которые сформированы не из разных представителей этноса, а только из его части, то есть из лиц, имеющих существенные этнокультурные отличия от представителей титульного этноса, одним словом, из представителей этнических диаспор, проживающих вне своей этнической родины. Они заметно отличаются от остального населения страны и вынуждены осознанно или неосознанно подчиняться принятым в ней порядкам [4]. Структурное построение этнических преступных формирований зависит от характера данного этноса и может быть построено по земляческому, клановому, родственному или родовому принципу и может состоять из двух звеньев – из лидера и исполнителей. Однако чаще всего этнические преступные формирования носят трёхзвенный характер: лидер, его близкое окружение, исполнители [5].

В некоторых случаях встречаются организованные преступные группы и преступные сообщества, состоящие из представителей разных национальностей, но контролируемые звенья в этих формированиях почти всегда сформированы из представителей какой-либо одной этнической группы.

Исполнительские звенья в преступных формированиях могут быть представлены лицами, владеющими различными специальностями, преступным опытом, что зависит от базовой криминальной направленности деятельности конкретной организованной преступной группы или преступного сообщества, является ли она экономической или общеуголовной. В преступных формированиях экономической направленности исполнителями могут быть лица, владеющие знаниями в сфере экономики, финансов. К ним относятся рядовые дельцы теневой экономики, мошенники в области финансового бизнеса, расхитители имущества, участники наркобизнеса, квартирные воры, карманники, вымогатели, грабители, громилы, вышибалы, убийцы и др., а также лица, не владеющие преступным опытом и не имеющие никакой специальности, но нацеленные на быстрое обогащение. Такие участники преступного формирования могут находиться в различных исполнительных звеньях, быть боевиками, посредниками, связниками и т.п.

Наиболее крупные преступные формирования на самом низовом уровне могут создавать отдельные «бригады», возглавляемые «бригадирами». Создавая подобную преступную группу, её создатель становится лидером, а другие, привлечённые лидером участ-

ники, включаются в преступную организованную группу в качестве членов «бригады», то есть низового звена из 8-15 человек [6].

Между руководителем (руководством) крупной организованной преступной группы или преступного сообщества (преступной пирамиды) и низовыми звеньями стоят звенья среднего уровня, являющиеся организационно-контрольным звеном. Этот уровень преступной пирамиды осуществляет контроль деятельности исполнителей, разрешает споры между членами группы, обеспечивает реализацию решений руководства преступного формирования, организует оказание помощи членам семей участников формирования, попавших в места заключения, проявляя своего рода «социальную заботу» об их семьях. Кроме того, средний уровень крупного преступного формирования выполняет функции организации и обеспечения безопасности его деятельности, организует систему конспирации, осуществляет разведку и контрразведку, решает вопросы противодействия разоблачению, нейтрализует или подавляет социальный конфликты в формировании. Как свидетельствует практика и научные исследования члены организационно-контролирующего звена, как правило, не участвуют в конкретных преступных операциях, хотя иногда и могут принимать в них участие.

Вершину преступной пирамиды представляет её высшее руководство. Небольшое по количеству участников преступное формирование может возглавлять один человек, единолично руководящий его преступной деятельностью. В то же время преступной деятельностью крупного преступного формирования один человек руководить не в состоянии, поэтому в них наиболее часто создаются руководящие штабы, включающие лидера и наиболее близких и верных ему членов, а также «советников» соответствующего профиля. Руководящий состав под управлением лидера выполняет общие и частные организационные вопросы, определяет тактику и стратегию преступной деятельности, разрабатывает конкретные преступные акции, решает вопросы выбора сфер и способов отмывания (легализации) преступно полученных доходов и т.п. Главное руководящее лицо штаба – лидер преступного формирования, оценивающий правовую, экономическую и социальную обстановку в регионе создания преступного формирования, определяющий возможности её использования для криминального бизнеса. Лидер играет ключевую роль при разработке общей стратегии преступной деятельности; принимая при необходимости решение о переключении преступного внимания с одного вида криминального бизнеса на другой; контролируя соблюдение принципа соподчинённости в деятельности отдельных звеньев и уровней данной преступной структуры. Он выделяет из наиболее «честных»

и преданных ему авторитетов смотрящего за «общаком» данной преступной организации или преступного сообщества, и осуществляет общий контроль финансового состояния формирования.

Отметим, что руководители средних звеньев преступного формирования также могут исполнять отдельные управленческие функции в сфере своей деятельности, обеспечивают безопасное сопровождение бизнес-преступных операций, вносят предложения по улучшению преступного бизнеса, по маркетингу криминального рынка и т.д., многие из них обладают специальными познаниями в области экономики, финансов, логистики и т.п.

Обычно каждый член преступного формирования выполняет те функции, которые обусловлены его принадлежностью к тому или иному структурному подразделению данной организованной преступной группы или преступного сообщества. Установление функциональной роли участников указанных преступных структур и их анализ дают возможность определить занимаемые ими роли и место в криминальной деятельности данной преступной организации и конкретные преступления, совершённые ими или с их участием.

**Внутриструктурные связи преступного формирования.** Научные исследования и практика борьбы с организованной преступностью показывают, что «место и роль каждого участника могут быть поняты не сами по себе, а только при наличии связи с другими элементами» [2]. Данное положение обусловлено тем, что любая преступная организованная структура, являясь сложным социально-криминальным образованием, невозможна без наличия многообразных связей её участников между собой, между группами участников, без связей между собой звеньев различного уровня, между руководителями отдельных звеньев, между лидерами организованной данной преступной группы или преступного сообщества и других подобных групп и сообществ. Указанные межличностные и межгрупповые связи основываются как на определённых функциях, так и на неписанном кодексе криминальной чести, при этом некоторые его положения формируются преступными авторитетами.

В науке выделяются связи, относящиеся к возникновению и развитию преступного формирования, а далее к управлению им. К таким связям относятся как генетические связи, так и связи управления и развития. Первые (генетические) позволяют установить исторических процесс появления и развития изучаемого формирования и функциональные роли отдельных его членов в этом процессе. Связи управления показывают взаимоотношения руководителей всех звеньев преступного формирования в процессе функционирования данной криминальной структуры

[7]. Связи развития позволяют выявить тенденции и направления возможных изменений преступной направленности, количества членов преступной группы или сообщества, структурных изменений, характер участия в преступных акциях тех или иных участников криминального формирования.

Знание указанных взаимосвязей, их анализ и оценка имеют большое значение не только для выбора приёмов и средств раскрытия и расследования совершаемых преступлений, но и для разрушения преступной структуры, а, как известно, её разрушение позволяет ликвидировать имеющиеся внутренние связи и лишит группу возможностей продолжать свою преступную деятельность.

Исследования свидетельствуют, что многие специфические особенности организованной преступности, осложняющие борьбу с этими видами преступлений, как правило, связаны:

а) со специфическими организационными и управленческими факторами, свойственными преступному организованному формированию;

б) с особенностями деятельности организованного преступного формирования как специфического социально-криминального организма.

По нашему мнению, к особенностями, относящимся к организованным преступным формированиям, так или иначе осложняющим раскрытие и расследование их организованной преступной деятельности, необходимо отнести организационную целостность организованной преступной группы и преступного сообщества, сплочённость их участников, последовательное подчинение меньшинства большинству, наличие криминальной психологии и идеологии. К этому следует добавить и действия руководящего центра преступного формирования и структурное соподчинение его членов; целенаправленную организацию и действие между его участниками нелегальных связей и информационных каналов; коллективное формирование системы защиты данного формирования от разоблачения. Важной особенностью организованной преступной группы и преступного сообщества является крайне ограниченная осведомлённость её отдельных участников о преступной деятельности формирования (каждый знает лишь то, что исполняет и не более того) и способность организованной группы или преступного сообщества к восстановлению своих звеньев и членов.

С учётом изложенного, в основу разработки специальных организационных, методических и тактических методов и средств борьбы с организованной преступностью можно положить приведённые выше данные о закономерностях, осложняющих расследование совершаемых преступлений.

Исследования показывают, что в большинстве случаев продуманная организационная и целена-

правленная деятельность «авторитетов» криминального бизнеса и общеуголовной среды позволяют создавать весьма сплочённые преступно дееспособные криминальные коллективы. В таких коллективах их отдельные члены связаны между собой и с руководством чрезмерными корыстными устремлениями; личным осознанным решением превратить преступную организованную деятельность в образ своей жизни; стремлением шагнуть из одного уровня материальной обеспеченности в более высокий без каких бы то ни было трудовых и интеллектуальных усилий; опасениями за свою жизнь, за добытое преступным путём имущество, за социальное положение. Чаще всего в своих преступных действиях эти лица рассчитывают на везение и случай, хотя могут руководствоваться и другими, нередко спонтанными соображениями. Перечисленные факторы значительно затрудняет возможность побудить к раскаянию во время расследования, что, конечно же, затрудняет раскол группы и изобличение других членов группы.

Такие указанные выше особенности, как структурное соподчинение членов организованной преступной группы и преступного сообщества и действия руководящего центра, а также ограниченная осведомлённость конкретных членов преступного формирования о его делах, весьма эффективно предотвращают утечку информации о преступной деятельности данного формирования. Всё это даёт руководству возможность быстро выявлять каналы утечки информации, если они появляются, и принимать жёсткие меры по их ликвидации, а это обеспечивает действенный контроль над отдельными структурными звеньями и их членами со стороны руководящего ядра преступного формирования.

Специфические особенности, перечисленные выше, в своей совокупности превращают подобные преступные формирования в более прочные по сравнению с иными преступными группами, известными следственной практике, что значительно осложняет

раскрытие и расследование преступных результатов их криминальной деятельности.

В связи с тем, что указанные специфические черты организованной преступности существуют объективно, то их негативное проявление довольно сложно нейтрализовать и тем более парализовать организационными и законодательными средствами. Однако их знание и учёт в процессе борьбы с организованной преступностью вполне могут быть использованы для целей создания методов активного пресечения создания новых преступных формирований; для разработки приёмов и методов, используемых для реализации процесса саморазрушения внутренних структур организованных преступных групп и преступных сообществ; для разработки методов применения названных особенностей для своевременного выявления преступных формирований.

К особенностям организованной преступности, осложняющим её раскрытие и расследование, следует отнести:

а) использование официальных хозяйственно-управленческих структур, а также законной производственной деятельности;

б) секретность основных элементов организованной преступной деятельности;

в) накопление и дальнейшее использование организационных возможностей, денежных фондов, технических средств для целей нейтрализации любых видов контроля за организованной преступной деятельностью;

г) существование системы активной защиты организованной преступности, соответствующей её характеру и объёмам;

д) целенаправленное противодействие оперативно розыскным мероприятиям и следствию после его начала [7];

е) и, самое главное, наличие «крыши» в виде чиновников органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов вплоть до самого высокого уровня.

#### Список литературы

1. Суденко В.Е. Генезис экономических деликтов и социально-экономических факторов этого вида преступлений // Право и государство: теория и практика. 2014. №3(111). С. 113-116.
2. Криминалистика. Методика расследования преступлений новых видов / под ред. Ю.Г. Корухова. М., 2000. С. 9.
3. Организованная преступность – 4 / под ред. А.И. Долговой. М., 1998. С. 186.
4. Платонов Ю.П. Этнический фактор. Геополитика и психология. СПб., 2002. С. 406.
5. Смирнова О.Н. Проблемы расследования преступлений, совершённых этническими группами. Уфа, 2005. С. 15.
6. Гурев М.С. Убийства на «разборках» (методика расследования). СПб., 2001. С. 26.
7. Яблоков Н.П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования. Учебное пособие. Норма. Инфра-М. Москва, 2014. С. 99.

#### Reference list

1. Sudenko V. Genesis of economic torts and socio-economic factors of this type of crimes // Law and state: Theory and practice. 2014. №3(111). P. 113-116.

2. Forensics. Methods of investigation of new types of crime / Under the editorship of Yu. Korukhov. M., 2000. P.9.
3. Organized criminality – 4 / Under the editorship of A. Dolgova. M., 1998. P. 186.
4. *Platonov Yu.* Ethnic factor. Geopolitics and psychology. SBR., 2002. P. 406.
5. *Smirnova O.* Issues of investigation of crimes committed by ethnic groups. Ufa, 2005. P. 15.
6. *Gurev M.* Murder on the “showdown” (method of investigation). SBR., 2001. P. 26.
7. *Yablokov N.* Organized criminal activities: Theory and practice of investigation. Textbook. Norma. Infra-M. Moscow, 2014. P. 99.

УДК 342.92

**Эфендиев Т.С.,**доцент кафедры «Теория права, история права и международное право»  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*В соответствии со Статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В статье рассматриваются основания участия и полномочия представителей в административном судопроизводстве, а также порядок допуска к участию в деле, представление интересов, участники производства, недееспособные, законные представители.*

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), представительство, права и законные интересы граждан и юридических лиц, полномочия, адвокат, законные представители

**Efendiev T.,**Associate Professor of the Chair "Theory of Law, History of Law and International Law"  
of Russian University of Transport (MIIT)

## TOPICAL ISSUES OF REPRESENTATION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

*Everyone is guaranteed court protection of its rights and freedoms in accordance with the Article 46 of the Constitution of the Russian Federation. Decisions and actions (nonperformance) of public authorities, local self-government authorities, public associations and public officials may be appealed in the court. The article discusses the grounds for participation and legal powers of representatives in administrative legal proceedings, as well as the procedure for access to the case file, representation of legally protected interests, participants of proceedings, disabled and legal representatives.*

**Keywords:** Administrative Procedure Rules of Russian Federation (APR RF), representation, rights and legally protected interests of citizens and legal entities, legal powers, lawyer, legal representatives

**П**редставительство в административном судопроизводстве регулируется нормами главы 5 КАС РФ.

Граждане, обладающие административной процессуальной дееспособностью, могут вести свои административные дела в суде лично и (или) через представителей. Личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

КАС РФ в ряде случаев обязывает лиц, участвующих в деле, вести дела в суде с участием представителей (требования к представителям – см. ст. 55 КАС РФ).

Права и законные интересы недееспособных граждан защищают в суде их законные представители – родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом.

Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности, граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, могут защищать в судебном процессе представители или законные представители – родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым лицам, с ограничениями, предусмотренными федеральными законами.

Законные представители могут поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю.

Когда КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе, закон-

ные представители обязаны поручить ведение административного дела в суде лицу, избранному ими в качестве представителя.

Если у административного ответчика, местожительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в качестве представителя адвоката [1].

Если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом, суд приостанавливает производство по административному делу и иницирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя (ч. 5 ст. 58, ч. 2 ст. 190 КАС РФ). Под органами, перед которыми может быть иницирован вопрос о назначении представителя, понимаются адвокатские палаты субъектов Российской Федерации; под органами, перед которыми может быть иницирован вопрос о замене законного представителя, – органы опеки и попечительства. Обращение суда к указанным субъектам по вопросу о назначении представителя или замене законного представителя должно быть изложено в определении о приостановлении производства по административному делу и является обязательным и подлежащим неукоснительному исполнению [1].

Административные дела организации могут вести в суде единоличный орган управления этой организацией или уполномоченные ею лица, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации, либо представители организации.

От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде их руководители. Следует иметь в виду, что основания участия в процессе и процессуально-правовой статус указанных выше лиц отличаются от оснований участия в процессе и статуса представителей. В частности, полномочия таких лиц не удостоверяются доверенностью (ордером) и могут быть ограничены различными правовыми актами (например, законом, уставом организации), к ним не предъявляются требования о наличии у них высшего юридического образования. Вместе с тем в случае, если данные лица не ведут административное дело в суде лично,

а поручают ведение дела представителю, такое лицо должно отвечать требованию о наличии у него высшего юридического образования [2].

Согласно ч. 5 ст. 57 КАС РФ полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме. Такое оформление полномочий представителя осуществляется представляемым лицом непосредственно в ходе судебного заседания по административному делу. Соответствующие полномочия представителя действуют лишь в том судебном заседании, в котором сделано указанное заявление [2]. От имени ликвидируемой организации в суде выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии. От общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, могут выступать в суде уполномоченный на это участник таких объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование, или представитель, которому участники объединения или организации доверили ведение административного дела в суде. От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления могут выступать в суде руководители либо представители указанных органов.

По требованиям, предъявленным к Правительству Российской Федерации, а также при обращении Правительства Российской Федерации в суд с административным иском заявлением представление интересов Правительства Российской Федерации в судах осуществляют лица, определяемые в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование.

Представителями в суде не могут быть судьи, следователи, прокуроры, иные лица, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом, за исключением случаев участия их в судебном процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей. Лица, содействующие осуществлению правосудия по административному делу, не могут быть представителями лиц, участвующих в этом деле.

Адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката в соответствии с федеральным законом и их полномочия, а иные представители – документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия.

Представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные дей-

ствия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя – совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым.

В доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на осуществление основных процессуальных действий, а также право на их осуществление самостоятельно или с согласия представляемого лица. В частности, в доверенности должно быть оговорено право представителя:

1) на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд;

2) на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;

3) на подачу встречного административного искового заявления;

4) на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;

5) на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;

6) на изменение предмета или основания административного иска;

7) на передачу полномочий представителя другому лицу (передоверие);

8) на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам;

9) на обжалование судебного акта;

10) на предъявление исполнительного документа к взысканию;

11) на получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Указание в доверенности права представителя на подписание административного искового заявления и подачу его в суд означает также наличие у него права на подписание и подачу заявления о вынесении судебного приказа (п. 21 ПП ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36).

В доверенности, выданной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, право представителя на дачу заключения по административному делу должно быть специально оговорено.

Полномочия законных представителей подтверждаются представленными ими суду документами, удостоверяющими их статус и полномочия.

Полномочия руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и

органов местного самоуправления подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение.

Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами.

Полномочия адвоката в качестве представителя в суде удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, также доверенностью (при наделении полномочиями по совершению распорядительных действий).

Полномочия других представителей на ведение административного дела в суде должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом, а в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, – в ином документе. Полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме. При предъявлении к представителю квалификационных требований представитель должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований.

Доверенность от имени организации должна быть подписана ее руководителем или иным уполномоченным на это ее учредительными документами лицом и скреплена печатью организации.

Доверенность от имени индивидуального предпринимателя должна быть им подписана и скреплена его печатью или может быть удостоверена в соответствии с ч. 8 ст. 57 КАС РФ.

Доверенности, выданные гражданами на ведение административного дела, удостоверяются нотариально или должностным лицом организации, в которой доверитель учится, работает или проходит службу, а также товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, и стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении. Доверенности, выданные военнослужащими, работниками воинских частей, соединений, учреждений,



военно-учебных заведений или членами их семей, удостоверяются командиром (начальником) соответствующей части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения. Доверенности лиц, находящихся в местах содержания под стражей или в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего учреждения.

Суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, представленных суду указанными лицами.

Документы, подтверждающие полномочия представителей, или их копии при необходимости приобщаются к материалам административного дела, либо сведения о них заносятся в протокол судебного заседания.

В случае непредставления лицом, участвующим в деле, или его представителем необходи-

мых документов в подтверждение их полномочий или представления документов, не соответствующих требованиям, установленным КАС РФ, а также в случае нарушения правил о представительстве, суд отказывает в признании полномочий соответствующего лица на участие в административном деле, на что указывается в протоколе судебного заседания.

Если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом, суд приостанавливает производство по административному делу и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя.

### Список литературы

1. Постановление №36 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 октября.
2. Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. №21 // Свод законов Российской Федерации. 2015. № 10.
3. Постановление №48 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. №1.
4. Постановление №11 Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. №5.

### Reference list

1. Resolution №36 of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 27<sup>th</sup> of September, 2016 "On some issues of the courts' application of the Administrative Procedure Rules of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 2016. 3<sup>rd</sup> of October.
2. Administrative Procedure Rules of 8<sup>th</sup> of March, 2015. №21 // Code of Laws of the Russian Federation. 2015. №10.
3. Resolution №48 of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 29<sup>th</sup> of November, 2007 "On the practice of consideration of cases by courts on challenging regulatory legal acts in full or in part" // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2008. №1.
4. Resolution №11 of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 29<sup>th</sup> of March, 2016 "On some questions arising by consideration of cases on awarding compensation for violation of the right to legal proceedings in reasonable term or the rights to execution of the court order in reasonable term" // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2016. №5.

УДК 343.1

**Беспалько В.Г.,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Российской таможенной академии

**Жданов С.П.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Российской таможенной академии

## УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ВОСПРЕПЯТСТВОВАНИЮ УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ УЧАСТНИКАМИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

*Статья посвящена обоснованию значения объективной истины по уголовному делу как самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны, выявлению проблем в ее защите от преступных посягательств и поиску возможных путей их преодоления на примере уголовно-правового обеспечения деятельности специалиста как участника уголовного судопроизводства. На основании изложенного, в целях дальнейшего совершенствования уголовно-правового механизма противодействия воспрепятствованию установлению истины по уголовному делу отдельными недобросовестными участниками уголовного судопроизводства представляется целесообразным: 1) во-первых, дополнить диспозицию ст. 307 УК РФ еще одним преступным деянием в виде дачи специалистом заведомо ложного заключения по делу; 2) во-вторых, расширить диспозицию ст. 308 УК РФ путем включения в нее такого противоправного деяния, как незаконный отказ специалиста от дачи заключения или показаний.*

**Ключевые слова:** преступления против правосудия, классификация преступлений против правосудия, объективная истина в уголовном процессе, специалист, уголовная ответственность специалиста

**Bespal'ko V.,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Chair of Criminally-Legal Disciplines  
of the Russian Customs Academy

**Zhdanov S.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Criminally-Legal Disciplines of the Russian Customs Academy

## CRIMINALLY-LEGAL COUNTERACTION AGAINST THE OBSTRUCTION OF ESTABLISHMENT OF TRUTH BY PARTIES TO A CRIMINAL PROCEEDING

*This article is considered with the background of the meaning of objective truth in a criminal case as a discretionary object of criminally-legal protection, to the identification of issues in its protection from criminal encroachments and to search for possible ways to overcome them through the example of criminally-legal support of an expert activities as a part to a criminal proceeding. In the light of the foregoing, to the further improvement of the criminally-legal mechanism to counteract the obstruction to establish the truth in a criminal case by individual unfair parts to a criminal proceeding, the following seems appropriate: 1) firstly, to supplement the disposition of Article 307 of the Criminal Code of the Russian Federation with another criminal act by way of giving a patently false conclusion in the case by an expert; 2) secondly, to develop the disposition of Article 308 of the Criminal Code of the Russian Federation by including in this one of such illegal act as unlawful refusal of an expert to give a conclusion or testimonies.*

**Keywords:** crimes against justice, classification of crimes against justice, objective truth in criminal process, expert, criminal responsibility of expert

**1. О признании истины по уголовному делу самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны и классификации преступлений против правосудия.**<sup>1</sup> После принятия в 2001 г. и введения в действие в 2002 г. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в юридической науке и практике радикально изменилось отношение к назначению уголовного судопроизводства, включая представления об объективной истине, установление которой до этого считалось целью уголовного процесса. Если в период действия УПК РСФСР 1960 г. объективная истина имела значение важнейшего принципа отечественного уголовно-процессуального права, то современный этап развития данной отрасли российского законодательства характеризуется отказом от официального закрепления соответствующей идейной установки в нормах УПК РФ. Более того, многие процессуальные формы рассмотрения уголовных дел и их разрешения по существу, предусмотренные действующим УПК РФ, объективно и не могут обеспечить условия, необходимые для установления истины по делу (например, некоторые особенности исследования доказательств в суде с участием присяжных заседателей, особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением или при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и др.), да они, по всей видимости, и не ставят перед собой такой цели.

Тем не менее, действующий источник норм российского материального уголовного права – Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), принятый в 1996 г. и введенный в действие в 1997 г., по-прежнему исходит из идеи исключительной общественной значимости объективной истины по уголовному делу и потому признает ее одним из непосредственных объектов преступных посягательств, являющимся частью видового объекта в виде интересов правосудия, охраняемых нормами главы 31 «Преступления против правосудия» УК РФ [1]. Данное суждение опирается, в частности, на содержание таких уголовно-правовых норм, призванных обеспечить достоверность доказательств по уголовному делу, как ст. 303 УК РФ о фальсификации доказательств, ст. 306 УК РФ о заведомо ложном доносе, ст. 307 УК РФ о заведомо ложных показаниях, заключении эксперта и неправильном переводе и др.

На основании как указанных выше, так и иных положений главы 31 УК РФ представляется возможным сделать вывод о непреходящем исключительном общественном значении объективной истины по уголовному делу для правильного применения уголовного закона и торжества законности в целом,

которая как самостоятельный непосредственный объект уголовно-правовой охраны от преступных посягательств включает в себя два основных элемента:

- во-первых, это установленный законом порядок получения и использования достоверных доказательств по уголовному делу, обеспечивающий соответствие содержащейся в них доказательственной информации фактическим обстоятельствам совершения расследуемого преступления и исключающий их произвольное толкование участниками уголовного судопроизводства по своему субъективному усмотрению в своих интересах;

- во-вторых, это опирающаяся на достоверные доказательства законность, обоснованность и справедливость выводов и решений органов предварительного расследования и суда о преступности того или иного деяния, обстоятельствах совершения расследуемого преступления, виновности конкретного лица и других обстоятельствах, имеющих правовое значение для разрешения уголовного дела.

Уголовно наказуемые деяния, представляющие собой посягательства на установленный процессуальным законодательством порядок предварительного расследования и судебного рассмотрения уголовных дел, включая те из них, что направлены на воспрепятствование установлению истины по уголовному делу, могут быть классифицированы (как для научно-исследовательских целей, так и в целях удобства правоприменения) по самым различным основаниям.

Например, авторы коллективного труда «Преступления против правосудия», подготовленного и изданного под редакцией А.В. Галаховой в 2005г., за основу классификации обозначенных деяний взяли непосредственный объект преступления, то есть «общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность конкретных государственных органов по осуществлению правосудия» [2]. В результате ими была построена следующая система преступлений против правосудия, предусмотренных в главе 31 УК РФ:

а) «преступления, посягающие на отношения, обеспечивающие нормальное осуществление правосудия судом» (ч. 1 ст. 294, ч. 1 ст. 296, ст. 297, ч. 1 ст. 298, ч. 1 ст. 303, ст. 305 УК РФ);

б) преступления, посягающие «на отношения, обеспечивающие нормальную деятельность органов прокуратуры и предварительного расследования по осуществлению функции уголовного преследования (ч. 2 ст. 294, ст. 299-300, ч. 1 ст. 301, ст. 302, 304, 310 УК РФ);

в) «посягательства на отношения, обеспечивающие нормальную деятельность органов по исполнению судебного акта» (ст. 312-315 УК РФ);

г) «посягательства на отношения, обеспечивающие нормальную деятельность всех органов по осуществлению правосудия» (ст. 295, ч. 2 ст. 296, ч. 2 ст. 298, ч. 2 ст. 301, ч. 2 ст. 303, ст. 306-309, 311. 316 УК РФ) [2].

<sup>1</sup> Автор *Беспалько В.Г.*

В научной и учебной юридической литературе встречаются и другие подходы к систематизации преступленных посягательств на интересы правосудия как по признаку непосредственного объекта преступления, так и по другим основаниям.

Для достижения же целей настоящей статьи, каковыми являются выявление актуальных проблем функционирования механизма уголовно-правового противодействия преступной деятельности отдельных участников уголовного судопроизводства, направленной на воспрепятствование установлению истины по расследуемому или рассматриваемому делу, а также разработка возможных мер по их преодолению, представляется, что наиболее приемлемым основанием классификации соответствующих преступлений является именно осуществляемая субъектом преступления уголовно-процессуальная функция. Руководствуясь данным критерием, среди преступлений, направленных против установления истины по уголовному делу, могут быть выделены:

а) деяния, совершаемые общим субъектом, независимо от того, какое процессуальное положение он занимает, участвуя в производстве по уголовному делу (например, общий субъект наряду со специальным субъектом упоминается в ст. 302 УК РФ о принуждении к даче показаний или заключения по уголовному делу; также общий субъект характерен и для состава заведомо ложного доноса, предусмотренного ст. 306 УК РФ, для состава подкупа или принуждения к даче заведомо ложных показаний, заключений или неправильному переводу, предусмотренного ст. 309 УК РФ, для состава укрывательства преступлений, предусмотренного ст. 316 УК РФ);

б) преступления специального субъекта в виде судьи (такой специальный субъект присущ составу преступления в виде вынесения заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта, предусмотренного ст. 305 УК РФ);

в) преступления специальных субъектов в виде участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения (например, в качестве специальных субъектов указаны следователь и лицо, производящее дознание в составе принуждения к даче показаний или заключения по уголовному делу, предусмотренном ст. 302 УК РФ, а также лицо, производящее дознание, следователь и прокурор – в составе фальсификации доказательств по уголовному делу, предусмотренном ст. 303 УК РФ; потерпевший как специальный субъект указан в ст. 307 и 308 УК РФ о даче заведомо ложных показаний и отказе от дачи показаний соответственно);

г) преступления специальных субъектов в виде участников уголовного судопроизводства со стороны защиты (например, защитник как специальный субъект преступления фигурирует в составе фальсификации доказательств по уголовному делу, предусмотренном ст. 303 УК РФ);

д) преступления иных участников уголовного судопроизводства, то есть уголовно наказуемые деяния лиц, призванных способствовать установлению истины по уголовному делу, но не имеющих собственного интереса в исходе уголовного дела (например, специальными субъектами состава преступления, предусмотренного ст. 307 УК РФ, выражающегося в заведомо ложных показаниях, заключениях или неправильном переводе, являются свидетель, эксперт, специалист переводчик; свидетель также выступает как специальный субъект в составе отказа от дачи показаний, предусмотренном ст. 308 УК РФ).

**2. О направлениях дальнейшего совершенствования правовых норм, устанавливающих основания и меры уголовной ответственности за воспрепятствование установлению истины по уголовному делу отдельными участниками уголовного судопроизводства (на примере специалиста)<sup>2</sup>.** Интересы правосудия, включая те из них, что связаны с участием специалиста в производстве по уголовным делам, представляют собой весьма специфическую область уголовно-правового воздействия. Представляется, что современная уголовная политика России в данной сфере должна быть направлена не столько на ужесточение уголовной ответственности специалистов (лиц, обладающих специальными познаниями (знаниями), сколько на обеспечение условий для установления истины по уголовному делу с их помощью или при их активном участии).

Не случайно УК РФ содержит ряд норм, указанных выше, так или иначе направленных как на пресечение возможных негативных последствий преступных посягательств на интересы судебной власти со стороны специалиста, так и на обеспечение нормальных условий осуществления им своей уголовно-процессуальной функции.

Значение составов вышеуказанных преступлений для уголовно-правового обеспечения нормальных условий деятельности специалиста в производстве по уголовным делам, с одной стороны, и интересов правосудия, связанных с применением и (или) использованием специальных познаний (знаний) специалиста для установления истины по уголовному делу, с другой стороны, заключается в следующем:

- ст. 295 УК РФ предусматривает основания и меры уголовной ответственности за посягательство на жизнь участника судопроизводства, включая специалиста (а равно его близких) в связи с рассмотрением дела или материалов в суде, производством предварительного расследования, совершенное в целях воспрепятствования его законной деятельности либо из мести за такую деятельность;

<sup>2</sup> Автор Жданов С.П.

- ст. 296 УК РФ устанавливает преступность и наказуемость угрозы убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества в отношении участника судопроизводства, в том числе и специалиста (а равно его близких) в связи с производством предварительного расследования, рассмотрением дел или материалов в суде;

- ст. 302 УК РФ предусматривает среди прочих деяний принуждение специалиста к даче заключения или показаний путем применения угроз, шантажа или иных незаконных действий со стороны следователя или лица, производящего дознание, а равно другого лица с ведома или молчаливого согласия следователя или лица, производящего дознание;

- ст. 307 УК РФ признает преступным деянием среди прочих и заведомо ложные показания специалиста в суде либо при производстве предварительного расследования (в примечании к данной статье указано, что специалист освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно в ходе дознания, предварительного следствия или судебного разбирательства до вынесения приговора суда или решения суда заявил о ложности данных им показаний);

- ст. 309 УК РФ предусматривает среди прочего уголовную ответственность и за подкуп специалиста в целях дачи им ложного заключения или ложных показаний.

Кроме того, возможно привлечение специалиста к уголовной ответственности за разглашение данных предварительного расследования по ст. 310 УК РФ, если он был об этом заранее предупрежден в порядке, установленном ст. 161 УПК РФ.

Поскольку заключение и показания специалиста являются важными средствами доказывания обстоятельств дела и в некоторых случаях лежат в основе обвинения и (или) профессиональной защиты от него, постольку ненадлежащее или недостаточное правовое обеспечение достоверности показаний и заключений специалистов способно породить ряд серьезных проблем для современного правосудия и как одного из важнейших элементов и достижений правовой культуры, и как особого объекта уголовно-правовой охраны [3]. Среди таких проблем, прежде всего, выделяются следующие:

1) отсутствие норм о юридической ответственности специалиста за дачу заведомо ложного заключения, как в УК РФ, так и в УПК РФ, а также отсутствие в УПК РФ упоминания о его ответственности за дачу заведомо ложных показаний по статье 307 УК РФ;

2) отсутствие в УК РФ нормы об ответственности специалиста за уклонение от исполнения своих процессуальных обязанностей несмотря на то, что в соответствии со ст. 58 УПК РФ он не вправе уклоняться от явки по вызовам дознавателя, следователя или в суд.

Для решения первой из обозначенных проблем необходимо дополнить ст. 307 УК РФ еще одним преступным деянием – дачей специалистом заведомо ложного заключения по делу [4;5;6].

Руководитель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П.В. Крашенинников высказал следующие суждения по данному вопросу: «Изменения в законодательстве (об ответственности за дачу специалистом заведомо ложного заключения) способствовали бы правильной оценке заключения специалиста в качестве доказательства. Однако необходимо учитывать, что в настоящее время, в уголовно-процессуальном законе не уточняются требования к процессуальной форме заключения специалиста, а также порядок его получения. В связи с чем, внесение предлагаемых изменений в уголовное законодательство может повлечь сложности при установлении вины специалиста за дачу заведомо ложного заключения»<sup>3</sup>.

Что касается восполнения обозначенной проблемы в УПК РФ, то по данному вопросу несколько интересных поправок к ст. 58 УПК РФ предложил А.Р. Белкин, представленных им в виде следующей авторской редакции соответствующей нормы:

«Статья 58. Специалист

...

5. За дачу заведомо ложного заключения и (или) заведомо ложных показаний специалист несет ответственность в соответствии со ст. 307 УК РФ.

6. За разглашение данных предварительного расследования специалист несет ответственность в соответствии со ст. 310 УК РФ» [7].

Решение второй проблемы теоретически возможно, на наш взгляд, путем расширения диспозиции ст. 308 УК РФ за счет включения в нее такого противоправного деяния, как незаконный отказ специалиста от дачи заключения или показаний [4;5;6].

Однако эксперт экспертно-консультационного совета по уголовному праву, уголовному процессу, уголовно-исполнительному праву аппарата Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству М.С. Фокин высказал в связи с этим следующие суждения: «Расширение диспозиции ст. 308 УК РФ за счет включения в нее незаконного отказа специалиста от дачи заключения или показаний не обоснован. Пояснительная записка не содержит указания на данные, свидетельствующие о повышенной общественной опасности данного деяния, действи-

<sup>3</sup> См.: Ответ от 08.12.2015 №3.3-29/1981 на обращение Жданова С.П.

тельной, а не мнимой сложности проблемы. Специалистом, согласно УПК РФ, является лицо, имеющее специальные познания в какой либо области. В связи с тем, что статус специалиста (в отличие от эксперта) иной (от оснований его приобретения до обязательности дачи заключения) любые изменения в части ответственности возможны лишь после корреспондирующих начальных изменений процессуального законодательства. Только после того, как нормы уголовно-процессуального права (сейчас, по большому счету, это лишь ст. 58, 168, 270 УПК РФ) будут изменены в части большей схожести статуса специалиста и эксперта возможно расширение объема ответственности специалиста. Сейчас специалист вправе отказаться от дачи заключения на основании субъективного восприятия некомпетентности в области предлагаемого исследования либо поставленных перед

ним вопросов. Данная некомпетентность является, как уже было сказано, субъективной категорией, что не дает возможности принуждения к даче данного заключения»<sup>4</sup>.

Таким образом, на основании изложенного, в целях дальнейшего совершенствования уголовно-правового механизма противодействия воспрепятствованию установлению истины по уголовному делу отдельными недобросовестными участниками уголовного судопроизводства представляется целесообразным:

- во-первых дополнить диспозицию ст. 307 УК РФ еще одним преступным деянием в виде дачи специалистом заведомо ложного заключения по делу;

- во-вторых, расширить диспозицию ст. 308 УК РФ путем включения в нее такого противоправного деяния, как незаконный отказ специалиста от дачи заключения или показаний.

### Список литературы

1. Беспалько В.Г. Межотраслевое значение истины как принципа уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства в контексте христианской правовой культуры / В.Г. Беспалько // Вестник Российской таможенной академии. 2014. №4. С. 76-85.
2. Преступления против правосудия / под ред. А.В. Галаховой. М.: Норма, 2005. С. 31.
3. Беспалько В.Г. Современное правосудие как элемент правовой культуры и объект уголовно-правовой охраны / В.Г. Беспалько // Российская юстиция. 2008. №3. С. 36-40.
4. Жданов С.П. Специология – научное направление и учебная дисциплина. К вопросу о совершенствовании участия специалиста в правоохранительной деятельности / С.П. Жданов // Закон и право. 2016. № 1. С. 41.
5. Уголовная политика и участие специалиста в судопроизводстве / С.П. Жданов // Уголовная политика России на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2016. С. 74.
6. К дискуссии о научной основе участия специалиста в правоохранительной деятельности / С.П. Жданов // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23. №3. С. 243.
7. Белкин А.Р. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: нужны ли перемены?: монография / А.Р. Белкин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 247.

### Reference list

1. *Bespalko V.* Interdisciplinary importance of truth as a principle of criminal, criminal procedure and operational-investigative legislation in the context of Christian legal culture / V. Bespal'ko // Bulletin of the Russian Customs Academy. 2014. №4. P. 76-85.
2. Crimes against justice / Under the editorship of A. Galakhova. M.: Norma, 2005. P. 31.
3. *Bespalko V.* Contemporary justice as an element of legal culture and the object of criminally-legal protection / V. Bespal'ko // Russian justice. 2008. №3. P. 36-40.
4. *Zhdanov S.* Spetsiologiya – scientific direction and academic discipline. On the issue of improving the participation of an expert in law enforcement activity / S. Zhdanov // Law and right. 2016. №1. P. 41.
5. Criminal policy and participation of an expert in legal proceedings / S. Zhdanov // Criminal policy of Russia at the present stage: State, trends, prospects: Proceedings of the all-Russian scientific-practical conference. M.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2016. P. 74.
6. On the discussion on the scientific foundation of the participation of an expert in law enforcement activity / S. Zhdanov // Bulletin of Kostroma State University. 2017. Vol. 23. №3. P. 243.
7. *Belkin A.* Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Do we need changes?: Monograph / R. Belkin. M.: Norma, INFRA-M, 2013. P. 247.

<sup>4</sup> См.: Ответы от 03.11.2015 №3.1-41/3623, от 25.11.2015 №3.1-41/3992 на обращения Жданова С.П.

**Тихомиров С.Н.,**

кандидат юридических наук, Институт мировой экономики и международных отношений  
имени Е.М. Примакова Российской академии наук

## **ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ**

*Исследование, предметом которого является глобальный рост риска стихийных бедствий, посвящено теме международного противодействия этой тенденции. Автор рассматривает организационно-правовой аспект борьбы за привлечение внимания к неэффективности стратегии сопротивления, проводимой сегодня на вселенском уровне, и указывает на необходимость ускорения развития нормативного и институционального регулирования. Увеличение числа и масштабов чрезвычайных ситуаций на земле создает проблему безопасности, которая требует координации защитных действий государств, дополняющих друг друга материальными и интеллектуальными ресурсами. Такое сотрудничество служит новым фактором планомерной мировой интеграции. Ее организационной платформой в рассматриваемой сфере может стать объявленный в 2000 году план универсальных мероприятий – международная стратегия ООН по уменьшению опасности бедствий – и регулярные Всемирные форумы, посвященные данной проблеме. Указы и органы, которые появились на этой основе, по сути, являются разработками для глобального управления рисками бедствий. Согласно концепции Организации Объединенных Наций, она должна обеспечивать устойчивое развитие в случае бедствий и температурных изменений вместе с двумя другими проектами ООН – повесткой дня на XXI век и Соглашением об изменении климата. Однако, в течение 30-летнего периода продвижения «чрезвычайной» инициативы организации, специалисты по вопросам стратегии и вся кампания, начатая в 1989 году, так и не выполнили поставленную перед ними задачу. Анализируя основные положения программных документов и возможности типовых средств реализации этих показателей, автор приходит к выводу о невозможности достижения планового «существенного сокращения потерь» за счет существующей организационной базы и использованного потенциала противодействия. В целях усиления защиты от стихийных бедствий, предлагается активизировать процесс разработки международных обязательств с целью последующего перехода от рекомендательных к его правовому регулированию. Для отражения российских интересов к юридически гарантированной системе безопасности необходимо разработать политический план развития нового направления межгосударственных отношений, предусматривающий меры влияния на развитие их нормативно-правовой и институциональной базы. Исследование должно способствовать объективной оценке состояния дел и прогнозированию развития в универсальной сфере сотрудничества по борьбе со стихийными бедствиями, а также подготовке предложений по повышению эффективности управления гражданской защитой.*

**Ключевые слова:** стихийные бедствия, уменьшение опасности бедствий, ООН, международное право

**Tikhomirov S.,**

PhD in Law, Institute of World Economy and International Relations  
named after E. Primakov of the Russian Academy of Sciences

## **THE ISSUE OF NORMATIVE REGULATION OF INTERNATIONAL NATURAL DISASTER RESPONSE**

*The study, the subject of which is the global increase of natural disaster risk, is devoted to the topic of international opposition to this trend. The author considers the organizational and the legal aspect of the struggle to draw attention to the ineffectiveness of the resistance strategy conducted at the universal level today and to point out the need to accelerate the development of regulatory and institutional regulation there. The increase of emergency situation number and extent on Earth creates a security issue that requires the coordination of the defensive efforts of states and the complementation of each other material and intellectual resources for this. Such cooperation serves as a new factor of the regular world integration. Its organizational platform in the considered sphere can be the plan of universal events announced in 2000 – the UN International Strategy for Disaster Reduction – and the regular world forums devoted to the issue. The decrees and the bodies that appeared on this basis*

*are, in fact, the developments for global disaster risk management. According to the concept of the United Nations, it should provide for the development sustainable for disasters and temperature changes together with the other two UN projects – Agenda 21 and the agreement on climate change. However, during the 30-year period of the Organization “extraordinary” initiative promotion, the strategists and the entire campaign launched in 1989 have never fulfilled their assigned task. Analyzing the main provisions of the program documents and the possibilities of typical means for the implementation of these indications, the author comes to the conclusion that it is impossible to achieve once-planned “substantial reduction of losses” by the current organizational base and the used counteraction potential. In order to strengthen the protection against natural disasters, it is proposed to intensify the process of international obligation development with a view to the subsequent transition from the recommendatory to the legal regulation of it. In order to reflect Russian interest for a legally guaranteed security system adequately, it is necessary to develop a political plan for the development of a new area of interstate relations, which provides for the measures to influence the development of their regulatory and institutional basis. The study should contribute to an objective assessment of the state of affairs and to predict the development in the universal sphere of cooperation to combat disasters, as well as to prepare the proposals to improve the effectiveness of civil defense management.*

**Keywords:** natural disasters, disaster reduction, UN, international law

### *Тревожная тенденция*

Вопрос о противостоянии ударам природы был всегда актуальным. Человек, видя своё призвание в том, чтобы стать её покорителем, постоянно искал не столько разумные, сколько кратчайшие пути к победе над «непреодолимой силой», а когда его настигало «наказание» в виде наводнения, землетрясения, пожара или засухи, делал всё возможное для быстрого восстановления разрушенного и наиболее полного возмещения полученных потерь. Сегодня ежегодное повышение числа чрезвычайных ситуаций и погибших в них, неуклонный рост размеров материального вреда заставляет уделять в мире всё большее внимание вопросам защиты людей и объектов инфраструктуры, ставит прогнозирование и уменьшение форс-мажорного ущерба в ряд приоритетных задач обеспечения национальной и всеобщей экономической безопасности. Совбез Российской Федерации на своём заседании в ноябре 2003 года отнёс природные угрозы к факторам, определяющим стратегический риск государства [1].

Стихийные бедствия есть результат, в большинстве случаев, труднопредсказуемых и непредотвратимых природных явлений, приносящих с собой в сумме колоссальные убытки глобальной экономике и огромные жертвы среди населения Земли. Опасные события естественного характера весьма разнообразны – от землетрясений, извержений вулканов, наводнений, засух, до эпидемий и нашествий сельскохозяйственных вредителей. Менее обсуждаемая альтернатива, о которой следует упомянуть подробнее, – человеческое участие. Нередко прослеживается обратная связь, когда катаклизм есть следствие не

только неподвластных людям обстоятельств, но связан также с проблемами, созданными самим обществом. Антропогенная нагрузка на все геосферы (атмосферу, гидросферу, литосферу и биосферу) год от года возрастает, что особенно заметно в последние десятилетия. При определённых условиях это воздействие, будучи несбалансированным, возбуждает или активизирует неблагоприятные стихийные явления. В качестве важнейшей из рукотворных причин увеличения на Земле количества и размеров природных катастроф приводят стремительный экономический подъём. Двадцатикратное умножение в прошедшем веке хозяйственного потенциала человечества поставило на пути дальнейшего ускорения адаптивные возможности природы. Кроме прочего, конфликт с нею выражается противоречием двух тенденций. С одной стороны, идёт прибавка мирового валового продукта (МВП), а с другой – происходит уменьшение минеральной сырьевой базы как его производства, так и существования самого потребителя, то есть растущей земной популяции, потому что, не способные возобновиться в объёме изъятия, ресурсы истощаются. Их промышленное добывание есть вмешательство в наиболее стабильную оболочку земного шара – литосферу, которое влечёт необратимые деструктивные её изменения, приводящие к нарушению естественных геофизических процессов. При этом в ней вызываются и стимулируются разрушительные экзогенные (проявляющиеся на поверхности) и эндогенные (глубинные) эффекты: индуцированная (наведённая) сейсмичность, опускание и/или подтопление территорий, карстово-суффозионные провалы и т.п. [2, сс.17-18]. Ещё одним примером может служить то, что вследствие экономического прогресса расширя-



ется пространство взаимного перекрытия районов наиболее интенсивной деятельности (хозяйственно-го освоения, компактного проживания и др.) с зонами геологического риска. Образовавшиеся таким образом критические участки, не выдерживая повышения давления, отвечают эрозией и литосферными аномалиями. Эта репрессивная реакция весьма способствует росту количества стихийных бедствий и величины наносимого ими вреда. В наступившем столетии «антропогенный» тренд, как ожидается, будет отчетливой, и в силу своего «человеческого» характера он может, а потому должен, стать контролируемым условием их возникновения [2, с.7].

Изменения окружающей среды на планете под влиянием неблагоприятной тенденции противоречат интересам добывающей и производственной сфер, не позволяют улучшать стандарты качества жизни, урон от катастроф рассматривается как одно из серьезных препятствий, сдерживающих устойчивое развитие, порождающих социальную напряжённость.<sup>1</sup> Чтобы при сегодняшнем масштабе происходящего адекватно противодействовать стихии и реально снизить потери от её ударов, требуется сотрудничество стран на глобальном уровне.

#### *Всеобщее желание*

Понимание того, что природные катаклизмы являются серьёзной преградой для дальнейшего общественного и экономического продвижения, побудило Организацию Объединённых Наций осуществить с 1990 по 1999 годы широкую программу мероприятий Десятилетия, посвящённого проблеме [4, р.161-162], и впоследствии ежегодно отмечать 13 октября как Международный день сокращения стихийных бедствий (*International Day for Natural Disaster Reduction*) [3]. Главным документом этого периода является закрепившая взятый курс концептуальная декларация «Йокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира» созданной ООН в Йокогаме (май 1994 г.) первой всемирной конференции по данному вопросу. Стороны подтвердили «важнейшее значение существенного сокращения до 2000 года числа жертв и материального ущерба в результате бедствий и продолжения, в случае необходимости, процесса уменьшения опасности бедствий после завершения текущего столетия» [5, р.17]. Как видно из текста, авторы не смогли сдержаться от выражения в

нём своих тревожных ожиданий, которые, к сожалению, оказались знаменательными и оправданными: план успеха не принёс. Следуя заявленному, на рубеже веков для получения недостигнутого результата Организация провозгласила Международную стратегию ООН. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 54/219 [6, р.203-204], кампания имеет целью создать на всех ступенях (общинной, муниципальной, национальной, региональной, универсальной) возможности уверенного противостояния природным и техногенным катастрофам.

Через пять лет после начала реализации этого проекта для подведения итогов и определения долговременной перспективы состоялась вторая всемирная конференция по чрезвычайной теме. Форум Объединённых Наций 22 января 2005 года принял Хиогскую рамочную программу действий 2005 – 2015 [7, р.6-27]. По замыслу авторов, она являлась «путевым листом», указаниями которого участники должны были «добиваться в течение ближайших 10 лет (то есть с отсрочкой до 2015 года – **С.Т.**) следующего ожидаемого результата: существенного сокращения числа человеческих жертв, а также социального, экономического и экологического ущерба для общин и стран вследствие бедствий».<sup>2</sup> Государствам новое постановление, направляющее ориентирами устойчивого развития, предлагалось в качестве *рекомендательного* руководства по увеличению эффективности борьбы с катастрофами. Документ саммита был написан как базовый для создания национальных и региональных стратегий, договоров, неюридических нормативных актов чрезвычайной тематики. В универсальной сфере на его основе и в продолжение была разработана, а по завершению намеченного периода принята 18 марта 2015 года Третьей всемирной конференцией ООН очередная, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий 2016 – 2030 [8]. Так как по своему объективному итогу ни хиогский, ни йокогамский, ни предшествующий им этапы остроту мировой проблемы не уменьшили, то новые ожидания собравшихся на форум в японском Сендае, по сути, остались старыми: «Эта рамочная программа призвана обеспечить с опорой на Хиогскую рамочную программу действий достижение в ближайшие 15 лет (то есть с переносом уже на 2030 – **С.Т.**) следующего результата: существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей, и неблагоприятных последствий для экономических, физических, социальных, культурных

<sup>1</sup> Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций в своей резолюции 64/200 от 21 декабря 2009 года «Международная стратегия уменьшения опасности бедствий» особо отмечает, «что уменьшение опасности бедствий, в том числе снижение уязвимости для стихийных бедствий, является важным сквозным элементом, способствующим достижению устойчивого развития» [3, преамбула].

<sup>2</sup> См. Раздел В «Ожидаемый результат» Части II «ВКУОБ: Цели, ожидаемый результат и стратегические задачи» [7, пункт 11].

и экологических активов людей, предприятий, общин и стран» [8, пункт 16].

Путь, которым надо добиваться поставленной Объединенными Нациями стратегической цели, чтобы получить воистину долгожданный результат, указывают дух и буква обоих документов. В соответствии с положенной на бумагу концепцией, – это повсеместное повышение культуры безопасности в понимании того, что противодействие катастрофам есть составляющая устойчивого развития. Данный подход предполагает, прежде всего, предупреждение вреда, причиняемого чрезвычайными факторами, и отражен, в частности, формулой «культура предотвращения бедствий», закрепляемой в принимаемых текстах. О достаточно глубоком проникновении в общественное сознание превентивной идеи убедительно свидетельствует то, что она в той или иной мере присутствует в большинстве положений программных актов.

Но можно и нужно ли в последующие полтора десятилетия ждать получения обещанного необязательными планами? Вместе с быстрым ростом угрозы это подскажут типичные средства защиты от нее, предназначенные реализовать главное идейное начало как проводимой стратегии, так и всей борьбы с опасностью бедствий, которое может стать одним из основных принципов *правового* регулирования в обрзающейся области международных отношений.

#### *Реальные возможности*

*Служба раннего оповещения о гуманитарных ситуациях* – действующий под руководством Всемирной продовольственной программы<sup>3</sup> единый глобальный телекоммуникационный механизм для своевременного информирования о значительных природных катаклизмах. Эта структура, уже доказавшая свою полезность и имеющая широкий круг постоянных пользователей, нуждается в совершенствовании. В дальнейшем предлагается предоставлять сводки в более доступном виде, усилить наблюдение за наводнениями, укрепить сеть партнеров по научному сотрудничеству. Однако сделанные предложения относятся лишь на уровне рационализации традиционного новостного обмена, и, главным образом, в интересах того, кто уже оказался в положении потерпев-

шего в чрезвычайных обстоятельствах, переросших в бедствие.

*Центральный Регистр сил и средств для ликвидации последствий* создан как оперативный инструмент коллективного реагирования государств на катастрофы. Регистр содержит перечни готовых к мобилизации в таких случаях сил и средств для принятия мер широкой гуманитарной поддержки. Он служит устранению последствий и мало приспособлен для их предупреждения. Кроме того, осталась нерешенной проблемой своевременного обновления данных. Резолюция ООН признала целесообразной его реорганизацию, и в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 65/264 [9, пункт 15] Регистр деформируется на отдельные тематические проекты.

Результативность неотложных мероприятий решающим образом зависит от широты привлечения и отсутствия перебоев в применении *информационных и телекоммуникационных технологий*. При этом главным инструментом регулирования в международной сфере призвана была стать Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи от 18 июня 1998 года, которая вступила в силу 8 января 2005 года и ратифицирована 48 государствами [10, р.5-123]. В борьбе с ущербом, – согласно названию, уже причиненным, – она обязана способствовать быстрому и рациональному выделению средств связи, организовывать потоки срочной информации. Но, как показывает практика, принятие конвенции на слаженность оперативных мероприятий существенно не повлияло. Обращения в экстремальных условиях к статьям документа, давая некоторые положительные результаты, во многих случаях должного действия не имели. Недостаточная эффективность норм, возможно, объясняется и проблемами имплементации Конвенции Тампере. В частности, многие государства-стороны этого договора еще не внедрили его постановлений в национальные системы права до уровня актов исполнительно-распорядительных органов власти.

В целях ликвидации разрушений, восстановления и реконструкции объектов экономической и социальной инфраструктуры на подвергшихся ударам стихии территориях профильные учреждения Объединенных Наций и заинтересованные международные организации в настоящее время все шире используют *спутниковое картографирование*. Этот вид наблюдения за районом бедствия осуществляется посредством технологий дистанционного зондирования Земли, дающих материал для дальнейшей обработки. На основе исследования полученных таким способом изображений и сопровождающих телеметрических показаний делаются предварительные заключения о характере и величине причиненного

<sup>3</sup> Всемирная продовольственная программа – подразделение Организации Объединенных Наций, крупнейшая в мире международная межправительственная организация, по оказанию продовольственной помощи. Программа осуществляет 2/3 мирового объема чрезвычайных поставок продовольствия населению, терпящему природные и техногенные бедствия. Для этого создана глобальная транспортно-коммуникационная инфраструктура специального назначения, которая во всех районах мира обеспечивает ежедневную перевозку грузов группами экстренного реагирования.

ущерба. Обследование с помощью космических аппаратов является наиболее перспективным путем получения текущих сведений о чрезвычайных ситуациях. Но, чтобы, в соответствии с резолюцией Генассамблеи ООН 60/125 [12, пункт 16], спутниковые данные и результаты их анализов могли успешно использоваться для незамедлительной оценки разрушений, своевременного определения неотложных потребностей в бедствующих регионах и скорейшего восстановления, считается необходимым создание специального механизма. В организационных предложениях признается целесообразным и предполагается, что он будет функционировать в рамках договоров, заключенных между Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации и программой ЮНОСАТ – инициативой Объединенных Наций по доступу к спутниковой, в т.ч. географической, информации. Экономические планы предусматривают изыскание международных спонсоров, которые будут предоставлять определенную проблемами создания механизма дополнительную, в первую очередь, финансовую, помощь. Однако в условиях увеличения мирового роста потерь, вызванных природными и техногенными чрезвычайными ситуациями, развитие космического компонента защиты от этой угрозы не менее серьезное внимание, чем институциональному совершенствованию, требует уделить коррекции самой стратегии орбитальной группировки, с тем, чтобы усилить акцент на предупреждении ущерба.

Большую роль в ликвидации последствий разрушительного воздействия часто играет *военный ресурс*. В первую очередь, указанное относится к технике, которая, превосходя гражданские аналоги по своим характеристикам, оказывает жизненно важную неквалифицированную помощь и позволяет в кратчайшее время попасть в пострадавшие районы, осуществить срочную эвакуацию, провести первичные спасательные мероприятия, оперативные инженерные работы на местности и т.п. Вместе с тем, из-за особых порядка и характера военного обеспечения борьбы с бедствиями, оно сопровождается на практике сложными административными вопросами, и поэтому труднодоступно, а будучи санкционировано, зачастую используется широко и нерационально, при том, что всегда сопряжено со значительными издержками. Кроме того, передвижение войск в условиях ослабления государственного управления, прежде всего, при экстренном вводе иностранных подразделений, рассматривается как проблема для национальной безопасности.

Отмеченные препятствия диктуют свои требования не только технико-экономическому обоснованию, но, в первую очередь, организации привлечения военных активов. Поэтому от развития материальной базы данного вида противодействия должно быть не-

отрывным создание ее юридической регламентации. Как представляется, в ходе этих двух параллельных процессов сформируются на практике и найдут отражение в указаниях нормативных актов относительно устойчивые критерии целесообразности оказания военизированной поддержки, выработанные путем анализа видов, объемов, затрат и эффективности представления вооруженных сил для решения типовых задач гражданской защиты. Разумеется, принимаемые нормы будут оставлять государственной власти возможность применять их во всей полноте учета политических условий ведения таких операций.

Тем не менее жесткая оргспецифика, высокие расходы, боевое назначение, суверенные интересы остаются строгими границами, предопределяющими употреблению ресурса роль лишь крайней меры по смягчению удара «непреодолимой силы», как именуется эксцесс стихии в доктрине права [13, р.66-78]. Названные особенности и обусловленные ими недостатки, свойственные участию войскового контингента, не позволяют считать его адекватным инструментом борьбы с бедствиями, и это указывает на необходимость сокращать военную составляющую сил реагирования и чрезвычайной помощи.

#### *Некоторые «оргвыводы»*

Сделанные оценки приводят к мысли, что реализация стратегии выделяемыми сегодня средствами означает желание уменьшить человеческие жертвы и экономические потери, используя несоответствующие ему возможности. Для коррекции разрушительного тренда последних десятилетий привлеченного потенциала недостаточно, и об этом свидетельствует, прежде всего, устойчивый фактический результат, противоположный ожидаемому: «существенным» стало не снижение, а увеличение ущерба от природных катастроф. Мировая угроза требует адекватного реагирования, – глобального управления риском бедствий, – ответной меры, обусловленной не только неблагоприятной тенденцией в природе, но представляющей собой фактор и, одновременно, следствие глобализации – закономерного развития связей между странами. Направлять, особенно, в таких масштабах, поведение субъектов к намеченным целям и результатам призваны правила, которые его для этого рационализируют, более или менее твердо диктуя необходимые ограничения. В социуме реакцией разума на приближение опасности является повышение организованности, что право, будучи одной из форм общественного сознания, отражает образованием норм, укрепляющих дисциплину и ответственность. Разумеется, требования такого рода для ожидаемого от них действия должны иметь высокую императивность, – обладать юридической силой. Вытекающее

отсюда понимание проблемы, означенной в начале как несоразмерность желаний и возможностей, – не соответствующее решаемой задаче качество нормативного регулирования: Международная стратегия и её документы лишь *рекомендательны*, члены мирового сообщества, при жестком к этому подходе, могут не подчиняться вынесенным «мягким» постановлениям. Создание единообразного поведения в какой-либо области интересов посредством правил, которые по взаимному согласию государств для выполнения *обязательны*, есть назначение международного права. Но своевольные акторы такого процесса имеют верховенство на собственной территории и *de jure* независимы во внешних делах, где каждый из них, разумеется, придерживается своей ориентации. Поэтому указанное оргсредство имеет серьезные «побочные эффекты», – вопросы, возникающие, в первую очередь, из неприкосновенности суверенитета власти, затем – из неодинаковой политической мотивации сторон, а также иные трудности, – производные как от данных причин, так и от конъюнктуры, – сопровождающие превращение абстрагированных основных принципов в конкретные применяемые положения.

На глобальном уровне формирование правовых механизмов для чрезвычайных ситуаций идёт медленно даже в виду проявившей себя угрозы, и к настоящему времени юридический фундамент сотрудничества еще не сложился, несмотря на понимание необходимости налаживания здесь многосторонних отношений экстренной помощи. Традиционного поведения, которое находит среди стран официальное одобрение, и потому стало обязательным, нет [14]. Две действующие конвенции, – Тампере 1998 года, уже затронутая автором, и Рамочная 2000 года по гражданской обороне [15], – своими короткими текстами регламентируют только отдельные пункты обширной тематики, в обстановке дестабилизации предупреждая, главным образом, вмешательства во внутренние дела. Декларативным предписанием ООН, для того, чтобы приобрести «твёрдый» характер, нужно, благодаря устойчивой практике следования им, получить признание в качестве обычаев либо, пройдя надлежащие процедуры, быть закрепленными в статьях договоров. И то, и другое в универсальной сфере пока отсутствует.

Труднопреодолимыми препятствиями правообразованию в ней, как на «практическом», так и на «документальном» пути, представляются те, которые названы выше первоочередными вопросами. Ввод сил и средств из-за рубежа для спасения пострадавших и ликвидации последствий разрушений способен нанести вред национальной безопасности не только извне, но также сталкивая интересы населения и правительства. В экстремальных условиях и обстановке ослабления управления иностранное

присутствие повышает как защищённость гражданина, так и риск подрыва государственной самостоятельности. Поэтому, несмотря на культивируемый западной доктриной примат блага индивида, у субъектов создания норм поведения в мировом сообществе над объявленным намерением «уменьшения человеческих жертв, страданий людей и ущерба, причиняемого имуществу и окружающей среде, в результате бедствий» [10], преобладает стремление сберечь в исключительных обстоятельствах, прежде всего, суверенные ценности. Требования международного права есть дополнительные рамки для свободы властного усмотрения, и прокламация сторон подкреплена готовностью сдерживать себя их ограничениями лишь с «разумной достаточностью», – той, которую определяет стойкая доминанта *“salus patriae-suprema lex”*<sup>4</sup>, пока необоримая для либеральной глобалистской идеи и непререкаемая в трезвой внешней политике. Отсюда осторожная условность тех сравнительно немногих обязательных положений, которые действуют сегодня, например: «...государства-участники, когда это возможно и в соответствии со своим внутренним законодательством, снижают или устраняют регламентационные барьеры...» (курсив мой – С.Т.) [10].

Опыт выявил низкую эффективность не имеющей обычных установлений скромной базы неотложных мероприятий, сводимой к двум уже известным актам [16], а также, указал на настоятельность дальнейшего усиления и совершенствования специального универсального института борьбы с катастрофами. В этом контексте итоговые решения всемирных форумов, посвященных исследуемой теме, и принятые по ней резолюции Объединенных Наций представляют собой очень полезные рекомендательные наработки будущей нормативной основы противодействия угрозе. Но вполне адекватной разумной реакцией на приближение опасности, более целесообразной заданному вновь «существенному снижению потерь», надо считать подсказываемое ростом частотности бедствий ускорение формирования «правового пространства чрезвычайного назначения» с организационными императивами, – принципами, правилами, режимными стандартами. То есть речь идет о юридической отрасли для регламентации жизненно необходимых межгосударственных связей, которые в той или иной степени актуальны для каждой страны, и предполагают поэтому весьма широкий круг субъектов. Сейчас, в отсутствие «твёрдого» фундамента безуспешно пытаюсь посредством «мягкой» координации получить неоднократно намечавшийся, но не достигнутый результат, почти тридцатилетняя кампания ООН нерационально ис-

<sup>4</sup> Польза отечества – высший закон (лат.).

пользует главный ресурс любой стратегии, – время, – на сей раз предоставляемое природой для мобилизации адаптивных способностей человека и производства. Однако при наблюдаемой динамике «катастрофическая» тенденция, преодолев присутствующие в массовом сознании инертность восприятия и недооценку критичности новой мировой проблемы, заставит активизировать развитие глобального

управления риском, гарантированного системой соответствующих взаимных обязательств. Российское влияние сегодня на становление права, регулирующего важную, но пока непрочную составляющую международной безопасности, есть залог успешного продвижения наших национальных интересов завтра, на этапе развернутого строительства всеобщей защиты от стихийных бедствий.

### Список литературы

1. Решение совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и Президиума Госсовета Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. Протокол №4.
2. *Осипов В.И.* Опасные природные процессы – стратегические риски России. Москва, Фонд «Знание» им. С.И. Вавилова, 2009. 40 с.
3. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 15 September – 24 December 2009. General Assembly. Official Records: Sixty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/64/49). New York, United Nations, 2010. 611 p.
4. Annex to the United Nations General Assembly Resolution 44/236 of 22 December 1989 “International Decade for Natural Disaster Reduction”. International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Forty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 19 September – 29 December 1989. General Assembly. Official Reports: Forty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/44/49). New York, United Nations, 1990, 368 p.
5. Resolution 1 Annex I Yokohama Strategy for a Safer World. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction (Yokohama, 23-27 May 1994). (Doc. UN A/CONF. 172/9. 1994. 27 September). 49 p.
6. Resolution Adopted by the General Assembly 54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements. 3 February 2000. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Fifty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 14 September – 23 December 1999. General Assembly. Official Reports: Fifty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/54/49). New York, United Nations, 2000, 479 p.
7. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF. 206/6. 2005. 16 March). 42 p.
8. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai, Japan, 14-18 March 2015. (Doc. UN A/CONF. 224/L.2. 2015. 7 April). 35 p.
9. Resolution Adopted by the General Assembly 65/264. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/RES/65/264. 2011. 21 June). 7 p.
10. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere. 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906. New York, 2006, 353 p.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. №16. Ст. 1926.
12. Resolution Adopted by the General Assembly 60/125. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. 15 March 2006. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixtieth Session. Volume I. Resolutions 13 September – 23 December 2005. General Assembly. Official Reports: Sixtieth Session. Supplement no. 49 (A/60/49). New York, United Nations, 2006, 534 p.
13. Documents of the Thirtieth Session (Excluding the Report of the Commission to the General Assembly). Yearbook of the International Law Commission 1978. Volume II. Part One. New York, United Nations, 1980, 168 p.
14. Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. (Doc. UN A/CN. 4/598. 2008. 5 May). 22 p.
15. Framework Convention on civil defense assistance. Geneva. 22 May 2000. United Nations Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2172, no. I-38131. New York, 2002, 288 p.
16. *Илющенко А.А.* Международное сотрудничество в ликвидации последствий землетрясения в Гаити (международно-правовые аспекты) / Московский журнал международного права. 2010. №4 (80). С. 155-175.

### Reference list

1. Decision of the joint meeting of the Security Council of the Russian Federation and the Presidium of the State Council of the Russian Federation of November 13, 2013. Protocol №4.

2. *Osipov V.* Dangerous natural processes are Russia's strategic risks. Moscow, Fund "Znanie" named after S. Vavilov, 2009. 40 p.
3. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 15 September – 24 December 2009. General Assembly. Official Records: Sixty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/64/49). New York, United Nations, 2010. 611 p.
4. Annex to the United Nations General Assembly Resolution 44/236 of 22 December 1989 "International Decade for Natural Disaster Reduction": International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Forty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 19 September – 29 December 1989. General Assembly. Official Reports: Forty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/44/49). New York, United Nations, 1990, 368 p.
5. Resolution 1 Annex I Yokohama Strategy for a Safer World. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction (Yokohama, 23-27 May 1994). (Doc. UN A/CONF. 172/9. 1994. 27 September). 49 p.
6. Resolution Adopted by the General Assembly 54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements. 3 February 2000. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Fifty-Fourth Session. Volume I. Resolutions 14 September – 23 December 1999. General Assembly. Official Reports: Fifty-Fourth Session. Supplement no. 49 (A/54/49). New York, United Nations, 2000, 479 p.
7. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF. 206/6. 2005. 16 March). 42 p.
8. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai, Japan, 14-18 March 2015. (Doc. UN A/CONF.224/L.2. 2015. 7 April). 35 p.
9. Resolution Adopted by the General Assembly 65/264. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/RES/65/264. 2011. 21 June). 7 p.
10. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. Tampere. 18 June 1998. United Nations Treaty Series. Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2296, no. I-40906. New York, 2006, 353 p.
11. Official Gazette of the Russian Federation. 2010. №16. Art. 1926.
12. Resolution Adopted by the General Assembly 60/125. International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development. 15 March 2006. Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during Sixtieth Session. Volume I. Resolutions 13 September – 23 December 2005. General Assembly. Official Reports: Sixtieth Session. Supplement no. 49 (A/60/49). New York, United Nations, 2006, 534 p.
13. Documents of the Thirtieth Session (Excluding the Report of the Commission to the General Assembly). Yearbook of the International Law Commission 1978. Volume II. Part One. New York, United Nations, 1980, 168 p.
14. Protection of Persons in the Event of Disasters. Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. United Nations. International Law Commission. (Doc. UN A/CN. 4/598. 2008. 5 May). 22 p.
15. Framework Convention on civil defense assistance. Geneva. 22 May 2000. United Nations Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2172, no. I-38131. New York, 2002, 288 p.
16. *Ilyuschenko A.* International cooperation in the aftermath of the earthquake in Haiti (International legal aspects) / Moscow Journal of international law. 2010. №4 (80). P. 155-175.

УДК 349.2, 340.142

**Васильев И.А.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета

**Дорский А.А.,**

магистр права, юрист ООО «Один»

**Синицына Н.И.,**

главный юрист ООО «ЮрИнвестСтрой+»

**Шабалина Е.А.,**

помощник юриста ДЛА Пайпер Рус Лимитед

**Шмигельская Н.А.,**

магистр права, юрист ООО «Догма»

## **ИНТЕРПРЕТАЦИЯ СПОРТИВНЫМ АРБИТРАЖНЫМ СУДОМ (CAS) НОРМ РЕГЛАМЕНТА ФИФА ПО СТАТУСУ И ПЕРЕХОДАМ ФУТБОЛИСТОВ, УСЛОВИЙ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ КЛУБОМ И СПОРТСМЕНОМ В ЦЕЛЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ИЛИ ЛЮБИТЕЛЬСКОГО СТАТУСА<sup>1</sup>**

*В настоящей статье авторы обращаются к вопросу исследования Спортивным арбитражным судом (CAS) норм Регламента ФИФА по статусу и переходам футболистов, а также условий конкретных договоров в связи с определением профессионального или любительского статуса игрока. Важность обращения к обоим направлениям обусловлена неоднозначностью применения как критериев приобретения футболистом статуса, так и юридических последствий обладания одним из двух статусов. Так, интересен вопрос, существует ли расхождение в положениях Регламента ФИФА между подписанием футболистом профессионального договора с клубом и регистрацией за клуб в качестве профессионала как основанием возникновения права на компенсацию за подготовку и обучение. Далее авторы обращаются к переходу футболиста на права аренды в связи с правом на получение компенсации за подготовку и обучение. Особыми вопросами являются существование устного договора между клубом и футболистом, а также существование профессионального контракта игрока как препятствия для отправления в резервную команду. Завершается настоящее исследование обращением авторов к практике CAS о компенсации понесенных игроком расходов как второго критерия для определения статуса футболиста: уровень такой компенсации, доказывание размера фактически понесенных расходов, влияние «минимального размера оплаты».*

**Ключевые слова:** статус игрока, профессиональный футболист, футболист-любитель, практика Спортивного арбитражного суда, CAS, компенсация за подготовку и обучение футболиста

**Vasil'ev I.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Theory and History of State and Law of Saint Petersburg State University

**Dorskiy A.,**

Master of Law, Lawyer at LLC "Odin"

**Sinitsina N.,**

Main Lawyer at LLC "YurInvestStroy Plus"

**Shabalina E.,**

Legal Assistant at DLA Piper Rus Limited

**Shmigel'skaya N.,**

Master of Law, Lawyer at LLC "Dogma"

## **THE INTERPRETATION BY THE COURT OF ARBITRATION FOR SPORT (CAS) WITH THE FIFA REGULATIONS ON THE STATUS AND TRANSFER OF PLAYERS,**

## CONDITIONS OF AGREEMENTS BETWEEN THE CLUB AND A FOOTBALLER FOR DEFINITION OF THE PLAYER'S STATUS

*In the present article, the authors address the issue of a study by the Court of Arbitration for Sport (CAS) of the norms of the FIFA Regulations on the status and transfer players, as well as the terms of specific contracts in connection with the definition of a player's professional or amateur status. The importance of referring to both directions is due to the ambiguity of the application of both the criteria for acquiring the status of a footballer and the legal consequences of owning one of two statuses. Thus, it is interesting to ask whether there is a discrepancy in the provisions of the FIFA Regulations between the signing of a professional contract by a footballer with the club and registration for the club as a professional as the basis for the right for the training compensation. Further, the article authors turn to the transfer of a footballer on loan in connection with the right to receive the training compensation. Special issues are the existence of an oral agreement between the club and a footballer, as well as the existence of a professional player's contract as an obstacle to transfer to the reserve team. The present study concludes with the authors' appeal to CAS practice about the compensation of expenses incurred by the player as the second criterion for determining the status of a footballer: the level of such compensation, proving the number of expenses actually incurred the effect of the "minimum wage".*

**Keywords:** player's status, professional footballer, amateur footballer, practice of Court of Arbitration for Sport, CAS, training compensation

### **Подписание футболистом профессионального договора с клубом и регистрация за клуб в качестве профессионала как основания возникновения права на компенсацию за подготовку и обучение: существует ли расхождение в Регламенте ФИФА?**

В данном вопросе наш интерес будет обращен к решению Спортивного арбитражного суда (далее – CAS, арбитраж) CAS 2012/A/2904 [8]. Из фабулы данного дела известно, что футболисты клуба, из которого игрок перешел по трансферу в клуб-апеллянт, являлись любителями. В то же время, договор с футболистом, как заявлял апеллянт, предусматривал большую оплату, чем просто компенсацию фактически понесенных расходов [8; para. 41]. Мы помним, что это является вторым критерием определения статуса игрока. Игрок привлек интерес другого клуба и перешел по трансферу, но при этом не знал, изменится что-либо в оплате его услуг и просто подписал договор с клубом. Как аргументировал апеллянт, представивший копию договора с футболистом, в чешской лиге, в которой он выступал ранее, любительские клубы имеют «не любительские контракты» с некоторыми игроками. Такие соглашения не представляют собой полноценные профессиональные договоры, но

и не являются любительскими контрактами. Следовательно, они не определяют любительский статус игроков, закрепленный в ст. 2 Регламента ФИФА по статусу и трансферам футболистов (далее – Регламент ФИФА) [15]. Сложившаяся ситуация обусловлена нормативным регулированием национальной ассоциации, в юрисдикции которой легализованы профессиональные, «не любительские», любительские соглашения [8; para. 48]. Более того, ассоциация установила запрет для клубов третьей и четвертой лиг на заключение профессиональных контрактов, оставляя доступными только первые два вида. Поэтому в соответствии с национальным регулированием соглашение с игроком было «не любительским» договором, но через призму регулирования Регламента ФИФА являлось профессиональным контрактом [8; para. 79]. Настоящая аргументация клубом-апеллянтом подвиглась под вопрос об обязательстве выплаты компенсации за подготовку и обучение игрока, определяемую ст. 20 Регламента ФИФА, некоторыми другими нормами и соответствующей правоприменительной практикой [14; 16; 17]. Положения данной статьи указывают на подписание контракта футболистом в качестве профессионала. Как считал клуб-апеллянт, данная формула однозначно выделяет подписание договора как обязательное условие, в отличие от регистрации соглашения в национальной ассоциации [8; para. 49], как не имеющего юридического значения для возникновения права на получение компенсации. Здесь уместно сослаться на практику CAS,

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-311-00244 «Обобщение и анализ правовых позиций Спортивного арбитражного суда (CAS) в отношении определения статуса профессионального футболиста».



а именно на спор CAS 2009/A/1781, в котором также рассматривалась противоречивость между подписанием контракта и его регистрацией в ассоциации [7]. Возвращаясь к нашему спору, заметим, что согласно позиции апелланта присутствует аналогия с делом 2009/A/1781 и арбитражу следует подтвердить свою позицию: именно подписание профессионального контракта вызывает обязательство выплатить компенсацию за подготовку и обучение. Если возникает противоречие между фактами заключения договора и его регистрацией в национальной ассоциации, необходимо придерживаться позиции CAS [8; para. 51]. Кроме того, клуб-апеллент обращал внимание арбитра на то, что игрок, согласно условиям договора, должен был самостоятельно оплачивать свои расходы на обучение, медицинскую помощь и так далее [8; para. 52]. Однако, вся совокупность аргументов апелланта получила совершенно иную оценку в интерпретации ответчика. Согласно позиции последнего, футболист был подготовлен и обучен им, выступая за клуб в качестве любителя. После этого игрок был зарегистрирован за апелланта в качестве профессионала, что подтверждается международным трансферным сертификатом и паспортом игрока [8; para. 57]. Данный факт был подтвержден национальной ассоциацией. Более того, ответчик прямо отрицал существование договора между футболистом и клубом чешской лиги. И даже при существовании такого соглашения оно не имело бы юридического значения для дела, поскольку клуб-апеллент ошибался, считая, что подписание договора выступает основанием для обязанности выплаты компенсации за подготовку и обучение игрока. Для этого необходим факт регистрации контракта национальной ассоциацией: Приложение 4 к Регламенту ФИФА [15], механизм компенсации активируется только тогда, когда футболист впервые зарегистрирован как профессионал, что произошло за клуб-апеллент [8; para. 61]. Значит, регистрация договора ассоциацией представляет собой абсолютный факт, а его подписание не обладает юридической силой и не имеет отношения к вопросу выплаты компенсации за подготовку и обучение игрока [8; para. 63].

Как мы отмечали ранее, CAS неоднократно подчеркивал отсутствие в положениях Регламента ФИФА концепции «не любительского» контракта игрока и иных промежуточных юридических конструкций, что было повторено и в данном споре [8; para. 78]. Поскольку футболист имел письменный договор с чешским клубом и получал в течение короткого периода времени больше, чем компенсацию расходов (хотя и скромную сумму) его контракт должен рассматриваться как профессиональный [8; para. 81]. Как считал апеллент, чешский клуб должен был выплатить компенсацию за подготовку и обуче-

ние игрока, а клуб-апеллент, в свою очередь, выплатил чешскому клубу средства по трансферному контракту. Это должно свидетельствовать о профессиональном статусе футболиста во время выступления за чешский клуб. Дополнительно, статьи Регламента ФИФА обладают приоритетом над Приложением, а значит именно подписание договора, а не его регистрация являются основанием для возникновения права на регистрацию. Но отсылка клуба-апелланта к решению CAS 2009/A/1781, согласно позиции арбитража в рассматриваемом споре, не является приемлемой, поскольку тождества между двумя делами не существует. В споре CAS 2009/A/1781 в процессе исполнения контракта определялось, является ли такое соглашение профессиональным или нет. Футболист был зарегистрирован в клубе как любитель, при этом получая фиксированную сумму ежемесячно. Принципиальным же вопросом было наименование контракта с точки зрения соотношения с юридическими последствиями применительно к статусу игрока. В рассматриваемом нами споре футболист не был зарегистрирован за чешский клуб, что препятствует проведению параллелей между двумя решениями арбитража [8; para. 87]. Относительно присутствия в Регламенте ФИФА и Приложении [15] двух указаний на основания выплаты компенсации: подписание и регистрация, в деле CAS 2009/A/1781 арбитражем уже была высказана позиция, согласно которой несоответствие формулировок, действительно, присутствует. Тем не менее, в статьях Приложения основное внимание уделяется процедуре платежа и поэтому говорится о регистрации, которая является легко идентифицируемым для такого процесса элементом. Однако определенность появляется, обратившись к положениям ст. 2 и ст. 5 Регламента ФИФА [15]. Так, ст. 5 требует, чтобы регистрация отражала истинный статус игрока, и, следовательно, четко указывает, что регистрация должна соответствовать критериям ст. 2. Предполагается, что игрок действительно будет зарегистрирован таким образом, который соответствует критериям, содержащимся в ст. 2, и поэтому, в соответствии с этим предположением, не может быть никакого различия между подписанием первого профессионального контракта и регистрацией в первый раз в качестве профессионала. Как не трудно заметить, клуб-апеллент ошибся в интерпретации логики арбитража: нигде не было ни намека на преимущество статей Регламента ФИФА перед Приложением, и главное – не проводится различие между подписанием контракта и регистрацией футболиста в определенном статусе [8; para. 89]. Действительно, игроки должны быть зарегистрированы за клубы, чтобы последние могли пользоваться их услугами. При этом не все футболисты имеют письменные контракты, так как некоторые являются любителями. Некоторые

игроки начинают с того, что регистрируются клубом как любители, но позже получают профессиональный контракт, который они «подписывают», другие приходят в новый клуб и заключают «профессиональный контракт» и в то же самое время «регистрируются» и так далее. Профессиональные игроки заключают письменный контракт в соответствии со ст. 2 Регламента ФИФА [15], а клубы регистрируют его в соответствии со ст. 5 Регламента [15], чтобы они могли пользоваться его услугами в организованном футболе (то есть в соревнованиях под эгидой национальных ассоциаций). Как таковые различия отсутствуют: и подписание контракта, и регистрация вместе необходимы для того, чтобы инициировать выплату компенсации за профессиональную подготовку в соответствии со ст. 20 и Приложением 4 к Регламенту ФИФА [15]. Таким образом, положения Регламента ФИФА не делают различия между подписанием контракта и регистрацией в определенном статусе – оба действия являются компонентами одного и того же процесса, а значит именно сочетание подписания и регистрации является основанием для возникновения у клуба-апеллянта обязательства выплатить клубу-ответчику компенсацию за подготовку и обучение.

#### **«Устный» договор между клубом и футболистом и профессиональный статус игрока?**

В данном вопросе мы обратимся к решению CAS 2013/A/3207 [9], согласно которому арбитраж считает необходимым толковать понятие «профессионального футболиста» буквально, то есть строго. Такой подход обусловлен необходимостью поддержания контрактной стабильности между игроками-профессионалами и клубами (см. ст.ст. 13-18 Регламента ФИФА), в том числе и последствия расторжения договора без справедливого основания («just cause»). Данное регулирование не распространяется на футболистов-любителей, поэтому важно не расширить область понимания профессионального статуса игрока. Как мы неоднократно отмечали, ссылаясь на положения ст. 2 Регламента ФИФА, два критерия влияют на определение статуса футболиста. Одним из таких критериев является наличие «письменного договора» между клубом и игроком, что делает вполне обоснованным вывод CAS о невозможности рассмотрения для профессионального статуса соглашения в устной форме, хотя и легального в соответствии с национальным законодательством, но не соответствующим императивному характеру положений ст. 2 Регламента ФИФА [9; para. 60]. Несмотря на то, что в положениях Регламента ФИФА нет определения «письменной» формы договора или признаков такой формы, но практика арбитража и, являющееся обязательным к применению в условиях пробельности спортивного регулирования законодательство Швейцарии. Как было отмечено в деле CAS 2008/A/1521,

швейцарское законодательство позволяет считать договор заключенным в письменной форме, если приглашение содержит «оригинальные подписи сторон» [4; para. 61]. Поэтому вопрос сводился к выполнению клубом бремени доказывания существования письменного контракта, подписанного футболистом. Поскольку клуб-апеллянт не выполнил данное бремя, остальные аргументы CAS не стал рассматривать [9; para. 65].

Вопрос о достаточности договора в устной форме между клубом и футболистом для определения статуса игрока поднимался и в споре CAS 2009/A/1810&1811 [6]. Как подчеркивали ответчики, футболист был зарегистрирован в национальной ассоциации в статусе любителя, пока не перешел в клуб-апеллянт, но при этом оба клуба-ответчика не подписывали с ним никаких соглашений. Клуб-апеллянт не оспаривал факт того, что игрок действительно был зарегистрирован за ответчиков в статусе любителя, но утверждал, что «... регистрационный статус не носит исключительного значения для решения вопроса, должен ли футболист обладать статусом любителя или профессионала» [6; para. 16]. CAS отметил, что апеллянт не заявлял о наличии профессионального статуса у игрока до перехода в его команду, и не представил каких-либо доказательств, подтверждающих наличие трудового договора между ответчиками и футболистом или факта состоявшейся оплаты услуг игрока за свою футбольную деятельность. Поэтому арбитраж посчитал доказанным любительский статус футболиста во время регистрации за клубы-ответчики, что подтверждалось как сведениями регистрации в национальной ассоциации, так и отсутствием каких-либо контраргументов [6; para. 19].

#### **Только профессиональный футболист может перейти на правах аренды: влияние на право получения компенсации за подготовку и обучение?**

В деле CAS 2016/A/4541 [12] рассматривалась ситуация перехода футболиста на правах аренды, когда факт заключения договора между данным игроком и клубом-арендатором ставился под сомнение. Так, клуб-апеллянт утверждал, что клуб-ответчик не смог доказать наличие трудового договора на период срока аренды или хотя бы факт выплаты игроку оплаты труда в течение данного периода. Наоборот, любительский статус игрока подтверждался информацией в его паспорте [12; para. 6.2.2, D], который также не доказывает, что футболист был зарегистрирован клубом-ответчиком после окончания аренды, поскольку в период предполагаемой аренды игрок был зарегистрирован в статусе профессионала в клубе «Real Succes» [12; para. 6.2.2, E]. Поэтому возникает вопрос, можно ли считать, что независимо от того, каким статусом игрок обладал за каждый из клубов, он состоял в трудовых отношениях с клубом-ответчиком,

и, следовательно, должен рассматриваться как профессионал в течение всего периода, включая арендные отношения [12; para. 6.2.2, F]. Согласно позиции клуба-апеллянта, такие рассуждения юридически несостоятельны в силу следующего. Существующая в рассматриваемом деле цепочка аренды в отношении прав на футболиста не позволяет применять разработанный в практике CAS и юрисдикционных органов ФИФА принцип «сегментации аренды», который должен применяться только в случаях действительной аренды профессионального игрока. «Цепочка» была прервана трансфером футболиста в третий клуб на постоянной основе, поскольку каждый раз, когда профессиональный игрок на постоянной основе переходит в другой клуб, он тем самым прерывает право бывшего клуба на получение компенсации за подготовку и обучение. Как следствие, компенсация за подготовку и обучение футболиста должна выплачиваться не клубу-ответчику, а совершенного другому клубу («Sfintul»), который являлся последним, за который игрок был зарегистрирован на постоянной основе в качестве профессионала до перехода в клуб-апеллянт [12; para. 6.2.2, I]. Стремления клуба-ответчика и клуба «Sfintul» были направлены не на установление арендных отношений, а на перевод игрока на постоянной основе, что и было фактически сделано. В действительности же данные клубы, как считал апеллант, желали скрыть или замаскировать состоявшийся переход на постоянной основе в целях обхода применения Приложения 4 к Регламенту ФИФА [15], чтобы клуб-ответчик и другие клубы сохранили свои права требовать компенсацию за подготовку и обучение от нового клуба футболиста в случае международного трансфера, что и произошло [12; para. 6.2.2, M]. Таким образом, клуб «Sfintul» является «последним клубом» в смысле п. 1 ст. 3 Приложения 4 к Регламенту ФИФА [15], а значит компенсация должна быть выплачена только данному клубу за время, в течение которого футболист действительно проходил подготовку и обучение. В свою очередь, клуб-апеллянт ссылался на подтверждение статуса игрока как документами, так и непосредственно заявлениями самого футболиста, что он продолжал свою регистрацию как профессионал на протяжении всего срока контракта с клубом-ответчиком. Значит, игрок был профессионалом также и в короткие периоды аренды, которые он провел с другими клубами в течение того же периода времени, когда пребывал в клубе «Real Succes» [12; para. 6.3.2, H]. Клуб-апеллянт ошибался в том, что, поскольку футболист являлся любителем во время своего нахождения в клубе «Real Succes», и ссылаясь на правомерность передачи на правах аренды только профессиональных игроков, аренда в данный клуб должна рассматриваться как трансфер на постоянной основе [12; para. 6.3.2, I]. Согласно аргументации клу-

ба-ответчика, соглашения об аренде регулируются только правилами национальной ассоциации, к которой принадлежат все задействованные в аренде клубы, и такие договоры разрешены в соответствии с правилами ассоциации [12; para. 6.3.2, J]. Как следствие, независимо от статуса футболиста за каждый из клубов, в которых он находился на правах аренды, игрок по-прежнему находился в трудовых отношениях с клубом-ответчиком и поэтому должен рассматриваться в статусе профессионала во время всего периода существования контракта с клубом-ответчиком [12; para. 6.3.2, K]. Независимо от того, подписывал ли игрок договор с клубом «Real Succes» и получал ли он какое-либо вознаграждение во время своей аренды в указанном клубе, это абсолютно не имеет отношения к факту того, что он сохранил свой профессиональный статус. При этом ответчик оспаривал утверждение о том, что игроку ничего не выплачивал клуб-ответчик во время аренды за «Real Succes». Следовательно, необходимо сделать вывод о том, что «цепочка аренды» прав ответчика на компенсацию за подготовку и обучение игрока никогда не прерывалась его арендой в клуб «Real Succes» и что принцип «сегментации аренды» применяется в той мере, в какой был выполнен существовавший договор аренды прав на профессионального футболиста [12; para. 6.3.2, O]. Проанализировав представленные доказательства, CAS отметил, что в соответствии с договором об аренде в «Real Succes» данный клуб имел право заключать с футболистом любительский и «не любительский» контракты. Согласно второму договору клуб обязан выплачивать игроку заработную плату. Футболист в своих свидетельских показаниях заявил, что никогда не заключал профессиональный договор с данным клубом и никогда не получал никаких платежей во время своего пребывания в нем [12; para. 7.20]. Поскольку положения ст. 10 Регламента ФИФА [15] обуславливают передачу на правах аренды только профессионала и на основании письменного соглашения между ним и клубом, арбитраж посчитал не подлежащим сомнению подписание игроком с клубом «Real Succes» обоих соглашений. Это обуславливает наличие у футболиста статуса профессионала на момент заключения первого из соглашений [12; para. 7.22]. Данный статус должен был быть ранее зарегистрирован в национальной ассоциации, что и произошло, в ином случае переход на правах аренды был бы невозможен. Хотя и не было доказано, действительно ли игрок и клуб «Real Succes» заключили в письменной форме договор, а также существовала ли оплата услуг футболиста в течение периода нахождения его в контрактных отношениях с клубом-ответчиком, но CAS не считает это вескими аргументами в пользу версии апелланта о не существовании соглашения аренды между игроком и «Real Succes», а также о том, что договор

между клубом-ответчиком и футболистом был расторгнут по взаимному согласию сторон при регистрации последнего за «Real Succes» в статусе любителя [12; para. 7.23]. Арбитраж подчеркнул, что решающим фактором является не то, что футболист на протяжении всего периода аренды формально сохранял регистрацию в качестве профессионала, а выполнение требования о статусе игрока в отношении основного контракта с клубом-арендодателем, который приостанавливает свое действие на период аренды.

**Размер возмещения понесенных игроком расходов как критерий определения его статуса?**

В деле TAS 2014/A/3609 [11] клуб-апеллянт утверждал, что игрок не обладал профессиональным статусом, поскольку причитающиеся ему по контракту суммы находятся ниже уровня минимальной заработной платы, применяемого на национальном уровне. Они покрывали только его транспортные расходы, иногда присутствовали бонусы, но они в любом случае очень низкие и не регулярные, чтобы быть оценены как заработная плата [11; para. 43]. В свою очередь, ответчик отметил, что если игрок принимал бы активное участие во всех матчах клуба-апеллянта в течение срока действия контракта, то мог бы получить дополнительную сумму сверх компенсации расходов [11; para. 46]. Арбитраж обратил внимание, что никакие из доказательств в действительности не подтверждают факт профессионального статуса игрока во время выступления за клуб-ответчик [11; para. 60]. Паспорт футболиста указывал на статус любителя, никакого письменного контракта или доказательств получения оплаты сверх возмещения его расходов в клубе не было представлено. Как следствие, CAS не сделал вывод о том, что футболист мог являться профессионалом до подписания договора с клубом-апеллянтом. Таким образом, оставался только вопрос о профессиональном или любительском характере контракта футболиста с апеллянтом. Как известно, футболисты являются либо любителями, либо профессионалами и не существует третьей категории [1; para. 7.4.3; 7; para. 8.13]. Два критерия профессионального игрока, как подчеркнул CAS в рассматриваемом решении, являются достаточно точными [5]. В настоящем деле стороны не оспаривали факт существования письменного договора между клубом-апеллянтом и заявителем и арбитражу, тем самым, потребовалось только определить, превышают ли суммы, согласованные сторонами и фактически выплаченные игроку, фактически понесенные им расходы в связи с участием в футбольной деятельности за клуб. Апеллянт представил расчеты, согласно которым компенсировались расходы игрока в связи с выполнением его обязательств за клуб. Футболист должен был появляться на практике примерно двадцать раз и проживал удаленно от места проведения тренировок. Ответчик не смог оспорить в арбитраже данный

документ или представить альтернативный расчет [11; para. 68]. Для проверки расчета размера компенсации понесенных расходов CAS проверил расстояние при помощи сети «Интернет», чтобы признать разумной получившуюся цену за километр [11; para. 69]. Таким образом, хотя критерий письменного договора и был выполнен, но с учетом разумного уровня компенсации транспортных расходов и незначительной суммы предоставленных премий, которые при этом не являются обязательным доходом игрока, футболист не обладал профессиональным статусом. Как отметил арбитраж, регулярное вознаграждение игрока было предназначено для покрытия его расходов и только таких сумм, а с учетом сделанного расчета данная компенсация расходов являлась частичной и, даже добавив фактически полученные премии, игрок, скорее всего, не полностью возместил бы свои затраты [11; para. 72]. Кроме того, CAS уже ранее в одном из решений признавал, что заранее обозначенный бонус не может, как таковой, препятствовать признанию любительского статуса игрока [2]. Отдельно обратим внимание на признание арбитражем прецедентного характера за решением Палаты ФИФА по разрешению споров, на которое была подана рассматриваемая апелляция: «Хотя, как отметил клуб-ответчик, каждый случай должен оцениваться на основании фактов, прецедентное право все же усиливает позицию арбитража» [11; para. 73].

При рассмотрении спора CAS 2007/A/1213 [3] клуб-апеллянт утверждал, что статус футболиста как профессионала был не корректно определен Палатой ФИФА по разрешению споров, поскольку статус, как следует из положений ст. 3 Регламента ФИФА [15], определяется национальной ассоциацией, в которой он зарегистрирован. В данном случае профессиональный статус игрока противоречил регулированию ассоциации [3; para. 24]. Однако, арбитраж обратил внимание на то, что положения ст. 2 Регламента ФИФА [15] распространяют регулирование о статусе футболиста на уровень национальных ассоциаций, которые должны следовать установленным принципам и, в частности, критериям определения статуса игрока, и применять их в рамках своей юрисдикции [3; para. 31]. Такой вывод арбитража впервые был высказан в споре CAS 2006/A/1177 [1]. Как считал клуб-апеллянт, в соглашении с игроком, действительно, согласована выплата ежегодной суммы, но ее размер был ниже значения, которое было установлено актом национальной ассоциации [3; para. 33]. Данная сумма, как аргументировал клуб, была направлена на возмещение игроку понесенных расходов (проезд, проживание, питание), которые были рассчитаны на основе оценки, сделанной в начале контрактного периода, и записей, которые предоставлены футболистом. Обращаясь к тексту соглашения, арбитраж обратил внимание на положения п. 2, согласно которому «... клуб

должен гарантировать игроку необходимые условия для технической подготовки, адекватной его статусу не профессионального игрока, в частности, для участия в обучении и прочей деятельности за клуб...» [3; para. 34]. Однако, клубом-апеллянтom не были предоставлены в арбитраж ни отчеты о расходах, ни любые другие доказательства, которые показывают уровень расходов, понесенных игроком. В отсутствие таковых, CAS, посчитал, что выплачиваемая футболисту сумма превышает разумные расходы и издержки, а значит игрок обладал статусом профессионала в период регистрации за клуб [3; para. 35-36].

В решении CAS 2016/A/4597 [13] арбитраж обратился к вопросу о влиянии некоего минимального размера, стандарта оплаты труда на статус футболиста. Клуб-апеллянт считал не соответствующим действительности вывод Палаты ФИФА по разрешению споров, установившей, что футболист подписал своей первый профессиональный контракт с клубом «Pergolettese». Договор не отвечал критерию «вознаграждения», который неоднократно рассматривался CAS, поскольку оплата в размере «минимума», установленного Ассоциацией итальянского футбола (AIC) не может считаться заработной платой. Также апеллянт обратил внимание на короткий период регистрации игрока за упомянутый клуб перед трансфером в клуб-ответчик, что свидетельствовало о так называемом «мостовом переходе», направленном на уклонение от выплаты компенсации за подготовку и обучение [13; para. 29]. Ответчик возражал, считая, что игрок приобрел статус профессионального футболиста в клубе «Pergolettese» на основании соответствующего договора. Выбор минимального размера оплаты услуг футболиста, определенного Ассоциацией итальянского футбола, представляло собой нормальную практику для небольших клубов. Данные о минимальной заработной плате игроков в релевантном возрасте всегда находится в открытом доступе на сайте упомянутой ассоциации, поэтому оплата была соответствующей для молодого игрока, который недавно присоединился к профессиональному клубу [13; para. 31]. Паспорт игрока указывал на приобретение профессионального статуса во время договорных отношений именно с клубом «Pergolettese». Кроме того, сумма трансфера игрока в клуб-ответчик превышала размер выплаченной бы компенсации за подготовку и обучение, что препятствует пониманию такого перехода как «мостового», то есть направленного на уклонение от указанной выплаты. Арбитраж обращал внимание на наличие в деле достаточных доказательств того, что игрок сначала был зарегистрирован за «Pergolettese», затем, после повышения клуба в другую лигу, был подписан профессиональный договор. Национальная ассоциация была осведомлена об изменении статуса, о чем она представила доку-

ментальное подтверждение во время рассмотрения дела в Палате ФИФА по разрешению споров, и когда игрок перешел в клуб-ответчик, он уже являлся профессионалом [13; para. 43]. Учитывая, что футболисту был выплачена минимальная заработная плата, определенная ассоциацией, игрок тем самым получил за свою футбольную деятельность больше, чем просто возмещение фактически понесенных расходов. Со стороны клуба-апеллянта не было представлено доказательств, что ответчика следует считать первым клубом, с которым футболист подписал профессиональный контракт, и существовала ситуация уклонения от применения ст. 20 Регламента ФИФА [15] и выплаты компенсации за подготовку и обучение. Тем самым, как отметил CAS, подтверждается, что игрок подписал свой первый профессиональный контракт с клубом «Pergolettese» [13; para. 45].

#### **Профессиональный контракт игрока как препятствие для отправления в резервную команду?**

В деле CAS 2014/A/3642 [10] футболист апеллировал, что был нанят клубом в качестве «профессионального игрока», но в дальнейшем был отправлен в резервную команду, которую он считал любительской командой [10; para. 47]. Как следствие, такое действие должно быть признано актом дискриминации и нарушением его прав, предусмотренных контрактом. Любительский статус резервной команды подтверждался, как считал игрок, региональной футбольной федерацией, которая хранит паспорта футболистов. В России паспорта профессиональных игроков хранятся Российским футбольным союзом, тогда как паспорта игроков-любителей находятся в региональных федерациях. Поскольку паспорта игроков резервной команды хранились в соответствующей федерации, а не в футбольном союзе, апеллянт считал это наглядной демонстрацией разницы между профессиональным статусом первой команды клуба и любительским статусом резервной команды [10; para. 50]. Доказывая существование дискриминации, игрок-апеллянт сослался на юридические доктрины, применимые в законодательстве Швейцарии: существуют категории работников, такие как футболисты, которые должны работать на позиции, на которую они были наняты, в целях защиты из будущей карьеры [10; para. 63]. В ответ на заявления игрока о любительском статусе резервной команды, клуб утверждал, что целый ряд футболистов в данной команде имеют письменный контракт с клубом, согласно которому они получают оплату их труда [10; para. 67]. Таким образом, данные игроки являются профессионалами в том смысле, который вкладывается в это понятие ст. 2 Регламента ФИФА, а значит претензии игрока о любительском статусе команды являются юридически несостоятельными. CAS отметил, что игрок и клуб сохраняли дого-

ворные отношения, первому выплачивалась заработная плата, даже когда он был назначен в резервную команду. Клуб представил доказательства, свидетельствующие, что другим игрокам резервной команды выплачивались не только компенсации фактически понесенных ими расходов. Поэтому арбитраж пришел к обоснованному выводу, что указание в контракте на игрока как на «профессионала» является достаточным основанием для толкования данного термина как означающего, что он может играть по указанию клуба не только за первую, но и за резервную команды [10; para. 117].

#### Выводы.

1. Положения Регламента ФИФА не делают различия между подписанием контракта и регистрацией в определенном статусе: оба действия являются компонентами одного и того же процесса, а значит именно сочетание подписания и регистрации является основанием для возникновения у клуба-апеллянта обязательства выплатить клубу-ответчику компенсацию за подготовку и обучение.

2. В положениях Регламента ФИФА нет определения «письменной» формы договора или признаков такой формы, но обязательное к применению в условиях пробельности спортивного регулирования законодательство Швейцарии позволяет считать договор заключенным в письменной форме, если соглашение содержит «оригинальные подписи сторон».

3. Наличие контрактных отношений между клубом и игроком может подтверждаться как доказательствами, подтверждающих наличие трудового договора, так и доказательствами факта состоявшейся оплаты услуг игрока за свою футбольную деятельность.

4. Решающим фактором является не то, что футболист на протяжении всего периода аренды формально сохраняет регистрацию в качестве профессионала, а выполнение требования о статусе игрока в отношении основного контракта с клубом-арендодателем, который приостанавливает свое действие на период аренды.

5. Для выявления фактов завуалированной оплаты труда игрока необходимо учитывать уровни компенсации транспортных расходов, а также суммы предоставленных премий. Если регулярное вознаграждение игрока было предназначено для покрытия его расходов и только таких сумм, а с учетом сделанного расчета данная компенсация расходов являлась частичной и, даже добавив фактически полученные премии, игрок, скорее всего, не полностью возместил бы свои затраты.

6. Если клубом-апеллянтom не были предоставлены в арбитраж ни отчеты о расходах, ни любые другие доказательства, которые показывают уровень расходов, понесенных игроком, то в отсутствии таковых, CAS в конкретном случае может посчитать, что выплачиваемая футболисту сумма превышает разумные затраты.

7. Даже если футболисту был выплачена минимальная заработная плата, определенная национальной ассоциацией, игрок тем самым получил бы за свою футбольную деятельность больше, чем просто возмещение фактически понесенных расходов и являлся бы профессионалом.

8. Указание в контракте на игрока как на «профессионала» является достаточным основанием для толкования данного термина как означающего, что он может играть по указанию клуба не только за первую, но и за резервную команды.

#### Список литературы

1. Arbitration CAS 2006/A/1177 Aston Villa FC v. B.93 Copenhagen, award of 28 May 2007 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1177.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
2. Arbitration CAS 2006/A/1027 Blackpool F.C. v. Club Topp Oss, award of 13<sup>th</sup> of July, 2006 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1027.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
3. Arbitration CAS 2007/A/1213 U.S. Fiorenzuola 1922 v. Portsmouth City F.C., award of 21<sup>st</sup> of August, 2007 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1213.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
4. Arbitration CAS 2008/A/1521 VfB Admira Wacker Modling v. A.C. Pistoieses. p.A., award of 12<sup>th</sup> of December, 2008 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1521.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
5. Arbitrage TAS 2009/A/1895 Le Mans Union Club 72 c. Club Olympique de Yamako, sentence du 6 mai 2010 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1895.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
6. Arbitration CAS 2009/A/1810&1811 SV Wilhelmshaven v. Club Atlético Excursionistas & Club Atlético River Plate, award of 5<sup>th</sup> of October, 2009 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1810,%201811.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
7. Arbitration CAS 2009/A/1781 FK Siad Most v. Clube Esportivo Bento Gonçalves, award of 12<sup>th</sup> of October, 2009 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1781.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
8. Arbitration CAS 2012/A/2904 FK Baník Most v. Asociación Atlético Argentinos Juniors, award of 11<sup>th</sup> of March, 2013 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2904.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
9. Arbitration CAS 2013/A/3207 Tout Puissant Mazembe v. Alain Kaluyituka Dioko & Al Ahli SC, award of 31<sup>st</sup> of March, 2014 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3207.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

10. Arbitration CAS 2014/A/3642 Erik Salkic v. Football Union of Russia (FUR) & Professional Football Club Arsenal, award of 8<sup>th</sup> of April, 2015 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3642-O.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
11. Arbitrage TAS 2014/A/3609 CS Grevenmacher c. Associacao Desportiva e Recreativa Pasteleira, sentence du 13 mars 2015 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3609.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
12. Arbitration CAS 2016/A/4541 FC Kuban v. FC Dacia, award of 27<sup>th</sup> of March, 2017 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4541.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
13. Arbitration CAS 2016/A/4597 SC FC Steaua Bucuresti v. FC Internazionale Milano SpA, award of 15<sup>th</sup> of February, 2017 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4597.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
14. *Frans de Weger*. Training compensation and the relevance of a valid waiver // *The International Sports Law Journal*, 2013. Vol. 13. Issue 3-4. Pp. 236-241.
15. Regulations on the Status and Transfer of Players // <https://www.fifa.com/about-fifa/official-documents/law-regulations/index.html> (дата обращения: 01.11.2018).
16. *Vasil'ev I., Aroyan M.* The main issues on paying the Training Compensation in FIFA Dispute Resolution Chamber's Cases 2015 // *Bulletin of Saint Petersburg State University. Law*. 2017. №4. P. 479-499.
17. *Аройн М.Ю., Васильев И.А.* Основные проблемы осуществления клубами компенсации за подготовку и обучение футболиста: обзор практики Палаты ФИФА по разрешению споров за 2016 г. // *Петербургский юрист*. 2017. №2. С. 74-90.

#### Reference list

1. Arbitration CAS 2006/A/1177 Aston Villa FC v. B.93 Copenhagen, award of 28 May 2007 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1177.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
2. Arbitration CAS 2006/A/1027 Blackpool F.C. v. Club Torp Oss, award of 13<sup>th</sup> of July, 2006 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1027.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
3. Arbitration CAS 2007/A/1213 U.S. Fiorenzuola 1922 v. Portsmouth City F.C., award of 21<sup>st</sup> of August, 2007 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1213.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
4. Arbitration CAS 2008/A/1521 VfB Admira Wacker Modling v. A.C. Pistoieses. p.A., award of 12<sup>th</sup> of December, 2008 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1521.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
5. Arbitrage TAS 2009/A/1895 Le Mans Union Club 72 c. Club Olympique de Yamako, sentence du 6 mai 2010 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1895.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
6. Arbitration CAS 2009/A/1810&1811 SV Wilhelmshaven v. Club Atlético Excursionistas & Club Atlético River Plate, award of 5<sup>th</sup> of October, 2009 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1810,%201811.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
7. Arbitration CAS 2009/A/1781 FK Siad Most v. Clube Esportivo Bento Gonçalves, award of 12<sup>th</sup> of October, 2009 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/1781.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
8. Arbitration CAS 2012/A/2904 FK Baník Most v. Asociación Atlético Argentinos Juniors, award of 11<sup>th</sup> of March, 2013 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2904.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
9. Arbitration CAS 2013/A/3207 Tout Puissant Mazembe v. Alain Kaluyituka Dioko & Al Ahli SC, award of 31<sup>st</sup> of March, 2014 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3207.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
10. Arbitration CAS 2014/A/3642 Erik Salkic v. Football Union of Russia (FUR) & Professional Football Club Arsenal, award of 8<sup>th</sup> of April, 2015 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3642-O.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
11. Arbitrage TAS 2014/A/3609 CS Grevenmacher c. Associacao Desportiva e Recreativa Pasteleira, sentence du 13 mars 2015 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/3609.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
12. Arbitration CAS 2016/A/4541 FC Kuban v. FC Dacia, award of 27<sup>th</sup> of March, 2017 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4541.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
13. Arbitration CAS 2016/A/4597 SC FC Steaua Bucuresti v. FC Internazionale Milano SpA, award of 15<sup>th</sup> of February, 2017 // <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/4597.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).
14. *Frans de Weger*. Training compensation and the relevance of a valid waiver // *The International Sports Law Journal*, 2013. Vol. 13. Issue 3-4. Pp. 236-241.
15. Regulations on the Status and Transfer of Players // <https://www.fifa.com/about-fifa/official-documents/law-regulations/index.html> (дата обращения: 01.11.2018).
16. *Vasil'ev I., Aroyan M.* The main issues on paying the Training Compensation in FIFA Dispute Resolution Chamber's Cases 2015 // *Bulletin of Saint Petersburg State University. Law*. 2017. №4. P. 479-499.
17. *Aroyan M., Vasil'ev I.* The main issues on paying the training compensation of a footballer by football clubs: 2016 Review of the practice of the FIFA Dispute Resolution Chamber // *Peterburgskiy Yurist*. 2017. №2. P. 74-90.

УДК 342.731

Старостина Ю.В.,

преподаватель кафедры конституционного и муниципального права  
Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, адвокат

## ГЕНЕЗИС СООТНОШЕНИЯ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

*Статья посвящена развитию представлений о свободе совести и свободе вероисповедания, этапам генезиса соотношений данных понятий. Автор раскрывает четвертый этап генезиса соотношения данных свобод, который может быть реализован в праве, в качестве закрепленной свободы мысли, воли и совести.*

**Ключевые слова:** свобода совести, свобода вероисповедания, генезис, религия, осознанный выбор, мировоззрение, свобода воли, свобода мысли, духовно-нравственный рост, защита личности от манипуляций убеждениями

Starostina Yu.,

Lecturer of Chair of Constitutional and Municipal Law of Ryazan State University named after S. Yesenin, Lawyer

## GENESIS OF THE RELATION OF FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGIOUS FREEDOM

*The article is devoted to the development of ideas about freedom of conscience and religious freedom, the stages of genesis of the relations of these concepts. The article author reveals the fourth stage of the genesis of the relations of these freedoms, which can be implemented in law, as a fixed freedom of thought, will and conscience.*

**Keywords:** freedom of conscience, religious freedom, genesis, religion, conscious choice, ideology, freedom of will, freedom of thought, spiritual-moral growth, protecting personality from manipulation of beliefs

Взаимосвязь и взаимообусловленность понятий «свобода совести» и «свобода вероисповеданий» объясняется тем, что «на протяжении длительного исторического периода многие мировоззренческие вопросы были тесным образом связаны с религиозным мировоззрением, решались с позиций религиозного понимания, религиозной морали».

Религиозная догматика лежала в основе всех представлений о мире, была исходным пунктом развития и содержания юриспруденции, естествознания, философии и так далее. Влияние религии на нравственную сферу было особенно значительным. В условиях сакрализованных обществ духовная жизнь человека целиком формировалась на основе той или иной религии. И проблема совести была исключительно религиозной проблемой. Поэтому исторически вопрос о свободе совести сформировался как вопрос о праве человека на выбор того или иного вероисповедания, на основе которого он мог формировать свои нравственные принципы. Таким образом, первоначально свобода совести означала свободу

вероисповедания. Постепенно выработался особый подход к осмыслению свободы совести как понятия, выражающего отношение человека к религии.

Особое место и особый интерес в истории развития представлений о свободе совести занимают взгляды представителей французского Просвещения, французских материалистов и атеистов. Французские просветители также внедрились в общественное сознание мнение о возможности более широкого толкования свободы совести, включая право не только на свободу вероисповедания, но и возможность быть атеистом.

Таким образом, в науке выделяют три этапа генезиса соотношения свободы совести и свободы вероисповедания:

1. Свобода совести в рамках того или иного вероучения без возможности его замены.
2. Свобода совести как выбор религиозного учения.
3. Свобода совести как личностный осознанный выбор мировоззренческих установок, в том числе и религиозных [1].



История соотношения свободы совести и свободы вероисповедания развивалась по пути формирования свободы совести как самостоятельной свободы, не идентичной свободе вероисповедания. Постепенно у индивида появились возможности выбора не только религиозных мировоззренческих установок.

Однако можно ли говорить что теперь, с появлением нерелигиозного мировоззрения индивид делает свободный осознанный выбор? Возможность выбора мировоззренческих установок зависит, как правило, от социальной религиозной культурной среды. История знает много примеров, когда руководствуясь выработанными обществом мировоззренческими нравственными установками, индивид делает свой выбор в рамках предложенных ей возможностей. Например, фашизм. То, что делали представители этого режима, тоже каким то образом согласовывалось с их совестью и понятиями о нравственности, и это было их мировоззренческим выбором. Само явление совести искусственно. «Сознание принадлежит вам, совесть же заимствована у других. Совесть принадлежит обществу, коллективному уму. Она не рождается в вашем существе» [2].

Отсюда на взгляд автора следует говорить о четвертом этапе генезиса соотношения свободы совести и свободы вероисповедания – это свободе совести именно как свободы не только осознанного выбора мировоззренческих установок индивидом, а как о возможности в том числе свободно создавать мировоззренческие установки и убеждения, в том числе и религиозные, обусловленные собственным опытом и результатом собственного сознания и нести ответственность за действия совершенные в рамках своих мировоззренческих и нравственных установок и убеждений.

Ведь важно когда человек поступает правильно не потому, что данное действие вписалось в принятые им мировоззренческие установки, а когда он осознает существо его действий и вытекающих из него последствий. Не возможно прописать правила поведения на все случаи жизни каждой личности как пилюлю от совершенных ошибок, важно когда личность научится сама осознанно действовать.

И роль закона здесь особенно важна, так как только прогарантировав и защитив свободу совести и свободу вероисповедания государство тем самым защищает личность от манипуляций убеждениями, установками и даже нравственными ценностями личности в угоду сию минутных политических целей, ситуаций, защищает от непрофессиональных педагогов и даже от мировоззренческого насилия в семье.

Некоторые ученые предлагают вообще отказаться от использования в законодательных актах понятия «свобода совести», сохранив лишь термин «сво-

бода вероисповедания». Аргументация следующая: совесть – категория морали, а не права; с учетом понимания свободы как меры возможного поведения оно достаточно для определения отношения человека к религии [3]. Профессор А.В. Пчелинцев считает, что «данная позиция с теоретической точки зрения представляется перспективной при условии конституционного гарантирования свободы мировоззрения каждому» [4].

Г.П. Лупарев, также предлагает вместо термина «свобода совести и вероисповедания» использовать «свобода мировоззрения». По мнению Г.П. Лупарева, термин «свобода мировоззрения» более нейтрален и позволит совершить «переход от дуалистического к плюралистическому пониманию мировоззренческой свободы» [5].

По мнению Н.А. Придворова термин «свобода совести и вероисповедания» необходимо «заменить на термин «мировоззрение», значение которого представляется более емким, содержательным и отражающим современные тенденции в праве» [6].

Рассмотрим, что же понимается под понятием мировоззрение.

Мировоззрение, система взглядов на объективный мир и место человека в нём, на отношение человека к окружающей его действительности и самому себе, а также обусловленные этими взглядами основные жизненные позиции людей, их убеждения, идеалы, принципы познания и деятельности, ценностные ориентации [7].

Мировоззрение представляет собой совокупность разнообразных знаний, убеждений, мыслей, идеалов, образов, чувств и настроений, которые соединяются в общую картину, являясь своеобразным пониманием людьми мира и самих себя [8].

Конституция гарантирует гражданину в ст.29 свободу мысли. Мысль это исходное начало, база построения взглядов убеждений, поэтому на основе свободной мысли выстраивается свободное мировоззрение, следовательно, по мнению автора, нет необходимости отдельно провозглашать и гарантировать свободу мировоззрения. Свобода совести подразумевает не только саму возможность выбора, но и ответственное оценочное отношение к этому выбору и к обеспечению этого выбора, исходя из индивидуальных морально – этических воззрений, а законодательное закрепление свободы вероисповедания необходимо в связи с наличием культовой, обрядовой, специфичной деятельности, основанное на вере и обязательной для верующего.

Таким образом, конституция закрепляет не только свободу религиозного мировоззрения, но и возможность его соотнесения с совестью индивида, тем самым придавая субъективный, индивидуальный компонент выбранному мировоззрению, а так

же предоставляет право совершать определенные действия обрядового культового плана, в связи с реализацией, исповедованием данного религиозного мировоззрения.

Поэтому использование термина «свобода мировоззрения» вместо «свободы совести и свободы вероисповедания» ссужает природу данного естественного права.

Некоторые авторы, в целях унификации терминологии и приведения отечественного законодательства в соответствии с требованиями норм международного права, предлагают использовать в законодательстве Российской Федерации термин «свобода религии», который, по их мнению, есть то же, что и «вероисповедание» [4].

Почему законодатель закрепил понятие свобода вероисповедания, а не свобода религии?

По мнению автора, научное разногласие по вопросу возможности замены в естественном праве термина «свобода вероисповедания» на «свободу религии» основывается, как было сказано выше, на том, что в общественном сознании подменяются понятия «вероучение» и «религия».

Актуальность термина свобода вероисповедания в том, что на современном этапе развития общества появляются многие учения эзотерического, мистического характера и для их существования реализации нужны некие действия, некая обрядовость и человек наделен конституционным правом также исповедовать подобные вероучения. Таким образом, закрепленная в конституции РФ свобода вероисповедания закрепляет право личности исповедовать не только вероучения признанные религией, но и мировоззрения, связанные с неким поклонением, имеющее обрядовую сторону, связанную со вступлением индивида в отношения с «высшими силами».

Используя термин, «свобода вероисповедания» законодатель подчеркивает именно субъективное, индивидуальное начало в выборе человеком системы мировоззренческих убеждений не подверженное влиянию общественного религиозного начала. Говоря о свободе вероисповедания мы тем самым подчеркиваем право на признание и следование внутреннему импульсу личности в выборе мировоззренческих взглядов и убеждений.

Может быть, индивид отойдя от всех религиозных практик начнет исповедовать свою веру будет следовать своей системе ценностей и по поводу своих убеждений начнет взаимодействовать и с обществом и с государством, и в последствии создаст свою религию. И вот это право личности на автономию и самоопределение в том числе и закрепляется существующим термином «свобода вероисповедания».

С правовой точки зрения в религии обязательно наличие трех составляющих – вероучения, обрядовой

стороны – исповедования культа и религиозного сообщества. Наличие религиозного сообщества предполагает публичный аспект религии, когда религия становится частью культурной общественной жизни. Здесь уже общество имеет право регулировать те ограничения осуществления религиозной деятельности, которые необходимы для общественного развития, безопасности. Вводя право на свободу религии, мы тем самым провозглашаем свободу, в том числе и свободу религиозного образования как части культуры общества. В данном случае, по мнению автора, необоснованное расширенное толкование естественного права.

Свобода совести и свобода вероисповедания индивида, не распространяется на свободу юридического лица в виде религиозного объединения и не может предоставлять свободу религии на культурном уровне как части публичной жизни, так как религия – часть культуры наравне с наукой и искусством и не может претендовать на свободу от культурной публичной жизни ни тем более не может претендовать на доминирующее влияние.

Хотя религия может быть приватной на 2-х уровнях: 1) индивидуальном и 2) религиозной группы, однако на третьем – культурном – уровне она является частью публичной жизни, поэтому требует контроля и регулирования своей деятельности.

Таким образом, свобода вероисповедание и свобода религии не идентичные понятия.

Следовательно, с одной стороны заменяя термин свобода вероисповедания на свободу религии мы облегчаем законодательную практику, так как в некоторых Международных договорах (конвенция по правам человека, конвенция по правам ребенка) используется термин свобода религии, но с другой выходим за рамки индивидуального права, неправомерно предоставляем коллективную свободу религиозному образованию на общественном, культурном уровне. Использование термина «свобода вероисповедания» расширяет субъективное право личности в этой области, т.к. исповедование веры индивидом не всегда может совпадать с религиозным культом, обрядовостью, признанной религиозной организацией, а культ является необходимым элементом религии.

То, что понятие свобода вероисповедание шире, чем свобода религии, по мнению автора, подтверждается самим законодателем, так как в конституции согласно тексту свобода совести и свобода вероисповедание включает распространение религиозных и иных убеждений, т.е. религиозные убеждения являются частью верований.

Введенный законодателем термин «свобода вероисповедания» наиболее полно отражает именно ту область, которая является внешним индивидуальным проявлением системы мировоззренческих

взглядов, связанных с вероучением, которая может попасть в сферу правового регулирования в случае вступления индивида в определенные отношения с другими субъектами в связи со своими взглядами, убеждениями, в том числе в связи и с религиозным выбором.

Таким образом, термин свобода вероисповедания наиболее полно отражает особенности информационного общества, в основе которого находится индивид и его потребности и интересы

Что касается развития института свободы совести и свободы вероисповедания, то, по мнению автора, развитие данного естественного права будет по пути трансформации «свободы совести и свободы вероисповедания» в «свободу мысли, воли и совести», в их едином, объединенном понятии. При этом под термином «воля» автором понимает, прежде всего, дисциплину духа, а не своеволие. Именно свобода в единстве мысли, воли и совести позволит решить многочисленные споры, связанные с областью применения естественного права, закрепленного в РФ как свобода совести и свобода вероисповедания, и обозначит естественную природу данного права. Конечно, речь идет о следующем этапе духовно-

нравственного развития общества. Но личность уже проделала огромный путь от узко религиозного мировоззрения, лишённого возможности выбора своих взглядов, убеждений до права на свободу мысли, совести, вероисповедания. И наступление четвертого этапа генезиса свободы, раскрытого нами выше, как свободы человека создавать мировоззренческие установки и убеждения, в том числе и религиозные и морально-этические нормы, обусловленные собственным опытом и результатом собственного сознания и нести ответственность за действия совершенные в рамках своих убеждений, кажется автору закономерным этапом духовно-нравственного развития общества. Именно этот четвертый этап и может быть реализован в праве, в качестве закрепленной свободы мысли, воли и совести, которая предоставит возможность духовно-нравственного роста индивиду, требующему свободу, жизненное пространство и активное действие, для реализации этой цели.

Таким образом, четвертый этап генезиса свободы совести и свободы вероисповедания является закономерным обусловленным развитием информационного общества, общества индивидов, осознанного выбора и ответственности за последствия данного выбора.

#### Список литературы

1. *Тетерятников Н.Ю.* Теоретико-правовые аспекты свободы совести: Дисс... канд. юрид. наук / Н.Ю. Тетерятников. Екатеринбург: 2002. С. 117.
2. [Электронный ресурс] <http://ariom.ru/litera/osho/osho-25.htm>
3. *Симонов В.А.* Национальная политика и конституционно-правовое регулирование свободы совести и вероисповедания в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. №13.
4. *Пчелинцев А.В.* Свобода вероисповедания и религиозные объединения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование).
5. *Лупарев Г.П.* Свобода совести: «священная корова» или конституционно-правовой анархизм? / Г.П. Лупарев // Религия и право. 2002. №2. С. 6.
6. *Придворов Н.А., Тихонова Е.В.* Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 28.
7. [Электронный ресурс] <http://slovari.yandex.ru>
8. [Электронный ресурс] <http://www.mudriyfilosof.ru/2012/12/blog-post.html>

#### Reference list

1. *Tetryatnikov N.* Theoretical-legal aspects of freedom of conscience: Thesis of PhD in Law / N. Tetryatnikov. Ekaterinburg: 2002. P. 117.
2. [Electronic resource] <http://ariom.ru/litera/osho/osho-25.htm>
3. *Simonov V.* National policy and constitutional-legal regulation of freedom of conscience and religion in the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2007. №13.
4. *Pchelintsev A.* Freedom of religion and religious associations in the Russian Federation (constitutional and legal research).
5. *Luparev G.* Freedom of conscience: "sacred cow" or constitutional-legal anarchism? / G. Luparev // Religion and law. 2002. №2. P. 6.
6. *Pridvorov N., Tikhonova E.* Institute of freedom of conscience and religious freedom in the law of contemporary Russia. M.: PH "Yurisprudentsiya", 2007. P. 28.
7. [Electronic resource] <http://slovari.yandex.ru>
8. [Electronic resource] <http://www.mudriyfilosof.ru/2012/12/blog-post.html>

УДК 342

**Смирнов М.А.,**

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
заместитель начальника отдела охраны общественного порядка УВД на Московском Метрополитене  
ГУ МВД России по городу Москве

## **ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА МЕТРОПОЛИТЕНАХ**

*Научная статья посвящена разработке предложений по нормативному правовому регулированию порядка определения штатной численности подразделений службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитенах.*

*В процессе своей деятельности органы внутренних дел на метрополитенах осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых они, в соответствии со своей компетенцией, вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами.*

*Для выполнения данного широкого круга административных функций приказом МВД России от 30 апреля 2011 года №33 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» определена типовая структура органов МВД России, в том числе и органов внутренних дел на метрополитенах. Актуальность выбранной автором темы научного исследования обусловлена проблемами правового регулирования отношений, связанных с определением штатной численности подразделений службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитенах, так как последние остаются не урегулированными, в отличие от отношений, возникающих в связи с определением штатной численности подразделений территориальных органов внутренних дел. Вместе с тем специфика деятельности полиции на объектах метрополитена имеет существенные отличия, а недостаточность сотрудников полиции угрожает безопасности пассажиров и работников метрополитена.*

*В статье приведено соотношение действующих нормативных правовых актов, регламентирующих порядок определения штатной численности, подразделений и служб органов внутренних дел, с нагрузкой, приходящейся на сотрудников органов внутренних дел на метрополитенах. По результатам проведенного исследования предложены новые схемы расчета, которые можно было бы применить ко всем российским метрополитенам.*

**Ключевые слова:** транспорт, метрополитен, органы внутренних дел, инспектор службы охраны общественного порядка

**Smirnov M.,**

Adjunct of Chair of Administrative Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Kikotya, Deputy Chief of the Department of Public Order Protection of the Internal Affairs Administration on the Moscow Underground of the General Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the city of Moscow

## **THE ISSUES OF NORMATIVE LEGAL REGULATION OF MATTERS OF DETERMINING THE STAFF NUMBER OF UNITS OF THE SERVICE OF PUBLIC ORDER PROTECTION OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES ON UNDERGROUNDS**

*The scientific article is devoted to the development of proposals for normative legal regulation of the procedure of determining the staff number of units of the service of public order protection of internal affairs agencies on undergrounds.*

*The internal affairs agencies carry out a significant number of administrative functions on undergrounds in the course of their activities, in the implementation of which they, in accordance with their competence, enter into special legal relations with citizens, state and public organizations and their officials.*

*A typical structure of internal affairs authorities of Russia, including the internal affairs agencies on undergrounds, is defined to perform this wide range of administrative functions by the Order №33 of the Ministry of Internal Affairs of 30th of April, 2011 "On certain organizational issues and the structural construction of the territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs". The relevance of the article author's chosen topic of scientific study is due to the issues of legal regulation of relations associated with determining the staff number of units of the service of public order protection of internal affairs agencies on undergrounds, as the later remain unresolved, in contrast to the relations arising in connection with determining the staff number of units of territorial authorities of internal affairs. At the same time, the specifics of the police activities on the underground facilities have significant differences, and the lack of police officers threatens the security of passengers and underground workers. The article presents the ratio of the existing normative legal acts, governing the procedure for determining the staff number, units and services of internal affairs agencies with the load falling on the employees of internal affairs agencies on undergrounds. New calculation schemes have been proposed based on the results of the conducted study, which could be applied to all Russian undergrounds.*

**Keywords:** transport, underground, internal affairs agencies, inspector of service of public order protection

В процессе своей деятельности органы внутренних дел (далее – ОВД) на метрополитенах осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых они, в соответствии со своей компетенцией, вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами. Характер административных функций, реализуемых ОВД на метрополитенах, обусловлен перечнем направлений деятельности полиции, установленный Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции». В частности это: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступления и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка на объектах метрополитенов; контроль, в пределах компетенции, за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Для выполнения данного широкого круга административных функций приказом МВД России от 30 апреля 2011 года №333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» определена типовая структура органов МВД России, в том числе и ОВД на метрополитенах.

В приложении №16 поименован перечень отдельных должностей в структуре ОВД на метрополитенах, к которым отнесены инспектор и старший ин-

спектор. В контексте исследования нас интересуют те инспектора, которые отнесены к службе охраны общественного порядка в системе полиции (далее по тексту инспектор службы ООП).

Ранее автором проводилась аналогия объектов метрополитенов с административными участками территориальных ОВД, из чего был сделан вывод, что административный участок на метрополитене это – определяемый приказом начальника ОВД на метрополитене, с целью локализации границ несения службы инспектором службы ООП, неделимый участок, из одного или нескольких объектов метрополитена с постоянным и переменным персональным составом, информация о котором фиксируется в служебной документации инспектора (паспорте на объект метрополитена) [6], соответственно за указанными административными участками на метрополитенах необходимо закрепить ответственное лицо. В системе ОВД на метрополитенах, наиболее подходящей для возложения данной ответственности представляется как раз рассматриваемая категория.

В ходе исследования автору представилось возможным провести опросы руководителей ОВД на метрополитенах, в таких городах Российской Федерации как Казань, Нижний Новгород, Санкт-Петербург, Самара. По результатам опросов сделаны выводы, что такие категории должностей как инспектор службы ООП в исследованных подразделениях имеются (кроме Самары), но называются по-разному и функциональная нагрузка для данных должностей различная и определяется должностными регламентами.

Во всех изученных регламентах изложены права, обязанности, ответственность, немного организационного блока, правовые основы деятельности, заканчивающиеся по иерархии на нормативных право-

вых актах МВД России и ОВД на региональном уровне, без их конкретизации. Как уже было отмечено функционал различен, путем изучения обязанностей, изложенных в регламентах, были выведены и обобщены формы несения службы инспекторами службы ООП, кроме Самары конечно же, ввиду отсутствия в штате последних.

Итак, в целом формы несения службы схожи у инспекторов службы ООП в городе Москве и Санкт-Петербурге, в число которых входит:

- несение службы на закрепленном объекте метрополитена;
- проверка и организация службы патрульно-постовых нарядов на закрепленных объектах и в целом;
- профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений;
- организация взаимодействия с персоналом объектов метрополитена, объединениями граждан правоохранительной направленности;
- работа с заявлениями, обращениями граждан, сообщениями о происшествиях, правонарушениях, организация деятельности по выявлению, пресечению и документированию преступлений и иных правонарушений;
- снижение риска ЧО и других осложнений обстановки на станциях (объектах) метрополитена.

В Санкт-Петербурге дополнительно предусмотрена задача по обеспечению безопасности граждан в период проведения массовых мероприятий.

В Казани и Нижнем Новгороде данный круг задач сужен и сводится к

- проверке и организации службы патрульно-постовых нарядов на объектах метрополитена в целом;
- профилактике, выявлению, пресечению преступлений и административных правонарушений в целом по метрополитену;

В Казани так же дополнительно можно увидеть задачу по снижению риска ЧО и других осложнений обстановки на станциях (объектах) метрополитена.

Автор, основываясь на изученных должностных регламентах, различных ОВД на метрополитенах и ведомственных и межведомственных нормативных правовых актах, предлагает в основу разработки новых концептуальных подходов к организации деятельности исследуемой категории сотрудников положить следующую систематизацию служебно-прикладных обязанностей по группам, отталкиваясь от форм их реализации:

- 1) несение службы на закрепленном административном участке (объекте транспортной инфраструктуры) в условиях не осложненной оперативной обстановки;
- 2) работа с заявлениями, обращениями граждан, сообщениями о происшествиях, правонарушениях;

3) выявление и пресечение преступлений, административных правонарушений, организация общей профилактической работы по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

4) организация работы по привлечению граждан и их объединений, иных организаций, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к содействию органам внутренних дел;

5) проведение отчетов перед сотрудниками метрополитенов, выполняющих свои рабочие обязанности на закрепленном за инспектором служебной станции (объекте) метрополитена;

6) снижение риска ЧО и других осложнений обстановки на станциях (объектах) метрополитена;

7) обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на метрополитене в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Приведенный перечень обязанностей, с учетом деятельности на различных объектах метрополитенов, а также метрополитенов в различных субъектах Российской Федерации, представляется не полным и может быть конкретизирован в должностных регламентах.

Для выполнения предлагаемого перечня обязанностей необходимо эффективно рассчитать количественный показатель штатной численности инспекторов службы ООП. В своих работах Г.В. Атаманчук писал, что: «нельзя каждый раз изобретать колесо и не опираться на те знания и опыт, которые уже приобретены и стали достоянием общественной практики. В мире изыскиваются все новые формы и методы организации и деятельности, которые основываются на развивающейся технологии, совершенных механизмах и их полноценном использовании. Вот это-то новое, интересное, конструктивное и перспективное следует не только замечать, обобщать, пропагандировать, но и превращать в типичное, в то, что надежной широко применяется многими» [7], основываясь на этой позиции, автор предлагает обратить внимание на требования приказа МВД России №859 от 06 ноября 2014 года «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений Органов внутренних дел Российской Федерации». Для ОВД, обслуживающих транспорт, коэффициентов нагрузки нет, тем не менее, стоит обратиться к аналогии, изложенной в приказе МВД России от 31 декабря 2013 года №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» [5], где ряд оценочных показателей в деятельности ОВДТ, рассчитывается из коэффициента на количество человек пассажиропотока, а деятельность территориальных ОВД рассчитывается из коэффициента на количество человек населения.

В общем и целом, данная аналогия не лишена смысла и четко нам показывает – где больше пассажиропоток, там имеется и большая необходимость в штатных кадровых единицах, ведь для обеспечения общественной безопасности большого количества граждан требуется большее число сотрудников полиции – это прямая зависимость.

В идеальном виде, конечно же, стоило бы за каждым объектом метрополитена закрепить инспектора службы ООП, однако это не эффективно, экономически неоправданно, в то же время нагрузка на инспекторов службы ООП будет в разы отличаться. Здесь следует еще раз обратиться к работам Г.В. Атаманчука, который отмечает, что: «любой разумный человек обычно хочет не просто решить ту или иную задачу, достичь поставленной цели, но и осуществить это с максимальной пользой и минимальными затратами (ресурсов, времени, собственных сил и т.д.)» [7], т.е. в рассматриваемом автором случае, необходимо найти нечто среднее между количеством объектов транспортной инфраструктуры и их загруженностью пассажиропотоком.

Итак, имеется определенное количество объектов со значительно различающимися количеством пассажиропотока, то есть нагрузка на одного инспектора службы будет различна. Для примера возьмем станцию метро «Царицыно» Замоскворецкой линии Московского метрополитена и станцию Казанского метрополитена «Авиастроительная», пассажиропоток на этих станциях отличается в разы. Первая станция расположена в городе с большим населением, в центре транспортно-пересадочного узла, вблизи часто посещаемых электронного рынка и парка культуры и отдыха «Царицыно», а также непосредственно в густонаселенном жилом секторе. Вторая станция расположена только вблизи жилого сектора ([URL://https://geogoroda.ru/metro](https://geogoroda.ru/metro)). Таким образом, с учетом

круга обязанностей, предлагаемых к реализации инспектором службы ООП и количеством пассажиропотока, инспектору службы, закрепленному за станцией Московского метрополитена «Царицыно», придется в разы больше рассмотреть обращений, среагировать на сообщения сотрудников транспортной безопасности о выявленных в ходе досмотра потенциально опасных предметах и т.д., нежели чем инспектору службы ООП, закрепленному за станцией «Авиастроительная» Казанского метрополитена, то есть нагрузка и объем работы у первого инспектора службы ООП будет несоизмеримо выше, чем у второго.

Примерная конструкция решения данной проблемы так же предусмотрена в обозначенном приказе МВД РФ от 06.10.2014 №859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений Органов внутренних дел Российской Федерации», где 1 участковый уполномоченный полиции предусмотрен на 2800 – 3000 постоянно проживающего городского населения, 1 участковый уполномоченный полиции в сельском поселении предусмотрен в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, но не более 2800 человек и не менее 1 участкового уполномоченного полиции предусмотрено на один сельский населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью населения от 1000 человек.

С учетом изложенных предпосылок руководству ОВД на метрополитенах следует предоставить возможность своим приказом за инспектором службы, на определеннный срок, закреплять станцию (объект) метрополитена или участок станций, иные объекты метрополитена, в зависимости от количества среднего пассажиропотока и рабочего персонала объектов метрополитена, состояния оперативной обстановки, особенностей прилегающей территории.

### Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации №248 от 01 марта 2011 года «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».
2. Приказ МВД России от 30 апреля 2011 года №333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».
3. Приказ МВД России от 06 Октября 2014 года №859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений Органов внутренних дел Российской Федерации».
4. Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».
5. *Смирнов М.А.* «Специфика обеспечения общественной и транспортной безопасности на объектах метрополитенов» // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №1.
6. *Смирнов М.А.* «Вопросы системы органов внутренних дел на метрополитенах» // Вестник экономической безопасности 2018. №1.
7. *Атаманчук Г.В.* Курс лекций «Теория государственного управления», Москва, издательство «Юридическая литература». 1997 г.
8. [Электронный ресурс] [URL://https://geogoroda.ru/metro](https://geogoroda.ru/metro)

**Reference list**

1. Decree of the President of the Russian Federation №248 of March 01, 2011 "Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation".
2. Order of the Ministry of Internal Affairs of April 30, 2011 №333 "On some organizational issues and structural construction of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of Russia".
3. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of October 06, 2014 №859 "On approval of approximate standards of the number of units of internal affairs of the Russian Federation".
4. Order of the Ministry of Internal Affairs of December 31, 2013 №1040 "Issues of evaluation of the territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation".
5. *Smirnov M.* "Specifics of ensuring public and transport security at underground facilities" // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. №1.
6. *Smirnov M.* "Issues of the system of internal affairs agencies on the underground" // Bulletin of Economic Security. 2018. №1.
7. *Atamanchuk G.* Lecture course "Theory of public administration", Moscow, Publishing house "Yuridicheskaya literatura". 1997.
8. [Electronic resource] URL: // [http:// geo.goroda.ru/metro](http://geo.goroda.ru/metro)



УДК 656.211.26:60

**Климова А.О.,**

аспирант Российского университета транспорта (МИИТ)

## ВЫДЕЛ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО ВЫСОКОСКОРОСТНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ МАГИСТРАЛЕЙ

*В статье автор освещает проблему законодательного регулирования выдела земельных участков для строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей. Автор отмечает, что разрабатываемый проект строительства ВСМ «Москва-Казань» является беспрецедентным в России. В связи с этим, правовой контроль государства должен быть тщательно проработан, в связи с чем, необходимо дополнить законодательную базу соответствующими правовыми конструкциями. Вместе с тем, автор проводит сравнительный анализ научно-теоретического определения земельного участка с законодательно закрепленным. В статье приведены примеры законодательных изменений. Также автор акцентирует внимание на наличие правоустанавливающих документов на земельный участок, выбранный под строительство магистрали. Автором отмечается, что отказ или отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок, который согласно разработанной документации по планировке территорий, утвержден для объекта, может привести к увеличению сроков строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали. Отмечается, что земельный участок для строительства высокоскоростных магистралей должен в обязательном порядке пройти государственный кадастровый учет. В статье автор указывает на конкретные правовые конструкции, направленные на обеспечение безопасности функционирования сети высокоскоростных железнодорожных магистралей. Кроме того, в статье освещается проблема выдела земельных участков под строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей, связанная с отказом государственных органов в выдаче правоустанавливающих документов. В рамках настоящей статьи автором приводятся примеры вносимых изменений в российское законодательство. Вместе с тем, указанные правовые изменения, также требуют применения на практике. Статья затрагивает судебную практику относительно ограничений предоставления в собственность земельных участков.*

**Ключевые слова:** российское законодательство, нормативный правовой акт, законопроект, судебная практика, правовые ограничения, решения государственных и муниципальных органов, высокоскоростной железнодорожный транспорт, высокоскоростная магистраль, транснациональный проект

**Klimova A.,**

Postgraduate student of Russian University of Transport (MIIT)

## ESTABLISHED LAND PLOTS FOR CONSTRUCTION OF HIGH-SPEED RAILWAY LINES

*In the article the author covers the issue of legislative regulation of land allocation for the construction of high-speed railway lines. The author notes that the Moscow-Kazan construction project being developed is unprecedented in Russia. In this regard, the legal control of the state should be carefully developed, and therefore, it is necessary to supplement the legislative framework with appropriate legal structures. At the same time, the author conducts a comparative analysis of the scientific and theoretical definition of a land plot with a legislatively fixed one. The article provides examples of legislative changes. The author also focuses on the availability of title documents for the land plot chosen for the construction of the highway. The contributor notes that the refusal or absence of title documents for the land plot, which, according to the developed planning documentation, is approved for the object, may lead to an increase in the construction time of the high-speed railway lines. It is noted that the land for the construction of high-speed highways must necessarily pass the state cadastral registration. In the article, the author points to specific legal structures aimed at ensuring the safety of the operation of a network of high-speed railway lines. In addition, the article deals with the issue of allocating land for the construction of high-speed railway lines associated with the refusal of state authorities to issue title documents. Within the framework of this article, the author gives examples of the changes introduced into Russian legislation.*

*However, these legal changes also require application in practice. The article touches upon judicial practice regarding the limitations of land ownership.*

**Keywords:** Russian legislation, regulatory legal act, draft law, judicial practice, legal restrictions, decisions of state and municipal authorities, high-speed rail transport, high-speed highway, transnational project

Учитывая нестабильную экономическую обстановку, наше государство стремится за счет активного сотрудничества с зарубежными странами, разработать транснациональные проекты. Данные проекты направлены на стабилизацию экономических показателей. Правовое обеспечение такого транснационального проекта как строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва-Казань», с правовой точки зрения, нуждается в существенной доработке правовой платформы российского законодательства.

Научных разработок, тематика которых направлена на изучение земельных участков, их использования и правового статуса достаточно много, однако, научных статей, посвященных выделу земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в связи со строительством высокоскоростных железнодорожных магистралей, на данный момент, не хватает.

Развитие внешних отношений России и стран зарубежья позволяет вывести экономику нашей страны на принципиально новый уровень. Развитие ключевых отраслей направлено на повышение общего благосостояния общества.

Уделяя внимание железнодорожной сфере, хочется отметить, что сотрудничество Российской Федерации с Китайской Народной Республикой, позволяет нам обеспечить прирост капитала. «Мы готовы работать с Россией, чтобы в полной мере использовать преимущества экономического развития обеих стран и продолжать выявлять потенциал сотрудничества между двумя странами» [10], заявил посол КНР в РФ Ли Хуэй.

В связи с реализацией крупномасштабного проекта по строительству высокоскоростной железнодорожной магистрали – ВСМ «Москва-Казань», Министерством транспорта Российской Федерации разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта» (далее – законопроект).

Предметом правового регулирования законопроекта выступают отношения между субъектами, связанные со строительством объектов высокоскоростного железнодорожного транспорта.

Несомненно, что в таком проекте существует много острых и не урегулированных моментов, в данной статье мы рассмотрим один из них – проблема выдела земельных участков под строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей.

Законодательство Российской Федерации старается четко отслеживать правовые коллизии и своевременно на них реагировать, в связи с чем, разрабатываемый законопроект вносит изменения в отдельные законодательные акты гражданского законодательства. Подробнее мы рассмотрим предложенные изменения, связанные с использованием земельных участков для строительства высокоскоростных магистралей.

Итак, собственно, что же, принято понимать под земельным участком? Российское законодательство определяет понятие земельного участка как объект права собственности и иных предусмотренных прав на землю, кроме того, земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи [1].

В научном обществе, О.В. Шихалевой сформулировано следующее определение: земельный участок – это геометризованный блок почвенного слоя (плодородная недвижимость) или часть поверхности земли (территориальная недвижимость), границы которых описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным органом власти, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами [9, 7].

Необходимо отметить, что российское законодательство определяет пространственные границы земельного участка более узко. Так, в соответствии со статьей 261 ГК РФ, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц.

Таким образом, статья 261 ГК РФ не распространяет право собственности на земельный участок на все, что находится над и под поверхностью земельного участка, а лишь указывает, что собственник вправе использовать такие объекты, в случае если иное не установлено законом [8, 15].

Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», а именно, в соответствии с пунктом 2 статьи 10.1 – при строительстве объектов инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта, правоустанавливающие документы будут предоставляться лишь на те земельные участки, на которые такие документы оформлены.

Стоит отметить, что не представляется возможным однозначно определить правовые основания отсутствия или отказ в предоставлении правоустанавливающих документов на такие земельные участки [4]. Учитывая, что на момент строительства или реконструкции объектов уже имеется утвержденная рабочая документация по планировке земельных участков, то фактическое использование земельных участков может затруднить отсутствие или отказ в предоставлении правоустанавливающих документов [3].

Кроме того, предлагаемое положение затруднит применение части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой действие разрешений на строительство прекращается на основании решения уполномоченных на выдачу разрешений на строительство органов власти в случаях принудительного прекращения права собственности и иных прав на земельные участки, в том числе изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд; отказа от права собственности и иных прав на земельные участки; расторжение договора аренды и иных договоров, на основании которых у граждан и юридических возникли права на земельные участки.

Таким образом, при заключении договора на использование земельного участка под строительство или реконструкцию, необходимо убедиться в наличии правоустанавливающих документов у собственника земельного участка. Документ должен содержать наименование, описание, расположение объекта.

В судебной практике начинают формироваться примеры отказа в предоставлении в собственность земельных участков, которые зарезервированы для государственных и муниципальных нужд. Например, такой характер имеет дело №А41-13093/12.

Индивидуальный предприниматель Апарина Светлана Михайловна (далее – заявитель, ИП Апарина С.М.), обратилась в Арбитражный суд Московской области с заявлением к Администрации городского

округа Химки Московской области (далее – ответчик, Администрация), с требованиями (с учетом уточнения требований, принятых судом в порядке ст. 49 АПК РФ (л.д.74 т.1): 1. Признать незаконным решение межведомственной комиссии по землепользованию и земельным ресурсам Администрации городского округа Химки Московской области от 21.12.2011 (дело 8/06) в предоставлении в собственность земельного участка ИП Апариной С.М. 2. Обязать Администрацию городского округа Химки Московской области предоставить индивидуальному предпринимателю за плату земельный участок с кадастровым номером 50:10:060103:11 расположенный по адресу: МО, г. Химки, мкр. Сходня, пересечение улиц Чапаева и Октябрьская, в размере равном десятикратному размеру ставки земельного налога на единицу площади земельного участка.

Как установлено судом ИП Апарина С.М. обратилась к Администрации городского округа Химки с заявлением о предоставлении в собственность земельного участка с кадастровым номером 50:10:060103:11, площадью 0,06 га, расположенного по адресу: Московская область, г. Химки, мкр. Сходня, пересечение улиц Чапаева и Октябрьская. Решением межведомственной комиссии по землепользованию и земельным ресурсам Администрации городского округа Химки Московской области от 21.12.2011 Администрация городского округа Химки Московской области отказала в предоставлении на праве собственности за плату земельного участка **указав, что испрашиваемый земельный участок расположен в границах расширения (ВСМ) «Москва-Санкт-Петербург».**

В обоснование своих требований о приобретении права собственности на земельный участок, заявитель ссылается на следующие обстоятельства. 11.12.2001 между Администрацией Химкинского района Московской области и ИП Апариной С.М., был заключен Договор аренды земельного участка для строительства торгово-бытового комплекса, сроком на 10 лет. В дальнейшем объект недвижимости был возведен и на него оформлено право собственности, что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права собственности 50-АЖ №864057 от 04.05.2015. Заявитель полагает, что она – ИП Апарина С.М., как собственник принадлежащего ему имущества, расположенного на земельном участке имеет исключительное право на приобретение испрашиваемого участка в собственность.

В силу части 1 статьи 36 Земельного кодекса РФ граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципаль-

ципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с настоящим Кодексом. В соответствии со статьей 29 Земельного кодекса РФ предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется **на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции** в соответствии со статьями 9, 10, 11 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков; резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Согласно п.п. 13 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности в том числе, земельные участки, расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.

Порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации). В соответствии с пунктом 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 года №11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», рассматривая такие дела суды оценивают доводы исполнительных органов государственной власти о невозможности продажи спорного земельного участка в связи с ограничением в обороте, запретом приватизации, установленным федеральным законом, либо по причине его резервирования для государственных или муниципальных нужд на основе нормативно правовых актов органов государственной власти о резервировании, использования его для других целей (государственных или публичных нужд).

Согласно п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» отчуждению не подлежат земельные участки в составе земель транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности морских и речных портов, аэропортов, а также отведенные (зарегистрированные) для их перспективного развития. Из материалов дела следует, постановлением Главы администрации Химкинского

района МО от 31.01.1995 №199 Российскому акционерному обществу «Высокоскоростные магистрали» предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования земельные участки пл. 36,2 га в пределах существующей полосы отвода Октябрьской железной дороги на территории Химкинского района для строительства высокоскоростной магистрали «Санкт-Петербург-Москва». На основании указанного постановления 20.02.1995 выдано свидетельство на право бессрочного (постоянного) пользования землей МО-35-Х/150 и Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству издан приказ от 22.12.1993 №62 «Об изъятии и предоставлении в постоянное пользование земель под строительство и эксплуатацию пассажирской железнодорожной магистрали «Санкт-Петербург-Москва», с обязанием последнего сохранить изымаемые земельные участки до фактического занятия земель под железнодорожную пассажирскую магистраль. В дальнейшем стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2008 №877-р, в рамках реализации Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» предусматривала строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва-Санкт-Петербург». ОАО «Скоростные магистрали» подготовлено обоснование инвестиций, определяющее планируемое местоположение трассы. Обоснование инвестиций прошло государственную экспертизу (Экспертное заключение №437-10/ГЭ-6727/04 от 28 мая 2010 г. ФГУ «Главгосэкспертиза России») и послужило основой для внесения сведений о трассе в Проект схемы территориального планирования Российской Федерации в области транспорта, в документы территориального планирования Московской области, муниципальных образований, в частности, в территориальную комплексную схему градостроительного развития Химкинского района Московской области, в проект генерального плана городского округа Химки. Комитетом по строительству и архитектуре Администрации городского округа Химки МО было дано заключение о том, что в соответствии с «Обоснованием инвестиций в строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва-Санкт-Петербург», разработанным ОАО «Мосгипротранс», проектируемая граница расширения (реконструкции) высокоскоростной железнодорожной магистрали (ВСМ) «Москва-Санкт-Петербург» проходит непосредственно по испрашиваемому земельному участку и является территорией, изымаемой под развитие ВСМ и связанной с ней инфраструктурой.

Учитывая, что Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 21.12.2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен запрет на приватизацию зе-

мельных участков, зарезервированных для государственных и муниципальных нужд у Администрации городского округа Химки МО Московской области отсутствовали основания для оформления указанного земельного участка в собственность заявителя ИП Апаринной С.М [11].

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что указанный законопроект вносит изменения в Земельный кодекс РФ, а именно предлагает статью 26 дополнить частью 18 следующего содержания: «Решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества и сносе самовольных построек в целях размещения инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта подлежит немедленному исполнению».

Кроме того, подлежит дополнению Федеральный закон «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» статьей 6.5. «Исполнение решения суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества и сносе самовольных построек в целях размещения инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта, регулируется Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, если иное не определено иными федеральными законами».

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Проблема выдела земельных участков под строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей приобретает особую актуальность в условиях дряхлеющего экономического кризиса, поскольку проект строительства является долгосрочным и прибыль от реализации поступит через несколько лет.

2. Российским законодательством не предусмотрен четкий перечень оснований предоставления правоустанавливающих документов не на все земельные участки, необходимые для строительства, реконструкции объектов капитального строительства высокоскоростного железнодорожного транспорта в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

3. Действующее законодательство не содержит конкретных положений о наступлении негативных последствий для уполномоченных органов государственной власти, которые незаконно отказали в выдаче разрешений собственнику земельного участка на строительство, учитывая, что спорный земельный участок не входит в перечень земель, изъятых из оборота.

4. Согласно российскому законодательству резервирование земель и земельных участков для государственных и муниципальных нужд осуществляется для целей развития прилегающей территории, однако со стороны законодателя нет конкретизации этих целей.

#### Список литературы

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 №136-ФЗ // Свод законов Российской Федерации. 29.10.2001, №44, ст. 4147.
2. Постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 №10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».
3. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 года №11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».
4. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.02.2001 №59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».
5. Решение Арбитражного суда Московской области от 29.12.2012 по делу №А41-13093/12.
6. Бевзенко Р.С. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество: проблемы и пути решения // Вестник гражданского права. 2011. № 5, №6. 2012. №1.
7. Бевзенко Р.С. Комментарий к информационному письму Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.02.2001 №59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Практика рассмотрения коммерческих споров: Анализ и комментарии постановлений Пленума и обзоров Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Выпуск 10. Под ред. Л.А. Новоселовой, М.А. Рожковой. Статут. 2009.
8. Калиниченко К.С. Правовой режим земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений в России и Германии: дис. ... к.ю.н. М., 2016. С. 15.
9. Шихалева О.В. Земельный участок как объект гражданских прав. Автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2006. С. 7.
10. [Электронный ресурс] <http://www.hsrail.ru/press-center/news/smi/892.html> (дата обращения: 26.06.2018).
11. [Электронный ресурс] [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/53a4a018-6fad-455e-af25-4b9bd501d3ef/A41-130932012\\_20121229\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/53a4a018-6fad-455e-af25-4b9bd501d3ef/A41-130932012_20121229_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения: 26.06.2018).

**Reference list**

1. Land Code of the Russian Federation: Federal law №136-FL of 25.10.2001 // Code of Laws of the Russian Federation. 29.10.2001, №44, Art. 4147.
2. Resolutions of Plenums of the Supreme Court of the Russian Federation and the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 29.04.2010 №10/22 "On some issues arising in judicial practice at settlement of the disputes connected with protection of the property right and other real rights".
3. Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 24.03.2005 №11 "On some issues related to the application of land legislation".
4. Information letter №59 of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 16.02.2001 "Review of the practice of dispute resolution related to the application of the Federal law "On state registration of rights to real estate and transactions with it".
5. The Decision of the Arbitration Court of the Moscow region of 29.12.2012 in the case №A41-13093/12.
6. *Bevzenko R.* State registration of rights to real estate: Issues and solutions // Bulletin of civil law. 2011. №5, №6. 2012. №1.
7. *Bevzenko R.* Comment to the Information letter of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation №59 dated 16.02.2001 "Review of the practice of dispute resolution related to the application of the Federal law "On state registration of rights to real estate and transactions with it // Commercial dispute resolution practice: Analysis and comments of the Plenum resolutions and reviews of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. Issue 10. Under the editorship of L. Novoselova, M. Rozhkova. Statut. 2009.
8. *Kalinichenko K.* The legal regime of the land and its buildings and structures in Russia and Germany: Thesis of PhD in Law. M., 2016. P. 15.
9. *Shikhaleva O.* Land as an object of civil rights. Synopsis of a thesis of PhD in Law. Ekaterinburg, 2006. P.7.
10. [Electronic resource] <http://www.hsrail.ru/press-center/news/smi/892.html> (date of access: 26.06.2018).
11. [Electronic resource] [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/53a4a018-6fad-455e-af25-4b9bd501d3ef/A41-13093\\_2012\\_20121229\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/53a4a018-6fad-455e-af25-4b9bd501d3ef/A41-13093_2012_20121229_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (date of access: 26.06.2018).

УДК 636(571.56)

**Новиков В.Г.,**

доктор экономических наук, доктор социологических наук, профессор Московского государственного областного университета, профессор Российского государственного аграрного заочного университета

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ УРОВНЯ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

*В статье приведена методика сравнительной оценки состояния и регулирования сельских территорий субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, разработаны оценочные критерии и показатели анализа уровня и динамики сельского развития, на основе которых предлагается типология сельских территорий по уровню дифференциации сельского развития.*

**Ключевые слова:** сельское развитие, методика, сельские территории, сельский рынок труда, государственное регулирование, статистические оценки, интегральные показатели, частные показатели, типология, региональная политика

**Novikov V.,**

Doctor of Economics, Doctor of Sociology, Professor of Moscow Region State University,  
Professor of the Russian State Agrarian Extramural University

## METHODICAL ELEMENTS OF LEVEL ASSESSMENT OF RURAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN REGIONS

*The article presents a method of comparative assessment of the state and management of rural areas of Russian Federation subjects on the level of social-economic development; there are developing assessment criteria and indicators of analysis of the level and dynamism of rural development, on the bases of which the typology of rural areas on the level of rural development is offered.*

**Keywords:** rural development, method, rural areas, rural labour market, state regulation, statistical assessments, integral indicators, private indicators, typology, regional policy

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России, в которой особое внимание должно быть уделено социальному и инфраструктурному развитию сельских территорий. Правительством Российской Федерации 2.02.2015 года (№151-р) утвержден базовый документ в области сельского развития – «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». В качестве важной стратегической задачи Стратегии постулируется не только обеспечение поступательного устойчивого роста благосостояния сельского населения России, но и относительное элиминирование имеющихся существенных региональных различий в уровне социально-экономического развития сельских территорий, условий, порождающих эту дифференциацию.

В то же время, несмотря на ряд принятых государством нормативно-правовых документов, позволивших на федеральном уровне сформировать основной набор инструментов политики сельского развития, следует отметить, что они задействованы не в равной мере и ориентированы, прежде всего, на обеспечение макроуправляемости на федеральном уровне, что в определенной мере привело к ресурсной зависимости от него, усилению социальной несправедливости, снижению интереса у органов регионального и муниципального управления к формированию эффективной политики развития села.

Реализация Федеральной целевой программы «Устойчивого развития сельских территорий 2014–2017 годы и на период до 2020 года», Стратегии устойчивого развития сельских территорий до 2030 года предусматривают ускорение темпов социального развития села, диверсификации сельской экономики,

увеличения предложения высокотехнологичных и высокодоходных рабочих мест в АПК, что, несомненно, положительно сказывается на социальном развитии сельских территорий в центрах роста отрасли.

Вместе с тем, в сельской местности кризисные явления не преодолены до сих пор. Все еще не завершен процесс формирования экономически активных субъектов сельского бизнеса. Ухудшаются демографическая ситуация и экологическая обстановка, разрушается социальная инфраструктура, снижается продолжительность жизни населения. Низкий уровень жизни, ограниченные возможности для труда на селе, более низкий (в сравнении с городским) уровень доходов в немалой степени повлияли на процессы оттока и деградации рабочей силы и обезлюдение деревень и измельчения поселенческой сети, и как следствие – на нарастание социально-экономических диспропорций в сельской местности и появление депрессивных сельских территорий, где многие экономические, социальные и экологические проблемы все более усугубляются, приводят к общей неустойчивости и дезинтеграции экономики России.

Оценка сельского развития как комплексной системы предполагает изучение характеристик трех ее составляющих: экономической подсистемы, подсистем социальной и экологической соответственно.

Предлагаемый нами алгоритм оценки социально-экономического развития сельских территорий регионов России по уровню и динамики показателей включает следующие этапы:

- формулирование основных принципов и механизмов оценки;
- определение примерного перечня критериев оценки (как в статике, динамические ряды);
- отбор направлений (отдельных аспектов сельского развития), по которым производится оценка;
- каждое направление оценки необходимо раскрыть с помощью частных показателей;
- разработка методики проведения расчетов частных показателей и их интеграцию в агрегированный показатель;
- интегральная оценка сельских территорий субъектов Российской Федерации по уровню и динамике их развития, что даст возможность их последующего распределения по подгруппам (кластерам) и разработки соответствующих принципов, механизмов, методов и конкретных мер государственной политики в отношении сельского развития, дифференцированных по выявленным кластерам.

В основу методики оценки уровня и динамики социального развития сельских территорий положены *сравнительно-статический* и *сравнительно-трендовый* методы.

Элементы оценочной системы включают аспекты, по которым производится оценка состояния

сельских территорий и характеризующие их показатели. Статические оценки производятся по показателям 2013 и 2017 гг., динамика оценочных показателей определяется за пятилетний период (2013-2017 гг.).

Все частные оценочные показатели, характеризующие уровень социального развития сельским территориям субъектов Российской Федерации выражены в относительных показателях – процентах, величинах координации, показывающих сколько единиц одной части приходится на 1 или 1000 единиц другой части и средних. По ним рассчитывается соотношение со средним значением по России.

Оценка социального развития сельских территорий производится по трем основным направлениям «Демографическая ситуация», «Сельский рынок труда», «Социальная инфраструктура», а также в отдельно выделены показатели по жилищной ситуации на селе и соотношению располагаемых ресурсов на 1 члена сельского домашнего хозяйства с региональной величиной прожиточного минимума. Это сделано в силу высокой социальной значимости этих показателей (рис. 1).

В соответствии с принципом подбора частных показателей, однородных по эффекту (чем больше значение, тем лучше), несколько показателей из представленной системы модифицируются. В частности, показатель уровня общей безработицы (направление 2 «Сельский рынок труда») заменяется на обратный, рассчитываемый как разница между 100 и фактическим процентом безработных; показатель соотношения общей и зарегистрированной безработицы – делением единицы на имеющуюся величину.

Показатель среднего возраста занятого сельского населения преобразуется в разность между установленным Росстатом верхним предельным возрастом рабочей силы (экономически активного сельского населения), составляющим 72 года, и фактическим значением данного показателя. Чем эта разница больше, тем лучше ситуация с возрастным составом занятых.

Алгоритм расчетов в рамках сравнительно-статического подхода состоит из следующих этапов.

1. Частные показатели по субъектам Российской Федерации соотносятся с их значением по России за каждый год анализируемого пятилетнего периода, в нашем случае 2013-2017 гг. по формуле:

$$ЧП_{ij} = \frac{П_{ij}}{П_{ip}}, \quad (1)$$

где, ЧП<sub>ij</sub> – значение i-го частного показателя j-го региона относительно его значения по России;

П<sub>ij</sub> – значение i-го частного показателя j-го региона;

П<sub>ip</sub> – значение i-го показателя по России;

i – номер показателя;

j – номер субъекта Российской Федерации.



**I. Демографическая ситуация**

- Соотношение числа родившихся и числа умерших.
- Соотношение числа прибывших и числа выбывших.
- Удельный вес лиц непensionного возраста, %.
- Средняя ожидаемая продолжительность жизни, лет.

**II. Сельский рынок труда**

- Уровень занятости сельского населения, %.
- Уровень общей безработицы в сельской местности, %.
- Соотношения уровня зарегистрированной и общей безработицы.
- Доля сельских безработных, ищущих работу менее 12 месяцев, %.
- Средний возраст занятого сельского населения, лет.
- Средний уровень образования занятого сельского населения, лет.

**III. Социальная инфраструктура**

- Уровень газификации сельского жилищного фонда, %.
- Доля сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием, %.
- Охват детей в возрасте 1-6 лет в сельской местности детскими общеобразовательными организациями, %.
- Количество фельдшерско-акушерских пунктов на 1 тыс. сельских жителей, ед.
- Обеспеченность сельского населения клубными учреждениями, количество мест на 1 тыс. жителей.

**1. Жилье**

- Обеспеченность сельского населения общей площадью жилища, м<sup>2</sup> на 1 человека.
- Доля сельского жилищного фонда, оборудованного всеми видами благоустройства, %.

**2. Соотношения располагаемых ресурсов на 1 члена сельского домашнего хозяйства с региональной величиной прожиточного минимума**

**Рис. 1. Направления и показатели оценки уровня и динамики социального развития сельских территорий субъектов Российской Федерации**

2. На втором этапе по субъектам Российской Федерации исчисляются частные интегральные показатели, агрегирующие характеристики ситуации по отдельным направлениям. Расчеты производятся по формуле:

$$ИПк_j = \sum_{i=1}^n ЧП_{ijkcp} , \quad (2)$$

где, ИПк<sub>j</sub> – частный интегральный показатель k-го направления j-го региона;

ЧП<sub>ijkcp</sub> – значения частных показателей k-го направления j-го региона;

n – количество частных показателей характеризующих k-е направление;

k – номер направления, от 1 до 5.

3. Далее рассчитывается агрегированный интегральный показатель уровня социального развития сельских территорий региона (АИПС). Агрегированная оценка производится путем суммирования интегральных показателей по отдельным направлениям в соответствии с формулой:

$$АИПС_j = \sum_{k=1}^5 ИПк_j , \quad (3)$$

где, АИПС<sub>j</sub> – агрегированный интегральный показатель уровня развития сельских территорий j-го субъекта Российской Федерации;

ИП<sub>jk</sub> – значения частных интегральных показателей j-го субъекта Российской Федерации;

K – номер направления оценки;

j – номер субъекта Российской Федерации.

При сравнительно-трендовом подходе оценивается динамика изменения ситуации на сельских территориях субъектов Российской Федерации за пятилетний период. В частности, путем соотнесения по всем направлениям оценки агрегированного интегрального показателя за 2017 г. с соответствующим показателем в базисном периоде, которым является 2013 г.

Определяется индекс изменения агрегированного интегрального показателя по каждому субъекту Российской Федерации за анализируемый период, в частности, 2013-2017 гг., по формуле:

$$АИПД_j = \frac{АИПС_j(2017)}{АИПС_j(2013)}, \quad (4)$$

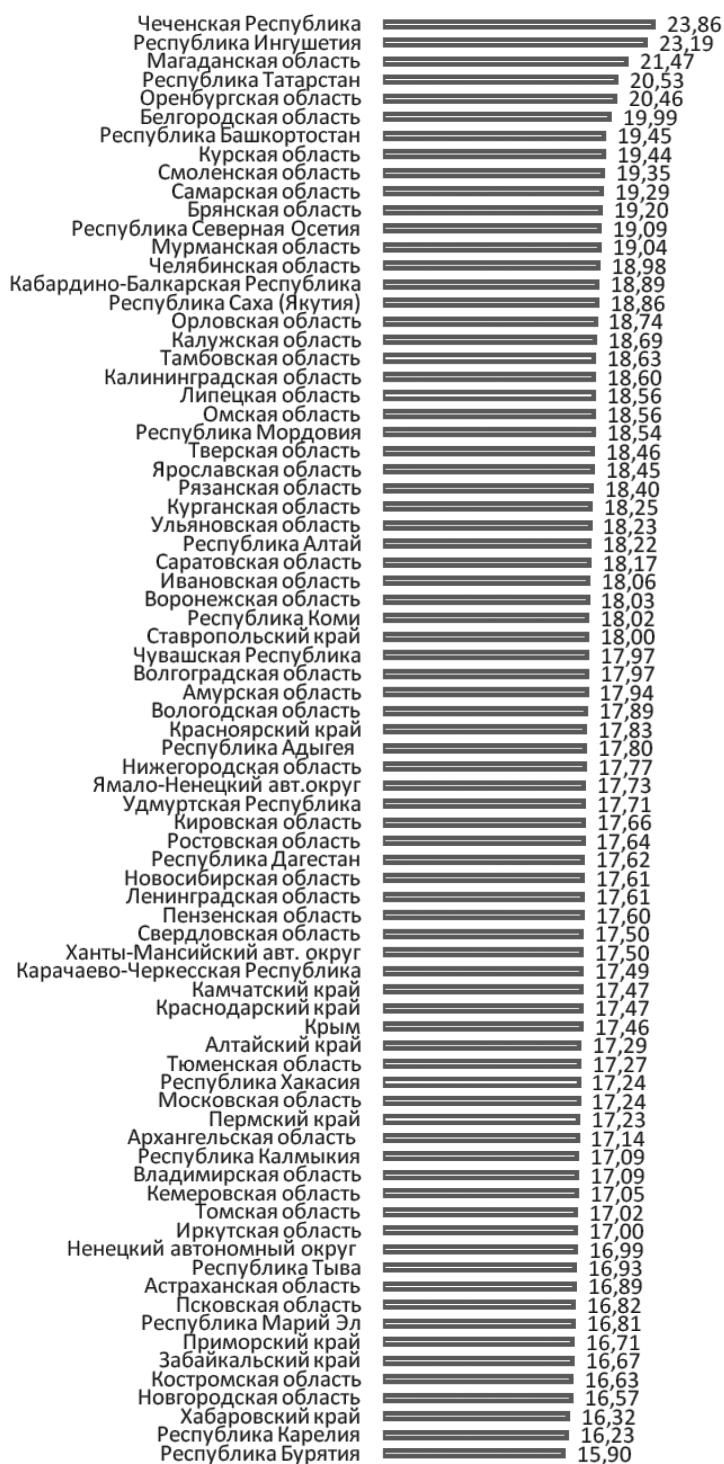


Рис. 2. Ранжирование субъектов РФ по убыванию значений АИПС в сельских территориях

где, АИПД<sub>j</sub> – индекс изменения агрегированного интегрального показателя j-го региона за период 2013-2017 гг.;

АИПС<sub>j</sub> (2013) – значение агрегированного интегрального показателя j-го региона в 2013 г.;

АИПС<sub>j</sub> (2017) – значение интегрального показателя j-го региона в 2017 г.

Значение АИПД<sub>j</sub> более 1,01 свидетельствует о положительном тренде уровня социального разви-

тия сельских территорий в j-ом регионе Российской Федерации. При АИПД<sub>j</sub> от 1,01 до 0,99 ситуацию можно охарактеризовать как стагнацию социального развития. Значение АИПД<sub>j</sub> менее 0,99 означает, что в регионе наблюдается рецессия в уровне социального развития сельских территорий.

Данная методика позволяет выявить характер динамики (развитие, рецессия, стагнация) уровня развития сельских территорий региона относитель-

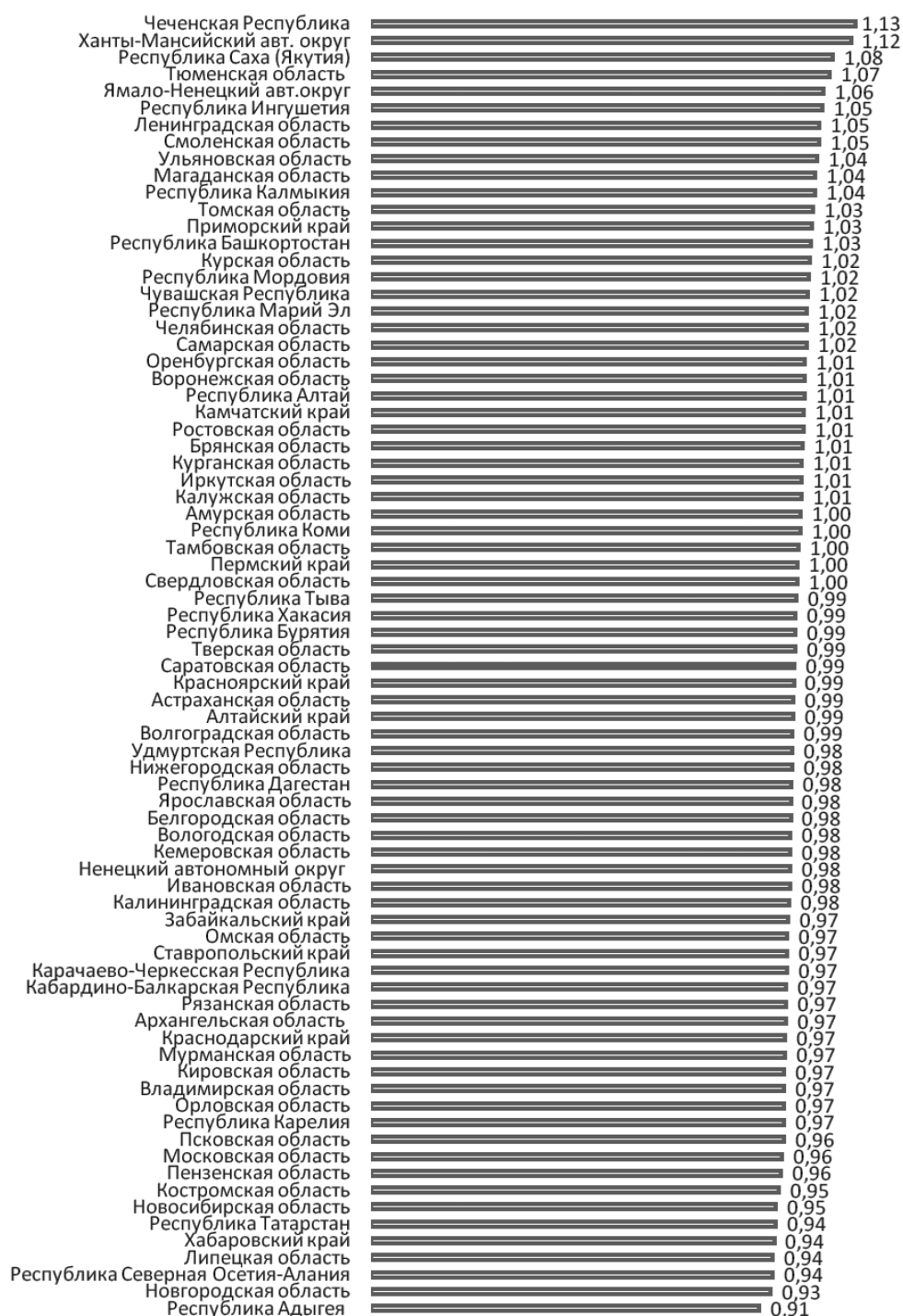


Рис. 3. Ранжирование субъектов РФ по убыванию значения АИПД в сельских территориях

но сложившегося по России и сделать вывод о том, как в регионе меняется трендовая ситуация на сельских территориях: становится лучше, чем в целом по стране, или хуже, и насколько. По вектору и величине отклонения регионального индекса интегрального

показателя от значения по России можно произвести дифференциацию субъектов Российской Федерации по трендовой ситуации и в сочетании с их оценкой в статике провести типологию развития сельских территорий в России.

#### Список литературы

1. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации, Кремль, 1 марта 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>. Дата обращения: 15.09.2018 г.
2. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 2.02.2015 года № 151-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya\\_razvitiya\\_selskikh\\_territoriy\\_rf\\_do\\_2030\\_goda.pdf](http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya_razvitiya_selskikh_territoriy_rf_do_2030_goda.pdf). Дата обращения: 16.09.2018 г.
3. *Бондаренко Л.В.* Региональная политика государственной поддержки сельских территорий / Л.В. Бондаренко // АПК: экономика, управление. 2015. №3. С. 70-82.
4. *Козлов А.В.* Алгоритм комплексной оценки уровня и динамики социально-экономического развития сельских территорий субъектов Российской Федерации / А.В.Козлов, О.А Яковлева, В.Г. Новиков // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2018. №28 (33).
5. *Новиков В.Г.* Социальное развитие сельских территорий субъектов России: концептуальные основы исследования организационно-экономических механизмов дифференциации / В.Г. Новиков А.В.Козлов, О.А Яковлева // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2018. № 27(3). С.70-78.
6. *Панков Б.П.* Рынок труда на селе и его регулирование (Вопросы теории и практики). Изд. 2-е, переработанное и дополненное. М.: АгриПресс, 2007. 267 с.
7. *Папцов А.Г.* Роль экономического механизма в воспроизводственном процессе сельского хозяйства России / А.Г. Папцов, В.В. Маслова, Л.В. Счастливецова, М.В. Авдеев // Нива Поволжья. 2016. №4. С. 150-155.

#### Reference list

1. Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation, Kremlin, 1<sup>st</sup> of March, 2018 [Electronic resource]. – URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>. Date of access: 15.09.2018.
2. Strategy for sustainable development of rural areas of the Russian Federation for the period up to 2030: Approved by the Order of the Government of the Russian Federation 2.02.2015. № 151-p [Electronic resource]. URL: [http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya\\_razvitiya\\_selskikh\\_territoriy\\_rf\\_do\\_2030\\_goda.pdf](http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya_razvitiya_selskikh_territoriy_rf_do_2030_goda.pdf). Date of access: 16.09.2018 г.
3. *Bondarenko L.* Regional policy of state support of rural areas / L. Bondarenko // Agriindustrial complex: Economy, management. 2015. №3. P. 70-82.
4. *Kozlov A.* The algorithm of complex assessment of the level and dynamism of social-economic development of rural areas of the Russian Federation / A. Kozlov, O. Yakovleva, V. Novikov // Bulletin of the Russian State Agrarian Correspondence University. 2018. №28 (33).
5. *Novikov V.* Social development of rural territories of Russia: Conceptual research of organizational-economic mechanisms of differentiation / V. Novikov, A. Kozlov, O. Yakovleva / Bulletin of the Russian State Agrarian Correspondence University. 2018. № 27(3). P. 70-78.
6. *Pankov B.* Labor market in rural areas and its management (theory and practice). 2<sup>nd</sup> edition, revised and supplemented. M.: AgriPress, 2007. 267 p.
7. *Papstov A.* The role of the economic mechanism in the reproductive process of agriculture in Russia / A. Papstov, V. Maslova, L. Schastlivtseva, M. Avdeev // Niva Povolzh'ya. 2016. №4. P. 150-155.

УДК 338.43

**Рыкова И.Н.,**

доктор экономических наук, руководитель Центра отраслевой экономики  
Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации

**Шкодинский С.В.,**

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории  
Московского государственного областного университета,  
главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института  
Министерства финансов Российской Федерации

## ПРИОРИТЕТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

*Значительное количество российских регионов активно включились в осуществление задач, направленных на поддержку сельского хозяйства, реализацию перспективных направлений развития регионального агропромышленного комплекса (далее – АПК), реализуя, таким образом, стратегические социально-экономические цели территорий. В представленной научной статье анализируются приоритетные направления развития АПК Самарской области, обобщаются особенности региональной агропромышленной политики, дается характеристика элементам стратегического планирования агропромышленного комплекса Самарской области, приводятся примеры внедрения новых драйверов экономического роста в аграрной экономике региона. Отдельное внимание уделено обобщению и оценке стратегических проектов в сфере АПК, имеющих существенное значение для экономики Самарской области.*

**Ключевые слова:** агропромышленный комплекс, стратегия, регион, сельское хозяйство, приоритеты, Самарская область, кластер, поддержка

**Ryкова I.,**

Doctor of Economics, Director of the Center of Branch Economy of Financial Research Institute  
of the Ministry of Finance of the Russian Federation

**Shkodinskiy S.,**

Doctor of Economics, Head of Chair of Economic Theory of Moscow State Regional University, Chief Researcher  
of the Center of Branch Economy of Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

## PRIORITIES OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF THE SAMARA REGION

*A significant number of Russian regions are actively involved in the implementation of tasks aimed at granting agriculture, the realization of promising directions of development of the regional Agro-Industrial Complex (hereinafter AIC), thus realizing the strategic socio-economic goals of the territories. The presented scientific article analyzes the priority directions of development of AIC of the Samara region, summarizes the features of the regional agro-industrial policy, describes the elements of the strategic planning of AIC of the Samara region, and gives examples of the introduction of new drivers of economic growth in the agricultural economy of the region. Special attention is paid to the synthesis and evaluation of strategic projects in the field of AIC, which are essential for the economy of the Samara region.*

**Keywords:** Agro-Industrial Complex, strategy, region, agriculture, priorities, Samara region, cluster, granting

Несмотря на то, что становление системы стратегического планирования в Самарской области пришлось на начало 2000-х годов, а областное Правительство в целом следует в русле тенденций,

складывающихся на общероссийском уровне, Закон «О стратегическом планировании в Самарской области» был принят только в феврале 2018 года [3], то есть почти через четыре года после вступления в силу Фе-

дерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ от 28 июня 2014 года [14]. Указанный закон закрепляет уже сложившиеся и показавшие свою жизнеспособность традиции стратегического планирования в регионе и в значительной мере опирается на вышеупомянутый ФЗ-172.

С 2006 года в Самарской области реализовывалась Стратегия социально-экономического развития на период до 2020 года [12] (далее – Стратегия-2020). В рамках Стратегии-2020 в разделе 2.2.2 «Развитие сформировавшихся на территории области кластеров и производств» предусматривалось создание агроиндустриального кластера (подраздел 2.2.2.6) и отмечалось, что данный тип кластера – наиболее перспективный среди прочих базовых кластеров экономики Самарской области. Вместе с тем в Стратегии отмечалась проблема формирования эффективной системы бизнес отношений в кластере, которая в ее действующем виде замедляла развитие производства.

В качестве основной формы развития интеграции и кооперации по видам экономической деятельности в кластере предлагалось поглощение слабых бизнес-единиц более успешными и формирование крупных аграрных компаний, что должно было повысить эффективность использования ресурсов, привлечение инвестиций, технологическое и техническое перевооружение и расширение масштабов производства.

В июле 2017 года была утверждена новая Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года [13] (далее – Стратегия-2030). В указанном документе отдельный раздел посвящен агропищевому кластеру. В рамках Стратегии-2030 предполагается три горизонта (этапа) развития агропищевого кластера с принципиально различающимися точками роста и ключевыми направлениями развития.

Если для первого этапа (до 2020 год) ставка вполне оправданно сделана на импортозамещение, повышение производительности, развитие селекции и рост объемов переработки сырья (и отсюда ключевые направления – агропромышленный парк, кластерная ассоциация, эффективное землепользование, селекционные центры, животноводческие комплексы, материально-техническая часть, кадры и перерабатывающие производства), то для второго и третьего этапа выбранные приоритеты и точки роста представляются весьма дискуссионными: до 2025 года – продвижение экспорта, производство сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции с высокой добавленной стоимостью; а до 2030 года – развитие специализированных сегментов рынка и лидерство в специфических технологиях.

За базу для определения целевого индикатора развития агропищевого кластера принимается

Индекс производства в 2015 году. К 2030 году индекс производства по кластерообразующим видам деятельности должен вырасти практически вдвое (на 196,3%), а среднегодовой темп роста за период 2016-2030 годы должен составить 104,6%.

В Самарской области реализуется программно-целевой принцип управления социально-экономическим развитием. Основным элементом реализации данного принципа являются региональные государственные программы. Так, в 2016 году в Самарской области в статусе утвержденных имелось 47 государственных программ, однако три из них в силу отсутствия или прекращения финансирования не реализовывались.

Нормативную базу разработки и реализации областных государственных программ составляют: Распоряжение Правительства Самарской области №756-р от 04.10.2016 г. «Об утверждении перечня государственных программ Самарской области» (далее распоряжение №756-р) и Постановление Правительства Самарской области №498 от 20.09.2013 г. «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области».

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области в качестве ответственного исполнителя курирует четыре государственные программы: «Развитие сельскохозяйственной и потребительской кооперации в Самарской области на 2013-2020 годы», «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2020 года», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Самарской области» на 2014-2020 годы, «Устойчивое развитие сельских территорий Самарской области на 2014-2017 годы и на период до 2020 годы».

В действующей на настоящий момент редакции Распоряжения №756-р количество государственных программ сокращено до двух (остались соответственно третья и четвертая в списке).

В последние годы в регионе происходило последовательное наращивание бюджетных расходов, распределяемых в соответствии с программно-целевым принципом. С 2013 по 2017 год доля программных расходов в бюджете Самарской области увеличилась более чем вдвое: с 35% до 81%, что свидетельствует о последовательной и успешной политике по модернизации бюджетного процесса.

В целом в структуре программных расходов (за 2016 год) расходы на поддержку сельхозтоваропроизводителей составили всего 3,7%, что на порядок меньше расходов по другим направлениям: социальная сфера (более 57%), транспортная инфраструктура (12,5%), жилищное строительство и ЖКХ (7,6%), подготовка к Чемпионату мира по футболу (6,9%). При-

чем у ведомств Правительства Самарской области, отвечающих за сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и природопользование доля расходов, осуществляемых по программно-целевому принципу, превышает 80%, в частности у Министерства сельского хозяйства и продовольствия – 93,4%, у Департамента охоты и рыболовства – 93,1% и у Министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования – 82,2%.

Институциональное обеспечение разработки, исполнения и оценки Государственной аграрной политики Самарской области осуществляется в соответствии с положениями Постановления Правительства Самарской области от 14.04.2008 г. №100 (в ред. от 14.02.2018 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Самарской области» [5]. Данное Постановление ориентирует регион на формирование цивилизованного рынка оборота сырья, продовольствия и сельскохозяйственных товаров, а также на интеграцию рыночных отношений сферы АПК с внешними контрагентами (соседними регионами, иностранными партнерами, интеграционными объединениями, кластерами).

Стратегическое планирование агропромышленного комплекса Самарской области должно учитывать требования Постановления Правительства Самарской области от 12.07.2017 г. №441 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года». В соответствии с данным нормативно-правовым актом Самарская область

развивает кластерную инициативу в качестве нового вектора экономического развития на период до 2020 года [6].

Внедрение новых драйверов экономического роста в аграрном сегменте экономики Самарской области наряду с кластеризацией должно опираться на рациональную систему выбора приоритетных направлений развития агропромышленного комплекса. Согласно официальным данным, именно сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство и предоставление услуг в этих областях, а также рыболовство, рыбоводство относятся к приоритетным направлениям развития Самарской области [7].

Вместе с тем, Стратегия развития региона до 2030 года не включает АПК в стратегическое направление (см. рисунок 1), а в качестве стратегических ориентиров косвенно можно учесть лишь один: «Развитие приоритетных кластеров и новых сегментов».

В Стратегии региона-2030 указано, что рост конкурентоспособности экономики опирается на «необходимые предпосылки... для формирования и развития в регионе агропищевого кластера (включающего сельское хозяйство и пищевую промышленность)» [6], реализующего следующие направления: повышение эффективности производства, повышение глубины переработки сельскохозяйственного сырья и развитие пищевой промышленности, развитие агробιοтехнологий.

В 2021-2025 годы Стратегия предусматривает производство сельскохозяйственного сырья и пище-

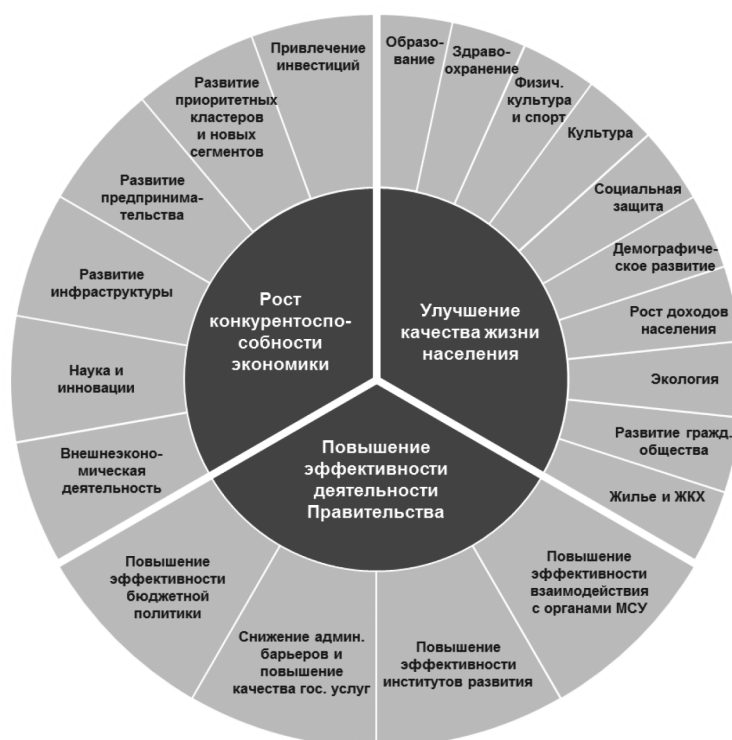


Рис. 1. Стратегические направления развития Самарской области [8]

вой продукции с высокой добавленной стоимостью, расширение экспортного потенциала. В 2026-2030 годы планируется развивать специфические технологии в АПК Самарской области.

Задачами стратегического управления сельским хозяйством и агропромышленным комплексом исследуемой области являются: оценка регионального землепользования и землеустройства, инвентаризация сельскохозяйственных земель и мониторинг состояния почвы; интеграция сельхозпредприятий по убою скота и хранению продукции АПК с учетом лучших практик организации логистического бизнеса; формирование и модернизация агропромышленного парка на территории городского округа Самара; финансовая, грантовая, инвестиционная поддержка предприятий агропищевого кластера, в том числе с привлечением представителей государственно-частного партнерства.

Среди перспектив аграрной политики региона – создание кластерной ассоциации, обеспечивающей, как распределительную функцию, так и регулируемую с позиции кругооборота сельскохозяйственных ресурсов и денежных потоков.

Развитие агропромышленного комплекса Самарской области предусматривает: расширенное воспроизводство ресурсного потенциала агропромышленного комплекса с учетом требований научно-технического прогресса; внедрение ресурсосберегающих технологий в земледелии и животноводстве; формирование системы продвижения и сбыта сельскохозяйственной продукции за счет повышения эффективности транспортно-логистической состав-

ляющей в АПК; построение механизма координации взаимодействия региональных органов власти и управления с сельхозтоваропроизводителями, включающего, в том числе, финансовую поддержку их инфраструктурного развития.

В результате мер по развитию АПК Самарской области будут достигнуты показатели эффективности работающей инвестпроводящей системы: увеличение прироста положительного чистого дисконтированного дохода инвестиционных проектов АПК в регионе, снижение срока окупаемости инвестиций до 1,5 лет, повышение коэффициента платежеспособности сельскохозяйственных организаций.

Отметим, что стратегические приоритеты развития экономики региона в части АПК Самарской области изменились, начиная с 2016 года, так как индекс производства продукции сельского хозяйства составил 113,2%, что на 13,2 п.п. больше, чем за аналогичный период прошлого года. Из трех видов сценариев: трансформации, базового и целевого сценария в 2020 году темп роста производства продукции АПК только по целевому сценарию составит максимальную величину прироста – на 31,2% (см. таблицу 1).

В целях развития агропищевого кластера предусмотрен рост инвестиций в период с 2016 года в объеме 1333 млрд. руб. и до 7279 млрд. руб. в 2030 году. Структура цепочки создания стоимости товаров (работ, услуг) агропищевого кластера включает в себя шесть блоков: селекция, выращивание и разведение, базовая переработка, логистика и сбыт сельскохозяйственной продукции, переработка и дальнейшая логистика и дистрибуция (см. рисунок 2).

*Таблица 1.*

**Стратегические приоритеты развития экономики региона в части АПК Самарской области**

	2015 г.	2016 г.	2020 г.	2025 г.	2030 г.
Индекс производства продукции сельского хозяйства к уровню 2015 г., %%					
сценарий «Трансформация»	100,0	113,2	119,0	126,5	136,3
сценарий «Базовый»	100,0	113,2	124,6	138,8	158,7
целевой сценарий	100,0	113,2	131,2	154,0	188,8
Индекс производства агропищевого кластера к уровню 2015 года, %	100,0	107,7	127,7	153,6	196,3
	2016 - 2020 годы	2021 - 2025 годы	2026 - 2030 годы	Итого за 2016 - 2030 годы	
Общий объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности), всего, млрд. руб.	1 333	2 217	3 729	7 279	
В том числе по кластерам и секторам экономики и социальной сферы:					
агропищевой кластер	66	78	115	259	
<i>Источник: Постановление Правительства Самарской области от 12.07.2017 №441 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года»</i>					



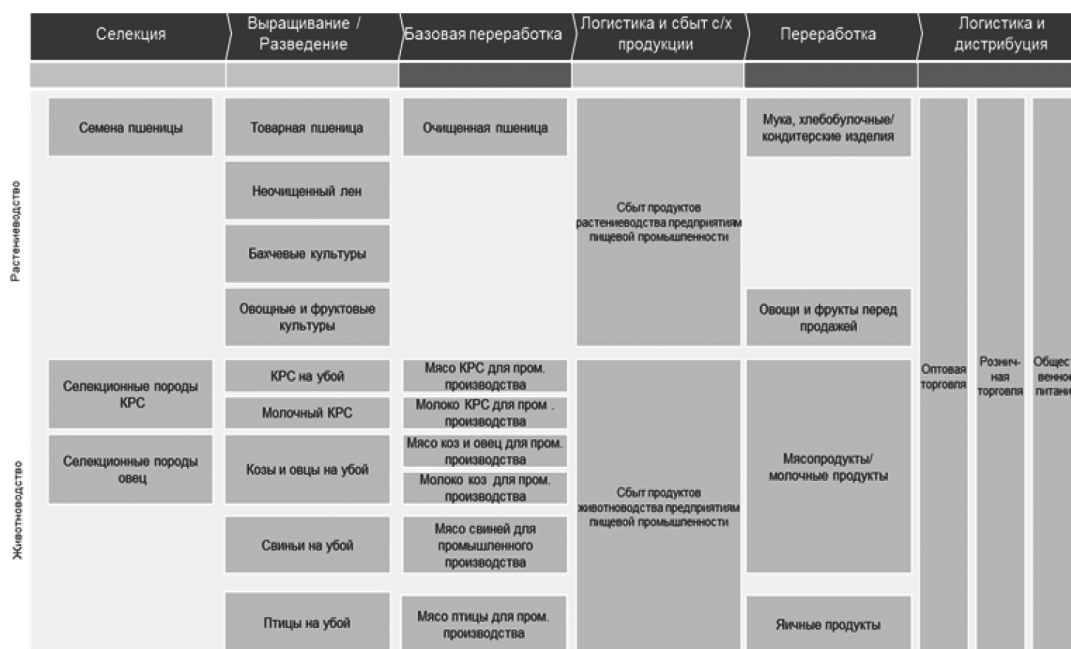


Рис. 2. Структура цепочки создания стоимости в агропищевом кластере

Анализ показателей импортозамещения показал, что объем производства молока к 2020 году возрастет до 241,4 тыс. тонн, что на 22,9 тыс. тонн или на 10,48% больше, чем в 2015 году (таблица 2).

Объем производства скота и птицы на убой в живом весе (в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах) за 2015-2020 гг. возрастет на 10 тыс. тонн, или на 10,34%.

Также следует отметить о тенденции роста физического объема производства овощей защищенного грунта (в сельскохозяйственных организациях), который в 2020 году составит 20,1 тыс. тонн, что на 7,2 тыс. тонн больше, чем в 2015 году.

Среди приоритетов развития АПК Самарской области – реализация перспективных инвестиционных проектов. Так, стратегические инвестиционные проекты экономики исследуемого региона в части АПК характеризуются следующими параметрами:

- производство перспективных компонентов для сберегающих и интенсивных технологий в растениеводстве должно быть завершено к 2019 году;

- проектирование и строительство агропромышленного парка «Самара» на срок 3 года (с 2016 по 2019 гг.) и объемом инвестиций – 1,030 млрд. руб.;

- строительство современного производственного комплекса по выращиванию и переработке мяса птицы (бройлер), рассчитанного на производство 75 тыс. тонн в год (муниципальный район Сергиевский) [6,7,8].

Вместе с тем, по ряду инвестиционных проектов, реализуемых в АПК Самарской области, существуют проблемы несоответствия фактических и плановых сроков организации животноводческих комплексов. Так, по проекту строительства животноводческого комплекса в районе Борский выбран земельный участок, разрабатываются технико-экономическое обоснование и бизнес-план, однако уже ис-

Таблица 2.

Показатели импортозамещения в части АПК Самарской области

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Объем производства молока (в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах), тыс. тонн	218,5	223	227,5	232,0	236,6	241,4
Объем производства скота и птицы на убой в живом весе (в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах), тыс. тонн	96,7	98,6	100,6	102,6	104,6	106,7
Объем производства овощей защищенного грунта (в сельскохозяйственных организациях), тыс. тонн	12,9	16,5	17,3	18,2	19,1	20,1

Источник: Распоряжение Правительства Самарской области от 28.01.2015 №31-р (ред. от 27.05.2016) «Об утверждении Плана мероприятий по содействию импортозамещению в Самарской области на 2015 - 2020 годы»

текло 2 года с момента плановых мероприятий по реализации идеи, но эффектов в виде прибыли и иных финансовых результатов нет.

Органам исполнительной власти Самарской области целесообразно усилить контроль за прединвестиционной стадией проектов, в рамках которой финансирования инвестиций осуществляется из бюджетных и внебюджетных источников, как например, по проекту ОАО «Корпорация развития Самарской области» в сфере строительства животноводческих комплексов с объемом инвестиций 4,830 млрд. руб.

В заключение заметим, что выбор приоритетов стратегического развития агропромышленного комплекса региона, в нашем случае – Самарской области – это не только возможность использования конкурентных преимуществ в аграрной сфере с опорой на имеющийся ресурсный потенциал, но и, по сути, вызов для аграриев в стремлении добиться значительных успехов в достижении целей и задач продовольственной безопасности региона в условиях влияния геополитических реалий и усиления санкционного давления на экономику России.

### Список литературы

1. Боговиз А.В., Рагулина Ю.В., Шкодинский С.В., Продченко И.А. Оценка действующих мер государственной поддержки сельского хозяйства в условиях импортозамещения // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2017. №4. С.13-18.
2. Губанов А.Г. Проблемы развития экономики регионального АПК // Terra Economicus. 2012. Том 10. №1. Часть 3. С. 188-192.
3. Закон Самарской области «О стратегическом планировании в Самарской области» №12-ГД от 12 марта 2018 года (принят Самарской Губернской Думой 27 февраля 2018 года). // Консультант Плюс. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=103551#0612621808970685>
4. Литвиненко И.Л., Киянова Л.Д. Обеспечение инновационного развития региональных АПК: проблемы и пути решения // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. №2(50). Электронный ресурс. <https://eee-region.ru/article/5012/>
5. Постановление Правительства Самарской области от 14.04.2008 №100 «Об утверждении Положения о министерстве сельского хозяйства и продовольствия Самарской области» // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=16867#02862768713386752>] (дата обращения: 02.06.2018).
6. Постановление Правительства Самарской области от 12.07.2017 №441 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» // Сайт Правительства РФ [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/450278243>] (дата обращения: 02.06.2018).
7. Постановление Правительства Самарской области от 25.12.2014 №823 «Об определении приоритетных видов экономической деятельности» // Официальный сайт Правительства самарской области: Электронный ресурс. Режим доступа: <https://pravo.samregion.ru/postanovleniya-pravitelstva/postanovlenie-pravitelstva-samarskoj-oblasti-ot-25-12-2014-823-ob-opredelenii-prioritetnyh-vidov-ekonomicheskoy-deyatelnosti/>
8. Постановление Правительства Самарской области от 12.07.2017 №441 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» // Сайт Правительства РФ [Электронный ресурс: <http://docs.cntd.ru/document/450278243>] (дата обращения: 02.06.2018).
9. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года. Утверждена Постановлением Правительства Самарской области №129 от 09 октября 2006 года // КонсультантПлюс. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&ts=8907532810651997172234716&cacheid=F9AADB1B28F74B34D13E1066196049C8&mode=splus&base=RLAW256&n=13063&rnd=03912BE3274320CF0BAC71D7C2BBFA6#05953634816034294>
10. Распоряжение Правительства Самарской области от 09.04.2014 №221-р (ред. от 29.09.2017) «Об утверждении Перечня стратегических инвестиционных проектов Самарской области».
11. Постановление Правительства Самарской области от 14.11.2013 №624 (в ред. от 26.03.2018) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области» на 2014 - 2020 годы.
12. Рыкова И.Н., Шкодинский С.В. Эффективность реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы // Вестник Академии права и управления. 2018. №2(51). С. 140-145.
13. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. Утверждена Постановлением Правительства Самарской области №441 от 12 июля 2017 года // СПС ГАРАНТ. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://base.garant.ru/44471204/#block\\_2](http://base.garant.ru/44471204/#block_2)
14. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

**Reference list**

1. *Bogoviz A., Ragulina Yu., Shkodinskiy S., Prodchenko I.* Evaluation of existing measures of state granting of agriculture in conditions of import substitution // *Economy of agricultural and processing enterprises*. 2017. №4. P. 13-18.
2. *Gubanov A.* Issues of regional Agro-Industrial Complex Economy development // *Terra Economicus*. 2012. Volume 10. №1. Part 3. P. 188-192.
3. The Law of the Samara region "On strategic planning in the Samara region" №12-DG of March 12, 2018 (adopted by the Samara Provincial Duma on February 27, 2018). // ConsultantPlus. Electronic resource. Access mode: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=103551#0612621808970685>
4. *Litvinenko I., Kiyanova L.* Providing innovative development of regional Agro-Industrial Complex: Issues and solutions // *Regional economy and management: Electronic scientific journal*. 2017. №2(50). Electronic resource. <https://eee-region.ru/article/5012/>
5. Resolution of the Government of the Samara region of 14.04.2008 №100 "On approval of the Ministry of Agriculture and Food of the Samara region" // Legal Reference System ConsultantPlus [Electronic resource: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=16867#02862768713386752>] (date of access: 02.06.2018).
6. Resolution of the Government of the Samara region of 12.07.2017 №441 "On the strategy of socio-economic development of the Samara region for the period up to 2030" // Website of the Government of the Russian Federation [Electronic resource. Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/450278243>] (date of access: 02.06.2018).
7. Resolution of the Government of the Samara region of 25.12.2014 №823 "On the definition of priority economic activities" // Official website of the Government of the Samara region: Electronic resource. Access mode: <https://pravo.samregion.ru/postanovleniya-pravitelstva/postanovlenie-pravitelstva-samarskoj-oblasti-ot-25-12-2014-823-ob-opredelenii-prioritetnyh-vidov-ekonomicheskoy-deyatelnosti/>
8. Resolution of the Government of the Samara region from 12.07.2017 №441 "On the strategy of socio-economic development of Samara region for the period up to 2030" // Website of the Government of the Russian Federation [Electronic resource: <http://docs.cntd.ru/document/450278243>] (date of access: 02.06.2018).
9. Strategy of socio-economic development of the Samara region for the period up to 2020. Approved by the Government of the Samara region №129 of October 09, 2006 // ConsultantPlus. Electronic resource. Access mode: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&ts=8907532810651997172234716&cacheid=F9AADB1B28F74B34D13E1066196049C8&mode=splus&base=RLAW256&n=13063&rnd=03912BE3274320CF0BAC71D7C2BBFA6#05953634816034294>
10. The Order of the Government of Samara region dated 09.04.2014 №221-O (edition of 29.09.2017) "On approval of the List of strategic investment projects of the Samara region".
11. Resolution of the Government of the Samara region of 14.11.2013 №624 (as amended on 26.03.2018) "On approval of the state program of the Samara region "development of agriculture and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food of the Samara region" for 2014-2020.
12. *Rykova I., Shkodinskiy S.* Efficiency of implementation of the State program of development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food for 2013-2020 // *Bulletin of the Academy of Law and Management*. 2018. №2(51). P. 140-145.
13. Strategy of socio-economic development of the Samara region for the period up to 2030. Approved by the Government of the Samara region №441 of July 12, 2017 // Legal Reference System GUARANT. Electronic resource. Access mode: [http://base.garant.ru/44471204/#block\\_2](http://base.garant.ru/44471204/#block_2)
14. Federal Law "On strategic planning in the Russian Federation" dated 28.06.2014 №172-FL (last edition) // ConsultantPlus. Electronic resource. Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

УДК 347.73

**Гребеник В.В.,**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

**Головецкий Н.Я.,**

кандидат экономических наук, профессор, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

## **ЭВОЛЮЦИЯ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

*В статье рассмотрены концептуальные проблемы финансово-экономического обеспечения национальной безопасности России, а так же глобальной безопасности человечества. Проанализирована 100-летняя история развития финансово-экономической службы Вооружённых Сил Российской Федерации и выявлены основные закономерности экономического обеспечения обороноспособности России.*

*Авторы исследуют особенности взаимосвязи экономики и обороны ядерных государств мира на современном этапе, вызывающие кардинальные изменения существующего способа экономического обеспечения современных войн и предполагают, что они требуют глубоких изменений во всей системе экономических и военно-политических отношений России в современных условиях хозяйствования.*

*Выявлено, что эффективное и качественное решение современных проблем обеспечения безопасности России невозможно без наличия высококвалифицированных военных специалистов в области экономики и финансов, глубоко понимающих суть происходящих в Вооружённых Силах экономических процессов и способных обеспечить гибкое реагирование системы финансово-экономического обеспечения безопасности государства на меняющиеся реалии. Авторы предлагают использовать советский и современный опыт ведущих стран мира в области подготовки специалистов экономистов и финансистов для военной сферы государства. Считают, что надо исправить ошибку бывшего руководства Министерства обороны России и возродить Военный финансово-экономический университет, где будет осуществляться многопрофильная экономическая подготовка высококвалифицированных военных кадров для всех силовых министерств и ведомств России, в рамках экономики национальной безопасности.*

**Ключевые слова:** безопасность государства, финансово-экономическое обеспечение, Вооружённые Силы Российской Федерации, критическая военная мощь, национальная безопасность ядерного государства, нестандартные финансовые решения, функционально-экономический подход, многопрофильная подготовка военных финансово-экономических кадров, государственная политика, исключение войн

**Grebenik V.,**

Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT), Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

**Golovetskiy N.,**

PhD in Law, Professor of the Department of Corporate Finances and Corporate Management of Financial University under the Government of the Russian Federation

## **EVOLUTION AND CONCEPTUAL ISSUES OF FINANCIAL-ECONOMIC SECURITY PROVISION OF RUSSIA**

*The article deals with the conceptual issues of national financial-economic security provision in Russia, as well as the global security of humankind. The paper analyzes the 100-year history of the financial-economic service development of the Armed Forces of the Russian Federation and identifies the basic regularities of economic provision of defense capability of Russia.*

*The article authors examine the features of the relation between the economy and defense of the nuclear states of the world at the present stage, causing fundamental changes in the existing method of economic provision of modern wars and suggest*

*that they require profound changes in the entire system of economic and military-political relations of Russia in contemporary economic conditions of management.*

*It was revealed that the effectiveness and quality solution to the contemporary issues of security provision in Russia is impossible without the availability of highly skilled military experts in the field of economy and finances, who deeply would understand the essence of what is happening with economic processes in the Armed Forces and who'd able to provide flexible reaction of the system of financial-economic security provision of the state to changing realities.*

*The article authors propose to use the Soviet and modern experience of the leading countries in the field of training economists and financiers for the military sector of the state. They are believed that it is necessary to repair the mistake of the former leadership of the Ministry of Defense of Russia and establish the Military Financial Economic University again, which will provide multi-economic training of highly skilled military personnel for all power Ministries and Agencies of Russia within the frameworks of the national security economy.*

**Keywords:** state security, financial-economic provision, Armed Forces of Russian Federation, crucial military capability, national security of nuclear state, extraordinary financial solutions, functional-economic approach, multidisciplinary training of military financial-economic personnel, state policy, exclusion of wars

22 октября 2018 года финансово-экономическая служба Вооружённых Сил Российской Федерации отметила свой 100-летний юбилей. Этот праздник был учреждён Указом Президента РФ №437 от 24 августа 2015 года и является убедительным фактом общественного признания большого вклада экономистов и финансистов в дело обороноспособности нашей Родины.

История военных экономистов и финансистов насчитывает не одно столетие. Она прекрасно показана в труде «Военная финансово-экономическая служба России: история и современность» [1], удостоенном государственной премии имени маршала Советского Союза Г.К. Жукова. Этот труд подготовлен педагогическим коллективом ныне ликвидированного (надеемся, отправленного в отставку) Военного финансово-экономического университета Министерства обороны России.

Первые сущностные признаки современной финансово-экономической службы армии и флота появились при Петре I. Он учредил должность генерал-комиссара, который руководил Особым приказом, осуществляющим управление материальным и денежным обеспечением русской армии.

При Петре I были введены первые оклады жалованья для военнослужащих регулярной армии. Воинские оклады были дифференцированными и зависели от должности, звания, рода войск, боевых заслуг и других критериев. Солдаты и офицеры поощрялись не только медалями, но и денежными, а так же другими материальными премиями.

Но всё же, финансово-экономическая служба Вооружённых Сил Российской Федерации, как целостная система была сформирована 22 октября 1918 года. В этот день приказом Реввоенсовета Республи-

ки (РВСР) было принято положение об учреждении самостоятельного финансового органа в Красной армии. Выход этого приказа был связан с тем, что в стране началось строительство регулярной армии, которую нужно было финансировать за счет государства.

Финансовый отдел при РВСР в целом отвечал за материальное обеспечение войск, за кредитование и казначейское обслуживание фронтов и отдельных армий. Работникам отдела пришлось выполнять свои функции в условиях упадка экономики страны и высокой инфляции. В годы Гражданской войны и интервенции функции Финансового отдела возрастали. В этот период, отдел непосредственно руководил полевыми казначействами, осуществлял все виды финансового контроля, выполнял другие функции по обеспечению армии.

При организации Финансового отдела на государственном уровне руководствовались двумя основными принципами, которые были прописаны в Положении о нем. Первый принцип состоял в том, что должности финансистов должны комплектоваться за счет командно-начальствующего состава. Военные финансы доверяли только лучшим и честным командирам, тем – кто принимал Присягу на верность Советской власти. Смысл второго принципа состоял в том, что финансисты должны структурно входить в штатную организацию армии и флота. Это было разумно и связано с необходимостью выполнения боевых задач войсками в любых условиях обстановки и обеспечения их самостоятельности.

Финансово-экономическая служба Красной Армии в годы Гражданской войны успешно выполняла свои функции, накопила значительный опыт эффективного материального обеспечения войск в быстро меняющихся условиях боевой обстановки. В

этот период были заложены фундаментальные основы организации и функционирования экономического обеспечения и дальнейшего совершенствования Вооруженных Сил страны.

В период с 1921 по 1941 год продолжалось совершенствование финансово-экономической службы Красной Армии. С 1921 по 1936 год была апробирована вынужденная практика самообслуживания войск, значительное развитие получили внутренние источники самофинансирования войск. В предвоенные годы Красная Армия окончательно перешла на бюджетное финансирование. В этот период окончательно осознавалась роль и значение финансово-экономической службы, формировались и совершенствовались технологии финансового управления войска. Финансово-экономической служба Красной Армии получила свое юридическое обоснование. Были разработаны и изданы различные нормативные акты. Например, Положения – о финансовом хозяйстве, о денежном довольствии военнослужащих и пенсионном обеспечении; Приказ о мерах по переходу финансовой службы на обеспечение войск в условиях войны и многие другие. Изучение этих документов показывает, что основные их положения актуальны и сегодня, их нельзя игнорировать в организации финансового обеспечения войск, это обязательно приведет к беде. К сожалению, сегодня этот опыт используется только частично, а жаль.

В годы Второй мировой войны был сформирован идеальный финансово-экономический механизм, позволивший обеспечить эффективную мобилизацию материальных ресурсов страны. Экономика страны в кратчайшие сроки была переориентирована на производство военной продукции, финансисты сумели организовать эффективное планирование и использование бюджетных средств. Финансово-экономическая служба в значительной степени способствовала бесперебойному обеспечению потребностей фронта, она использовала и контролировала больше половины бюджетных средств государства. В первые дни войны был разработан особый механизм финансового планирования и финансирования нужд государства в период войны. Планирование денежных средств армии стало осуществляться в срок на один месяц. В войсковом звене финансовых органов вынужденно была реформирована их структура. Военное время потребовало формирования в составе фронтов и армий отдельных подразделений, которые получили название – финотделы. Ветераны финансисты отмечают, что штатное имущество начфина полка было крайне простым: металлический и деревянный ящики для хранения денег и финансовых документов соответственно, полевая сумка в которой находились денежная и контрольная книги. Финансирование действующих армий осуществлялось одновременно с их

кассовым и расчетным обслуживанием. Для военных нужд были образованы полевые учреждения Госбанка, которые соответственно во фронтах, армиях и соединениях включали – конторы, отделения, кассы.

Очевидно, что основные финансовые расходы осуществлялись на военные поставки для фронта: не менее трети всех платежей в соответствии со сметой Наркомата обороны. Известно, что в то время работа военного финансиста оценивалось по различным критериям, основным из которых были безналичные расчеты. Кроме этого, каждому офицеру были оформлены денежные аттестаты, сформирована система обслуживания госзаймов и различных взносов в фонд обороны государства. Специалисты финансовых органов вели учет трофейных материальных ценностей и зарубежной валюты, которые оформлялись соответствующими актами комиссий, сформированных в воинских частях. Высокую оценку качества работы финансовых органов Красной Армии в годы Отечественной войны дал известный министр финансов Советского Союза Арсений Зверев: «Располагая крупными средствами, Финуправление Наркомата обороны имело такие резервы, которых не было даже у Наркомфина. Но оно никогда не цеплялось за них, а подходило к делу по-государственному. В этом отношении контакт между мною и Хотенко (начальник Финуправления Наркомата обороны) был полным. Если Наркомат финансов сталкивался с затруднениями (а в войну это, естественно, не раз случалось), я твердо знал, что, обратясь в Финансовое управление Наркомата обороны, я встречу содействие» [3, с. 76].

Деятельность военных финансистов в годы войны была по достоинству оценена государством. Почти все офицеры финансовых органов армии и флота были награждены медалями и орденами. 375 финансистов стали Героями Советского Союза и полными кавалерами ордена Славы.

Подвиг человека имеет удивительное свойство: он совершается одним человеком, но впоследствии не принадлежит его создателю. Он превращается в национальное достояние, преумножает духовное богатство человечества, которое стоит в одном ряду с культурными, научными и другими ценностями. И вот как раз та ситуация, когда не надо стесняться высоких слов. Мы почти отвыкли от них за последнее время. Вольное или невольное забвение дел героических не столь безобидно, как может показаться: оно равносильно растрате национального достояния. Уважающий свою страну народ этого допустить не может. Для нас подвиг финансистов бессмертен, это особая гордость и является примером для подражания.

В послевоенные годы правительство было вынуждено направлять огромные финансовые ресурсы на восстановление своей страны и народного хозяйства. В армии и на флоте развивали и совер-

шенствовали экономику Вооруженных Сил. В рамках экономики Вооруженных Сил ускоренными темпами развивались строительство, промышленное и сельскохозяйственное производство, военная торговля, внутреннее хозяйство войск и другие направления. Объективно возрастала роль финансовой службы Министерства обороны, она эволюционно превращалась в финансово-экономическую службу.

Во второй половине XX века, реформирование Советской Армии и её кардинальное усиление происходило под воздействием развития ракетно-ядерного оружия, штатная численность армии была увеличена до пяти миллионов человек. Сложившаяся военная обстановка потребовала освоения необжитых территорий на севере, востоке и юге страны. Это обстоятельство потребовало формирования собственного внутреннего хозяйства Войск, наличия отдельных служб обеспечения армии и флота. Это же обстоятельство повлекло за собой широкое развитие финансово-экономической службы Вооруженных Сил сети полевых банков.

В период перестройки и в новейшей истории России продолжалось совершенствование финансового обеспечения Вооружённых Сил. В эти сложные для нашей страны времена военные финансисты, глубоко понимающие различные военные финансово-экономические проблемы, принимали участие в разработке и реализации эффективных управленческих решений по финансово-экономическому обеспечению национальной обороны России. Они изыскивали внутренние источники финансирования, осуществляли эффективный контроль за целевым использованием финансовых средств. Эта работа осуществлялась нашими ветеранами, которым сегодня исполнилось 60, 70, а то и за 80 лет.

Фундаментальные знания, навыки и умения наших дорогих ветеранов финансистов и сегодня остаются востребованными. Их опыт для нас бесценен, мы берём его на вооружение. Это не громкие слова – это преемственность военных финансистов. В 2006 году Министерством обороны России была учреждена особая медаль – «Генерал-полковник Дутов», которой сегодня награждаются лучшие специалисты финансово-экономической службы. Владимир Николаевич Дутов – это пример для подражания современных военных финансистов, руководил финансовой службой Вооружённых Сил на протяжении 30 лет, ярко проявил свои выдающиеся финансовые способности в годы Великой Отечественной войны.

Считаем, что дальнейшее развитие системы финансово-экономического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации должно осуществляться в тесной увязке с развитием военной организации страны. Финансово-экономические органы обязаны удовлетворять различные потребности Вооружённых Сил

в любых условиях обстановки. Основной целью финансового обеспечения армии и флота должно стать, как показывает история, своевременное и эффективное использование денежных средств, выделяемых из государственного бюджета на содержание Вооружённых Сил, их оснащение и развитие, обеспечение денежным довольствием и социальными гарантиями военнослужащих и гражданского персонала.

Очевидно, что решение этих важнейших для обеспечения национальной обороны государства задач невозможно без финансовых органов, в штате которых должны быть высококвалифицированные специалисты, понимающие сущность происходящих в Вооружённых Силах процессов и способные принимать грамотные управленческие решения по финансовому обеспечению войск в современных условиях хозяйствования.

Очевидно, что современные изменения в военном деле требуют кардинального реформирования экономического обеспечения военной безопасности России. Целью данного реформирования должно стать приведение масштабов и структуры экономического обеспечения обороны страны в соответствие с уровнем прогнозируемой военной опасности и финансово-экономическими возможностями государства. Утверждаем, что эти задачи смогут решать только грамотные, высококвалифицированные военные финансисты, которых в ближайшее время может не оказаться.

Сегодня очевидно, что бывшее руководство Министерства обороны РФ совершило государственную ошибку (подарок нашим врагам), ликвидировав сложившуюся систему подготовки военных финансистов.

Мы уже неоднократно отвечали на вопрос: почему сфере обороны государства нужен именно военный финансист, и поясняли, что вопрос о восстановлении штатной должности военного экономиста-финансиста это не только узко кадровый вопрос. Его своевременное и правильное решение приобрело судьбоносное значение не только для определенного слоя военнослужащих, но и для всей системы национальной безопасности. Поскольку годы идут, а вопрос решается медленно и лишь частично, мы думаем, что наши прежние объяснения были недостаточно убедительными. Не грех, дескать, и повторить важнейшие аргументы.

Отвечая на национальные угрозы своей безопасности, наша страна осуществляет грандиозную модернизацию своих Вооруженных Сил. Всем понятно, что это очень дорогое удовольствие, особенно в условиях кризиса экономики и международных санкций. Сегодня и в ближайшем будущем, от эффективности расходования ограниченных государственных средств будет зависеть национальная безопасность нашей Родины.

Считаем, что сегодня поручать решение ответственных задач по финансовому обеспечению войск гражданским служащим противоречит историческим постулатам строительства Вооруженных сил. И история показывает, что это является преступным решением. Только военнослужащие – офицеры, получившие особое воспитание и финансово-экономическое образование, патриоты своей Родине, принявшие воинскую Присягу, смогут выполнять эти задачи в любых условиях военной обстановки, в том числе сопряженной с опасностью для жизни и здоровья.

Передавать ключевые позиции по финансированию и обеспечению потребностей армии (например, расчеты с оборонно-промышленными предприятиями, обеспечение социальной защиты военнослужащих и другие) людям, подобранным на рынке труда или по индивидуальной преданности – это очевидное причинение вреда обороноспособности России, это преступление. Такие работники (и это уже всем очевидно), исполняют роль «присяжных заседателей». Это основная причина, тормоз в развитии наших дорогих Вооруженных Сил – основного союзника нашей Родины. Это главная причина отсутствия явного экономического прогресса в стране. Современные проблемы финансового обеспечения Вооруженных Сил России – наглядный тому пример.

Мы видим, что сегодня развитые страны мира не отказались от использования офицеров финансистов. Наоборот, их штатная численность увеличивается, особенно в высших звеньях управления.

Конечно, можно наблюдать отдельные случаи, когда идет замена должностей военнослужащих финансистов на должности гражданских служащих. Это происходит под воздействием развития науки и техники.

Сегодня между странами ведутся бесконтактные, в том числе и финансовые войны (как правило – США против всех). Считаем, что наши противники жаждут нашего поражения на финансовом фронте. И они могут этого добиться, так как бывший Министр обороны А.Э. Сердюков ликвидировал Военный финансово-экономический университет Министерства обороны РФ. Только этот университет в нашей стране осуществлял подготовку экономистов и финансистов для высшего звена финансово-экономической службы нашей Родины. Нашу армию лишают ума. Ни одна страна в мире не пошла по такому пути, наоборот – они продолжают совершенствовать подготовку своих военных экономистов и финансистов, перенимая наш прошлый опыт.

Сегодня, к сожалению, этого учебного заведения уже нет. Остался только небольшой по своему составу финансово-экономический факультет в структуре Военного университета Министерства обороны России. Военный финансово-экономический универ-

ситет отправлен в отставку. И это очень горько осознавать, особенно в день Юбилея. Все, что было сделано и десятилетиями совершенствовалось, в одночасье было разрушено.

В нашей российской истории уже были подобные ошибки. В 20 годы XX века в Советском Союзе было распространено ошибочное мнение, что военных экономистов, финансистов и инженеров не нужно готовить отдельно – есть подготовка гражданских специалистов и этого достаточно. Но жизнь показала порочность этой практики, и коммунисты очень быстро устранили эту государственную ошибку.

Ликвидация Военного финансово-экономического университета противоречит простому здравому смыслу человека, занятого в сфере безопасности. Не надо доказывать, что в сфере военной безопасности основной эффект – не прибыль, а наличие сил и средств, способных обеспечить победу возможно меньшей ценой. Обеспечить данный результат не представляется возможным без квалифицированных военных финансистов и в целом без финансовой грамотности специалистов различных сфер экономики национальной безопасности. Считаем, что в современных условиях подготовка военных финансистов даже более актуальна, чем подготовка хороших компьютерщиков (хотя одно другому не противоречит).

Известный российский деятель С.Ю. Витте особую важность придавал подготовке квалифицированных финансистов, добился стабильности функционирования финансовой системы России.

Советский финансист А.Г. Зверев совершенно справедливо утверждал: «Где сильный финансист, там сильное государство» [3, с. 84].

В 1945 году на военно-научной конференции по итогам Великой Отечественной войны маршал Советского Союза Г.К. Жуков говорил о том, что военачальники при подготовке военных операций не любят заниматься вопросами снабжения. Хотелось бы, чтоб такая любовь, наконец, появилась.

Сегодня военные финансисты нужны не только для решения различных задач в ходе ведения войн, они не менее необходимы и в мирное время. В современных условиях хозяйствования произошел сдвиг центра тяжести военно-экономической деятельности государства в сторону эффективного государственного финансирования. Считаем (и это очевидно), что сегодня военно-финансовая деятельность государства должна обеспечивать выполнение его стратегических задач. Наиболее значимые из них – это разработка направлений развития военной организации государства; совершенствование систем вооружения, военной и специальной техники (на основе внедрения образцов, использующих новые физические принципы, цифровые, квантовые и другие технологии); разработка стратегий, обеспечивающих предотвраще-



ние больших войн (как это, например, произошло в Приднестровье, Грузино-Абхазском-Юго-Осетинском конфликте, Крыму) и другие.

Решать эти задачи возможно только при условии неперемного возрождения военной финансово-экономической академии, ее развития в направлении многопрофильной подготовки высококвалифицированных военных кадров для всех силовых министерств и ведомств России, в рамках экономики национальной безопасности. Необходимо создание единой системы и базы подготовки экономистов и финансистов, как для Вооруженных Сил, так и для других силовых ведомств и предприятий Военно-промышленного комплекса России. В этом вопросе нас поддерживают все видные экономисты и финансисты.

Успешная деятельность академии должна опираться на солидный фундамент, которым должны стать (как это было раньше) лучшие выпускники возрожденного Ярославского военно-финансового училища, который 26 октября 2018 года отметил свой 80-летний Юбилей. В этом смысле необходимо полностью учесть лучший опыт подготовки финансовых кадров в Советском Союзе – возродить двухуровневую подготовку военных финансистов.

И что парадоксально, сегодня в России есть свои Вузы у таможенников, пожарников, пограничников, разведчиков и у других. Совсем недавно в Вооруженных Силах России возродили институт политработников и начали их подготовку в Военном университете.

У финансово-экономической службы своего учебного заведения нет. Почему? Кто-то боится, что они будут мешать воровать? Кто будет эффективно расходовать военный бюджет? Кто будет бороться с коррупцией? Кто проведет дедолоризацию российской экономики? Кто будет заниматься финансированием нашей армии в ближайшем будущем? Пока этим занимаются выпускники Военного финансово-экономического университета. А потом?

Спросите у ректора Финансового университета при Правительстве РФ, способны его выпускники успешно служить в финансово-экономической службе Вооруженных Сил Российской Федерации. Получите ответ – нет, не совсем. Выпускники отличные, но только для мирного времени.

Считаем, что все-таки правильно сказано выше: «Военный финансово-экономический университет оправлен в отставку»! Необходимо верить в то, что только в отставку и только временно. Он снова будет в строю, пусть даже с другим названием. Учебное заведение будет жить, пока живы его ветераны: преподаватели, сотрудники и выпускники.

Большинство преподавателей, сотрудников и выпускников этого славного учебного заведения помнят и чтят его. Многие из них преподают в Финансовом университете при Правительстве РФ. Наши выпускники возглавляют финансово-экономические службы других стран, бывших братских республик – Белоруссии, Украины и других.

Считаем, что сегодня необходимо восстановить финансово-экономическую службу Вооруженных Сил России в том виде, как она зарождалась исторически. Первым делом необходимо ввести в штатную структуру армии офицерские должности для финансистов и организовать их профессиональную подготовку. В целом, необходимо готовить для Вооруженных сил широкий спектр специалистов финансового и экономического профиля. Этот вопрос часто обсуждается патриотами нашей Родины в Государственной Думе РФ, на различных научных конференциях, в средствах массовой информации. Инициатором быстрее решения этой насущной проблемы является Совет ветеранов военной финансово-экономической службы во главе с Воробьевым Василий Васильевичем, генерал-полковником в отставке, действительным членом Академии военных наук, лауреатом Государственной премии имени Г.К. Жукова, доктором экономических наук, профессором. Данный Совет, по указанной выше проблеме, подготовил обращение в Правительство Российской Федерации и Министерство обороны, постоянно проводит встречи и дискуссии с различными должностными лицами военного ведомства.

Очевидно, что финансово-экономическая служба внесла значительный вклад в укрепление оборонной мощи Российского государства, успешное отражение его Вооруженными Силами возникавших внешних и внутренних угроз, социально-экономическое развитие страны и повышение жизненного уровня ее граждан, включая военнослужащих и членов их семей.

### Список литературы

1. Военная финансово-экономическая служба России: история и современность. М.: ИНЭС, 2003. 672 с.
2. *Гребеник В.В.* Закономерность А.И. Пожарова как объективный закон в области обеспечения оптимальной взаимосвязи экономической и военной безопасности ядерных держав // Интернет-журнал «Вестник Университета имени С.Ю. Витте». Серия 1: «Экономика и управление». М., 2013. №1.
3. *Зверев А.Г.* Записки министра. М., 1973. 274 с.
4. Реформы по кругу или деньги на ветер. Монография / Под редакцией Воробьева В.В. Смоленск: Манджета. 2012. 172 с.

**Reference list**

1. Military financial and economic service of Russia: History and modernity. M.: IESRAS, 2003. 672 p.
2. *Grebenik V. A. Pozharov's regularity as an objective law in the field of provisioning the optimal relation between the economic and military security of the nuclear states. "Journal of the Witte University. Series 1: "Economics and management". M., 2013. №1.*
3. *Zverev A. Minister's notes. M., 1973. 274 p.*
4. Reforms in a circle or money down the drain. Monograph / Under the editorship of Vorobev V. Smolensk: Mandzheta. 2012. 172 p.

УДК 338.2

**Коваленко Н.В.,**

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

**Чекунов А.С.,**

кандидат экономических наук, главный специалист-эксперт по развитию кооперации Ростовского областного союза потребительских обществ

## **ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОМЫШЛЕННОГО ЭКСПОРТА**

*Современные условия развития мировой экономики способствовали усилению конкуренции на рынках товаров. Это в свою очередь предопределило необходимость повышения технологического уровня их производства и поиска оптимальных решений по доступу соответствующей продукции на внешние рынки. Конкуренция истощает запас финансовых ресурсов и производственных возможностей предприятия, что поднимает вопрос о его государственной поддержке. Экспорт промышленных товаров на сегодняшний день является одним из ключевых показателей развития национальной экономики. Большинство развитых экономик мира – это ведущие экспортеры промышленных товаров. При этом на всестороннюю поддержку национального экспорта они выделяют значительные финансовые ресурсы. Соответственно, России для вхождения в число государств с развитой экономикой необходимо существенно увеличить объемы финансовой поддержки промышленного экспорта с одновременным повышением эффективности применяемых в настоящее время соответствующих мер. В статье рассматриваются меры поддержки национального промышленного экспорта, их структура и направления. Анализируется современное состояние и финансирование экспорта российских промышленных товаров. Рассматривается положение РФ среди ведущих стран-экспортеров промышленных товаров. Методология исследования заключалась в анализе данных, обобщении и классификации сведений по исследуемой проблеме, что позволило систематизировать меры и инструменты поддержки экспорта товаров промышленности. Полученные в ходе исследования результаты позволяют дать объективную оценку текущему состоянию государственной поддержки экспорта промышленных товаров и выработать меры по ее совершенствованию. Предложенный соответствующий механизм поддержки экспорта представляет собой алгоритм, позволяющий принимать оптимальное решение в любых экономических условиях.*

**Ключевые слова:** экспорт, промышленность, меры поддержки

**Kovalenko N.,**

Doctor of Economics, Professor, Professor of Chair of Management of the South-Russian Institute of Management of the Russian Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (RANEPA)

**Chekunov A.,**

PhD in Economics, Main Specialist-Expert on Development of Cooperation of the Rostov Regional Union of Consumer Societies

## **SUPPORT FOR NATIONAL INDUSTRIAL EXPORTS**

*Modern conditions for the development of the world economy have contributed to increased competition in commodity markets. This, in turn, predetermined the need to increase the technological level of their production and search for optimal solutions for the access of relevant products to foreign markets. Competition depletes the stock of financial resources and production capabilities of the enterprise, which raises the question of its state support. Export of industrial goods today is one of the key indicators of the development of the national economy. Most of the developed economies in the world are leading exporters of manufactured goods. At the same time, they allocate significant financial resources to the comprehensive support of national exports. Accordingly, in order for Russia to become one of the countries with a developed economy, it is necessary to substantially increase the amount of financial support for industrial exports, while at the same time increasing the effectiveness of the measures currently used. The article discusses measures to support national industrial exports, their structure and directions. The current state and financing of the export of Russian industrial goods are analyzed. The research*

methodology consisted in analyzing the data, compiling and classifying information on the problem under study, which allowed systematizing measures and tools to support the export of industrial goods. The results obtained in the course of the study allow us to give an objective assessment of the current state of state support for the export of industrial goods and to work out measures for its improvement. The proposed appropriate export support mechanism is an algorithm that allows you to make the best decision in any economic environment.

**Keywords:** export, industry, support measures

В условиях членства России во Всемирной торговой организации (далее – ВТО) значительно повышается роль государственной поддержки экспорта, как одного из основных факторов развития национального промышленного комплекса в современной экономике.

По оценкам специалистов доля промышленных товаров в мировом экспорте составляет более 60%. По данным ВТО в 2014 году данная величина была на уровне в 66,2% [1]. Высокая доля промышленных товаров в общем объеме экспорта характерна для ведущих стран мира. Так, в 2015 году этот показатель для США был 74,8%, ЕС – 80,6%, Китая – 94,3%, Японии – 87,2%. В России доля промышленных товаров в общем объеме экспорта значительно ниже вышеперечисленных стран и составляет за соответствующий период всего 22,3% (рис. 1).

РФ по-прежнему остается источником минерального сырья и полезных ископаемых для зарубежных стран (67,4% экспорта). Невысокая доля промышленных товаров в экспорте свидетельствует об отсутствии значимых изменений в отраслевой структуре экономики, которая продолжает сохранять сырьевую направленность и зависеть от колебаний цен на сырьевые товары. Таким образом, для вхождения РФ в элиту мировой экономики необходимо наращивать объемы экспорта промышленных товаров, что в современных условиях жесткой международной конкуренции невозможно без госу-

дарственной поддержки экспорта. В настоящее время государством предпринимаются определенные меры, направленные на повышение отечественного промышленного экспорта. Так, президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден паспорт приоритетного проекта «Международная кооперация и экспорт в промышленности» (протокол от 30.11.2016 №11) [3]. Данный проект предусматривает реализацию финансовых и нефинансовых мер поддержки национальной промышленности 4 пилотных отраслей (автомобилестроение, сельскохозяйственное машиностроение, железнодорожное машиностроение, авиастроение). Государственная поддержка осуществляется за счет средств федерального бюджета и предусматривает следующее финансирование по годам (табл. 1).

В рамках реализации проекта планируется достижение следующих показателей по приоритетным отраслям: автомобилестроение (рост экспорта к концу 2018 г. до 1,54 млрд. долл. США, к концу 2025 г. до 4,41 млрд. долл. США); сельскохозяйственное машиностроение (рост экспорта к концу 2018 г. до 0,16 млрд. долл. США, к концу 2025 г. до 0,24 млрд. долл. США); железнодорожное машиностроение (рост экспорта к концу 2018 г. до 0,47 млрд. долл. США, к концу 2025 г. до 1,19 млрд. долл. США); авиастроение (рост экспорта к концу 2018 г. до 1,22 млрд. долл. США, к концу 2025 г. до 3,46 млрд. долл. США).

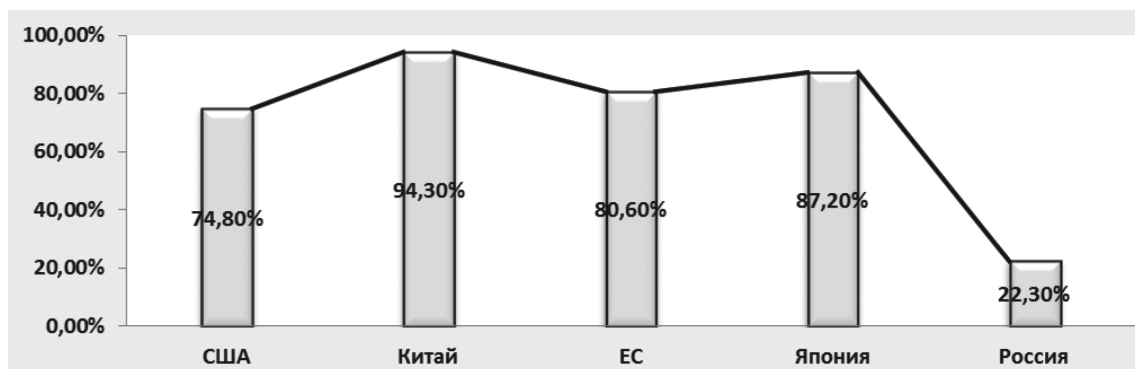


Рис. 1. Доля промышленных товаров в общем объеме экспорта отдельных стран в 2015 году, % [2]

**Объемы государственного финансирования поддержки промышленного экспорта в 2017-2019 гг., млрд. руб. [4]**

	2017	2018	2019	2017-2019
Приоритетные отрасли	12,96	27,53	29,27	69,76
Прочие отрасли	3,23	6,60	7,43	17,26
ИТОГО	16,19	34,13	36,7	87,02

Вместе с тем, достижение вышеназванных показателей в среднесрочной и долгосрочной перспективе объективно вызывает сомнения. Россия по объемам экспортного кредитования значительно уступает не только ведущим развитым странам, но и некоторым развивающимся странам (рис. 2). Например, в 2014 году,

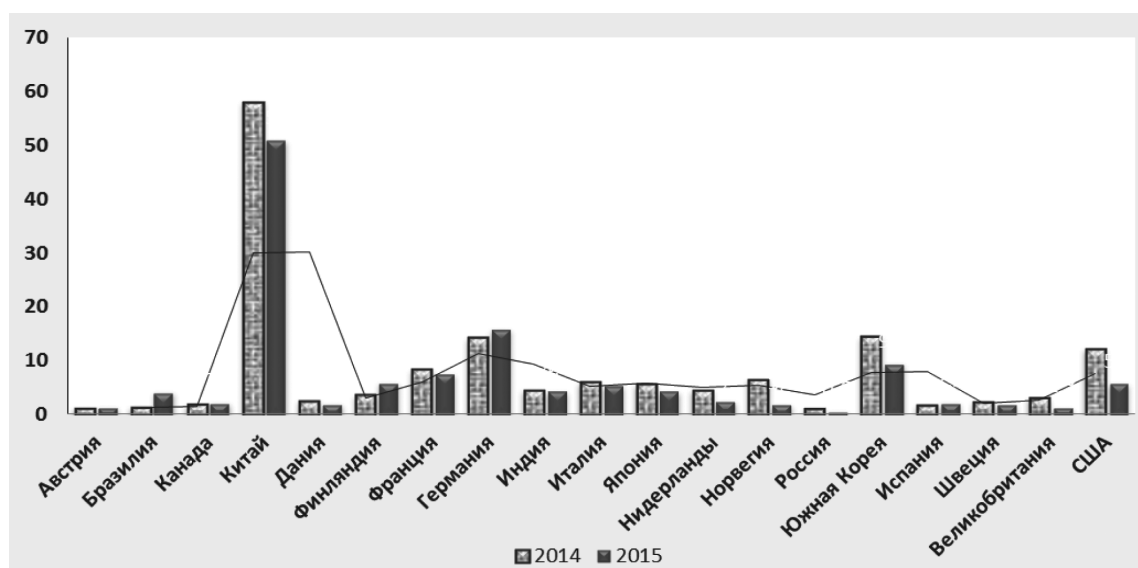
объем среднесрочного и долгосрочного экспортного кредитования, предоставленного Россией, составлял 1 млрд. долл. США, в то время как Бразилия за указанный период предоставила экспортных кредитов на сумму 1,3 млрд. долл. США, Индия – 4,5 млрд. долл. США. В 2015 году объем экспортного кредитования России уменьшился до 0,6 млрд. долл. США, Индии остался практически на прежнем уровне (4,4 млрд. долл. США), Бразилии вырос более, чем в 3 раза (4,2 млрд. долл. США). При этом объемы экспортного кредитования ведущих экономических держав (США, Япония, Германия, Китай) превышают российский в несколько раз.

Россия среди указанных на рис. 2 государств находится на последнем месте по объемам экспортного кредитования, что свидетельствует о том, что

они уделяют повышенное внимание продвижению собственных товаров за рубежом и готовы вкладывать значительные средства в данное направление. Даже учитывая, что не все объемы экспортного кредитования были направлены на поддержку продвижения товаров национальной промышленности, средства, предусмотренные вышеназванным проектом на поддержку экспорта отечественной промышленности, не смогут обеспечить равной конкуренции по соответствующей продукции.

Поддержка национального промышленного экспорта имеет важное значение для развития отрасли. Закрепление отечественной промышленной продукции на зарубежных рынках обеспечивает дополнительный объем выпуска товаров (сбытовой аспект), а высокий уровень конкуренции на внешних рынках заставляет производителей совершенствовать способы производства (инновационный аспект). Стимулируя сбыт и технико-технологическую модернизацию предприятий промышленности, экспорт создает условия для эффективного развития отрасли.

Анализ мирового опыта показывает, что практически все страны-члены ВТО осуществляют регулиро-



**Рис. 2. Объемы среднесрочного и долгосрочного экспортного кредитования отдельных стран в 2014-2015 гг., млрд. долл. США [5]**

вание и стимулирование внешнеэкономической деятельности. В связи с этим стимулирование отечественного экспорта является важной задачей национальной экономической политики. С этой целью необходимо применение комплексных мер по созданию условий реализации комплексного потенциала страны.

В экономической науке формам и методам поддержки промышленного экспорта уделяется повышенное внимание. Ученые-экономисты исследуют проблему поддержки экспорта национальной промышленности с различных позиций. Так, И.Н. Малугина [6], исследуя зарубежный опыт поддержки экспорта, приходит к выводу о существовании помимо классических инструментов поддержки экспорта, специальных мер, а именно: 1) торгово-политические меры (деятельность по лоббированию и защите интересов промышленных экспортеров на международных рынках, осуществляемая на межгосударственном уровне в рамках правительственных комиссий, международных организаций и т.д.); 2) косвенные меры стимулирования экспортного производства (налоговые льготы, субсидии, гарантирование частных вложений, льготные кредиты, гранты производителям, инфраструктурная поддержка экспорта, стимулирование ПИИ, субсидирование НИР и др.); 3) прямая поддержка (экспортное кредитование, рефинансирование, налоговые и таможенные льготы предприятиям-экспортерам, участие в уставном капитале зарубежных фирм, учрежденных национальными экспортерами, информационно-консультационная поддержка и др.). Т.В. Погодаева [7], рассматривая поддержку отечественного экспорта в контексте вступления в ВТО, определяет ее как совокупность финансовых (экспортное кредитование, страхование экспортных кредитов, государственное гарантирование, возмещение процентных ставок по кредитам, финансовая поддержка МСП, факторинг, лизинг) и нефинансовых мер (совершенствование нормативно-правового регулирования поддержки экспорта, информационная и инфраструктурная поддержка экспортеров, торгово-политические меры). В.М. Матюшок и В.С. Жуков [8] исследуют государственную поддержку промышленного экспорта в рамках 2 моделей: «западной», предусматривающей оказание соответствующей поддержки через специальные организации – экспортно-кредитные агентства и «китайской», опирающейся на уполномоченные банки, предоставляющие различные виды кредитов для поддержки экспорта. Е.В. Жиряева [9] показывает возможность обхода ВТО-ограничений применения форм государственной поддержки экспорта при использовании следующих приемов: 1) программы поддержки не должны прямо указывать на их экспортный характер; 2) выделение субсидий осуществляется до экспорта вне связи с его объема-

ми; 3) поддержка деятельности, не являющейся экспортом товаров – экспорт услуг, зарубежное инвестирование, участие в глобальных системах поставок; 4) использование механизма экспортных премий, по форме не соответствующих понятию субсидии; 5) программы декларируют о неухудшении положения предприятий, не получающих поддержку (об отсутствии выгод для получателей поддержки). Н.И. Белов [10], обращаясь к немецкому опыту поддержки национальной промышленности, прямые и косвенные меры финансового характера подразделяет на основные (страхование, кредитование и государственные гарантии, освобождение экспортеров от уплаты НДС, прямое и скрытое субсидирование отдельных отраслей промышленности, финансирование экспортоориентированных НИОКР) и дополнительные (федеральные и региональные программы развития регионов). В.А. Спесивцев, С.В. Будкова [11] применительно к МСП промышленности по важности форм государственной поддержки экспорта, выделяют следующие: 1) предоставление субсидий (60,8%); 2) организация участия в выставках (44,7%); 3) обучение (39,1%); 4) консультирование (34,2%). С.А. Зацаринин [12], рассматривая государственную поддержку экспорта промышленности в контексте его эффективного развития, предлагает меры институционального и инфраструктурного характера (создание финансово-промышленных групп, совершенствование транспортных тарифов, налогово-кредитные льготы промышленным экспортерам, страхование рисков, государственное гарантирование кредитов, повышение качества информационных и консультационных услуг, предоставляемых экспортерам, маркетинговое и техническое содействие). В.С. Круглов [13] распределяет меры государственной поддержки экспорта по 3 направлениям: инновационное (кредитование, участие предприятий в особых экономических зонах и технопарках, отнесение промышленных экспортеров к субъектам инновационной деятельности), кооперационное (субконтрактация, таможенные процедуры, совместные инновационно-экспортно ориентированные предприятия, развитие отношений между крупными высокотехнологичными предприятиями и МСП, инновационно-экспортно ориентированные кластеры) и инфраструктурное (экономические таможенные процедуры переработки, применение процедур «временного ввоза» и «вывоза» в целях развития экспортного лизинга, снижение или обнуление ставок импортных пошлин на уникальное технологическое оборудование для модернизации производства, возмещение промышленным экспортерам части затрат на сертификацию продукции на соответствие международным стандартам). Государственная поддержка экспорта (участие государства во внешнеторговой деятельности и ее регулирова-

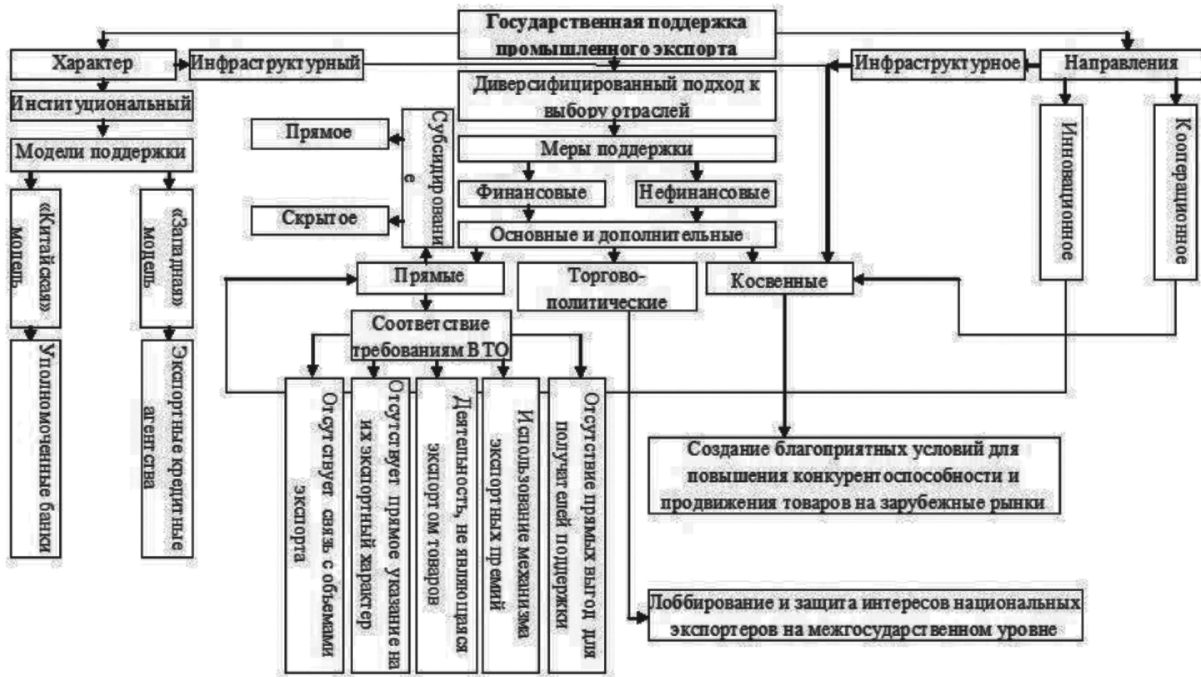


Рис. 3. Система мер и инструментов поддержки национального промышленного экспорта

ние), по мнению А.А. Гаврилова [14], является одним из элементов национальной модели стимулирования экспорта, включающей помимо него в себя финансовые основы стимулирования (развитие инфраструктуры поддержки экспорта), частно-государственное партнерство (вовлечение частных компаний в стимулирование внешнеторговой деятельности), стратегические отрасли воздействия (диверсифицированный подход к выбору нуждающихся отраслей).

Исследование зарубежного опыта государственного содействия экспорту и использование результатов исследований отечественных ученых – экономистов относительно формирования действенных мер поддержки экспорта национальной промышленности позволило систематизировать меры государственной поддержки экспорта (рис.3).

Данная система включает в себя основные модели, меры и направления государственной поддержки экспорта промышленных предприятий. Она обладает свойством адаптивности, поскольку может применяться для достижения различных целей в зависимости от существующих в тот или иной момент внешней и внутренней экономической конъюнктуры. Применение тех или иных элементов данной системы в зависимости от существующих обстоятельств, обеспечит наиболее эффективное распределение средств и возможностей государства по поддержке экспорта, т.к. допускает выбор и комбинирование соответствующих форм и методов для выполнения предусмотренных задач в области развития внешнеэкономической деятельности и повышения конкурентоспособности товаров национальной промышленности.

#### Список литературы

1. WTO. Exports of manufactures of selected economies, 1990-2014 (<https://www.wto.org/>).
2. [Электронный ресурс] <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E28%2cCN%2cRU%2cUS%2cJP>.
3. [Электронный ресурс] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKltxFD2Xzc1AJgRp.pdf>.
4. [Электронный ресурс] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKltxFD2Xzc1AJgRp.pdf>.
5. [Электронный ресурс] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKltxFD2Xzc1AJgRp.pdf>. EXIM Compet itiveness Report 2014. P.10.; ([http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport\\_0611.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport_0611.pdf)); EXIM Competitiveness Report 2015. P.24. (<http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/2015EXIMCompetitiveReportFINAL-v3.3.pdf>).
6. Малюгина И.Н. Меры поддержки экспорта в странах ЕС и Российской Федерации // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2008. №18-1. Т.2. С. 154-158.
7. Погодаева Т.В. Государственная поддержка экспорта в России: направления развития в условиях ВТО-регулирувания // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2014. №11. С. 40-50.
8. Матюшок В.М., Жуков В.С. Инструменты государственной поддержки экспорта генерирующего оборудования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. №39. С. 2-13.

9. *Жиряева Е.В.* Финансовая поддержка экспорта предприятий на субнациональном уровне: опыт провинций Канады для российских регионов // Управленческое консультирование. 2014. №9(69). С. 95-103.
10. *Белов Н.И.* Поддержка экспорта в Германии // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. №5. С.97-109.
11. *Спесивцев В.А., Будкова С.В.* Развитие инфраструктуры поддержки экспорто-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства // Социально-экономические явления и процессы. 2014. №8. Т.9. С. 96-101.
12. *Зацаринин С.А.* Развитие экспорта отечественной промышленной продукции // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №2. С. 61-63.
13. *Круглов В.С.* Оценка состояния и перспектив развития отечественного промышленного экспорта // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. №1. Т. 13. С. 76-80.
14. *Гаврилов А.А.* Страхование экспорта как неотъемлемая часть системы поддержки системы внешней торговли // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. №10. С.49-56.

#### Reference list

1. WTO. Exports of manufactures of selected economies, 1990-2014 (<https://www.wto.org/>).
2. [Electronic resource] <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E28%2cCN%2cRU%2cUS%2cJP>.
3. [Electronic resource] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKItxFD2Xzc1AJgRp.pdf>.
4. [Electronic resource] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKItxFD2Xzc1AJgRp.pdf>.
5. [Electronic resource] <http://government.ru/media/files/uEzRhDPU4E7RQ50zKItxFD2Xzc1AJgRp.pdf>. EXIM Competitiveness Report 2014. P. 10.; ([http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport\\_0611.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport_0611.pdf)); EXIM Competitiveness Report 2015. P. 24. (<http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/2015EXIMCompetitiveReportFINAL-v3.3.pdf>).
6. *Malyugina I.* Export support measures in the EU and the Russian Federation // Proceedings of the Orenburg State Agrarian University. 2008. №18-1. Vol.2. P. 154-158.
7. *Pogodaeva T.* State support for exports to Russia: Destinations of development in the WTO-regulation // Bulletin of the Tyumen state University. Socio-economic and Legal studies. 2014. №11. P. 40-50.
8. *Matyushok V., Zhukov V.* Instruments of state support for the export of generating equipment // National interests: Priorities and security. 2014. №39. P. 2-13.
9. *Zhiryayeva E.* Financial support for the export of enterprises at the sub-national level: Experience of Canadian provinces for Russian regions // Management consulting. 2014. №9 (69). P. 95-103.
10. *Belov N.* Export support in Germany // Russian foreign economic journal. 2015. №5. P. 97-109.
11. *Spesivtsev V., Budkova S.* Development of infrastructure to support export-oriented small and medium-sized businesses // Socio-economic phenomena and processes. 2014. №8. Vol. 9. P. 96-101.
12. *Zatsarinin S.* Development of exports of domestic industrial products // Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University. 2012. №2. P. 61-63.
13. *Kruglov V.* Assessment of the situation and prospects of development of domestic industrial exports // News of Saratov University. New series. The Economic Series. Management. Law. 2013. №1. Vol.13. P. 76-80.
14. *Gavrilov A.* Export insurance as an integral part of the system of foreign trade support // Financial Analytics: Issues and solutions. 2011. №10. P. 49-56.



**Альбертян А.П.,**

заместитель директора Института современного прикладного права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина  
e-mail: apalbertyan@msal.ru

**Al'bertyan A.,**

Deputy Director of the Institute of Modern Applied Law of Moscow State Law University named after O. Kutafin

**Бажанов С.В.,**

доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств,  
старший советник юстиции в отставке  
e-mail: svb-1956@mail.ru

**Bazhanov S.,**

Doctor of Law, Professor, Academician of the Petrovskaya Academy of Sciences and Arts,  
Senior Counselor of Justice in Retirement

**Беспалько В.Г.,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Российской таможенной академии  
e-mail: viktor\_bespalko@mail.ru

**Bespalko V.,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Chair of Criminally-Legal Disciplines  
of the Russian Customs Academy

**Бодров Н.Ф.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры судебных экспертиз  
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина  
e-mail: bodrovnf@gmail.com

**Bodrov N.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Forensic Examinations  
of Moscow State Law University named after O. Kutafin

**Борисов А.В.,**

кандидат юридических наук, доцент, исполняющий обязанности заведующего кафедрой  
«Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Российского университета транспорта  
e-mail: amvd@mail.ru

**Borison A.,**

PhD in Law, Associate Professor, Acting of Head of the Chair "Criminal Law, Criminal Process and Forensics",  
Russian University of Transport

**Васильев И.А.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского  
государственного университета  
e-mail: i.vasilev@spbu.ru

**Vasil'ev I.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Theory and History of State and Law of Saint Petersburg State University

**Волчанская А.Н.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Московской академии Следственного комитета Российской Федерации  
e-mail: alyena.87@mail.ru

**Volchanskaya A.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of State-Legal Disciplines  
of Moscow Academy of Investigative Committee of the Russian Federation

**Выпханова Г.В.,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина  
e-mail: viphanova@mail.ru

**Вуркханова Г.,**

Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Environmental and Natural Resource Law of Moscow State Law University named after O. Kutafin

**Головецкий Н.Я.,**

кандидат экономических наук, профессор, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации  
e-mail: nik1957@mail.ru

**Golovetskiy N.,**

PhD in Law, Professor of the Department of Corporate Finances and Corporate Management of Financial University under the Government of the Russian Federation

**Гребеник В.В.,**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации  
e-mail: gvik65@mail.ru

**Grebenik V.,**

Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT), Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

**Дорский А.А.,**

магистр права, юрист ООО «Один»  
e-mail: dorskiy-a@yandex.ru

**Dorskiy A.,**

Master of Law, Lawyer at LLC "Odin"

**Жданов С.П.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии  
e-mail: zhdanov120009@yandex.ru

**Zhdanov S.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of Criminally-Legal Disciplines of the Russian Customs Academy

**Климова А.О.,**

аспирант Российского университета транспорта (МИИТ)  
e-mail: annaolegovna.92@mail.ru

**Klimova A.,**

Postgraduate student of Russian University of Transport (MIIT)

**Коваленко Н.В.,**

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)  
e-mail: sonatak96@gmail.com

**Kovalenko N.,**

Doctor of Economics, Professor, Professor of Chair of Management of the South-Russian Institute of Management of the Russian Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (RANEPA)

**Кривцов О.Ф.,**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)  
e-mail: krivcov-oleg@rambler.ru

**Krivtsov O.,**

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT)

**Курдюков С.И.,**

доктор экономических наук, профессор, профессор  
Московского государственного университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
e-mail: Kurdyukov-s61@mail.ru

**Kurdyukov S.,**

Doctor of Economics, Professor, Professor of Moscow State University  
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Kikotya

**Новиков В.Г.,**

доктор экономических наук, доктор социологических наук,  
профессор Московского государственного областного университета,  
профессор Российского государственного аграрного заочного университета  
e-mail: v.g.novikov@bk.ru

**Novikov V.,**

Doctor of Economics, Doctor of Sociology, Professor of Moscow Region State University,  
Professor of the Russian State Agrarian Extramural University

**Рыкова И.Н.,**

доктор экономических наук, руководитель Центра отраслевой экономики  
Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации  
e-mail: rykova@nifi.ru

**Rykova I.,**

Doctor of Economics, Director of the Center of Branch Economy of Financial Research Institute  
of the Ministry of Finance of the Russian Federation

**Сапаров С.М.,**

кандидат юридических наук  
e-mail: saparov777@yandex.ru

**Saparov S.,**

PhD in Law

**Синицына Н.И.,**

главный юрист ООО «ЮрИнвестСтрой+»  
e-mail: i.vasilev@spbu.ru

**Sinitsina N.,**

Main Lawyer at LLC "YurInvestStroy Plus"

**Смирнов М.А.,**

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, заместитель начальника отдела охраны общественного порядка УВД на Московском Метрополитене  
ГУ МВД России по городу Москве  
e-mail: M.AI.Smirnov@yandex.ru

**Smirnov M.,**

Adjunct of Chair of Administrative Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Kikotya, Deputy Chief of the Department of Public Order Protection of the Internal Affairs Administration on the Moscow Underground of the General Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the city of Moscow

**Старостина Ю.В.,**

преподаватель кафедры конституционного и муниципального права  
Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, адвокат  
e-mail: Byllnik@rambler.ru

**Starostina Yu.,**

Lecturer of Chair of Constitutional and Municipal Law of Ryazan State University named after S. Yesenin, Lawyer

**Суденко В.Е.,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)  
e-mail: sudenko@yandex.ru

**Sudenko V.,**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Chair "Criminal Law, Criminal Process and Forensics" of the Law Institute of Russian University of Transport (MIIT)

**Тихомиров С.Н.,**

кандидат юридических наук, Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук  
e-mail: tikhomirov@imemo.ru

**Tikhomirov S.,**

PhD in Law, Institute of World Economy and International Relations named after E. Primakov of the Russian Academy of Sciences

**Худяков А.В.,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации  
e-mail: vois13@mail.ru

**Khudyakov A.,**

PhD in Law, Associate Professor of Chair of State-Legal Disciplines of Moscow Academy of Investigative Committee of the Russian Federation

**Чеботарева А.А.,**

кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Российского университета транспорта (МИИТ)  
e-mail: anna\_galitskaya@mail.ru

**Chebotareva A.,**

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Chair "Administrative Law, Environmental Law, Information Law" of Russian University of Transport (MIIT)

**Чекунов А.С.,**

кандидат экономических наук, главный специалист-эксперт по развитию кооперации Ростовского областного союза потребительских обществ  
e-mail: chekunovandrey61@mail.ru

**Chekunov A.,**

PhD in Economics, Main Specialist-Expert on Development of Cooperation of the Rostov Regional Union of Consumer Societies

**Шабалина Е.А.,**

помощник юриста ДЛА Пайпер Рус Лимитед  
e-mail: shabalina-1996@mail.ru

**Shabalina E.,**

Legal Assistant at DLA Piper Rus Limited

**Шкодинский С.В.,**

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Московского государственного областного университета, главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации  
e-mail: sh-serg@bk.ru

**Shkodinskiy S.,**

Doctor of Economics, Head of Chair of Economic Theory of Moscow State Regional University, Chief Researcher of the Center of Branch Economy of Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

**Шмигельская Н.А.,**

магистр права, юрист ООО «Догма»  
e-mail: nadezhdashmigel@gmail.com

**Shmigel'skaya N.,**

Master of Law, Lawyer at LLC "Dogma"

**Эфендиев Т.С.,**

доцент кафедры «Теория права, история права и международное право»  
Российского университета транспорта (МИИТ)  
e-mail: t.s.efendiev@mail.ru

**Efendiev T.,**

Associate Professor of the Chair "Theory of Law, History of Law and International Law"  
of Russian University of Transport (MIIT)

## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

### Общие требования

**К оформлению материалов, представляемых для публикации в журнале «Вестник Академии права и управления», который является междисциплинарным и охватывает следующие области знания:** юридические науки, экономические науки, педагогические науки.

К публикации принимаются авторские материалы – научные (практические) статьи, обзоры (обзорные статьи), рецензии, научные отчеты, аналитические статьи, соответствующие **тематике** журнала.

1. Содержание статьи должно соответствовать тематике, научному уровню журнала. Авторский материал, предлагаемый к публикации, должен быть оригинальным, не опубликованным ранее в других печатных изданиях.

Автор несет ответственность за точность воспроизведения имен, цитат, формул. Название статьи должно соответствовать содержанию.

2. Объем авторского оригинала (включая список литературы, таблицы и надписи к рисункам) не должен превышать 0,8 авторского листа (32 тысячи знаков, включая пробелы).

Предоставленный материал должен быть подготовлен в текстовом редакторе – **Microsoft Word**.

Рисунки предоставляются в формате **\*.JPEG** или **\*.bmp**. Подрисовочная подпись состоит из номера и названия (**Рисунок 1. ...**) Графики, диаграммы и прочее рекомендуется выполнять в программах **MS Excel** или **MS Graph**.

Таблицы должны иметь заголовки и порядковые номера. В тексте должны быть ссылки на представленные рисунки и таблицы. Сноски даются в тексте в [квадратных скобках], например: [3: с. 57], их нумерация должна соответствовать списку литературы, размещенному в конце статьи **в алфавитном порядке**, ссылки на комментарии приводятся в (**круглых скобках**).

#### **Постраничные сноски не допускаются.**

Допускаются смысловые выделения полужирным шрифтом.

3. В электронном виде материал для публикации предоставляется в виде нескольких отдельных файлов, названия которых должны начинаться с ФИО автора (авторов).

#### **Структура основного файла, содержащего текст статьи на русском языке:**

- УДК статьи – на первой странице в левом верхнем углу;
- название статьи;
- краткая информация об авторе (авторах) статьи;
- аннотация статьи на русском языке (информативное изложение содержания статьи, не более 800 знаков);

- ключевые слова на русском языке (до 15 слов или словосочетаний, характеризующих содержание статьи; приводятся в именительном падеже и печатаются строчными буквами, через запятые);

- текст статьи (текст – в формате А 4; гарнитура – Times New Roman; размер (кегель) шрифта – 14; межстрочный интервал – одинарный; все поля – 2 см, отступ (абзац) – 1 см, без переносов;
- список литературы приводится в алфавитном порядке – сначала указываются источники на русском языке, затем – на иностранных языках.

#### **Информация, обязательная к представлению на английском языке:**

- название статьи;
- ФИО, краткая информация об авторе (авторах) статьи (научная степень, звание, должность, место работы, e-mail);

- аннотация статьи;
- ключевые слова.

Сноски и список литературы оформляются в соответствии с ГОСТ 7.5-2008 (Библиографическая ссылка) (без разделительных тире). Обязательно указание издательства, а также общего количества страниц в источнике и интервала страниц для журнальных статей и публикаций в сборниках.

Количество источников в пристатейном библиографическом списке не более 35.

Как в русскоязычном, так и в англоязычных источниках, включенных в пристатейный список литературы, указываются все авторы каждой публикации (не более 3; если авторов больше – др.).

#### **4. Отдельными файлами высылаются:**

- копии всей содержащейся в материале графики – рисунков, схем (в формате JPEG или TIFF (разрешение не менее 300 dpi), а также формул и таблиц;
- анкета автора по представленной форме.

#### **Форма анкеты автора (пожалуйста, заполняйте без сокращений)**

ФИО (на русском и английском языках)	
Место работы (наименование организации на русском и английском языках)	
Должность, с указанием структурного подразделения (на русском и английском языках)	
Ученая степень (на русском и английском языках)	
Ученое звание (на русском и английском языках)	
Адрес электронной почты для контактов	
Адрес для отправки авторского экземпляра (обязательно указать индекс)	
Наименование статьи (на русском и английском языках)	

Статьи, подготовленные аспирантами, соискателями ученой степени кандидата наук, принимаются к рассмотрению только при наличии письменной рекомендации научного руководителя (заведующего кафедрой). Плата с аспирантов за публикацию не взимается.

Гонорары авторам не выплачиваются.

*Напоминаем авторам:* одно из требований ВАК – включение издания в систему Российского индекса научного цитирования, что сопряжено с размещением представленных материалов статей в открытом доступе в сети Интернет. Направляя материалы в редакцию журнала, автор заведомо соглашается на размещение своих материалов в открытом доступе в сети Интернет.

Авторскому коллективу выдается один экземпляр журнала.

Позиция редакции может не совпадать с точкой зрения авторов.

Редакция оставляет за собой право редакционной правки статьи.

**Просьба к авторам высылать материалы в полном комплекте, в ином случае они будут возвращаться без рецензирования.**

**Подготовленные материалы необходимо отправить по адресу: [rio@migup.ru](mailto:rio@migup.ru)**

**ВЕСТНИК**  
**АКАДЕМИИ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ**  
**№ 4 (53)**  
**НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ**

– М.: АНО ВО «Московский институт государственного управления и права», 2018 – 144 с.

Журнал зарегистрирован  
в Министерстве Российской Федерации по делам печати,  
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

СМИ зарегистрировано 28.04.2000 г.  
с изменениями 30 апреля 2013 г.; 11 февраля 2015 г.

Свидетельство о регистрации  
ПИ № ФС77-60768

Подписано в печать 25.12.2018  
Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Гарнитура Myriad Pro.  
Тираж 5000 экз.  
Усл.-печ. л. 16,74

**Адрес редакции:**

115487, Москва, ул. Садовники, д. 2.  
Тел./факс: (499) 271-66-52.  
[www.migup.ru](http://www.migup.ru); e-mail: [rio@migup.ru](mailto:rio@migup.ru)  
Подписной индекс – **45012**

Отпечатано в типографии  
ООО «Сам Полиграфист»  
Заказ № 39064-28