НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ХОЗЯЙСТВО И ЭКОНОМИКА; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО; ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ''

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ Периодичность 12 номеров в год

№10 (113), 2019

Издается с 2010 г.

Учредитель:

Некоммерческая организация «Фонд поддержки образования и науки в Ростовской области»

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических / экономических / политических наук

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 21 июля 2010 г.
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-41365 Почтовый индекс в каталоге Почты России - П8224

Главный редактор: Григорян Сергей Александрович,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ; учредитель, генеральный директор некоммерческой организации «Фонд поддержки образования и науки в Ростовской области»

Заместители главного редактора:

Бугаян Илья Рубенович, доктор экономических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ

Казаринов Ильдар Александрович, магистр права

Лебедева Елена Александровна, кандидат филологических наук, доцент

Редакционный совет:

Арсеньева Валерия Александровна, доктор экономических наук, доцент Архипов Алексей Юрьевич, доктор экономических наук, профессор Кобилев Алексей Геннадьевич, доктор экономических наук, профессор Максимов Андрей Владимирович, доктор экономических наук, профессор Назаров Сергей Николаевич, доктор юридических наук, профессор Овакимян Михаил Амиранович, кандидат экономических наук, доцент Осипов Юрий Михайлович, доктор экономических наук, профессор Радачинский Юрий Николаевич, кандидат юридических наук, доцент Рукавишникова Ирина Валерьевна, доктор юридических наук, профессор Старостин Александр Михайлович, доктор политических наук, профессор

Редакционная коллегия:

Андреева Лариса Юрьевна, доктор экономических наук, профессор Анопченко Татьяна Юрьевна, доктор экономических наук, профессор Артеменко Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент Артюхин Олег Александрович, кандидат политических наук, доцент Аствацатурова Майя Арташесовна, доктор политических наук, профессор Воронцов Сергей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор Власова Галина Борисовна, доктор юридических наук, доцент Дробышевская Лариса Николаевна, доктор экономических наук, профессор Дудукалов Егор Владимирович, кандидат экономических наук, доцент Кизим Анатолий Александрович, доктор экономических наук, профессор Колесник Ирина Валентиновна, доктор юридических наук, доцент Котов Сергей Владимирович, доктор политических наук, профессор Кузина Светлана Ивановна, доктор политических наук, профессор Кюрджиев Сергей Пантелеевич, доктор экономических наук, профессор Любашиц Валентин Яковлевич, доктор юридических наук, профессор Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор Мисник Галина Анатольевна, доктор юридических наук, доцент Мишина Наталья Вячеславовна, доктор политических наук, профессор Овчинников Алексей Игоревич, доктор юридических наук, профессор Подройкина Инна Андреевна, доктор юридических наук, доцент Позднышов Алексей Николаевич, доктор юридических наук, профессор Понеделков Александр Васильевич, доктор политических наук, профессор Пономарев Александр Иванович, доктор экономических наук, профессор Смоленский Михаил Борисович, кандидат юридических наук, доктор социологических наук, профессор Храпунова Екатерина Александровна, кандидат юридических наук, доцент Чапурко Татьяна Михайловна, доктор политических наук, профессор Чапчиков Сергей Юрьевич, доктор юридических наук, доцент Шмалий Оксана Васильевна, доктор юридических наук, профессор Яценко Татьяна Сергеевна, доктор юридических наук, доцент

Адрес редакции:

344030 г. Ростов-на-Дону, пер. Нальчикский, 34 www.journal-nio.com; e-mail: journal.nio@gmail.com Тираж 1000 экз.

© Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, 2019

^{*}Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов материалов.

СОДЕРЖАНИЕ

мировая экономика

А.А. Гильяно, И.С. Пономарева Место и роль России в развитии международных транспортных коридоров на евразийском пространстве	7
О.В. Павленко Предпосылки создания и особенности формирования механизма прослеживаемости товаров в Евразийском экономическом союзе	10
ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ	
И.А. Болдырева Роль таможенно-тарифной политики в обеспечении продовольственной безопасности России	16
НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ	
Н.Н. Коренякина, Л.Г. Риполь-Сарагоси Оптимизация налогооблагаемой прибыли с целью обеспечения экономической безопасности организации на основании внедрения модели факторного взаимодействия	20
менеджмент	
А.В. Карпова, А.Н. Сетраков Теоретические основы организации документо- оборота как способа совершенствования управленческой деятельности	27
Н.А. Савельева, О.Г. Коваленкова, Ю.Н. Шафиева Региональные аспекты аналитической компоненты управления сферой медицинского курортного туризма	32
Н.А. Савельева, Т.В. Шмелева, Д.В. Лосевич Стратегическое группирование конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг	39
УПРАВЛЕНИЕ	
В.В. Канаки, Л.В. Исик К вопросу об управлении социальной сферой Ростовской области	45
В.П. Ляхов, Т.А. Узденов, М.А. Овакимян, В.К. Полуянов Стратегия – клю-	50
чевое условие развития местного самоуправления И.В. Савон, Ю.П. Мамонтова Развитие межсекторных моделей взаимодей-	54
ствия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях	5 4
ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	
Ю.Н. Радачинский, А.В. Курочкин О формировании юридической ответственности	59
П.С. Самыгин, Ю.Б. Нектаревская Разработка теории правового государства в учении П.И. Новгородцева	61
С.В. Филатов Обычное право русских крестьян в отечественной юридической литературе	64
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО	
И.В. Ганичев Проблемы экологической обстановки Нижнего Дона и сферы ее правового регулирования	68
О.Н. Доронина Развитие института внесудебного обжалования актов органов публичной власти как элемента государственной правозащитной системы в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы	72
Р.Г. Непранов, А.В. Жилин Демократизация судебной системы Российской Федерации	79

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Э.В. Дригола Правовое регулирование привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов	84
ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО	
Б.Э. Манджиева, А.А. Никитина, Т.Э. Цекеева Модернизация института	
наследования по завещанию в условиях цифровизации	89
Т.А. Мосиенко, В.П. Мосиенко Проблемы защиты прав детей в России	92
Е.С. Селиванова Право инвалидов на обеспечение условий беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах: правовое регулирование и проблемы реализации	96
Д.А. Топоров Особенности управления многоквартирными домами в России на современном этапе	101
С.Е. Хейгетова Электронный документооборот в трудовом праве: проблемы применения	105
ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС	
С.А. Григорянц, Г.Ю. Кица Обеспечение доказательств в гражданском и ар-	400
битражном процессе (Статья ретрагирована в связи с нарушением авторского права 11.04.2022)	108
Н.В. Федоренко, Т.В. Паршина Развитие международного коммерческого ар- битражного суда при ТПП РФ	111
УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ	
Е.Ю. Коруненко, А.Л. Клочкова Развитие системы профилактики преступле-	
ний, связанных с финансированием терроризма в России	116
Е.В. Серегина, Ю.В. Преснухина Пути повышения эффективности влияния смягчающих обстоятельств на индивидуализацию наказания	119
КРИМИНАЛИСТИКА	
В.В. Осяк, Г.В. Бондарева, А.Н. Осяк Актуальные вопросы расследования	123
легализации (отмывания) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, на современном этапе	
УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС	
Ю.В. Демидченко, Э.А. Кагульян Актуальные практические проблемные ас-	127
пекты института возвращения уголовного дела прокурору	
М.М. Любовин Допрос несовершеннолетних потерпевших в судебном заседа-	120
нии: спорные вопросы правоприменительной практики А.В. Николаев, А.А. Арзуманян Реализация концепции применения	130
А.В. Николаев, А.А. Арзуманян Реализация концепции применения электронного переводчика в следственных и процессуальных действиях	134
О.Н. Палиева, З.Б. Нальгиева Основания возобновления производства по	
уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств	137
политические институты, процессы и технологии	
С.И. Кузина, В.А. Островский, М.В. Максимов, К.И. Джанаев Теоретиче-	141
ские подходы в исследованиях процессов конструирования политического ими-	171
джа государства Е.Н. Тованчова Инновационная методика подбора и информационно- аналитической поддержки политико-административной элиты	144
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	

CONTENTS

WORLD ECONOMY

A.A. Gilyano, I.S. Ponomareva Russia's place and role in the development of international transport corridors in Eurasia	7
O.V. Pavlenko Preconditions for the setting up and the special characteristics of the formation of the mechanism of goods traceability in the Eurasian Economic Union	10
FINANCE, MONEY CIRCULATION AND CREDIT I.A. Boldyreva The role of a customs-tariff policy in securing food safety of Russia	16
TAX AND TAXATION	
N.N. Korenyakina , L.G. Ripoll-Saragosi Optimization of the taxable profit aimed at ensuring economic security on the basis of introducing the model of factor interaction	20
MANAGEMENT	
A.V. Karpova, A.N. Setrakov Theoretical foundations for organizing a document flow as a way of improving management activities	27
N.A. Savelieva, O.G. Kovalenkova, Yu.N. Shafieva Regional aspects of the analytical components of management of sphere of medical resort tourism	32
N.A. Savelieva, T.V. Shmeleva, D.V. Losevich Strategic grouping of competitors on the market of sanatorium services	39
PUBLIC ADMINISTRATION	
V.V. Kanaki, L.V. Isik On the issue of social sphere management in the Rostov region	45
V.P. Lyakhov, T.A. Uzdenov, M.A. Ovakimyan, V.K. Poluyanov Strategy as a key condition for local self-government development	50
I.V. Savon, J.P. Mamontova Development of intersectoral models of interaction between the government and business at the regional and municipal levels	54
THEORY OF STATE AND LAW	
Yu. N. Radachinsky, A.V. Kurochkin On the formation of liability	59
P.S. Samygin, Y.B. Nektarevskaya The development of legal state theory in the doctrine of P.I. Novgorodcev	61
S.V. Filatov Common law of the Russian peasants in domestic legal literature	64
CONSTITUTIONAL LAW	
I.V. Ganichev Challenges arising from the ecological environment of the Don low-lands and its legal regulation	68
O.N. Doronina Development of the institution of out-of-court appeal against acts of public authorities as an element of the state human rights protection system in the Russian Federation and the states of Central and Eastern Europe	72
R.G. Nepranov, A.V. Zhilin Democratization of the court system of the Russian Federation	79

ADMINISTRATIVE LAW

E.V. Drigola Legal regulation of attracting foreign citizens to labor activity in the Russian Federation as highly qualified specialists	84
CIVIL LAW	
B.E. Mandzhieva , A.A. Nikitina , T.E. Tsekeeva Modernization of the institution of testamentary succession under the conditions of digitalization T.A. Mosienko , V.P. Mosienko Problems of protection of children's rights in Russia	89 92
E.S. Selivanova The right of the persons with special needs to unhindered access to the common property in apartment buildings: legal regulation and problems of implementation	96
D.A. Toporov Special features of management of apartment houses in Russia at the present stage	101
S.E. Kheygetova Electronic document flow in labour law: challengers of implementation	105
CIVIL PROCEDURE	
S.A. Grigoryants, G.Yu. Kitsa Maintenance of evidence in the civil and arbitration process (This article has been retracted due to copy right violation, 11.04.2022)	108
N.V. Fedorenko, T.V. Parshina The development of the international commercial arbitration court at the RF CCI	111
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY	
E.Yu. Korunenko, A.L. Klochkova The development of the system of prevention of crimes related to the financing of terrorism in Russia	116
E.V. Seregina, Yu.V. Presnukhina Ways to improve the effect of mitigating circumstances on the individualization of punishment	119
FORENSIC SCIENCE	
V.V. Osyak, G.V. Bondareva, A.N. Osyak Topical issues of investigation of legalization (laundering) of money and other property obtained by criminal means at the present stage	123
CRIMINAL PROCESS	
Yu.V. Demidchenko, E.A. Kagulian Current practical problematic aspects of the institution of return of criminal case to the Prosecutor	127
M.M. Lyubovin The interrogation of juvenile victims in court: controversial issues of law enforcement practice	130
A.V. Nikolaev, A.A. Arzumanyan Implementation of the concept of electronic translator in investigative and procedural actions	134
O.N. Palieva, Z.B. Nalgieva Grounds for the resumption of criminal proceedings in view of new or newly discovered circumstances	137
POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES AND TECHNIQUES S.I. Kuzina, V.A. Ostrovskiy, M.V. Maksimov, K.I. Dzhanaev Theoretical ap-	
proaches in the research of the processes of the construction of a state's political image	141
E.N. Tovanchova Innovative method of selection and informative-and-analytical support for political and administrative elite"	144

"" <' "" ±' ±' "" " '' ''423; 0' '32'*335+

мировая экономика

УДК 339.924

МЕСТО И РОЛЬ РОССИИ В РАЗВИТИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРАНСПОРТНЫХ КОРИДОРОВ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

© 2019 г. А.А. Гильяно, И.С. Пономарева

Ростовский филиал Российской таможенной академии 344000, г.Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20

Rostov Branch of Russian Customs Academy 20 Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344000

Южный федеральный университет 344000, Ростов-на-Дону ул. Б. Садовая, 105 Southern Federal University 105, Bolshaya Sadovaya Str., Rostov-on-Don, 344000

Международные транспортные системы ЕАЭС имеют высокий транзитный потенциал, который может реализовать самые эффективные трансконтинентальные связи между Европой и Азией. Интеграция транспортных систем стран-участниц ЕАЭС должна привести как к увеличению объёмов транзитных перевозок, так и к развитию всех стран Евразийского континента. Важным направлением развития в этой сфере является повышение качества транспортно-логистических услуг за счет более глубокой интеграции России в общемировое транспортно-логистическое пространство.

Ключевые слова: международные транспортные коридоры, транзитный коридор, внешнеторговые грузы, транспортный потенциал ЕАЭС, интеграция транспортных систем.

The international transport systems of the EAEU have a high transit potential, which can help to implement the most effective transcontinental links between Europe and Asia. The integration of the transport systems of the EAEU member States is to lead to an increase in the volume of transit traffic and to the development of all the countries of the Eurasian continent. An important area of development in this area is to improve the quality of transport and logistics services through deeper integration of Russia into the global transport and logistics space.

Keywords: international transport corridors, transit corridor, foreign trade goods, transport potential of the EAEU, integration of transport systems.

Важными предпосылками развития международных транспортных коридоров (МТК) являются межгосударственная интеграция и торгово-экономические партнерства, делающие государственные границы более прозрачными для транспортных сообщений [2].

Географическое положение ЕАЭС формирует основной фактор развития международных транзитных коридоров интеграционного объединения. При этом имеет место вызов транспортному комплексу ЕАЭС, который заключается в необходимости переориентации части перевозимых внешнеторговых грузов между крупнейшими мировыми рынками на трансграничное перемещение по территории ЕАЭС. Уже сформировался основной транзитный грузопоток по территории ЕАЭС: Китай, ЕС, Азиатско-Тихоокеанский регион. Так, например, в 2017 году объем внешней торговли между ЕС и КНР составил более 647 млрд. долл.

Основной объем экспортируемых государствами - членами ЕАЭС товаров перевозится морским/речным (58,5% физического объема экспорта), трубопроводным (21,5%) и железнодорожным (17,7%) транспортом. При этом импортируются товары в основном морским/речным (36,4% физического объема импорта), железнодорожным (34,3%) и автомобильным (27,1%) транспортом [4].

Основной задачей развития транспортной системы ЕАЭС в контексте участия в мировой системе МТК является возможность увеличения транзитного грузопотока между КНР и ЕС. Существует ряд преимуществ использования такого транзитного пути: более высокая скорость в сравнении с использованием морского маршрута через Суэцкий канал; значительно ниже стоимость перевозки, если сравнивать с авиаперевозкой из КНР в Европу [1]. Изложенное позволяет сделать вывод, что в ЕАЭС существуют все факторы для переориентации части грузопотока на перевозки через евразийские транзитные коридоры.

Более того, успешная реализация транспортного и транзитного потенциала ЕАЭС позволит создать современную инфраструктуру на территории Союза, что является одной и основных задач реализации единой транспортной политики [3]. На современном этапе уже стало очевидным, что единое

таможенное пространство создало конкурентные преимущества для всех маршрутов на территории ЕАЭС, так как общие таможенные правила создают благоприятные условия для транзита внешнеторговых грузов, позволяя снизить время их доставки [5]. Подтверждением этого являются нормы Таможенного кодекса ЕАЭС, которые существенно изменили сроки совершения таможенных операций за счет современных таможенных технологий. В частности, на регистрацию таможенной декларации отводится 1 час вместо 2 часов, на выпуск товаров — не более 4 часов вместо 1 рабочего дня.

Рассмотрим основные транспортные коридоры, проходящие по территории ЕАЭС:

- МТК «Север Юг»;
- МТК «Восток Запад»;
- формируется маршрут «Европа Западный Китай».

Начало формирования МТК «Север – Юг» было закреплено Соглашением о международном транспортном коридоре «Север – Юг», подписанным Россией, Ираном и Индией в 2000 году. А через два года был подписан протокол об официальном открытии коридора. Далее к указанному Соглашению присоединились Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан и др. Протяженность МТК «Север – Юг» превышает 7 тыс. км – от Санкт-Петербурга до порта Мумбаи (Индия). Он связывает, в частности, Россию, Азербайджан, Иран и Индию. Базовыми конкурентными преимуществами МТК являются минимальная стоимость перевозки и сроки доставки, которые прогнозируются экспертами от 14 до 20. А прогнозируемый грузопоток должен составить 25–40 млн. тонн в год, контейнерный грузопоток – около 1–1,5 млн. TEU в год. [6]

Основными маршрутами данного международного транспортного коридора являются:

- 1. Транскаспийский маршрут, основой которого являются российские морские порты Астрахань, Оля, Махачкала и порты Ирана (Бендер-Энзели, Ноушехр и Бендер-Амирабад).
- 2. Западная ветвь коридора, представленная прямым железнодорожным сообщением через пограничные переходы Самур (Россия), Ялама (Азербайджан), с дальнейшим выходом на железнодорожную сеть Ирана через пограничный переход Астара (Азербайджан) Астара (Иран).
- 3. Восточная ветвь коридора реализуется посредством прямого железнодорожного сообщения через Казахстан, Узбекистан и Туркмению с выходом на железнодорожную сеть Ирана через пограничные переходы Серахс (Туркмения) Серахс (Иран) и Акяйла (Туркмения) Инче Бурун (Иран).

Следует подчеркнуть, что в настоящее время данный МТК реализуется только как Каспийский проект. А ближайшая перспектива реализации проекта запланирована посредством ввода в эксплуатацию железной дороги Решт – Астара (Иран) – Астара (Азербайджан).

Следующий перспективный международный транспортный коридор - МТК «Восток — Запад», основой которого является Транссибирская железнодорожная магистраль (двухпутная электрифицированная железнодорожная линия протяженностью около 10 тыс. км.). Данный маршрут является альтернативой традиционному морскому пути доставки грузов из Юго-Восточной Азии через Суэцкий канал в Европу. Транссиб имеет на востоке выход на сети железных дорог Казахстана, Китая, Монголии и КНДР и заканчивается российскими портами Японского моря, которые стыкуются с Транссибом. На западном направлении он выходит к российским морским портам и дальше в Европу. Таким образом, появляется перспектива обеспечить транспортно-экономические связи стран Азиатско-Тихоокеанского региона с зарубежной Европой и странами Центральной Азии. Причем указанный транзитный потенциал Транссиба можно повысить посредством восстановления Транскорейской железной дороги с выходом в Республику Корея, а также за счет соединения с Японией посредством продолжения железной дороги по Сахалину и Хоккайдо при условии сооружения мостов или подводных туннелей между островами. При этом пропускную способность Транссиба эксперты оценивают в 100 млн. тонн, в том числе до 250— 300 тыс. ТЕU. Однако в настоящее время мощности Транссиба близки к исчерпанию, что требует его модернизации.

В соответствии с задачами, которые поставил Президент РФ В. В. Путин Федеральному Собранию, до 2024 года пропускная способность Транссиба и БАМа должна вырасти до 180 млн. тонн. Каждый четвертый контейнер, перевезенный по Транссибу в 2018 г., был транзитным в сообщении Китай – Европа. А в соответствии с Транспортной стратегией РФ на период до 2030 г. объем транзитных перевозок в 2024 году должен достичь 5,8 или 16,9 млн. тонн, соответственно.

Рассмотрим основное конкурентное преимущество Транссиба. Это скорость передвижения внешнеторговых грузов, а соответственно и время следования груза. Так, например, имеющая на текущий момент времени инфраструктура позволяет доставлять грузы из Владивостока к западным границам России за семь суток. А современные ускоренные контейнерные поезда способны развивать скорость свыше 1000 км в сутки. Так же на данном маршруте отсутствуют морские переправы и горные хребты, что значительно могло бы увеличить время доставки груза. Следующим положительным фактором для данного маршрута является то, что отсутствуют военно-политические риски, что в со-

временных нестабильных условиях является значительным конкурентным преимуществом для любого международного транспортного коридора.

Еще один маршрут, заслуживающий особого внимания: «Европа — Западный Китай» протяженностью 8455 км. Причем основная часть маршрута проходит по территории ЕАЭС (2,3 тыс. км по территории России; 2,7 тыс. км — по территории Казахстана). Автомобильная магистраль свяжет порт Ляньюньган с морскими портами на Балтийском море и пройдет по маршруту Санкт-Петербург — Москва — Нижний Новгород — Казань — Оренбург — Актобе — Кызылорда — Шымкент — Тараз — Кордай — Алматы — Хоргос — Урумчи — Ланьчжоу — Чжэнчжоу — Ляньюньган. Существующая инфраструктура данного маршрута позволяет осуществлять грузоперевозки как внутри ЕАЭС, так и транзит. Более того, конкурентное преимущество маршрута связано с минимальными сроками доставки (так, например, перевозка грузов из Китая в Европу составит 10 суток). Более того данный маршрут является самым коротким для перевозки грузов из КНР в Казахстан, другие страны Центральной Азии, западные регионы России и другие страны Европы.

Следующим перспективным проектом является ВСМ «Евразия», который был представлен в 2017 году РЖД. Сущность проекта заключается в строительстве высокоскоростной магистрали «Евразия» с целью соединить железнодорожным поясом Запад и Восток.

По оценкам экспертов, грузопассажирская ВСМ «Евразия» станет крупнейшим в мире проектом в сфере железнодорожного транспорта, позволяющим объединить крупнейшие высокоскоростные транспортные системы Европы и Китая, общей протяженностью 9 447 км (Пекин – Москва – Берлин), из которых по территории РФ – 2 366 км по маршруту Красное (граница с Белоруссией) – Москва – Казань – Екатеринбург – Челябинск – Золотая Сопка (граница с Казахстаном). При этом общие капитальные затраты на строительство участка Брест (Белоруссия) – Достык (Казахстан) составляют 7,08 трлн руб., участка Достык – Урумчи (Китай) – 0,76 трлн. руб. российские вложения в данный проект составляют 3,58 трлн. руб. С одной стороны, показателями эффективности данного маршрута заявлены как максимальная скорость - 350 км/час, время доставки груза из Китая в Западную Европу – до 3 суток. С другой стороны, может возникнуть ситуация недостаточного спроса на данный маршрут, ибо на текущий момент не сформирована устойчивая ниша грузов для ВСМ. При этом из-за необходимости серьёзного финансирования проекта будут привлекаться заемные средства, и, как следствие, возникнет необходимость наращивания тарифа на перевозку, что, по мнению ряда экспертов, может значительно снизить привлекательность указанного маршрута для грузоперевозчиков.

По территории интеграционного объединения проходит разветвленная сеть важных трансконтинентальных МТК, представленная автомобильными железными дорогами, внутренними водными путями сообщения и воздушными трассами. При этом существуют «разрывы» в транспортных коммуникациях Союза, которые не позволяют участником МТК максимально использовать транспортный потенциал ЕАЭС. Поэтому основные усилия стран-участниц ЕАЭС должны быть направлены на ликвидацию барьеров в транспортной инфраструктуре, что должно обеспечить оптимизацию затрат на логистику, увеличить возможности для международного сотрудничества, которое крайне необходимо в целях привлечения инвестиций в развитие международной транспортной системы с участием странучастниц ЕАЭС [8].

Как уже было отмечено выше, международные транспортные системы ЕАЭС имеют высокий транзитный потенциал, который может реализовать самые эффективные трансконтинентальные связи между Европой и Азией. Именно по этой причине интеграция транспортных систем стран-участниц ЕАЭС должна привести как к увеличению объёмов транзитных перевозок, так и к развитию всех стран Евразийского континента [9].

Также следует выделить тот факт, что большинство стран и региональных экономических бло-ков проявляют заинтересованность в сотрудничестве с ЕАЭС в контексте совместного развития МТК «Запад-Восток» и МТК «Север-Юг», проекта Экономического пояса Шёлкового пути [7]. Основой такого сотрудничества является минимизация барьеров, которые усложняют процесс пересечения национальных границ транспортными средствами. А механизм минимизации указанных барьеров заключен в упрощении таможенных и пограничных процедур на внешних границах ЕАЭС и направлен на увеличение объёмов международной торговли и транзитных перевозок по территории ЕАЭС.

Литература

- 1. Байбикова Э.Р., Забоев А.И. // Перспективы развития рынка железнодорожных перевозок Единого экономического пространства. Отраслевой обзор №20. Алматы: ЕАБР. 2014. С. 39
- 2. Вардомский Л.Б., Тураева М.О. Развитие транспортных коридоров постсоветского пространства в условиях современных геополитических и экономических вызовов. М.: Институт экономики РАН. 2018.

"" <' "" =' =' "" "" '' ''423; 0' '32'*335+ 32

- 3. Дадабаева З.А. Трансформация логистических рынков на евразийском пространстве в условиях внедрения цифровых технологий // Экономика и управление. 2018. №8 (154). С. 29–36.
 - 4. Евразийский экономический союз / под ред. Е.Ю. Винокурова. СПб.: ЦИИ ЕАБР. 2017. С. 287.
- 5. Зевин Л.З. Инфраструктура, экономическая связанность, экономический рост / Транспорт и связь в новых независимых государствах: особенности и факторы развития / Под общей ред. Л.Б. Вардомского. М.: Институт экономики РАН, 2018. С.9–22.
 - 6. Кудияров С. Транзит породил контейнерный бум // Эксперт. 2018. № 4. С.26–27.
- 7. Мехдиев Э.Т. Евроазиатские транспортные коридоры и EAЭC// URL: https://imi.elpub.ru/jour/article/viewFile/204/161
- 8. Транспорт и связь в новых независимых государствах: особенности и факторы развития / под общей ред. Л.Б. Вардомского. М.: Институт экономики РАН. 2018. С.9–22.
- 9. Шурубович А.В. Международный транзит в экономической модели развития // Мир перемен. 2018. №2. С.174—189

УДК 339.5

ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРОСЛЕЖИВАЕМОСТИ ТОВАРОВ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

© 2019 г. О.В. Павленко

Ростовский филиал Российской таможенной академии 344000, г.Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20

Rostov Branch of Russian Customs Academy 20 Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344000

Незаконный оборот продукции является актуальной проблемой национальных экономик многих стран мира и региональных экономических интеграционных объединений. Анализ международной практики показывает, что эффективной мерой противодействия ввозу нелегальной продукции и пресечения оборота контрафактных и фальсифицированных товаров является цифровая маркировка.

Ключевые слова: система маркировки и прослеживаемости товаров, цифровая маркировка товаров, механизм прослеживаемости, пилотный проект, информационная система

Illegal circulation of products is an urgent problem of the national economies of many countries of the world and regional economic integration associations. An analysis of international practice shows that digital marking is an effective measure to counteract the import of illegal products and to prevent the circulation of counterfeit and counterfeit goods.

Keywords: product labeling and traceability system, digital product labeling, traceability mechanism, pilot project, information system

Система маркировки и прослеживаемости товаров применяется в мире уже более 10 лет. Например, в Китае такая система была запущена еще в 2007 году для маркировки лекарственных препаратов, в Бразилии подобная система распространяется на табачные изделия и напитки. На сегодняшний день в мире около 10-15 стран занимаются внедрением систем прослеживаемости для борьбы с нелегальным оборотом продукции. Однако ни в одной стране мира ранее не создавалось единой системы для всех товарных групп на рынке, как это планируют осуществить в Евразийском экономическом союзе (далее – EAЭС).

Переход к цифровой экономике диктует необходимость интеграции усилий государств-членов ЕАЭС, направленных на разработку проектов и мероприятий по цифровой трансформации отраслей экономики, разработке и применению новых цифровых бизнес-процессов и цифровых моделей. Высшим Евразийским экономическим советом разработаны и утверждены Решением от 11.10.2017 г. № 12 «Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года», к которым в том числе отнесены цифровая трансформация рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы в ЕАЭС [1].

Одной из первостепенных масштабных задач, решение которой необходимо для реализации цифровой повестки, является создание в рамках ЕАЭС системы прослеживаемости товаров, что поз-

волит устранить условия для оборота контрафактных товаров, повысить собираемость таможенных и налоговых платежей и обеспечить безопасность и качество товаров.

С помощью системы прослеживаемости товаров осуществляется контроль и наблюдение за состоянием продукции на всех этапах движения товара по цепочке «производство-поставкареализация», что позволяет своевременно обнаружить и устранить возможные риски, влияющие на безопасность конечной продукции для потребителя. Механизм обеспечения прослеживаемости товаров является еще и важным элементом в обеспечении предсказуемости и прозрачности таможенных операций. Внедрение системы маркировки и прослеживаемости продукции является необходимым шагом на пути к оптимизации управления трансграничными потоками товаров, устранению нетарифных барьеров и общему упрощению процедур торговли.

25.05.2019 подписано Соглашение о механизме прослеживаемости товаров в рамках Евразийского экономического союза [2], в котором понятие «прослеживаемость» определяется как особенности организации учета товаров в соответствии с установленными Соглашением требованиями в целях контроля оборота товаров.

Под «механизмом прослеживаемости» понимается система, функционирующая на основе информационного взаимодействия между национальными системами прослеживаемости и обеспечивающая прослеживаемость на территории EAЭC.

Система маркировки и прослеживаемости товаров состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

- государственная информационная система (далее ГИС), включающая программы для электронно-вычислительных машин, базы данных, сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», иные объекты информационных технологий, содержащуюся в них информацию и исходные данные, программно-аппаратные комплексы и иное имущество, связанное с указанными объектами;
- взаимодействие производителей товаров, участников их оборота, потребителей товаров, органов государственной власти, осуществляющих мониторинг оборота маркированных товаров, и иных заинтересованных органов государственной власти;
- нормативно-правовая база, регулирующая отношения в области маркировки товаров, в том числе оборот данных;
- организационно-функциональная модель системы маркировки и прослеживаемости товаров [3].

Система маркировки и прослеживаемости товаров является элементом цифровой экономики, поскольку сбор, учет и контроль сведений о товарах, а также информационное взаимодействие по обмену сведениями осуществляется в электронной форме. В электронную национальную систему прослеживаемости должны быть включены:

- декларация на товары;
- товаросопроводительные документы;
- документы, подтверждающие основания прекращения прослеживаемости;
- документы, подтверждающие основания возобновления прослеживаемости;
- документы, получаемые из национальных систем прослеживаемости других государств-членов EAЭC;
- иные документы, предусмотренные законодательством государств-членов и (или) правом ЕАЭС [4].

Ключевыми целями создания и функционирования системы маркировки и прослеживаемости товаров являются:

- получение оперативной и достоверной информации о движении товаров в рамках хозяйственной деятельности организаций, что создает необходимые условия для сокращения объемов незаконного оборота промышленной продукции и его влияния на развитие экономики и социальной сферы страны, безопасности и защиты жизни и здоровья граждан, повышения собираемости налогов и таможенных пошлин и улучшения налоговой дисциплины, а также для мониторинга и контроля конкурентной среды на товарных рынках;
- обеспечение развития высокотехнологичных решений по обработке обязательных данных для создания новых сервисов и бизнес-моделей, основанных на использовании данных [5].

Организация процессов маркировки и прослеживаемости движения товаров осуществляется на основе следующих принципов:

- введение обязательной маркировки товаров средствами идентификации на основе анализа целесообразности ее введения в отношении конкретной группы товаров;
 - обеспечение минимизации затрат участников оборота товаров при введении маркировки то-

варов;

- возможность проведения добровольного эксперимента по маркировке товаров в целях апробации эффективности механизма маркировки как инструмента противодействия незаконному обороту промышленной продукции и адаптации участников оборота товаров к введению обязательной маркировки;
- идентификация каждой единицы товара путем маркировки; регистрация всех этапов оборота товаров от производства или ввоза на территорию РФ до розничной продажи с применением контрольно-кассовой техники или до иного вывода товара из оборота; установление Правительством РФ в соответствии с федеральными законами размера платы за формирование единицы кода маркировки товара;
- обеспечение условий для развития эффективной системы общественного контроля в сфере оборота маркированных товаров [5].

К основным задачам системы прослеживаемости товаров можно отнести следующие:

- создание системы «документальной» идентификации товаров;
- обеспечение сбора, учета, контроля сведений о движении товаров с момента ввоза до момента его реализации конечному потребителю;
- обеспечение возможности проведения мониторинга и анализа таможенными и налоговыми органами объектов контроля;
 - обеспечение взаимодействия с информационными системами ФТС России и ФНС России;
- взаимодействие с национальными системами прослеживаемости товаров других государствчленов ЕАЭС.

Участники оборота товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации, осуществляют:

- маркировку товаров средствами идентификации и передачу соответствующих сведений в ГИС в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с федеральными законами;
- направление в ГИС сведений об обороте маркированных товаров (в том числе посредством систем электронного документооборота), а также сведений о выбытии из оборота маркированных товаров в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с федеральными законами;
- оснащение производственных мощностей оборудованием для нанесения средств идентификации на товары и устройствами технического зрения для верификации нанесенных средств идентификации на товары и агрегации товаров в групповые и (или) транспортные упаковки.

Товары маркируются путем нанесения на них и (или) на их упаковку средств идентификации или материальных носителей, содержащих средства идентификации.

Маркировка товаров путем нанесения средств идентификации на товары, их упаковку или на материальный носитель, не содержащий элементы (средства) защиты от подделки, допускается только при создании условий, исключающих возможность нахождения в законном обороте товаров, маркированных нелегальными средствами идентификации.

Информация о средствах идентификации вносится в единый реестр средств идентификации, формирование и ведение которого осуществляется ЕЭК в электронном виде. Порядок формирования и ведения единого реестра средств идентификации определяется решением Евразийской экономической комиссии [6].

Основой системы прослеживаемости ЕАЭС являются национальные системы прослеживаемости, созданные в государствах-членах ЕАЭС.

В странах ЕАЭС механизм регулирования системы маркировки и прослеживаемости товаров был сформирован обособленно, в рамках национального законодательства. Так, в Армении и Беларуси перечень товаров, подлежащих обязательной маркировке, насчитывает порядка десятка различных позиций, включающих в себя ряд продовольственных товаров. С февраля 2017 года на территории России стартовал пилотный проект по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения. На данном этапе маркировка товаров в рамках этого проекта является добровольной и пока проводится только в шести регионах России.

Помимо различий в категориях отслеживаемых и маркируемых товаров, существенные отличия присутствуют и в самом механизме маркировки товаров в разных странах ЕАЭС. К примеру, в Армении система учета и маркировки товаров основывается на внесении данных о каждом отдельном товаре в специальную базу данных, которая в дальнейшем позволяет отслеживать путь следования товара без нанесения каких-либо физических марок на саму продукцию. В то же время в России, наоборот, за основу принят механизм нанесения идентификационных знаков на упаковку товара или на специальные этикетки и документацию, сопровождающие товар.

Развитие системы идентификации и прослеживаемости товаров в Казахстане также являлось обособленным от всех других стран-участниц ЕАЭС и отличалось своей спецификой, обусловленной присоединением страны к ВТО уже после образования Единого экономического пространства ЕАЭС. После вступления Казахстана в ВТО в отношении ряда товарных позиций Казахстан согласовал более низкие ставки ввозных таможенных пошлин по сравнению с пошлинами, установленными отдельными участниками ЕАЭС.

В связи с этим в целях надлежащего учета дальнейшего перемещения по территории ЕАЭС товаров, ввезенных в Казахстан из третьих стран – участников ВТО, 6 октября 2015 г. главы государств ЕАЭС подписали Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории ЕАЭС. В соответствии с Протоколом на Казахстан были возложены обязательства по обеспечению прослеживаемости данной группы товаров и предоставлению сведений о таких товарах при вывозе в другие страны ЕАЭС [7].

Совместная работа по созданию системы прослеживаемости товаров началась в ЕАЭС еще в 2015 году с введения маркировки меховых изделий специальными идентификационными знаками. Было заключено Соглашение о реализации в 2015-2016 г.г. пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха», который завершился 31 декабря 2018 г.

Реализация пилотного проекта показала его эффективность. Так, по данным Федеральной таможенной службы России, всего с 2016 г. промаркировано более 2,3 млн импортных и российский меховых изделий. Данные цифры показывают реальный объем мехового рынка, его видимая часть увеличилась за два года в полтора раза [8].

В соответствии с мировыми тенденциями разработчики проекта внедрения систем прослеживаемости в ЕАЭС большое значение придают информационно-коммуникационным технологиям. Для выполнения требований об обязательной маркировке товаров используется уникальный идентификатор, который до недавнего времени в странах ЕАЭС размещался путем нанесения простой физической метки на этикетке товара или упаковке, а также включался в сопровождающую товар документацию. При запуске пилотного проекта по маркировке изделий из меха в 2016 году была разработана новая модель идентификатора – контрольный идентификационный знак (далее – КиЗ), представляющий собой этикетку, выполненную из специального гибкого материала и содержащую радиочастотную метку (RFID-чип – Radio Frequency Identification) (рис. 1).

RU-430301-AAA0020659

Рис. 1. RFID- метка для маркировки шуб и меховых изделий

Таким образом, в странах ЕАЭС ведется активная работа над созданием единой информационной базы на уровне ЕЭК, а также над сопряжением информационных систем национальных таможенных и налоговых органов государств-членов, что необходимо для упрощения процесса обмена между странами ЕАЭС.

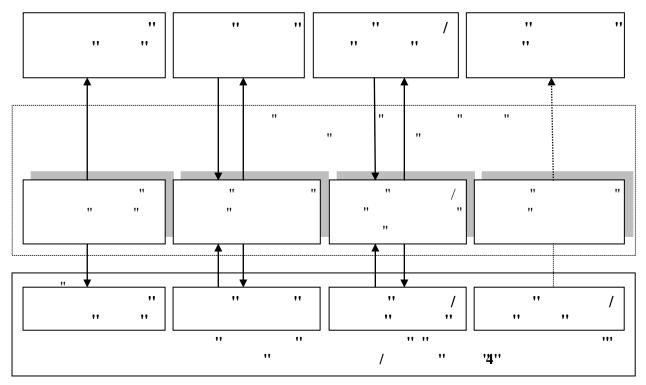
В Соглашении о механизме прослеживаемости товаров в ЕАЭС (проект одобрен Распоряжением ЕЭК от 17.04.2018 № 74) «национальная система прослеживаемости» определяется как обеспечивающая прослеживаемость система сбора, учета и хранения сведений о товарах, подлежащих прослеживаемости, и операциях, связанных с оборотом таких товаров.

Национальная система прослеживаемости включает четыре объекта: участник оборота, товар, изделие, упаковка. В целях консолидации данных на уровне ЕАЭС в цифровой платформе будут созданы следующие инструменты:

- классификатор товаров ЕАЭС;
- Реестр участников оборота ЕАЭС;
- Реестр товаров ЕАЭС;

- Реестр сведений о выпущенных в оборот товарах;
- Реестр транзакций.

Вышеперечисленные Реестры будут созданы для того, чтобы стандартизировать и унифицировать все товары в общей системе ЕАЭС (рис. 2). В них будут содержаться единые описания для всех подконтрольных товаров, сгруппированных в соответствии с признаками классификации.



Национальные системы прослеживаемости используют в своей работе данные регистраций физических, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ИП), поэтому Цифровая платформа товаров ЕАЭС (далее – ЦПТ ЕАЭС) сможет использовать уже имеющиеся данные. В перечень необходимых данных входят:

- идентификационный номер;
- наименование;
- статус регистрационного учета налогоплательщика;
- дата изменения статуса;
- статус, характеризующий добросовестность налогоплательщика (в случае, если в государстве есть реестр недобросовестных налогоплательщиков).

Национальной системой выявляются проблемы, товар признается нелегальным, о чем таможенная служба уведомляет импортера.

ЦПТ поддерживает два типа прослеживаемости: прослеживаемость маркированных товаров (штрихкод или RFID-метка на каждом изделии) и документальная прослеживаемость (виртуальный номер для каждой партии товаров, а не на каждом изделии). Для каждой товарной группы может использоваться разный вид трассировки.

Определение подлинности идентификатора будет происходить путем сверки с реестром, а для участников оборота будет применяться составной идентификатор, содержащий код страны и национальный идентификатор, который каждая страна присваивает по собственным правилам и процедурам.

Прослеживаемость товаров тесно связана с транспортной прослеживаемостью. Если в первом случае ключевым является результат транзакции, то в транспортной прослеживаемости упор делается на процесс их совершения [10].

Создание ЦПТ позволит выстроить статистическую и аналитическую отчетность по макро- и микроэкономическим показателям государств-членов ЕАЭС. Представители бизнеса снизят операционные издержки за счет сокращения транзакционных издержек, исключения дублирующих и многочисленных параллельных систем прослеживаемости и упрощения контрольных процедур, выполняе-

мых государственными органами, а также получат дополнительный доход благодаря новым источникам информации о ситуации на рынке.

Кроме того, добросовестные предприниматели смогут увеличить выручку за счет замещения контрафактной продукции легальной, оптимизировать документооборот и обмен информацией с государственными органами и исключить возможность заключения сделок с недобросовестными участниками рынка.

Потребителям будет представлена полная информация о товаре, его наличия в точках продаж и ценах. Они смогут приобретать легальную, качественную и безопасную продукцию. При этом система позволит реализовать функцию контроля за качеством продукции со стороны потребителей.

Таким образом, создание механизма обеспечения прослеживаемости товаров является одним из основных прорабатываемых направлений на ближайшие несколько лет и позволит достичь нового уровня администрирования, в том числе в рамках контрольно-надзорной деятельности Федеральной таможенной службы России и Федеральной налоговой службы России.

Литература

- 1. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
- 2. Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 17 мая 2017 г. № 20 «О проекте Соглашения о механизме прослеживаемости товаров в рамках Евразийского экономического союза» // URL: «Консультант Плюс».
- 3. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2963-р «Об утверждении Концепции создания и функционирования в РФ системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» // СПС «КонсультантПлюс».
- 4. Андреева Л.В. Создание систем прослеживаемости товаров в Евразийском экономическом союзе: цели, перспективы, организационно-правовая основа // Международное сотрудничество Евразийских государств: политика, экономика, право. № 2. 2018. С. 70-78.
- 5. Антоненко Е.К. Внедрение механизмов прослеживаемости и сквозного контроля товаров // URL: https://www.alta.ru
- 6. Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе (Заключено в г. Алматы 02.02.2018) // «Консультант Плюс».
- 7. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 16.10.2015 № 22 «О некоторых вопросах, связанных с присоединением Республики Казахстан к Всемирной торговой организации» // «Консультант Плюс».
- 8. В ФТС России оценили эффективность пилотного проекта по маркировке меховых изделий // CUSTOMS.RU: официальный сайт ФТС России // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view= (дата обращения: 10.06.2019).
- 9. Алхазов Д.М. Национальная система цифровой маркировки и прослеживаемости товаров в Российской Федерации // URL: https://eurasianweek.org/assets/doc/materials/pdf
- 10. Простыми словами: новая система прослеживаемости товаров в EAЭС // URL: https://www.dairynews.ru/news/prostymi-slovami-novaya-sistema-proslezhivaemosti-.html

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 005.93

РОЛЬ ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

© 2019 г. И.А. Болдырева

Ростовский филиал Российской таможенной академии 344000, г.Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20 Rostov Branch of Russian Customs Academy 20 Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344000

Донской государственный аграрный университет 346428, Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111

Don State Agrarian University 111, Pushkinskaya str., Novocherkassk, 346428

В статье осуществлен факторный анализ особенностей применения инструментов таможеннотарифного регулирования с позиции обеспечения продовольственной безопасности России. Выявлены противоречия реализации таможенной политики в продовольственной сфере страны в контексте членства России во Всемирной торговой организации и последствий введения продуктового эмбарго на импорт из стран ЕС.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; импорт, эмбарго; таможенный тариф; санкции.

The article systematizes the factor analysis of special features of the implementation of the customs tariff regulation instruments in the food sphere of Russia, analyzes the impact of the customs policy on the food security of the country. The scientific significance of the work is determined by a complex system approach to the factor analysis of food security from the perspective of Russia's membership in the world trade organization and the consequences of bilateral economic sanctions in relations between Russia and Western countries.

Keywords: food security; import; embargo; foreign trade; customs tariff; sanctions.

В начале 2000-х годов продовольственная безопасность государства рассматривалась как состояние социально-экономической системы страны, при котором каждый гражданин страны имеет доступ к минимальному для нормального жизнеобеспечения набору продуктов питания. Современные подходы к толкованию продовольственной безопасности более сложны и подчеркивают продовольственную независимость государства. Раскрытие сущности продовольственной безопасности теперь не ограничивается констатацией способности государства обеспечить удовлетворение потребностей общества в продовольствии, но делается акцент на наличии собственных источников обеспечения жизненно важными продуктами питания.

Обеспечение продовольственной безопасности страны сопряжено с проявлением рисков и угроз, возникающих на разных уровнях:

- макроэкономического характера (меры внешнеторговой и денежно-кредитной политики государства, общий инвестиционный климат в экономике, меры государственной поддержки агропромышленного комплекса, уровень денежных доходов населения, уровень инфляции и т.д.);
- мезоэкономического характера (ценовые диспропорции на территориальных агропродовольственных рынках, степень развития логистической продовольственной инфраструктуры и т.д.);
- микроэкономического характера (обеспеченность основными и оборотными средствами сельскохозяйственных предприятий и предприятий пищевой промышленности, наличие у них денежных фондов для расширенного воспроизводства и т.д.).

Для стран с высокой зависимостью от импорта продовольствия, к которым в последние десятилетия относилась и Россия, существенную роль в достижении продовольственной безопасности играют макроэкономические факторы, связанные с внешнеторговой политикой государства и применяемыми таможенно-тарифными мерами.

Таможенная политика государства как элемент внешнеторговой политики является одним из важных факторов обеспечения продовольственной безопасности государства. При этом главными инструментами таможенной политики могут выступать экспортные субсидии, тарифные и нетарифные меры защиты внутреннего продовольственного рынка от импорта.

В зависимости от того, какой вид политики (фридерства или протекционизма) на конкретном этапе экономического развития реализуется национальным правительством, будет использоваться тот или иной набор таможенно-тарифных инструментов регулирования внутреннего рынка.

В период с 2012 по 2015 годы внешнеторговая политика России в продовольственной сфере характеризовалась применением крайне противоречивых таможенно-тарифных мер. С одной стороны, в 2012 году осуществлена ратификация Россией договора о вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО), предполагавшая снижение барьеров для импорта продовольственного сырья и продуктов питания и тем самым создание условий, стимулирующих повышение конкурентоспособности российских сельхозпроизводителей. С другой стороны, введение в 2014 году США и странами ЕС экономических санкций против крупнейших российских компаний и финансово-кредитных институтов привело к ответным санкциям России, выразившимся в форме продовольственного эмбарго на импорт из стран ЕС.

Проанализируем последствия снижения тарифной защиты продовольственного рынка России в связи с вступлением в ВТО и последующего введения запрета на импорт продовольствия из стран ЕС на основе достоверной выборки статистических данных.

Российские исследователи выделяют группы продуктов по степени снижения обеспеченности собственным производством [1, с.48]. К первой группе относят зерно, растительное масло, яйца, сахар, по которым наблюдается полная самообеспеченность. По второй группе (мясо свиней и птицы, овощи открытого грунта) Россия в ближайшее время достигнет полного самообеспечения. Проблемной остаются продукты третьей группы (мясо крупного рогатого скота, молоко, овощи защищенного грунта), импортная составляющая по которым значительна и самообеспечение может рассматриваться только в долгосрочной перспективе.

Статистический анализ показателей импорта продовольствия, показателей собственного производства импортозамещаемых пищевых продуктов может способствовать пониманию следующих проблем:

- привело ли снижение таможенных барьеров при вступлении России в ВТО к росту импорта продовольствия в краткосрочном периоде?
- повлияло ли введение продуктового эмбарго России в отношении стран ЕС на импорт продовольствия и на показатели собственного производства продуктов питания?
- как в действительности реализуемые меры государственной внешнеторговой политики повлияли на процессы импортозамещения в продовольственной сфере?

В соответствие с обязательствами, взятыми Россией при вступлении в ВТО (август 2012 года), средневзвешенная импортная ставка таможенных пошлин была сокращена с 10 % до 7,8 %. Наибольшее снижение ставок было предусмотрено по таким группам продовольственных товаров, как мясо и мясопродукты, молочные продукты с длительным сроком хранения (сыры, сухое молоко, и пр.) рис, сахар, сезонные овощи.

В связи с вступлением в ВТО эксперты прогнозировали угрозу для развития наиболее быстрорастущей отрасли сельского хозяйства РФ — свиноводства. Наиболее известные из экспертов предполагали, что сокращение квоты на ввоз свинины (с 500 до 430 тыс. тонн в год), обнуление импортных пошлин в рамках квоты (с 15%), снижение с 40 до 5% ставки на ввоз живых свиней приведут к увеличению физических объемов импорта и создадут серьезные проблемы у отечественных сельхозпроизводителей [2].

На основе данных Росстата нами были исследованы показатели темпов роста (падения) натуральных объемов импорта продовольственных товаров по основным группам продовольственных товаров за период с 2011 по 2017 гг. Для рассмотрения взяты группы товаров, по которым РФ потенциально может достичь самообеспечения. Данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о том, что в 2013 году после снижения импортных пошлин существенно увеличивается объем импорта по таким позициям, как молоко, масло сливочное, сыры и творог, отдельные виды овощей. Однако стремительного роста объемов импорта мяса не произошло, как ранее прогнозировалось экспертами.

Снижение объемов импорта в 2014-2015 гг. наблюдается практически по всем позициям (кроме молока, масла сливочного и отдельных видов овощей) в результате введения Россией продуктового эмбарго на импорт из стран ЕС в ответ на введение ЕС и США санкций против России. В тоже время отказ от поставок продовольствия из стран ЕС не решил проблему импортозависимости РФ. В течение 2015 года происходит переориентация российского продовольственного рынка на страны - импортеры, не входящие в ЕС (в частности, страны Латинской Америки).

Кроме того, в этот период остро встала проблема реэкспорта санкционных продовольственных товаров через страны, не входящие в ЕС. По состоянию на 2016 год лидером по запрещенному реэкс-

порту стала Белоруссия, о чем свидетельствует статистика Федеральной таможенной службы — возбуждено 256 административных дел по фактам реэкспорта санкционного продовольствия из этой страны [4].

Таблица 1. Динамика импорта РФ продовольственных товаров в натуральном выражении [3], % к предыдущему году

Вид товара	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
мясо	99,2	97,9	91,8	78,5	73,3	83,8	102,3	63,3
мясо птицы	71,6	107,0	99,1	85,9	55,8	87,7	101,1	96,8
рыба	89,7	103,7	105,2	83,8	61,7	89,4	119,5	94,8
	107,6	108,3	118,3	106,8	82,1	91,7	132,2	78,9
молоко и сливки								
	96,6	96,8	113,7	104,7	70,5	112,4	93,7	88,3
масло сливочное								
сыры и творог	100,0	93,2	109,8	69,9	63,5	103,4	100,4	118,0
картофель	В	30,4	97,2	153,4	79,6	104,2	195,2	101,7
	2,1p.							
томаты	105,4	105,6	106,6	98,8	78,6	51,6	111,4	111,5
лук, чеснок	82,9	53,3	108,0	138,7	76,3	69,1	193,1	57,7
капуста	132,5	53,9	116,6	121,3	72,7	59,9	150,4	91,6
огурцы	92,1	108,7	99,2	107,3	63,1	53,0	115,8	91,4
яблоки	98,8	107,2	105,5	76,9	83,8	75,5	104,0	118,7

Данные тенденции наглядно подтверждаются динамикой показателей импорта в 2016-2017 гг., согласно которой увеличиваются объемы импорта продовольствия практически по всем группам товаров. В 2017 году наблюдается наибольший за весь рассматриваемый период темп роста по такой товарной позиции, как молоко и сливки (132 %). Более того, впервые с 2011 года наблюдается рост импорта мяса и мяса птицы.

Снижение объемов импорта продовольствия в 2018 году при сохраняющемся продуктовом эмбарго обусловлено еще одной важной причиной – снижением покупательной способности населения, что подтверждается отрицательной динамикой реальных денежных доходов населения за рассматриваемый период. Продолжающееся снижение реальных располагаемых доходов населения стало самым затяжным в новейшей российской истории. В целом за 5 лет реальное падение доходов составило 10,8% от уровня 2013 года. [5, с.3]

Исследование влияния мер таможенно-тарифной политики на состояние продовольственной безопасности страны предполагает проведение анализа показателей собственного производства сельхозпродукции и продуктов питания.

Таблица 2. Динамика объемов производства основных видов импортозамещающих пищевых продуктов в РФ [6], тысяч тонн

			,				
Вид продуктов	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Мясо крупного рогатого скота охла- жденное	178	199	183	203	194,5	205	226
Мясо крупного рогатого скота замороженное	36,0	41,6	41,1	51,7	55,2	56,5	64,5
Свинина охлажденная	942	1232	1438	1655	1947,3	2163	2427
Свинина замороженная	58,5	67,5	87,7	108	154,5	232	257
Мясо птицы и субпродукты	3405	3610	3979	4340	4437,6	4839	4795
Филе рыбное мороженое	94,3	108	110	123	139,6	145	157
Молоко жидкое обработанное	5267	5386	5348	5447	5514	5390	5568
Сливки	95,2	103	115	121	129,5	133	149
Масло сливочное	214	225	250	256	249,5	270	258
Сыры и продукты сырные	451	435	499	589	438	464	473
Картофель	24542	24021	24284	25406	22463	21708	22395
Овощи	12792	12597	12821	13185	13181	13612	13685
Плоды и ягоды	2510	2738	2778	2675	3055	2683	3337

Данные, представленные в таблице 2, свидетельствуют о стабильном и значительном росте объемов собственного производства мяса за период с 2012 года по 2018 год. По производству свинины увеличение объемов составило более чем в 2 раза. Наблюдается положительная динамика по производству мяса крупного рогатого скота (на уровне 10-12 %).

Проблемным продолжает оставаться собственное производство молока, рост которого за рассматриваемый период составил около 3%. При этом более высокими темпами увеличивается производство молочных продуктов (сливок, сыра, масла), что при увеличении объемов импорта пальмового масла, вероятнее всего, сказывается на качестве продукции.

Отрицательная тенденция наблюдается по собственному производству картофеля при увеличении объемов импорта данного вида продовольствия.

Проведенное статистическое исследование позволило сформулировать следующие выводы:

- 1. Снижение тарифных барьеров на продовольственные товары при вступлении России в ВТО в период с 2012 по 2014 годы не привело к увеличению объемов импорта по самому уязвимому в плане таможенных тарифов товару (свинине), как это прогнозировалось экспертами. По молоку и молочной продукции рост импорта в этот период достигал от 8 до 18 % в год.
- 2. Применение Россией продовольственного эмбарго на импорт из стран ЕС в 2014 году существенно снизило объемы импорта по всем товарным группам, но не способствовало росту собственного производства в самой проблемной отрасли сельхозпроизводства (производстве мяса КРС и молока).
- 3. Отказ от поставок импортного продовольствия из стран ЕС стал причиной поиска новых импортеров, не входящих в ЕС и распространения реэкспорта санкционных продуктов через бывшие страны СНГ (в частности, Белоруссию), что привело в 2016-2017 годах к увеличению импорта продовольствия.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что таможенно-тарифные меры во внешней торговле продовольствием являются действенными инструментами, влияющими на состояние продовольственной безопасности государства. Так, сохранение продовольственного эмбарго на импорт из стран ЕС позволило отечественным сельхозпроизводителям увеличить объемы собственного производства в период с 2014 по 2018 годы. Однако в целом проблему обеспечения продовольственной безопасности только лишь меры таможенно-тарифной политики решить не способны в силу комплексности и многофакторности данного явления.

Литература

- 1. Голубев А. Импортозамещение на агропродовольственном рынке России: намерения и возможности // Вопросы экономики. 2016. № 3. С.46-62.
- 2. Оболенский В.П. Обязательства России в ВТО: плюсы и минусы // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 2. С.18-36.
- 3. Импорт сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ // URL:http://www.gks.ru.
- 4. Яковлева Е. Ю. Проблема реэкспорта санкционных товаров из стран участниц ЕЭС // Молодой ученый. 2016. № 10.1.
- 5. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Динамика доходов населения. Февраль 2019 / под ред. Л. Григорьева: Аналитический центр при Правительстве РФ. // URL: http://www.ac.gov.ru.
- 6. Производство основных видов импортозамещающих пищевых продуктов в Российской Федерации. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. // URL: http://www.gks.ru.

رر '423: 0' '32'*335+" 42

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

УДК 336.2

ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ ПРИБЫЛИ С ЦЕЛЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ НА ОСНОВАНИИ ВНЕДРЕНИЯ МОДЕЛИ ФАКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

© 2019 г. Н.Н. Коренякина, Л.Г. Риполь-Сарагоси

Ростовский государственный университет путей сообщения 344038, г. Ростов-на-Дону, пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, 2

Rostov State Transport University 2, Rostovskogo Strelkovogo Polka Narodnogo Opolchenija Square, Rostov-on-Don, 344038 ,,,

В статье приводятся теоретические и практические аспекты оптимизации налогообложения прибыли с целью обеспечения экономической безопасности организации на основе внедрения модели факторного взаимодействия. Аргументировано, что грамотно используемые инструменты оптимизации налогов могут стать основой для принятия рациональных управленческих решений, способствующих повышению экономической безопасности организации.

Ключевые слова: модель факторного взаимодействия, налоги, оптимизация, экономическая безопасность организация.

The article presents theoretical and practical aspects of profit tax optimization in order to ensure the economic security of the organization through the introduction of the model of factor interaction. Argues that well-used tax optimization tools can become the basis for rational management decisions that contribute to the economic security of the organization.

Keywords: model factor interaction, taxes, optimization, economic security organization.

Формируя налогооблагаемую прибыль предприятий, каждый предприниматель стремится снизить налог на прибыль, а соответственно и налоговую нагрузку. Под налоговой нагрузкой в соответствии с действующим российским налоговым законодательством понимается соответствующая доля сумм исчисленных и уплаченных за определенный период налогов в общей экономической базе за анализируемый период, предоставляющая возможность оценивать степень влияния налогов на базовые экономические показатели конкретного хозяйствующего субъекта. Одной из задач оптимизации налогообложения организации является уменьшение налогового бремени в целом по субъекту хозяйствования либо по конкретному налогу.

В российской практике субъекты налогообложения часто практикуют различные варианты уменьшения налогового бремени на организацию, что позволяет достигать оптимальный экономический эффект, связанный с уменьшением налоговых платежей посредством реализации мероприятий по исчислению и уплате налогов, таким образом, исключающих возможность необоснованной переплаты. В настоящее время практически исключена возможность уклонения от уплаты налогов с использованием «хитрых схем». В то же время субъекты налогообложения могут использовать различные методы и способы уменьшения налоговых платежей, не нарушающих законодательство Российской Федерации.

Налоговое планирование является основным инструментом финансовой политики организации в сфере оптимизации налогообложения.

Под налоговым планированием в широком смысле нужно понимать выбор субъектом вариантов правовых конструкций (системы налогообложения, учетной политики и др.) с целью снижения налоговой нагрузки. Налоговое планирование как деятельность направлено на прогнозирование налоговых последствий, оценку их влияния на доходность предприятия и поиск соответствующей модели управления.

Налоговая политика разрабатывается в рамках налогового законодательства каждой организацией самостоятельно. Механизм оптимизации налогообложения прибыли универсальный для всех отсутствует, и каждая организация самостоятельно разрабатывает механизм налоговой оптимизации по организации в целом или по конкретному налогу в зависимости от вида деятельности и формы собственности. Налоговое планирование можно охарактеризовать как комплекс целенаправленных мер, разработанных с использованием методов налоговой оптимизации, необходимых для принятия актуальных управленческих решений с целью обеспечения экономической безопасности организации.

Налоговую оптимизацию следует рассматривать во временном аспекте: текущая и перспективная оптимизация. Так, примером текущей налоговой оптимизации может служить выбор наиболее актуальной формы сделки для осуществления какой-либо операции между хозяйствующими субъектами. Реализация перспективной оптимизации возможна посредством правильной постановки налогового учета хозяйствующего субъекта, грамотного применения освобождений и налоговых льгот и прочих инструментов оптимизации.

При реализации определенного способа минимизации налогового бремени налогоплательщики должны придерживаться принципа разумности и экономической обоснованности. В процессе актуализации главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций» принцип разумности получил новый импульс [1]. В соответствии со ст.252 НК РФ расходы, которые учитываются в целях налогообложения прибыли, должны быть обоснованными и документально подтвержденными, следовательно обоснованность определяется тем, что понесенные затраты будут экономически оправданными и направлены на повышение эффективности финансовых результатов организации.

Согласно действующему законодательству различают два аспекта экономической обоснованности расходов с целью обеспечения экономической безопасности организации: оправданность расходов как таковых и обоснованность объемов расходов.

На основании действующего налогового законодательства Российской Федерации под экономически обоснованными расходами следует понимать затраты, обуславливающие наступление позитивных последствий и отвечающие принципам деловой цели и разумности их осуществления. Иными словами, экономически обоснованные расходы должны в совокупности отвечать критериям: наступление позитивных последствий и наличие деловой цели [2].

Процесс оптимизации налоговой базы по налогу на прибыль организации требует неукоснительного соблюдения положений Налогового кодекса Российской Федерации в части порядка формирования базовых составляющих налогооблагаемой прибыли, а именно:

- классификация доходов организации (ст. 248, 249, 250, 251 НК РФ): доходы от реализации и внереализационных доходов; доходы, не учитывающиеся при налогообложении прибыли;
- классификация расходов организации (ст. 252 264, 270 НК РФ): расходы, связанные с производством и реализацией произведенных товаров, внереализационные расходы; не учитываемые при налогообложении прибыли;
- выбор методов определения доходов организации и их расходов для определения налоговой базы по налогу на прибыль (ст. 271-273НК РФ): метод начисления и кассовый метод;
- применение специальных налоговых режимов (ст. 274-282 НК РФ), при использовании которых исчислении налоговой базы по налогу на прибыль не учитывают доходы и расходы;
- соблюдение строго соответствия установленным требованиям налогового учета и определения налоговой базы по налогу на прибыль (ст. 313-320 НК РФ);
- осуществление налогового учета с учетом особенностей различных налоговых режимов и операций, (ст. 321-333 НК РФ);
 - планирование, включаемых в себестоимость товаров, нормируемых расходов.

В настоящее время только при полном соблюдении вышеуказанных нормативных требований можно судить об оптимизации налогообложения в целом, поскольку исключает применение определенных санкций за несоблюдение налогового законодательства.

В процессе подбора методов налоговой оптимизации для обеспечения экономической безопасности организации необходимо учитывать различного рода риски угрозы. Например, «политические» риски, а именно финансовое состояние территории, на которой функционирует организацию и оценка роли данной организации в пополнении доходной части бюджета этой территории. Также в ходе налоговой оптимизации следует уделять внимание документальному оформлению операций, а также соблюдать принцип комплексной экономии.

Одним из главных инструментов налоговой оптимизации является учетная политика организации. Основательная проработка данного регламентирующего документа позволяет принять оптимальный вариант учета, с точки зрения налогообложения организации. Как уже отмечалось, каждая организация самостоятельно разрабатывает налоговую политику вместе с механизмами налоговой оптимизации. Современная практика оптимизации налогообложения предприятия характеризуется множеством различных методов, которые позволяют снижать налоговую нагрузку хозяйствующих субъектов на законном основании.

Механизм формирования налоговой базы по налогу на прибыль представляет собой совокупность методов учета компонентов налоговой базы. Оптимизировать весь механизм можно путем применения методов оптимизации его отдельных элементов, то есть способов учета компонентов налоговой базы. Оптимизация формирования налоговой базы организации в процессе

налогового планирования предусматривает как изменение различных характеристик компонентов налоговой базы, так и выбор методов учета компонентов налоговой базы, которые обеспечивают оптимизацию налогообложения прибыли организации. Для этого организации применяют имеющиеся в их арсенале методы оптимизации налоговой базы по налогу на прибыль. Следовательно, методы оптимизации налоговой базы могут использоваться в качестве одного из инструментов оптимизации всего механизма ее формирования. С учетом структурно-функционального подхода оптимизация формирования налоговой базы подразумевает выбор методов учета компонентов налоговой базы с применением методов оптимизации налоговой базы. Схема, отражающая методы оптимизации налоговой базы и их влияние на формирование налоговой базы, представлена на рисунке 1.

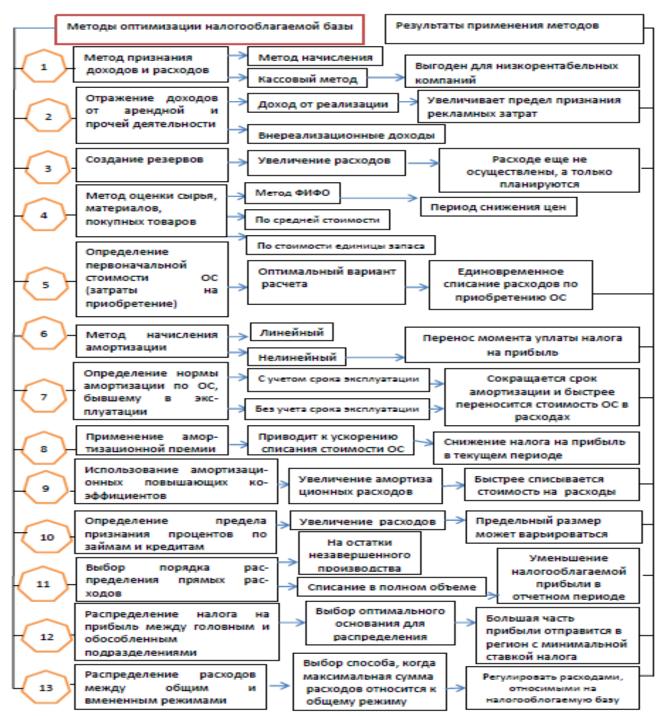


Рисунок 1. Методы оптимизации налоговой базы и результаты их применения

Элементы механизма оптимизации налоговой базы по налогу на прибыль для российских предприятий, включающий схему расчета налога на прибыль и систематизацию методов оптимизации налоговой базы по ее компонентам представлена на рис. 2.

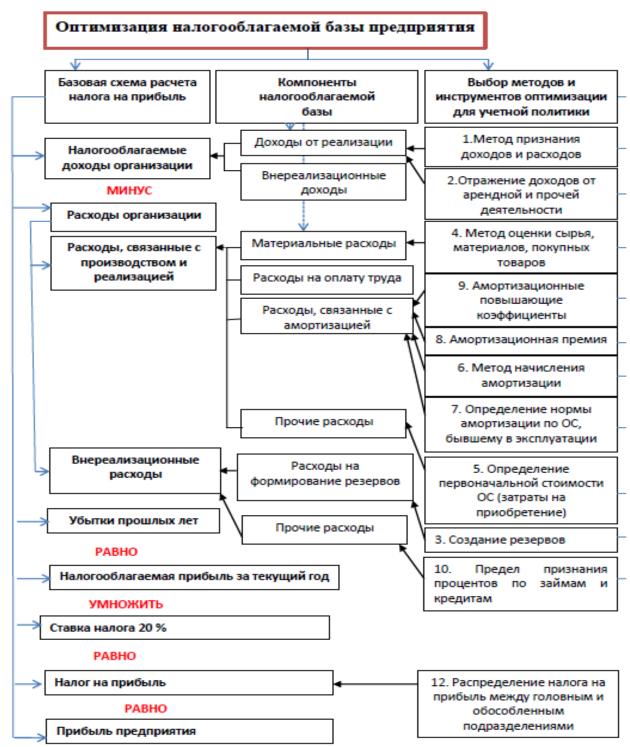


Рисунок 2. Оптимизация налогооблагаемой базы предприятия

Компоненты, входящие в формирование налоговой базы организации, возникают в результате взаимодействия организации с ее контрагентами, которые, в свою очередь, оказывают на формирование налоговой базы как положительное влияние, уменьшая ее так и отрицательное, увеличивая.

Поэтому выбор оптимальных контрагентов в первую очередь влияет на экономическую безопасность организации, а также и на оптимизацию налогооблагаемой прибыли.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что при взаимодействии организации с контрагентами наиболее актуальной можно считать использование морфологической матрицы для решения проблем, возникающих в целях налогообложения прибыли. Предлагаемый подход обосновывает необходимость использования факторного анализа количественных и качествен-

ных экономических показателей, включаемых в налоговую базу [3]. Считаем, что предлагаемый подход позволит исследовать все угрозы и риски организации, проанализировать текущую ситуацию и возможные альтернативы, опираясь на актуальные данные экономического анализа, используемые в процессе налогообложении организации. Прежде всего, хозяйствующие субъекты заинтересованы в объективной полноценной оценке угроз и рисков, связанных с их взаимодействием.

В то же время расчетным интегральным показателем эффективности коммерческой организации может служить показатель рентабельности активов. Это объясняется тем, что в процессе взаимодействия самостоятельные организации заинтересованы в получении максимальной прибыль. В свою очередь, прибыль, включаемая в себестоимость продукции, увеличение объемов выпуска, качество, ассортимент и прочие составляющие в абсолютном выражении не обладают свойством совокупного эффекта взаимодействия. Этот совокупный эффект, на наш взгляд, выражается исключительно в показателе рентабельности деятельности организации. Поэтому в процессе оценки экономической эффективности считаем возможным и необходимым использование морфологического подхода при проведении анализа рентабельности активов организаций [4], представленного в таблице 1.

Таблица 1. Морфологического подхода при проведении анализа рентабельности активов организации

1713	ации				
	П	<u>P</u>	<u>P</u>	<u>P</u>	
		K	S	N	
	N	N	N		N
		\overline{K}	\overline{S}		\overline{P}
	S	S		S	S
		\overline{K}		\overline{N}	\overline{P}
	K		K	K	K
			\overline{S}	\overline{N}	\overline{P}

Р- прибыль;

N- объем продукции;

S- себестоимость;

К- капитал;

 $\frac{P}{V}$ -рентабельность активов (применения ресурсов);

 $\frac{P}{S}$ - рентабельность потребления ресурсов;

 $\frac{N}{K}$ - отдача активов (коэффициент деловой активности);

 $\frac{N}{S}$ - отдача потребляемых ресурсов.

Следует отметить, что в процессе расчетов используется исключительно верхняя часть матрицы.

Из матрицы следует, что показатель рентабельности активов будет определяться наиболее информационными придиагональными показателями:

$$\frac{P}{K} = \frac{P}{N} \times \frac{N}{S} \times \frac{S}{K} \,, \tag{1}$$
 где $\frac{P}{K}$ -рентабельность активов;
$$\frac{P}{N}$$
-прибыльность (рентабельность) продаж;
$$\frac{N}{S} \times \frac{S}{K} = \frac{N}{K}$$
-коэффициент деловой активности (общая капиталоотдача) (отдача активов).

Морфологическая матрица элементов по трем субъектам взаимодействия принимает вид, представленный на рисунке 3.

47

P	$\frac{P}{K''}$	$\frac{P}{S''}$	$\frac{P}{N''}$	$\frac{P}{P''}$	$\frac{P}{K'}$	$\frac{P}{S'}$	$\frac{P}{N'}$	$\frac{P}{P'}$	$\frac{P}{K}$	$\frac{P}{S}$	$\frac{P}{N}$
N	$\frac{N}{K''}$	$\frac{N}{S''}$	$\frac{N}{N''}$	$\frac{N}{P''}$	$\frac{N}{K'}$	$\frac{N}{S'}$	$\frac{N}{N'}$	$\frac{N}{P'}$	$\frac{N}{K}$	$\frac{N}{S}$	
S	$\frac{S}{K''}$	$\frac{S}{S''}$	$\frac{S}{N''}$	$\frac{S}{P''}$	$\frac{S}{K'}$	$\frac{S}{S'}$	$\frac{S}{N'}$	$\frac{S}{P'}$	$\frac{S}{K}$		•
K	$\frac{K}{K''}$	$\frac{K}{S''}$	$\frac{K}{N''}$	$\frac{K}{P''}$	$\frac{K}{K'}$	$\frac{K}{S'}$	$\frac{K}{N'}$	$\frac{K}{P'}$		_	
P'	$\frac{P'}{K''}$	$\frac{P'}{S''}$	$\frac{P'}{N''}$	$\frac{P'}{P''}$	$\frac{P'}{K'}$	$\frac{P'}{S'}$	$\frac{P'}{N'}$		-		
N'	$\frac{N'}{K''}$	$\frac{N'}{S''}$	$\frac{N'}{N''}$	$\frac{N'}{P''}$	$\frac{N'}{K'}$	$\frac{N'}{S'}$		1			
S'	$\frac{S'}{K''}$	$\frac{S'}{S''}$	$\frac{S'}{N''}$	$\frac{S'}{P''}$	$\frac{S'}{K'}$		1				
K'	$\frac{K'}{K''}$	$\frac{K'}{S''}$	$\frac{K'}{N''}$	$\frac{K'}{P''}$		•					
P"	$\frac{P''}{K''}$	$\frac{P''}{S''}$	$\frac{P''}{N''}$		1						
N"	$\frac{N''}{K''}$	$\frac{N''}{S''}$		I							
S"	$\frac{S''}{K''}$		1								
K"		I									

Рисунок 3 – Морфологическая матрица элементов по трем субъектам взаимодействия

 $P.\,P'.\,P''$ — прибыль субъектов взаимодействия $N.\,N'.\,N''$ — объем субъектов взаимодействия

S.S'.S'' -себестоимость продукции субъектов взаимодействия

K.K'.K'' – капитал субъектов взаимодействия

Взаимодействие показателей представлено в косоугольной части морфологической матрицы. Таким образом, факторная модель прибыли первой организации представлена в формуле 2:

$$P = K'' \times \frac{P}{K''} \tag{2}$$

Угловой элемент морфологической матрицы содержит обобщающий качественный показатель. Предлагаемая морфологическая модель предполагает использование содержательных придиоганальных элементов (формула 3):

$$\frac{P}{K''} = \frac{P}{N} \times \frac{N}{S} \times \frac{S}{K} \times \frac{K}{P'} \times \frac{P'}{N'} \times \frac{N'}{S'} \times \frac{S'}{K'} \times \frac{P''}{P''} \times \frac{P''}{N''} \times \frac{N''}{S''} \times \frac{S''}{K''};$$
 либо
$$\frac{P}{K''} = \frac{P}{K} \times \frac{K}{P''} \times \frac{P'}{K'} \times \frac{P''}{R''} \times \frac{P''}{K''};$$
 где
$$\frac{P}{K''} = \lambda \text{-рентабельность активов 1-го предприятия}$$

$$\dfrac{P'}{K'}=\lambda'$$
 -рентабельность активов 2-го предприятия $\dfrac{P''}{K''}=\lambda''$ -рентабельность активов 3-го предприятия. $\dfrac{K}{P'}=\beta$ -показатель взаимодействия 1-го и 2-го предприятия $\dfrac{K'}{P''}=\alpha$ -показатель взаимодействия 2-го и 3-го предприятия

Отсюда факторная морфологическая модель прибыли первой организации может иметь следующий вид (формула 4):

$$P = K'' \times \lambda \times \beta \times \lambda' \times \alpha \times \lambda'' \tag{4}$$

Используемый подход предопределяет возможность оценки эффективности для каждого взаимодействующего хозяйствующего субъекта посредством факторного анализа экономических показателей, включаемых в налогооблагаемую базу организации по налогу на прибыль.

Литература, источники

- 1. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 241-ФЗ) // «Консультант Плюс».
- 2. Бобринев Р.В., Гулиева Натаван Б. К. Принципы налоговой оптимизации // Вестник КемГУ. 2014. №4 (60).
- 3. Будмахалгаев Л.Ц. Модель интегрированной учетно-информационной системы обеспечения экономической безопасности организации / Л.Ц. Будмахалгаев, Е.В. Дельдюгинова // Вестник КалмГУ. 2014. № 1 (21).
- 4. Макеев В.А., Мамаев Э.А. Морфологический подход и матричные модели в решении экономических проблем бизнеса // Ростов-на-Дону, Вестник РГУПС, №3, 2006.

МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 651.012.12

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТООБОРОТА КАК СПОСОБА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2019 г. А.В. Карпова, А.Н. Сетраков

Волгодонский филиал Ростовского юридического института МВД РФ 347360, г. Волгодонск, ул. Степная, 40

Volgodonsk Branch of the Rostov Law Institute of RF Interior Ministry 40, Stepnaya str., Volgodonsk, 347360

В ресурсном обеспечении современного общества важнейшую роль играет именно информация. Непрерывная работа с документами составляет огромный комплекс направлений, без которых могут возникнуть некоторые трудности с потоком документов, поиском требуемого документа, наведению по нему справок, а также контролю его исполнения или обеспечения сохранности. Не следует забывать, что документация — это лицо организации. Несоответствие утвержденным правилам, стандартам оформления отрицательно повлияет на репутацию организации в глазах деловых партнеров, что может привести к разрыву деловых отношений.

Ключевые слова: документооборот, документопоток, этапы документооборота, контроль.

In the resource provision of modern society, information plays a crucial role. Continuous work with documents constitutes a huge range of directions, without which some difficulties may arise with the flow of documents, searching for the required document, making inquiries about it, as well as monitoring its execution or ensuring safety. Do not forget that documentation is the face of the organization. Inconsistency with the approved rules and design standards will adversely affect the organization's reputation in the eyes of business partners, which may lead to the severance of business relations.

Keywords: document flow, document flow, stages of document circulation, control.

Преобразования российского общества в последние десятилетия в сфере экономики, политики, права повлияли на изменение отношения к документу. В настоящий момент документ выступает в качестве доказательства совершения какого-либо факта, представляет собой источник информации, весомый фактор принятия решения для получения прибыли в условиях конкурентной рыночной экономики. Документ является неотъемлемым структурным элементом всех хозяйственных операций, происходящих в организации, его значение сложно переоценить. Деятельность любой организации основана на сведениях, отраженных в документах. Так, например, управление организацией основано на непрерывном процессе воспроизводства многих видов административных документов, способствующих решению задач планирования, финансирования, кредитования, бухгалтерского учета и отчетности, оперативного управления, кадрового обеспечения деятельности предприятия. Документ является фундаментом в процессе принятия управленческого решения, фиксирует их, а также подтверждает факт их исполнения. Следствием неэффективного документооборота является фактическая неуправляемость, так как управленческие решения, в частности, получают свое отражение в документах различного уровня, а в целом управление организацией основано на перемещении документов и связанных с ними поручений и отчетов.

Таким образом, осознание важности вопроса современного эффективного документирования управленческой деятельности необходимо не только для специалистов, чья деятельность связана с документацией, а именно работников современной делопроизводственной службы, но и для руководства организации различного уровня и профиля, это позволит осуществлять деятельность без конфликтов с институтом государства и коллективом организации.

«Документооборот – это движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки» [1]. Правовое обеспечение документооборота в целом включает в себя весь спектр нормативных, организационных документов. Именно они определяют порядок работы аппарата управления, а соблюдение их требований влияет на организацию эффективной управленческой деятельности в целом, и на достижение высокой исполнительской дисциплины в частности.

Развитие документооборота тесно связано с формированием структуры управления и является своеобразным отражением организационной структуры аппарата управления, а также распределения характера обязанностей между его составными частями.

Специфическими особенностями документооборота являются, во-первых, маршрут движения, включающего этапы движения документа с момента создания черновика (или от получения) до подшивки в дело, во-вторых, время на прохождение документа по этому маршруту. С учетом этих характеристик следует сформировать основное правило организации документооборота - прохождение документа должно осуществляться наиболее коротким и прямым маршрутом с наименьшими временными затратами. В дополнение к обозначенному, следует отметить, что для улучшения документационного обеспечения аппарата организации движение документов должно быть основано на выполнении следующих правил:

- É сокращение пунктов прохождения документа или максимальное ограничение возвратных движений документов;
- $\acute{\mathrm{E}}$ соблюдение единообразия в порядке прохождения и процессах обработки основных категорий документов.

Структурными составляющими документооборота являются документопотоки. Под документопотоком понимается совокупность документов одного вида или назначения, имеющих единый маршрут [1]. Документопотоки классифицируют по признакам «направление» и «отношение к управленческому объекту».

По направлению можно выделить горизонтальные потоки, отражающие связь организаций одного уровня управления, и вертикальные (восходящие и нисходящие), отражающие связь организаций различных уровней. Восходящие потоки — это входные документы, которые вышестоящая организация получает от подчиненных организаций. Нисходящие потоки — это документы, которые вышестоящие органы власти и управления направляют подчиненным организациям.

По отношению к управленческому объекту выделяют входящий, исходящий и внутренний документопотоки. Входящий документопоток представляет собой исходную, первичную информацию для управления и включает в себя: документы вышестоящих органов управления, документы других организаций, обращения граждан, запросы. Исходящий документопоток объединяет в себе документы, создаваемые в определенной организации и отправляемые за ее пределы. Потребностью в создании исходящего документа является необходимость в формировании ответа на поступившие письменные или устные запросы. Мотивы создания исходящих документов отталкиваются от направлений деятельности организации и ее информационных запросов. Внутренний документопоток иллюстрируется документами, созданными и используемыми субъектами организации, которые, более того, не покидают ее пределов. Функционирование внутреннего потока предназначено для обеспечения решения управленческих задач в пределах одного учреждения, организации.

Кроме классификации по документопотокам документооборот можно типизировать по используемому материальному носителю на четыре вида: бумажный документооборот, бумажный документооборот с использованием автономных ПК, смешанный документооборот и безбумажный документооборот [2, с. 19].

Бумажный документооборот означает, что все этапы документ проходит в бумажной форме. Некоторые организации, несмотря на некоторые существенные недостатки: затрудненное редактирование, неудобство в поиске документов, сложность доступа к большим объемам информации, до сих пор предпочитают традиционный бумажный документооборот. До недавнего времени данный вид документооборота был единственным. Возможности совершенствования документооборота на основе бумажных технологий ограничены [3, с. 5], связана эта ситуация с увеличением количества документов и интенсивностью их перемещения. В связи с этим совершенствование документооборота, основанного на бумажной технологии, не рационально.

С появлением компьютеров положено начало бумажному документообороту с использованием автономных персональных компьютеров, которые в данном типе документооборота используются лишь с целью подготовки и регистрации документов. Собственно, в этот период возникает понятие электронного документа — «документ, созданный с помощью средств компьютерной обработки информации, который может быть подписан электронной подписью и сохранен на машинном носителе в виде файла соответствующего формата» [4, с. 65]. Процессы передачи, согласования и утверждения документов на этой стадии осуществляются в бумажном виде.

Суть смешанного документооборота состоит в том, что компьютеры, объединенные в сеть, используются для подготовки передачи и хранения документов, но юридической силы документ в электронной форме не имеет, необходимо подтверждение в бумажном виде. Поэтому процессы согласования и утверждения финансовых и юридических документов осуществляются в бумажном виде. Основной потенциал оптимизации и дальнейшего развития и совершенствования документооборота представлен информационным технологиям.

Слабые стороны бумажного документооборота устраняются с введением систем электронного документооборота. Особое значение в целях ликвидации вышеперечисленных недостатков это имеет для организаций, где количественный состав документов, а также их сложность ведения велики. Безбумажный документооборот подразумевает выполнение всех операций с документами исключительно в электронном виде, с подтверждением электронно-цифровой подписью, обеспечивающей юридическую силу документа. Новое определение получила категория электронного документооборота - совокупность автоматизированных процессов по работе с документами, представленными в электронном виде, с реализацией концепции безбумажного делопроизводства [4, с. 65]. Внедрение автоматизированных систем документооборота позволит организации открыть новые горизонты, опередить в развитии своих конкурентов, повысить эффективность деятельности, сократить временные и материальные ресурсы. Решения будут приниматься более обоснованные, поскольку при подготовке решений руководители располагают полной и достоверной управленческой информацией. Возможно использование дополнительных преимуществ систем электронного документооборота перед традиционной (бумажной) системой, а именно, руководителю предоставляются эффективные средства, позволяющие структурно анализировать работу подчиненных с документами и оценивать эффективность их деятельности. Для того, чтобы отследить корреляцию общения сотрудников с клиентами, достаточно поднять историю редактирования документа, более того, существует возможность воспроизводить электронные копии документов. Беспрерывность деятельности организации обеспечивает возможность организации удаленного доступа. Снижается зависимость от персонала как носителя технологических знаний по оформлению и учету документов, поскольку основная часть рутинных процедур по обработке электронных документов выполняется автоматически. При использовании системы электронного документооборота необходимо учитывать специфику организации, осуществлять выбор программного обеспечения в соответствии с целями организации. Обращать внимание на своевременное качественное повышение квалификации сотрудников при работе в системе электронного документооборота.

Схемы движения документопотоков различных категорий разрабатываются в каждой организации и утверждаются приложением к инструкции по делопроизводству. Движение документов должно быть основано на управляемости, регламентируемой технологической схемой движения документов по установленным пунктам обработки. Скорость перемещения между пунктами, оперативное выполнение операций с документами указывают на степень совершенства технологической схемы. Без необходимой организации указанной деятельности могут появиться некоторые трудности с потоком документов, поиском требуемого документа, наведению по нему справок, а также контролю его исполнения или обеспечения сохранности. Необходимо отметить существование достаточного количества нормативно-методических документов, законодательных актов, направленных на корректную организацию документооборота и делопроизводства в целом, хотя при работе с документами можно часто встретить их неверное оформление, хранение, согласование, что в итоге приводит к многочисленным ошибкам.

При установлении требований к организации документооборота необходимо ориентироваться на следующие принципы:

- операции по приему и отправке документов должны осуществляться централизовано;
- документы, имеющие одинаковый маршрут, должны быть распределены на документопотоки;
- предварительное рассмотрение поступающих документов организация должно быть тщательно организовано;
 - возвратные движения документа должны быть исключены;
 - регистрация документов должна осуществляться однократно;
 - необоснованные согласования проектов документов должны быть устранены;
- операции по обработке, рассмотрению и согласованию документов должны быть строго регламентированы;
- техническое оснащение делопроизводства должно соответствовать современным требованиям;
- целесообразность всех делопроизводственных операций (каждая работа с документами должна быть необходима для предприятия, оправдана конкретной целью) [5].

В зависимости от источника происхождения самих документов, будут зависеть этапы обработки, которые они пройдут. Каждый документопоток имеет свой порядок работы с документами, требующий выполнения определенных функций.

Можно систематизировать информацию по этапам документооборота в зависимости от категории документопотока. (Таблица 1)

Таблица 1. Этапы документооборота для всех категорий документопотоков.

Документопоток	Этапы документооборота
Для входящих документов	• Прием и первичная обработка;
	• Предварительное рассмотрение делопроизводителем;
	• Регистрация;
	• Рассмотрение руководством организации и направление на исполнение;
	• Обработка, исполнение, подготовка отчетов;
	• Контроль исполнения.
Для исходящих документов	• Разработка, оформление;
	• Регистрация;
	• Отправка.
Для внутренних документов	• Разработка, оформление;
	• Регистрация;
	• Обработка, исполнение, подготовка отчетов;
	• Контроль исполнения.
Для документов всех видов	• Учет и анализ объемов документооборота;
документопотоков	• Хранение.

Для более детального рассмотрения выделим в технологической цепочке обработки и движения документов некоторые основные общие этапы.

- 1. Прием и первичная обработка поступающих в организацию документов включает в себя операции по приему документов, прибывающих по различным каналам связи. Важная характерная особенность – централизация, цель которой сокращение сроков поступления документов исполнителям, механизация первоначальной обработки документов, ведение учета затрат по обработке документов, фиксация объема документооборота. Прием и отправка электронных документов осуществляется делопроизводственной службой, при их получении следует проверить подлинность электронной цифровой подписи. Если документ поступил по почте, в первую очередь обращают внимание на адрес доставки документов и получателя. Обращается внимание на целостность упаковки, сохранность печатей, комплектность и сохранность вложений. Документы, полученные по факсу, проверяются на соответствие количеству страниц, указанных на документе. Нетипичные исключительные ситуации при обнаружении некомплектности документа, повреждении документа или конверта (упаковки), наличия на конверте (упаковке) отметки о конфиденциальности, а также пометок «Лично», «Срочно», «Оперативно», фиксируются в инструкции по делопроизводству. Также в данной инструкции рекомендуется приводить в приложении перечень документов, которые не подлежат регистрации. Этап первичной обработки документов завершается их сортировкой на регистрируемые и нерегистрируемые. В процессе обработки документов при их поступлении в организацию выделяют первичные потоки документов в адрес руководства организации, руководства структурных подразделений, исполнителей.
- 2. Далее следует этап предварительного рассмотрения, в процессе осуществления которого устанавливается дальнейший маршрут движения документа. На этом этапе определяется, какие документы должны передаваться на рассмотрение руководства, а какие непосредственно в структурные подразделения и ответственным исполнителям. Оценка содержания документа секретарем (помощником), руководителем, начальником или ведущим специалистом службы делопроизводства является объективным фактором при решении вопроса об исполнении документа. Отобранные документы представляются руководителю учреждения для просмотра и вынесения резолюции. Резолюция обладает основными характеристиками: краткость, указание на исполнение, срок исполнения (если он не указан в документе), подпись и дата. Обязательно должна быть адресность резолюции, в которой в зависимости от количества исполнителей документа, указывается одна или несколько фамилий, первой ставится фамилия ответственного исполнителя.
- 3. На этапе регистрации документов документу присваивается регистрационный номер, и вносятся данные о документе в регистрационно-учетную форму. Регистрация включает в себя краткое описание документа или запись основных данных о документе, а также присвоение документу уникального идентификатора, предусмотренного внутри определенной системы управления документами. Регистрация позволяет найти сведения о документе и сам документ, что необходимо для ведения справочной работы. Важность этапа регистрации состоит в том, что документы приобретают юридическую силу только после регистрации. При любой форме регистрации (централизованной, децентрализованной или смешанной) должен соблюдаться основной принцип однократность, то есть информация о документе фиксируется в регистрационной форме лишь один раз. Входящие документы регистрируются в день поступления, исходящие и внутренние в день подписания.
- 4. Контроль за исполнением документов и принятых решений также является важной составной частью управленческого процесса и важнейшей технологической операцией делопроизводства, он

проводится планомерно, постоянно и открыто. На контроль ставятся все документы, требующие исполнения, принятия дополнительного решения, выполнения каких-либо действий или подготовки ответного документа. Различают два направления контрольной деятельности:

- Контроль исполнения документов по существу поставленных в них вопросов, который осуществляют руководители всех рангов. Специалист, которому поручено исполнение документа, несет ответственность в рамках своих должностных обязанностей за правильность и своевременность решения вопросов. За содержание документа, выходящего за пределы организации, ответственность несет должностное лицо, подписавшее его, как правило, руководитель;
- Контроль сроков исполнения документов. Документы с индивидуальными сроками исполнения ставятся на контроль после рассмотрения их руководителем, который в своей резолюции определяет конкретный срок исполнения. Сроки контроля могут быть установлены в регламентирующих документах. Подобные сроки касаются документов, которые несут в себе типовую информацию.
- 5. Этап организации информационно-справочной работы предполагает наличие баз данных о документах организации, что позволяет всем должностным лицам, работникам делопроизводственной службы быстро и в любое время получить информацию о документах, определить, в каких документах содержатся требуемые сведения, найти нужную документацию. Для этого в организациях используются информационно-поисковые системы ручного типа, механизированные и автоматизированные.
- 6. Исполнение документов, их составление, согласование, оформление могут быть реализованы в различных формах. Ряд документов содержит указания, инструкции, просьбы по выполнению какихлибо действий. Их исполнением будет являться конкретная деятельность специалиста (организация мероприятий, проведение переговоров, консультации по вопросам, определенным поступившим документом). Наибольшее внимание уделяется документам, которые требуют ответа. Их исполнение заключается в подготовке ответного (исходящего) документа. Электронные сообщения, посылаемые по электронной почте, исполняются аналогично документам на бумажных носителях. Таким образом, исполнитель в своей работе по подготовке документов обязан: подготовить проект документа; его оформить и согласовать (завизировать); подписать (утвердить), возможно, заверить документ оттиском печати; зарегистрировать; отправить из организации. Процессы подготовка и оформления внутренних документов идентичен процессам подготовки и оформления исходящих документов.
- 7. Этап отправки документов из организации осуществляется централизованно экспедицией, должностным лицом делопроизводственной службы или секретарем. Документы от исполнителей с целью дальнейшей отправки принимаются с условием должного оформления, подписания, регистрации, отметки о категории отправления. Отправка документов осуществляется в день их регистрации или на следующий рабочий день. Нарушение указанной последовательности может привести не только к потере документом юридической силы, но и нанесению экономического ущерба. Оперативность и эффективность работы находится в прямой зависимости от четкой функциональной организации документационного процесса. Исполнение документов должно быть качественным и своевременным, иначе информация потеряет свою актуальность, а, следовательно, станет бесполезной.

Весомым внутренних фактором, влияющим на эффективность, является слабая исполнительская дисциплина, как начальников, так и подчиненных, она к тому же является общей характерной чертой всей российской системы организации документооборота. При задержке исполнения документа ответственным исполнителем без необходимой на то причины, в ситуации зависимости оказывается руководитель и в целом вся организация. И, наоборот, успешно действующая система документооборота говорит о благополучии данного предприятия и его руководства. Ассоциируется с полной управляемостью подчиненных руководству аппарата, их компетентностью, солидарностью и дисциплинированностью. Организация правильного документооборота способна стать ключом решения проблемы, способна обеспечить бесперебойность, слаженность в работе всего коллектива, избавить предприятие от нерационального расходования средств и времени.

Литература, источники

- 1. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 г. № 1185-ст Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».
- 2. Соколова Д.Ю. Проблемы и перспективы состояния современного документооборота // Перспективы развития информационных технологий. 2016. № 28. С. 17-21.
- 3. Каширина Е.И. Анализ документооборота // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 129. С. 326-336.
 - 4. Шевченко С.А. Документооборот. ВолгГТУ. Волгоград, 2018. 76 с.
- 5. Приказ Росархива от 23.12.2009 №76 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти».

6. Бородин М.В. О терминах и принципах в сфере электронного документооборота // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2 (63). С. 102-109.

УДК 338:61 338:48

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АНАЛИТИЧЕСКОЙ КОМПОНЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ МЕДИЦИНСКОГО КУРОРТНОГО ТУРИЗМА

© 2019 г. Н.А. Савельева¹, О.Г. Коваленкова², Ю.Н. Шафиева²

¹Сочинский государственный университет 354000, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26a

Sochi State University Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000

²Донской государственный технический университет 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1

Don State Technical University 1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000

В статье представлены данные анализа сферы медицинского курортного туризма Краснодарского края. Обозначены основные проблемы развития данной сферы в регионе: высокая степень износа материально-технической базы, слабое развитие услуг реабилитации, недостаток финансовых ресурсов в целом в системе здравоохранения и в сфере медицинского курортного туризма, недостаточное маркетинговое сопровождение медицинского курортного туризма, недостаток врачебных кадров в данной сфере, низкий уровень сервиса, слабое продвижение услуг медицинского курортного туризма на зарубежные рынки.

Ключевые слова: медицинский курортный туризм, санаторно-курортные организации, реабилитация, рынок санаторно-курортных услуг.

The article presents the data of the analysis of sphere of medical resort tourism of Krasnodar territory. Outlines the basic problems of development of the given sphere in region: high degree of deterioration of material base, a poor development of services of rehabilitation, a lack of financial resources as a whole in the system of public health services and in the sphere of medical resort tourism, insufficient marketing support for medical resort tourism, a lack of medical personnel, a low level of service, a weak promotion of services of medical resort tourism onto foreign markets.

Keywords: medical resort tourism, sanatorium organisations, rehabilitation, market of sanatorium services.

Медицинский туризм является одним из наиболее динамично развивающихся сегментов мирового туристского рынка. Рынок медицинского туризма состоит из двух основных сегментов — медицинский клинический туризм и медицинский курортный туризм (рынок санаторно-курортных услуг).

Темпы роста медицинского туризма опережают среднемировые темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП). Так, в 2017 году темп прироста ВВП в мире составил 3,5 %, в то время, как сегмент рынка медицинского туризма вырос на 4 % (данные Euromonitor International) [1]. Совокупные доходы медицинского клинического туризма в мире по данным 2017 года составили 15 миллиардов долларов, а оздоровительного (в том числе медицинского курортного туризма) – 40 миллиардов долларов [1]. По прогнозу Euromonitor International к 2022 году рост мировых доходов от медицинского клинического и оздоровительного туризма произойдет на треть [1].

В Российской Федерации медицинский туризм отстает от мировых тенденций развития. Отечественный рынок медицинского туризма в настоящее время достаточно мал по объему и отстает по привлекательности. Удельный вес России в общемировых объемах рынка медицинского туризма составляет порядка 0,4 % [2], что крайне мало для страны, обладающей высоким потенциалом развития данной сферы экономики. Для сравнения Белоруссия активно развивает сферу медицинского туризма. За период 2010-2016 гг. экспорт услуг медицинского туризма Белоруссии увеличился с 9 до 35 миллионов долларов [2].

В сфере медицинского туризма официальная статистика пока не ведется [1]. По данным Министерства здравоохранения России в 2016 году в стране получили лечение 66 тысяч иностранных туристов. Доходы составили 1,5 миллиарда рублей. По материалам Российской ассоциации медицинского

туризма за 2017 год Россия приняла 110 тысяч иностранных туристов в сфере медицинского клинического туризма [1].

Внутренний медицинский туризм в Российской Федерации развивается более активно. Традиционно центрами медицинского клинического туризма являются Москва и Санкт-Петербург. Сюда приезжают за лечением, которое требует высокой квалификации врачей и использования сложных и уникальных медицинских технологий. Медицинский туризм в регионы страны обусловлен более низкими ценами на медицинские услуги.

В Российской Федерации традиционно более развит внутренний медицинский курортный туризм. В сегменте медицинского курортного туризма в 2017 году число внутренних туристов составило порядка 8-9 миллионов человек по оценкам Ассоциации оздоровительного туризма [1].

Предметом исследования в настоящей статье стала аналитическая компонента системы управления сферой медицинского курортного туризма и, в частности, выполнен анализ развития данной сферы в региональном разрезе – на примере Краснодарского края.

В статье представлены данные анализа функционирования сферы услуг медицинского курортного туризма Краснодарского края, выполненного на основе статистических данных за 2013-2017 гг. При этом были использованы методы экономического анализа, статистические методы, логический анализ, графический метод.

В таблице 1 показаны доходы от реализации лечебно-оздоровительных услуг медицинского курортного туризма в структуре общих доходов коллективных средств размещения Краснодарского края.

Таблица 1. Структура доходов коллективных средств размещения Краснодарского края (составлено по материалам [4])

Показатель	2013	2014	2015	2016
Доходы от оказания услуг, млн.руб.	35689,7	48145,5	54521,9	75958,4
из них:				
реализация номеров, млн.руб.	5917,4	12992,3	13952,8	26449,6
доля, %	16,58	26,99	25,59	34,82
продажа путевок, курсовок, млн.руб.	25058,6	28111,8	31602,8	38177,9
доля, %	70,21	58,39	57,96	50,26
реализация дополнительных услуг, млн.руб.	4713,7	7041,5	8966,3	11330,9
доля, %	13,21	14,63	16,45	14,92
в том числе:				
экскурсии, млн.руб.	42,4	37,1	64,4	80,3
доля, %	0,12	0,08	0,12	0,11
лечебно-оздоровительные услуги, млн.руб.	896,2	998,8	1279,4	1621,1
доля, %	2,51	2,07	2,35	2,13
услуги питания, млн.руб.	1920	3705,6	4767,2	5755,4
доля, %	5,38	7,70	8,74	7,58
услуги торговли, млн.руб.	139	193,7	224,1	230,4
доля, %	0,39	0,40	0,41	0,30
услуги сферы бытового обслуживания, млн.руб.	538,9	403,6	441,5	603,2
доля, %	1,51	0,84	0,81	0,79

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что лечебно-оздоровительные услуги составляют небольшую долю в структуре доходов коллективных средств размещения Краснодарского края. Максимальное значение данного показателя отмечалось в 2013 году - 2,51 %, минимальное в 2014 году - 2,07 %. К концу анализируемого периода (2016 год) значение данного показателя составило 2,13%. В 2016 году доходы от лечебно-оздоровительных услуг составили 14,31% в структуре доходов от дополнительных услуг коллективных средств размещения. Несмотря на снижение удельного веса лечебно-оздоровительных услуг в структуре доходов коллективных средств региона, в абсолютной сумме величина доходов за период 2013-2016 гг. выросла почти вдвое — на 80,9 %.

На рисунке 1 показана доля санаторно-курортных организаций в общем числе коллективных средств размещения и специализированных средств размещения по данным 2017 года.



Рис. 1. Доля санаторно-курортных организаций в общем числе коллективных средств размещения и специализированных средств размещения Краснодарского края по данным 2017 года (составлено по материалам [4])

Санаторно-курортные организации составляют четверть специализированных средств размещения Краснодарского края. Их доля в 2017 году составила 25%. В структуре коллективных средств в целом доля санаторно-курортных организаций небольшая $-4,1\,\%$ в 2017 году, что во многом объясняется достаточно большим размером санаторно-курортных организаций по сравнению с другими средствами размещения. Если на рынке гостиничных услуг функционирует множество микропредприятий, то в сфере медицинского курортного туризма таких организаций нет.

На рисунке 2 показана динамика количества койко-мест в организациях санаторно-курортного комплекса Краснодарского края за период 2013-2017 гг.

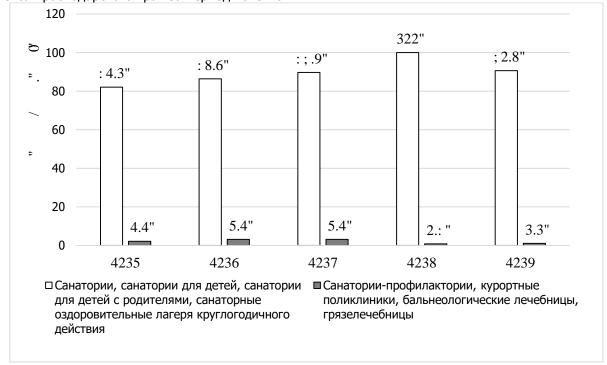


Рис. 2. Динамика количества койко-мест в организациях санаторно-курортного комплекса Краснодарского края за период 2013-2017 гг.

Из рисунка 2 видно, что совокупная мощность санаторно-курортных организаций, выраженная показателем количества койко-мест, имеет положительную динамику. Небольшое снижение произо-

шло только в 2017 году. Максимальное количество отмечалось в 2016 году — 100 тысяч койко-мест. К концу рассматриваемого периода данный показатель составил 90,6 тысяч койко-мест.

Мощность организаций специализированной инфраструктуры санаторно-курортного комплекса Краснодарского края — курортные поликлиники, бальнеологические лечебницы, грязелечебницы, санатории-профилактории, имеет устойчивую тенденцию к уменьшению. Исключение составил только 2014 год, когда отмечался рост мощности, выраженной в количестве койко-мест, на 45,5%. За рассматриваемый период мощность организаций специализированной инфраструктуры сократилась в 2 раза, что отрицательно сказывается в целом на развитии санаторно-курортного комплекса поскольку данные объекты являются поставщиками природных медицинских ресурсов для санаторно-курортных организаций края.

В таблице 2 представлены показатели номерного фонда санаторно-курортных организаций Краснодарского края по сравнению с другими организациями специализированных средств размещения по данным на 2017 год.

Таблица 2. Показатели номерного фонда санаторно-курортных организаций Краснодарского края по данным на 2017 год (составлено по материалам [4])

пражно данных на 2		(составлено по материалам [4]) Из них:					
Показатели	Всего	Санатории	Прочие ор- ганизации	Организации – туристские базы			
Количество организаций	753	189	525	39			
Удельный вес, %	100,00	25,10	69,72	5,18			
Количество номеров	75205	38530	35394	1281			
Удельный вес, %	100,00	51,23	47,06	1,70			
в том числе:							
в организациях высшей категории	7055	4382	2623	50			
Удельный вес, %	100,00	62,11	37,18	0,71			
Количество койко-мест	181848	91693	87011	3144			
Удельный вес, %	100,00	50,42	47,85	1,73			
Количество круглогодичных койко-мест	89357	69049	19502	806			
Удельный вес, %	100,00	77,27	21,82	0,90			
Уровень использования койко-мест	0,34	0,45	0,22	0,11			

В 2017 году в Краснодарском крае в сфере медицинского курортного туризма функционировало 189 санаторно-курортных организаций, что составило 25,1% в структуре специализированных средств размещения. В то же время по количеству номеров доля санаторно-курортных организаций в 2017 году составила чуть более половины - 51,23 %, по количеству номеров высшей категории – 62,11 %, а по количеству койко-мест – 50,42 %, что свидетельствует о том, что санаторно-курортные организации в среднем имеют существенно больший размер и оснащенность по сравнению с другими специализированными средствами размещения, особенно в части размещения высшей категории. Санаторно-курортные организации в подавляющем большинстве работают круглогодично – 77,27 % организаций функционируют круглый год. Несмотря на высокую долю круглогодичных санаторно-курортных организаций, уровень использования койко-мест в санаториях составляет менее 50 % - 0,45 (или 45 %). Это довольно низкое значение. В то же время по уровню использования производственной мощности санаторно-курортные организации более чем вдвое превосходят организациитуристические базы и в 4 раза превосходят прочие организации специализированной инфраструктуры.

На рисунке 3 представлено распределение санаторно-курортных организаций Краснодарского края по формам собственности.

В Краснодарском крае подавляющее большинство санаторно-курортных организаций являются российской формы собственности — по данным 2017 года 182 организации, или 96,3 %. В регионе функционируют только 4 иностранные организации или 2,12 % и 3 совместные организации, или 1,59 %.

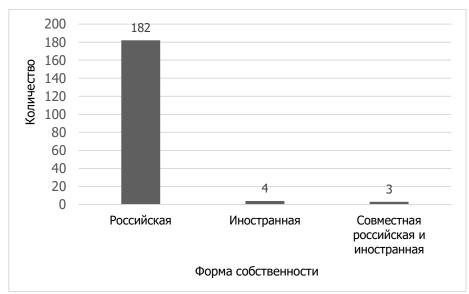


Рис. 3. Распределение санаторно-курортных организаций Краснодарского края по формам собственности (2017 год) (составлено по материалам [4])

На рисунке 4 представлено число размещенных лиц в санаторно-курортных организациях по данным на 2017 год.



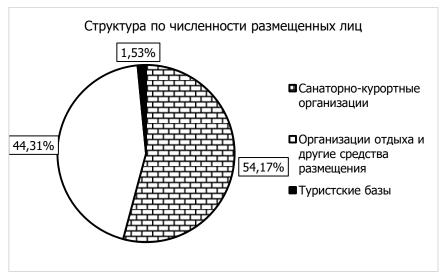


Рис. 4. Число размещенных лиц в санаторно-курортных организациях Краснодарского края (2017 год) (составлено по материалам [4])

Санаторно-курортные организации принимают более половины всех туристов специализированных средств размещения — 54,17 %. Численность размещенных лиц в 2017 году составила 1168,3 тыс.чел., из них 957,4 тыс.чел. лица, размещенные по путевкам.

На рисунке 5 показана численность размещенных лиц в санаторно-курортных организациях в расчете на одну организацию по данным за 2017 год.



Рис. 5. Численность размещенных лиц в санаторно-курортных организациях Краснодарского края в расчете на одну организацию по данным за 2017 год (составлено по материалам [4])

Санаторно-курортные организации имеют самый высокий показатель численности размещенных лиц в расчете на одну организацию, по сравнению с другими видами организаций специализированных средств размещения. На одну санаторно-курортную организацию приходится 6181,5 человек, в то время, как на одну туристскую базу — 843,6 чел., организацию отдыха и другие средства размещения — 1817,4 тыс.чел.

Результаты теоретического и аналитического обзора развития сферы медицинского курортного туризма Краснодарского края позволили обозначить основные проблемы данной сферы. Среди них:

- Высокая степень износа материально-технической базы. Несмотря на то, что в последние годы отмечается небольшое увеличение мощности организаций санаторно-курортной сферы, в целом материально-техническая база устарела, требуется ее существенное совершенствование. В Российской Федерации около 18 % государственных санаториев имеют износ материально-технической базы бо-

лее 80 % [5]. Крупные санаторно-курортные организации Краснодарского края перед Олимпиадой 2014 года провели капитальный ремонт, техническое перевооружение, значительно обновили медицинскую составляющую. Однако у большинства организаций региона данная проблема присутствует и требует решения.

- Уровень использования номерного фонда санаторно-курортных организаций Краснодарского края составляет менее 50 %, что свидетельствует о необходимости активизации политики продвижения услуг медицинского курортного туризма.
- Санаторно-курортный комплекс Краснодарского края обладает большим потенциалом для оказания медицинских услуг реабилитации. Однако это направление практически не реализуется. В то же время реабилитация необходима после ортопедических, онкологических операционных вмешательств, постинсультных и постинфарктных состояний пациентов и в других случаях. В данном направлении имеются большие резервы роста объемов реализации услуг санаторно-курортных организаций.
- Недостаток финансовых ресурсов в целом в системе здравоохранения и в сфере медицинского курортного туризма.
- Недостаточное маркетинговое сопровождение медицинского курортного туризма. Практически отсутствуют специализированные туристические агентства, сопровождающие медицинских туристов.
 - Недостаток врачебных кадров в сфере медицинского курортного туризма края.
- Низкий уровень сервиса, существенно недотягивающий до привычного иностранным медицинским туристам.
- Практически отсутствует продвижение услуг медицинского курортного туризма на зарубежные рынки. Иностранным пациентам неоткуда взять информацию о возможностях наших санаторно-курортных организаций в части медицинской составляющей.

Литература

- 1. Батенева Т. Мобильность населения в поисках качественной и недорогой медицинской помощи растет // Российская газета, 12.03.2018. Спецвып. № 51 (7514).
- 2. Радченко Т. Диагноз туриста. За лечением в Россию пока едут в основном из стран СНГ // Российская газета, 23.11.2017. Столичный выпуск № 267 (7433).
- 3. Перцева Е. Иностранцы едут лечить зубы в Россию. Их притягивают цены на стоматологические услуги в нашей стране /Е. Перцева, И. Григорьева // Газета Известия іz, 30.03.2018.
- 4. Статистический сборник Курортно-туристский комплекс Краснодарского края 2013 2017. Управление Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. Изд-во Краснодарстат, 2018. 94 с.
- 5. Скорый Р. О развитии медицинского туризма в России //Портал Национального туристического союза // URL: https://rusunion.com/o-razvitii-medicinskogo-turizma-v-rossii

УДК 338:61

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ГРУППИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТОВ НА РЫНКЕ САНАТОРНО-КУРОРТНЫХ УСЛУГ

© 2019 г. Н.А. Савельева, Т.В. Шмелева, Д.В. Лосевич

Сочинский государственный университет 354000,. Сочи, ул. Советская, 26а

Sochi State University Sovetskaya street 26a, Sochi city, 354000

Статья посвящена выявлению стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг. Сегментирование конкурентов рынка санаторно-курортных услуг включало реализацию следующих этапов: 1) установление барьеров стратегического сегментирования конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг; 2) классификацию санаторно-курортных организаций относительно обозначенных барьеров; 3) выявление стратегических групп конкурентов; 4) описание стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг. Были выделены пять стратегических групп конкурентов. Для каждой группы представлены рекомендации по выбору конкурентных стратегий. Результаты стратегического группирования конкурентов могут быть использованы при формировании конкурентных преимуществ, позволяющих уверенно вести конкурентную борьбу среди подобных себе по стратегическим характеристикам санаторно-курортных организаций.

Ключевые слова: стратегическое группирование конкурентов, рынок санаторно-курортных услуг, стратегические группы конкурентов, санаторно-курортные организации.

The article reveals the strategic groups of competitors on the market of sanatorium services. The segmentation of competitors of the market of sanatorium services included the implementation of following stages: 1) an establishment of barriers of strategic segmentation of competitors on the market of sanatorium services; 2) classification of the sanatorium organizations regarding to the designated barriers; 3) the revealing of strategic groups of competitors; 4) the description of strategic groups of competitors on the market of sanatorium services. Five strategic groups of competitors have been allocated. For each group recommendations for choice competitive strategy are presented. Results of strategic grouping of competitors can be used at formation of the competitive advantages allowing confidently to conduct competitive struggle among similar under strategic characteristics of the sanatorium organizations.

Keywords: strategic grouping of competitors, the market of sanatorium services, strategic groups of competitors, sanatorium organizations.

Статья написана по результатам исследований, выполненных по гранту № 19-410-230059p_а Российского фонда фундаментальных исследований.

Стратегическое группирование конкурентов, т.е. сегментирование конкурентов рынка, полезно осуществлять в рамках процесса формирования конкурентоспособности организаций санаторно-курортной сферы [1, 2]. Представители одной стратегической группы используют похожие конкурентные стратегии, опираются на идентичные источники конкурентных преимуществ [3]. Стратегическое группирование конкурентов позволяет сконцентрировать усилия организаций на достижении преимуществ по отношению к непосредственным конкурентам, обладающим максимально сходными стратегическими установками и ориентирами, что позволяет оптимизировать действия организации в конкурентной борьбе. Все это актуализирует тему представленной работы.

Целью настоящей статьи было выявление стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг на основе барьеров группирования, отделяющих одну стратегическую группу конкурентов от другой.

Проблема повышения конкурентоспособности санаторно-курортного комплекса Российского Федерации как на внутреннем, так и на внешних рынках активно поднимается и решается на различных уровнях экономики [4-7]. В современной экономической литературе имеется множество публикаций, посвященных санаторно-курортной сфере. Вместе с тем имеется определенный дефицит исследований, посвященных проблеме исследования конкурентного взаимодействия основных игроков рынка санаторно-курортных услуг.

Конкурентов на отраслевом рынке может быть достаточно много. Отслеживать всех и долго, и дорого. На помощь приходит предложенная М. Портером методика стратегического группирования конкурентов или сегментирования конкурентов [3]. Этот процесс позволяет представить анализ конкурентов более конкретным и удобным для практической деятельности компаний.

Исследование стратегических групп конкурентов опирается на понимание того, что оценка конкуренции участников всего отраслевого рынка — направление весьма абстрактное [8, 9]. В данном контексте сложно установить границы возможных конкурентов. Следить за всеми конкурентами не представляется возможным. Отраслевые фирмы могут иметь очень сильно различающиеся стратегические установки, реализуемые цели, интересы, опираться на различные источники конкурентных преимуществ. М. Портер с позиции конкуренции выделил средний уровень между фирмой и отраслью в целом – стратегическую группу конкурентов. Стратегическую группу конкурентов он рассматривает как некую совокупность фирм, реализующих похожие стратегические установки и осуществляющих конкурентную борьбу с использованием похожей ресурсной базы, предлагающих рынку сходный продукт [10]. Данный средний уровень позволяет анализировать конкурентов на основе более четкого понимания содержания и природы конкуренции с учетом отраслевой специфики и конкурентной структуры рынка.

Стратегическая группа конкурентов включает организации определенной сферы деятельности, которые применяют похожие стратегические установки и функционируют на идентичной ресурсной базе, выпуская близкий по свойствам и характеристикам конечный продукт [11].

Стратегические группы конкурентов выявляются на основе барьеров сегментирования конкурентов отраслевого рынка. Для целей стратегического группирования конкурентов рекомендуется использовать небольшое число барьеров, определяемых отраслевой спецификой предприятий. Однако даже в пределах одной и той же отрасли стратегические барьеры могут изменяться в динамике в зависимости от внешних и внутренних условий функционирования отраслевых фирм.

Например, для сферы услуг строительного дизайна авторами [12] обозначены стратегические барьеры, представленные на рисунке 1.



Рис. 1. Барьеры стратегического группирования конкурентов на рынке услуг строительного дизайна (составлено по материалам [12])

Применительно к рынку услуг розничной торговли в работе [13] обозначены стратегические барьеры, представленные на рисунке 2.

Предметом настоящего исследования было выделение стратегических групп конкурентов рынка санаторно-курортных услуг по отношению к потребительскому сегменту лиц, не имеющих особых проблем со здоровьем и потребляющих санаторно-курортные услуги с целью отдыха и общего оздоровления организма. Стратегическое группирование конкурентов произведено на примере рынка санаторно-курортных услуг г. Сочи как наиболее представительного с высокой степенью концентрации санаторно-курортных организаций, что позволяет выявить широкий спектр разнообразия в организации и ведении данного вида деятельности, в том числе с позиции стратегических ее аспектов.

В основу стратегического группирования конкурентов нами был заложен принцип «матрешки» для сегментирования конкурентов. Барьеры стратегического группирования выступали в качестве признаков сегментации конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг г. Сочи. Признаки сегментации – это факторы, на основе которых происходит деление конкурентов рынка на отдельные группы с похожими стратегическими характеристиками.

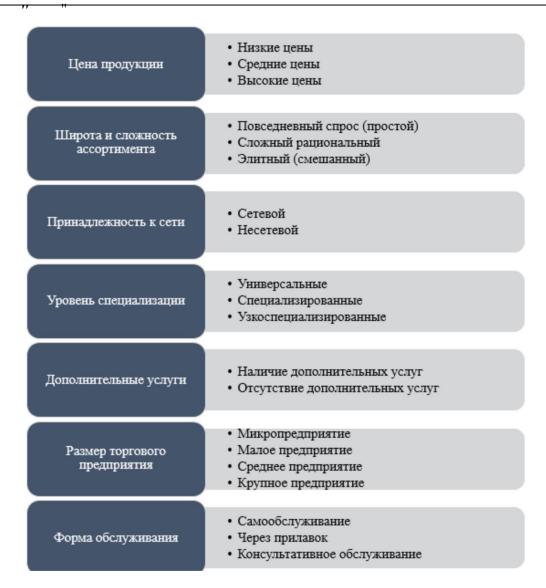


Рис. 2. Барьеры сегментирования конкурентов для рынка розничной торговли (составлено по материалам [13])

Сегментирование конкурентов рынка санаторно-курортных услуг включало реализацию следующих этапов:

- 1. Установление барьеров стратегического сегментирования конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг.
 - 2. Классификацию санаторно-курортных организаций относительно обозначенных барьеров.
 - 3. Выявление стратегических групп конкурентов.
 - 4. Описание стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг.

Представим содержание каждого этапа.

Этап 1. Установление барьеров стратегического группирования конкурентов.

Этап 2. Типизация санаториев согласно выделенным барьерам.

В целях обеспечения удобства сегментирования конкурентов рынка санаторно-курортных услуг нами была осуществлена детализированная проработка каждого из выделенных барьеров (рисунок 3) и осуществлена типизация санаториев согласно выделенным барьерам стратегического группирования конкурентов.

По результатам выполненной аналитической работы нами были выделены пять стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг г. Сочи (сегмент потребителей «релакс» - общее оздоровление и отдых). Данные группы следует выделять отдельно в каждом районе месторасположения санаториев, поскольку в сегменте релакса имеет большое значение месторасположение санатория. Потребители, как правило, сначала выбирают район размещения санатория, а затем в обозначенном районе подбирают наиболее подходящий им санаторий.

64

Месторасположение Лазаревское Лоо •Дагомыс •Центр Хоста •Адлер (влючая Имеретинскую долину) Красная поляна Ведомственная принадлежность Государственные учреждения •Ведомственные и самостоятельные организации Организация детского отдыха Детский санаторий Предусмотрен отдых с детьми и без детей Используемые медицинские технологии (медтехника, технологии, кадры) Высокий уровень Средний уровень •Низкий уровень Звездность •4-5 звезд 3 звезды

Спектр дополнительных и сервисных услуг

- •Широкий
- •Средний
- Узкий

Рис. 3. Барьеры выделения стратегических групп конкурентов применительно к условиям рынка санаторно-курортных услуг

Представим характеристику каждой группы.

- **1 группа.** К первой группе нами были отнесены все государственные учреждения. Особенностью данной группы является то, что в санаториях этой группы отдыхают преимущественно представители соответствующих ведомств. Коммерческая деятельность достаточно затруднена высокими бюрократическими барьерами согласований. Следовательно, затруднено формирование конкурентных преимуществ, необходимых для работы на свободном конкурентном рынке. Как правило, данные санатории закрыты для иностранных туристов. Т.е. медицинский туризм может развиваться только внутренний (в пределах страны). Санатории имеют достаточно высокий уровень медицинского обслуживания. Предоставляют средний спектр дополнительных и сервисных услуг.
 - В рамках данной группы можно выделить две подгруппы:
 - 1) санатории с высоким уровнем медицинского обслуживания;
 - 2) санатории со средним уровнем медицинского обслуживания.
- 2 группа. Ко второй группе отнесены санатории как самостоятельные организации, так и ведомственные, в которых предусмотрен отдых с детьми. Санатории высокого уровня медицинской составляющей. Звездность высокая – 4-5 звезд. Также к санаториям этой группы можно отнести санатории 3+, т.е. согласно звездной тарификации требования 3 звезд существенно превышены, но пока еще не дотягивают до уровня 4 звезд. Однако с позиции медицинской составляющей санатории находятся на высоком уровне. Например, санаторий «Зеленая Роща».

- В рамках второй группы можно выделить две подгруппы санаториев:
- 1) санатории с широким спектром дополнительных и сервисных услуг;
- 2) санатории со средним спектром дополнительных и сервисных услуг.
- **3 группа.** К третьей группе отнесены санатории как самостоятельные организации, так и ведомственные, в которых предусмотрен отдых с детьми. Санатории среднего уровня медицинской составляющей. Звездность высокая 4-5 звезд. Также к санаториям этой группы можно отнести санатории 3+, т.е. согласно звездной тарификации требования 3 звезд существенно превышены, но пока еще не дотягивают до уровня 4 звезд. Однако с позиции медицинской составляющей санатории находятся на среднем уровне.
 - В рамках третьей группы можно выделить две подгруппы санаториев:
 - 1) санатории с широким спектром дополнительных и сервисных услуг;
 - 2) санатории со средним спектром дополнительных и сервисных услуг.
- **4 группа.** К четвертой группе отнесены санатории как самостоятельные организации, так и ведомственные, в которых предусмотрен отдых с детьми. Санатории среднего и низкого уровня медицинской составляющей. Звездность средняя 3 звезды.
 - В рамках четвертой группы можно выделить две подгруппы санаториев:
 - 1) санатории со средним спектром дополнительных и сервисных услуг;
 - 2) санатории с низким спектром дополнительных и сервисных услуг.
- **5 группа.** К пятой группе отнесены детские санатории, имеющие, как правило, узкий спектр дополнительных и сервисных услуг, средний уровень медицинского обслуживания. Категория 3 звезды. В Сочи таких санаториев два «Юность» и «Мечта».

В таблице 1 сводная характеристика обозначенных стратегических групп конкурентов в процессе сегментирования рынка санаторно-курортных услуг.

	Барьеры сегментирования конкурентов				
Стратеги- ческие группы	Ведомственная принад- лежность	Организация детского отдыха	Используемые медицинские технологии	Звезднос ть	Спектр дополнитель ных и сервисных услуг
1 группа	Государственное учрежде- ние	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Высокий уровень	Все виды звезд	Средний
1а группа	Государственное учрежде- ние	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Средний уровень	Все виды звезд	Средний
2 группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Высокий уровень	4-5 звезд	Широкий
2а группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Высокий уровень	4-5 звезд	Средний
3 группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Средний уровень	4-5 звезд	Широкий
За группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Средний уровень	4-5 звезд	Средний
4 группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Средний уровень	3 звезды	Средний
4а группа	Ведомственные и самосто- ятельные организации	Предусмотрен отдых с детьми и без детей	Низкий уровень	3 звезды	Узкий
5 группа	Самостоятельные органи- зации	Детский санаторий	Средний уровень	3 звезды	Узкий

Таблица 1. Сводная характеристика стратегических групп конкурентов рынка санаторнокурортных услуг г. Сочи

В таблице 2 представлены рекомендации по выбору конкурентных стратегий для каждой стратегической группы конкурентов с позиции классификации М. Портера.

Всем стратегическим группам конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг г. Сочи можно рекомендовать использование конкурентной стратегии концентрации, предусматривающей обслуживание отдельных рыночных сегментов. Данная стратегия может базироваться как на дифференциации услуг, так и на лидерстве в издержках. Стратегию лидерства в издержках можно рекомендовать:

- пятой стратегической группе конкурентов, т.е. детским санаториям;
- четвертой группе конкурентов подгруппе с низким уровнем медицинского обслуживания и узким спектром дополнительных и сервисных услуг;
 - первой группе конкурентов подгруппе со средним уровнем медицинского обслуживания.

Стратегические	Конкурентные стратегии	
группы конкурентов	,, ,	
1 группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
1а группа	Стратегия концентрации на базе лидерства в издержках	
2 группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
2а группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
3 группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
За группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
4 группа	Стратегия концентрации на базе дифференциации услуг	
4а группа	Стратегия концентрации на базе лидерства в издержках	
5 группа Стратегия концентрации на базе лидерства в издержках		

Таким образом, нами были обозначены пять стратегических групп конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг г. Сочи, и представлена их характеристика, даны рекомендации по выбору конкурентных стратегий. Результаты сегментирования конкурентов позволят санаториям определить свою стратегическую группу на основе выявленных барьеров стратегического группирования. Они могут быть использованы при формировании конкурентных преимуществ, позволяющих уверенно вести конкурентную борьбу среди подобных себе по стратегическим характеристикам санаторно-курортных организаций. А также сегментирование конкурентов помогает в более обоснованном выборе конкурентных стратегий.

Стратегическое группирование конкурентов на рынке санаторно-курортных услуг выполнено на примере рынка г. Сочи. Между тем, его результаты могут быть использованы применительно к другим региональным рынкам санаторно-курортных услуг поскольку, на наш взгляд, отражают типовую ситуацию на данных рынках. Высокая концентрация санаторно-курортных организаций в одном месте позволила выявить весь возможный спектр групп конкурентов применительно к рынку санаторно-курортных услуг.

Литература

- 1. Оборин М.С. Основы позиционирования санаторно-курортных организаций на рынке лечебного и оздоровительного туризма // Известия Дальневосточного федерального университета. 2015. № 1 (73).
- 2. Оборин М.С. Оценка перспективы развития санаторно-курортного лечения и отдыха в Пермском крае / М.С. Оборин, Е.В. Владимирский, А.П. Каячев // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2016. № 4(43). С. 143-152.
- 3. Портер М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Альпина Бизнес Брукс, 2006. 454 с.
- 4. Корчажкина Н.Б. Современное состояние и пути развития санаторно-курортного лечения в Российской Федерации // Курортные ведомости. 2013. № 3. С. 12-17.
- 5. Ветитнев А.М. Организация санаторно-курортной деятельности / А.М. Ветитнев, Я.А. Войнова. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. 272 с.
- 6. Глухов А.Н. Актуальные вопросы медицинской, социальной и экономической эффективности санаторно-курортного лечения / А.Н. Глухов, Н.В. Ефименко, А.С. Кайсинова, Е.Н. Чалая // Курортная медицина. 2014. №1. С. 2-15.
- 7. Разумов А.Н. Совершенствование методологии и организации деятельности центров здоровья / А.Н. Разумов, Е.П. Кокорина, И.П. Бобровницкий, И.И. Зубкова, С.Н. Нагорнев, М.Ю. Яковлев // Russian journal of rehabilitation medicine. 2016. № 4. С. 4-34.
- 8. Савельева Н.А. Анализ рынка медицинских услуг Южного федерального округа и тенденции его развития / Н.А. Савельева, О.Г. Коваленкова, Т.В. Симонян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 10 (101). С. 26-33.
- 9. Романов С.М. Анализ туристского рынка Краснодарского края и тенденции его развития / С.М. Романов, Л.М. Романова, Н.А. Савельева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 9 (100). С. 43-48.
 - 10. Портер М. Конкуренция / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. 495 с.
- 11. Портер М. Международная конкуренция // Пер. с англ. Под ред. и с предисловием В.Д. Щетинина. М.: Международные отношения, 1993. 896с.
- 12. Савельева Н.А. Конкурентоспособность предприятий сферы услуг строительного дизайна: монография / Н.А. Савельева, Е.В. Терехова. Ростов-на-Дону: Институт архитектуры и искусств ЮФУ, 2010. 184 с.
- 13. Савельева Н.А. Формирование конкурентоспособности предприятий розничной торговли: монография / Н.А. Савельева, О.В. Хлопенко. Ростов н/Д: Издательский центр ДГТУ, 2012.

УПРАВЛЕНИЕ

УДК 332.14

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2019 г. В.В. Канаки, Л.В. Исик

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Статья посвящена актуальному вопросу управления социальной сферой Ростовской области. Социальная сфера имеет одно из главных значений в функционировании всего государства, так как затрагивает основные аспекты, которые позволяют обществу находиться на необходимом уровне развития. В настоящее время социальная сфера Ростовской области является одним из основных элементов, которые влияют на эффективное развитие региона, что подтверждается ее поступательным развитием и направленностью на «социализацию» общества. Социальную сферу составляет множество элементов, которые рассматриваются в настоящей статье, а именно: численность населения, прожиточный минимум, социальная защита населения, рынок труда, образование, здравоохранение, культура. В статье дается анализ результатов управления социальной сферой региона, обозначаются направления перспективного развития, приводятся выводы об уровне реализации мероприятий в социальной сфере Ростовской области.

Ключевые слова: социальная сфера, развитие региона, «социализация» общества, адресная помощь, численность населения, рынок труда, субсидии, региональный материнский капитал.

The article studies the topical issue of management of the social sphere of the Rostov region. The social sphere is of a great importance in the functioning of the entire state, as it affects the main aspects that allow society to be at the required level of development. Currently, the social sphere of the Rostov region is one of the main elements that affect the effective development of the region, as evidenced by its progressive development and focus on the "socialization" of society. The social sphere consists of many elements, which are considered in this article, namely: population, subsistence level, social protection of the population, labor market, education, health care, culture. The article analyzes the results of management of the social sphere of the region, identifies areas of long-term development, provides conclusions about the level of implementation of measures in the social sphere of the Rostov region.

Keyword: social sphere, development of the region, "socialization" of society, targeted assistance, population, labor market, subsidies, regional maternity capital.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация декларируется как «социальное государство», что определяет направленность государства на активную деятельность, которая смогла бы обеспечить высокий уровень социальной защищенности граждан, гармонизацию отношений между органами государственного и муниципального управления и гражданским обществом [1].

Множество научных деятелей и законодателей сходятся на том, что эффективная деятельность социального государства строится на таких направлениях как: уровень и качество жизни населения; образование; здравоохранение; жилищно-коммунальное хозяйство; культура и т.д.

Основной задачей социальной политики государства является обеспечение каждого гражданина доступным комплексом социальных благ, которые смогли бы удовлетворить его необходимые биологические, материальные, социальные, духовные потребности. Осуществление самого управления лежит, с одной стороны, на органах государственной власти, к которым относятся Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство науки и высшего образования РФ, Министерство просвещения РФ, Министерство здравоохранения РФ, другие министерства, агентства, службы, департаменты, комитеты и т.д., и с другой — на органы муниципального управления в соответствии с предоставленными законом полномочиями. Социальная функция в местном самоуправлении занимает ведущую позицию и заключается в повышении уровня жизни населения и снижении социального неравенства, обеспечении всеобщей доступности основных социальных благ и, прежде всего, качественного образования, медицинского и социального обслуживания. Муниципальное управление в социальной сфере осуществляется органами муниципального управления, которые осуществляют данный процесс в соответствии с предоставленными законом полномочиями.

К основным направлениям деятельности в социальной сфере различных уровней власти можно отнести:

- повышение уровня жизни населения;
- гармонизацию общественных отношений;
- формирование эффективной системы социальной защиты;
- регулирование трудовых отношений, занятости и миграционных процессов;
- создание условий для повышения материального благосостояния граждан;
- обеспечение экологической безопасности страны;
- совершенствование пенсионной системы;
- совершенствование системы здравоохранения и социального страхования и т.д.

Основой построения системы социальной сферы является потребность социального субъекта, что формирует наличие основного противоречия, которое основано на росте потребностей субъектов и наличии или отсутствии возможностей их удовлетворения. Данная ситуация показывает, что каждый социальный субъект имеет определенные противоречия при осуществлении процесса саморазвития. Именно потребность является источником самодвижения, саморазвития системы. Социальная сфера имеет одно из главных значений в функционировании всего государства, так как затрагивает основные аспекты, которые позволяют обществу находиться на необходимом уровне развития.

В настоящее время социальная сфера Ростовской области является одним из основных элементов, которые влияют на эффективное развитие региона, что подтверждается ее поступательным развитием и направленностью на «социализацию» общества.

Эффективность управления социальной сферой в Ростовской области определяется уровнем следующих показателей:

- материальное благополучие граждан;
- обеспечение безопасности;
- воспроизводство членов общества;
- повышение уровня общей культуры населения;
- увеличение профессионального и творческого потенциала;
- укрепление здоровья населения и иные.

Стоит отметить, что социальную сферу составляет множество элементов, которые необходимо рассмотреть.

Для развития социальной сферы необходимым является увеличение демографического показателя, который постоянно поддерживается применением различных мер стимулирования, которые направлены на увеличение рождаемости.

На начало 2018 года численность населения Ростовской области достигла значения более чем 4,2 млн. человек, что составляет 3% от количества населения Российской Федерации. При этом среди субъектов Южного федерального округа Ростовская область занимает второе место по количеству жителей после Краснодарского края.

Высокая численность населения региона выдвигает в приоритетное направление деятельности реализацию мер социальной защиты населения, поддержки социально уязвимых слоев населения. На территории Ростовской области осуществляется социальная поддержка отдельных категорий граждан, сюда относятся:

- адресная социальная помощь;
- льготный проезд;
- предоставление социального пособия на основе социального контракта;
- компенсации за ЖКУ;
- компенсации, связанные с санаторно-курортным лечением;
- компенсация за капитальный ремонт и т.д.

Проводятся мероприятия, которые направлены на обеспечение доступной среды:

- приобретено 1698 технических средств реабилитации;
- предоставлены услуги по сурдопереводу в объеме 1372,5 часа;
- поддержка спортивных учреждений;
- покупка специализированного компьютерного оборудования для учебных заведений и т.д.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социальнодемографическим группам населения в Ростовской области за I квартал 2019 года составляет:

- в расчете на душу населения 10286 рублей;
- для трудоспособного населения 10949 рублей;
- для пенсионеров 8367 рублей;
- для детей 10677 рублей.

По итогам 2018 года в Ростовской области состоят на учете 301,9 тыс. федеральных и 393,6 тыс. региональных льготников.

Получателями компенсации расходов на уплату взносов на капитальный ремонт в целом по региону являются 25,3 тыс. граждан, выплата компенсации произведена в сумме 48,5 млн. руб.

Жилищные субсидии получили 121,9 тыс. семей (7,6 % всех семей, проживающих в области), средний размер субсидии в месяц на одну семью составил 1 808,25 руб.

Адресную социальную выплату в связи с ростом тарифов ЖКХ для населения получили 78,6 тыс. семей, проживающих в 30 муниципальных образованиях Ростовской области, средний размер выплаты на семью в месяц составил 140,94 руб.

В течение 2012-2018 гг. право на региональный материнский капитал установлено 32 225 малоимущим семьям, в том числе в 2018 году право установлено 4 809 малоимущим семьям. При рождении третьего или последующих детей предоставляется ежемесячная денежная выплата до достижения ребенком возраста 3 лет, размер которой в 2018 году составил 8 334 руб. В 2013-2018 гг. произведена единовременная денежная выплата 39 семьям в связи с рождением одновременно трех детей. Размер выплаты на каждого ребенка с января 2018 года составляет 63,7 тыс. руб.

Адресная социальная помощь оказана 36 176 малоимущей семье, средний размер помощи составил 5 181,9 руб. [2]

Еще одним необходимым направлением в социальной сфере Ростовской области является развитие рынка труда и увеличение кадрового потенциала.

Устойчивость рынка труда Ростовской области является основным фактором не только развития экономики, но и показателем социальной стабильности.

По итогам 2018 года рынок труда Ростовской области находится в устойчивом состоянии. Так, уровень общей безработицы в среднем составил 5,1%, против 5,5% 2016-2017 гг. Уровень регистрируемой безработицы также уменьшился на 0,1%. Уменьшилась и численность безработных на 5% по сравнению с показателями конца 2017 года.

На достигнутые показатели оказала свое влияние, в том числе, и профориентационная работа среди молодёжи, учащихся образовательных учреждений, выпускников школ, которая проводилась с применением следующих форм и методов:

- уроков занятости;
- единого дня профориентации «Сделай свой выбор»;
- -проведением мониторинга профессиональных предпочтений;
- конкурсов плакатов (баннеров) на тему «Я в рабочие пойду»;
- ярмарок вакансий и учебных мест для выпускников школ;
- экскурсий на предприятия города.

Рынок труда непосредственно связан с подготовкой трудовых ресурсов, а значит развитием сферы образования.

На территории региона функционирует 48 государственных общеобразовательных организаций, в которых обучается более 7 тысяч человек.

Учрежденные Правительством Ростовской области конкурс «Учитель года Дона» и медаль «За особые успехи выпускнику Дона» позволяют развивать как педагогический потенциал, так и стимулируют молодежь к высоким достижениям в обучении.

В 2018 году продолжена программа приобретения транспортных средств для областных государственных общеобразовательных организаций, которая позволила пополнить на 8 единиц транспортный парк школ региона. Введена дистанционная программа обучения для детей-инвалидов.

Для совершенствования и развития образования в Ростовской области необходимо обеспечить следующее:

- увеличение мест в образовательных учреждениях, направленных на подготовку специалистов в сфере ИКТ и новых естественно-научных направлений,
 - осуществление образовательных процессов в условиях цифровизации,
- индивидуализацию образования, которая заключается в персонализации образовательных траекторий (растет число школьников/студентов, которые сами формулируют цели обучения, рост спроса со стороны работодателей на определенных специалистов),
 - раннюю профориентацию детей,
- глобализацию образования, которая заключается в подготовки специалистов, которые могут быть конкурентоспособными на мировом рынке вакансий,
- введение федеральных государственных стандартов, которые направлены на системнодеятельный подход,
 - использование педагогами современных технологий,

- создание новых мест в образовательных организациях,
- повышение квалификации педагогов,
- повышение роли и рейтинга ведущих образовательных организаций,
- обеспечение роста экспорта образовательных услуг и т.д.

Другим важнейшим элементом, который входит в социальную сферу, является здравоохранение.

- В 2018 году в Ростовской области в сфере здравоохранения были достигнуты следующие результаты:
- количество осмотренных граждан по программе диспансеризации определенных групп взрослого населения составило 80,5% от годового плана;
 - вакцинацию прошли не менее 70% населения;
 - на ВИЧ-инфекцию обследовано 782359 человек;
- необходимыми лекарственными препаратами обеспечены 106 366 региональных и 49 028 федеральных льготников;
- проведены аукционы и заключены контракты на поставку лекарственных препаратов для противотуберкулезных учреждений;
- закуплены и поставляются в учреждения лекарственные препараты, направленные на контроль амбулаторного лечения и химиопрофилактики туберкулеза;
- на пяти объектах произведен капитальный ремонт и согласно программам, на других объектах продолжаются ремонтные работы;
 - снижается кадровый дефицит.

Развитие социальной сферы в области здравоохранения направлено на обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций, которые способны оказать первичную медико-санитарную помощь. Замена имеющихся и создание новых акушерских пунктов в сельской местности, приобретение новых медицинских комплексов, оснащение учреждений здравоохранения новейшей медицинской техникой, обеспечение граждан дорогостоящими лекарственными препаратами, устранение дефицита кадров [3].

В Ростовской области не остается без внимания и такой элемент социальной сферы как культура. Деятельность в этой области представляет собой широкий спектр направлений, к которому относится: профессиональное искусство, музейное дело, библиотечное дело, развитие культурнодосуговой деятельности.

В 2018 году на территории Ростовской области деятельность осуществляли:

- -39 муниципальных кинозалов;
- 85 киноустановок;
- 19 коммерческих кинотеатров;
- 9 профессиональных театров;
- 112 муниципальных детских школ искусств;
- 5 профессиональных образовательных учреждений.

В регионе не перестает быть востребованным библиотечное обслуживание. Их количество составляет: 1033 публичные (общедоступные) библиотеки, в том числе 3 государственные областные библиотеки. Из общего числа библиотек 824 находятся в сельской местности, где постепенно обновляется вся компьютерная техника.

В Ростовской области деятельность осуществляют 1257 учреждений клубного типа.

В регионе уровень культуры выражается как через наличие объектов культурного наследия, так и через уровень духовно-нравственного развития населения. Поддержание на высоком уровне данных направлений зависит от постоянного развития и соответствия необходимым требованиям. К направлениям развития здесь можно отнести следующие показатели: популяризация русской культуры и языка, активизация межрегионального и международного культурного обмена, создание условий мотивации талантливой молодежи на получение образования в области культуры, модернизация образовательных программ, повышение доступности и качества услуг учреждений культуры, повышение привлекательности библиотек, реализация музейно-выставочных проектов, сохранение культурноисторического наследия, реставрация памятников истории, продвижение талантливой молодежи и т.д. [4]

Представленный анализ позволяет сделать вывод о том, что деятельность в социальной сфере Ростовской области охватывает весь спектр ее составляющих, а результаты находятся на достаточно высоком уровне по следующим направлениям: материальное благополучие граждан; воспроизводство членов общества; повышение уровня общей культуры населения; увеличение профессионального и творческого потенциала; укрепление здоровья населения и иные.

Необходимо отметить, что социальная сфера региона постоянно развивается по всему спектру направлений, что отражается в Стратегии социально-экономического развития Ростовской области 2030.

В 2019 году в Ростовской области стартует реализации таких приоритетных национальных проектов как «Демография» и «Здравоохранение». Реализация данных проектов требует консолидации управленческих, материальных, интеллектуальных ресурсов различных министерств и ведомств, их безупречного взаимодействия. В этой связи основными задачами на ближайшую перспективу можно обозначить следующие:

- дальнейшее совершенствование регионального законодательства в комплексе с другими мерами финансовой и иной поддержки, направленные на стимулирование рождаемости в регионе;
- формирование эффективной системы длительного ухода для пожилого населения, в том числе и в домашних условиях;
- повышение уровня доступности медицинской помощи, в том числе и высокотехнологичной, для населения отдаленных населенных пунктов;
- повышение качества здравоохранения для детей путем создания профильных медицинских центров, оснащенных передовыми инновационными технологиями.

Литература

- 1. Конституция Российской Федерации (1993). Конституция Российской Федерации / принята всенар. голосованием 12.12.1993 г., статья 7.
- 2. Деятельность Министерства труда и социального развития Ростовской области // URL: http://mintrud.donland.ru/Default.aspx?pageid=57903 (дата обращения 17.07.2019).
- 3. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области 2030 // URL: http://don2030.mineconomikiro.ru/index.php. (Дата обращения: 11.03.2019).
- 4. О реализации государственной культурной политики в Ростовской области // URL: http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=124053 (Дата обращения: 09.07.2019).

УДК 352

СТРАТЕГИЯ - КЛЮЧЕВОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2019 г. В.П. Ляхов¹, Т.А. Узденов², М.А. Овакимян³, В.К. Полуянов³

¹Совет муниципальных образований Ростовской области, 344002 , Ростов-на-Дону, Б.Садовая, 47

²Карачаево-Черкесский государственный университет имени У.Д. Алиева 369202, КЧР, г. Карачаевск, ул. Ленина,29

³Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 344002, Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70

The Association «Council of municipalities of the Rostov region» 47, B.Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Karachaevo-Cherkessky State University named after U.D. Aliev 29, Lenina St., Karachaevsk, 396200

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Service 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В статье отмечается, что органы местного самоуправления приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения в рамках реализации стратегии социально-экономического развития территории. Обосновано, что для максимального включения в процесс управления территорией различных стейкхолдеров, подключение их к процессам разработки стратегии и определению приоритетов развития территорий, необходимо исследовать тренды, вызовы и предложить разнообразные формы взаимодействия.

Ключевые слова: местное самоуправление, стратегия развития, муниципальное образование, вызовы, формы коммуникаций, стейкхолдеры.

The article highlights that local governments have taken on key functions to maintain the welfare of the population as a part of the implementation of the strategy of socio-economic development of the territory. Substantiated that in order to maximize the inclusion of various stakeholders into the territory management process, connecting them to the processes of developing a strategy and determining the priorities for the development of territories, it is necessary to study trends, challenges and offer various forms of interaction.

Keywords: local government, development strategy, municipality, challenges, forms of communication, stakeholders

В современной России развитие местного самоуправления становится одним из сложных и наиболее трудоемких процессов формирования новой эффективной модели властных отношений на территориальном уровне. Действующее российское законодательство возлагает на органы местного самоуправления значительные полномочия в различных сферах, особенно сложной представляется сфера стратегирования. Она на данном уровне почти не унифицирована и регламентирована.

Ученые отмечают, что с 2003 года по 2018 год количество полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, возросло в 2,5 раза. При сохранении, а в некоторых случаях уменьшении штатной численности органов местной власти. Нагрузка на одного служащего в среднем выросла в три раза, что, в свою очередь, уменьшило трудозатраты муниципальных служащих на выполнение функций, связанных со стратегическим развитием территории и в целом стратегическим управлением. Такое положение дел, в свою очередь, приводит к необходимости пересмотра требований к компетенциям, которыми должен владеть современный муниципальный служащий в условиях внедрения проектного подхода и цифрового управления.

При этом следует также учитывать, что одним из основных результатов реформы стало то, что органы местного самоуправления приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения в рамках реализации стратегии социально-экономического развития территории.

Как известно, данные преобразования для российской и зарубежной практики самоуправления неновы. Реформа местного самоуправления проводится во многих странах, и их опыт представляет определенную ценность в деле совершенствования российской системы местного самоуправления.

Наиболее важной для России является такая особенность зарубежной реформы как нацеленность на формирование гибкой и эффективной системы управленческих отношений, соответствующих целям социально-экономического развития муниципального образования. [1]

Как показывает практика, фактически в территориях на местное самоуправление сбрасываются полномочия, которые либо трудновыполнимы на федеральном и региональном уровнях, не обеспечены соответствующим финансированием [2,3].

Но учитывая специфику российского самоуправления и особенности муниципального реформирования, можно сделать вывод, что начинать преобразования в данной сфере необходимо с наиболее приближенного к населению и, следовательно, наиболее ответственного уровня местной власти — «поселенческого» (городское и сельское поселение, внутригородской район), так как разработка стратегии развития на указанных уровнях требует меньше усилий и ресурсов.

Сказанное подтверждает высокий интерес научного сообщества, к проблемам стратегирования в сфере развития местного самоуправления. Среди исследований в данной сфере, заслуживающих внимания, можно выделить работы российских и зарубежных ученых: Атаманчука Г., Алимурзаева Г., Воронцова С., Игнатова В., Игнатовой Т., Маркварта Э., Понеделкова А., Радченко А., Шамаровой Г., Шугрина Е., Юрковой С. и др.

Несмотря на глубину анализа, проведенного вышеуказанными авторами, многие вопросы формирования новой модели стратегирования в системе местного самоуправления остаются открытыми и требуют дальнейшего анализа и изучения.

Как известно, для обеспечения конкурентоспособности современной системы местного самоуправления и ее действенности необходимо развивать и обогащать арсенал средств и инструментов самоуправленческой и управленческой деятельности.

Также важно отметить, что важнейшим условием развития местного самоуправления в России становится максимальное включение в процесс управления территорией населения муниципальных образований, особенно подключение к процессам разработки стратегии и определении приоритетов развития территорий на стратегическую перспективу.

Сравнительный анализ показывает довольно четкую корреляцию между степенью муниципальной активности жителей и ресурсными возможностями местной власти на той или иной территории. Поэтому одним из приоритетов должно стать донесение до населения объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок — от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Только таким путем можно сформировать в муниципальных образованиях подлинную культуру самоуправления и привить местному сообществу стратегический образ мышления.

На сегодняшний день выделяется ряд проблем реализации стратегии развития муниципального образования:

- стратегия становится интересной местной власти лишь в период прохождения контрольных точек, когда необходимо заполнить значения статистических показателей;
- большинство мероприятий стратегии часто сложно отличить от текущей деятельности, а тактические цели автоматически засчитываются как реализация стратегии. [4]

Для обеспечения результата в процессе организации разработки стратегии развития территории, прежде всего, необходимо понимание предпринимательским и местным сообщества необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. [5]

В основе концептуальных положений разработки стратегии ученые выделяют в форме классификационных признаков цель деятельности территории, необходимые ресурсы, процесс реализации плановых решений в долгосрочном периоде [6].

Такая стратегия развития включает миссию и цели территориального развития, средства - ресурсы и возможности, разработку базовой (обобщающей) стратегии. Ресурсы в свой состав включают также бизнес-проекты, инвестиционные меморандумы, процесс согласования и функциональные стратегии.

При этом необходимо учитывать, что основным ориентиром социально-экономического развития должен оставаться человек, его интересы и потребности, главным измерителем эффективности местной власти становится комфортность жизни, уровень счастья, инвестиционной привлекательности и перспективности территории для создания условий свободного развития человека.

При этом не зависимо от сделанного выбора, разрабатывая стратегию развития муниципального образования, руководителю территории необходимо ответить на вопросы, которые позволят оценить текущую ситуацию в муниципальном образовании:

- какие наиболее важные проблемы существуют в муниципальном образовании?
- в каком состоянии находится жилищно-коммунальное хозяйство и телекоммуникации?
- наличие эффективной системы работы с инвесторами?
- как развиваются однотипные соседние территории? Есть «лучшие практики»?
- развитие, каких новых сфер необходимо стимулировать? [7] и др.

Из вышесказанного следует вывод о том, что высокое качество местного самоуправления в России – не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий для повышения уровня и комфортности жизни каждого члена местного сообщества – основной цели большинства территориальных образований. Затянувшийся процесс муниципального реформирования приводит к необходимости пересмотра некоторых положений данной реформы. Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации стал неизбежен. Необходимость модернизации вызвана невозможностью эффективно решать вопросы местного значения.

Наиболее важной для России является такая особенность как нацеленность на формирование гибкой и эффективной системы управленческих отношений, соответствующих целям стратегий развития муниципального образования.

Статья 3 Конституции РФ (вся власть в стране принадлежит многонациональному народу) – первичным звеном власти должно быть именно местное самоуправление. У нас же сегодня наоборот: государственная власть диктует, как развиваться местному самоуправлению, определяет, так называемые, стратегические приоритеты. 131-Ф3 хоть и называется «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8], на самом деле ни одного принципа не содержит.

Муниципальные органы управления, особенно в средних и малых городах, а также в сельских поселениях в значительной степени зависят от региональных управленческих структур и их интересов. По данной причине муниципальная власть воспринимается большинством населения лишь в качестве низового подразделения региональной и государственной власти [9].

К вызовам в сфере разработки стратегий на местном уровне можно отнести:

- несовершенство правовой базы, методического и экспертного сопровождения разработки стратегических документов;
- отсутствие взаимоувязки стратегий, проектов и программ социально-экономического развития территорий по вертикали Российская Федерация федеральный округ субъект Федерации муниципальное образование;
- отсутствие единых современных, научно-обоснованных и рекомендуемых методик разработки стратегий социально-экономического развития территорий, контроля и мониторинга их реализации, применения проектного подхода;
- отсутствие единых требований к процессу обсуждения, принятия, утверждения, мониторинга и контроля реализации стратегических документов территориального развития;
- недостаточный кадровый ресурс для реализации стратегических документов территориального развития. Низкий процент специалистов, владеющих технологиями стратегического и проектного управления.
- отсутствие институционального и инновационно-технологического обеспечения процессов стратегического управления, единого институционального и координирующего ресурса.

В этой связи для формирования условий успешной разработки и реализации стратегии необходимо:

- согласование отраслевых приоритетов стратегий с профильными министерствами и ведомствами;
- участие бизнеса в разработке стратегии, в частности, руководства крупнейших предприятий и естественных монополий, работающих на территории муниципального образования, для согласования с корпоративными стратегиями;
- разработка стратегии не кабинетный, а коммуникативный процесс, в который необходимо вовлечь все значимые субъекты, имеющие и готовые обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития муниципального образования.

В статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяются все три вида документа стратегического планирования муниципального образования [10]. Качествами «стратегических субъектов», или «стейкхолдеров», развития российских территорий, помимо администраций регионов и муниципальных образований, соответствующих законодательных и представительных органов, федеральных министерств и ведомств, естественных монополий, в соответствии с законодательством также обладают:

- бизнес-сообщество, в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес;

- инновационное сообщество, в том числе организации, разрабатывающие и производящие наукоемкую продукцию,
 - малый инновационный бизнес, научная общественность;
- население территории, выражающее свою позицию через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, а также посредством участия в выборах и референдумах.

Во взаимодействии территории с органами власти, естественными монополиями и крупным бизнесом иногда более эффективно прямое лоббирование. Однако и здесь в большинстве случаев не обойтись без содержательной коммуникации, обосновывающей общность интересов сторон переговоров, объективно выступающих в качестве партнеров в поле региональной политики. При этом доля содержательной коммуникации возрастает в той мере, в какой к коммуникациям приходится подключать все более широкий круг «стратегических субъектов» развития территории.

По нашему мнению, формы организации коммуникации между стейкхолдерами при разработке стратегии, практикуемые в настоящее время, можно объединить в три группы:

- 1 группа традиционные формы (переговоры, совещания и т.д.);
- 2 группа модерируемые формы (ситуационные семинары, «круглые столы», кейс-стади и т.д.);
- 3 группа процессные формы (проектные группы, форсайт, организационно-деятельностные игры, а также производные от них формы, и методологически организованные общественные экспертизы).

Таким образом, современная стратегия развития муниципального образования позволяет руководству территории сконцентрировать инвестиционные ресурсы на приоритетных направлениях. Определить «точки роста», развитие которых принесет наибольший эффект территории и населению. И тогда подготовка управленцев со стратегическим образом мысли для муниципалитетов - действительно становится важнейшей задачей.

Современное муниципальное образование, реализующее стратегию, должно ориентироваться на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов инновационного развития новой экономики. Но многие стратегии существуют только на бумаге, оставаясь невостребованными на практике. Стратегия может оказаться настолько абстрактной, что у «сити-менеджера» не останется шансов на её воплощение. Каждая стратегия — это сложная работа, результатом которой является будущее территории и её населения. В краткосрочном будущем необходимо подготовить площадку на муниципальном уровне к формированию модели управления в форме стартапов и форсайтов в условиях цифровизации экономики и управления (отсутствие любой дискриминации и вовлечение каждого) в управленческие процессы в территории, что позволит учесть и «примирить» интересы и стратегические планы отдельных хозяйствующих субъектов, точно взвесить и задействовать ресурсный, инфраструктурный и гео-экономический потенциал.

Литература

- 1. Игнатова Т.В. Административная реформа в России и за рубежом. Ростов-на-Дону. 2006.
- 2. Воронцов С.А., Понеделков А.В. Об организации антиэкстремистской и антитеррористической деятельности органов местного самоуправления В сборнике: Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России Сборник материалов научно-практической конференции с международным участием. Ростов-на-Дону, 2019. С 6-16.
- 3. Воронцов С. Содействие института местного самоуправления силовым структурам в обеспечении безопасности муниципального образования // Власть. 2008. № 3. С. 17-23.
- 4. Харченко К.В. Текущее планирование как основа успешной реализации муниципальной стратегии // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.
- 5. Акмалова А.А., Барциц И.Н., Бакушев В.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований. М.: Изд-во РАГС. 2008.
- 6. Воронцов С.А., Белоусов В.Т. О возможности реализации мобилизационного типа развития России в XXI в. // Власть. 2015. № 5. С. 23-28.
- 7. Груздев А.С. Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки // URL: www.cia-bc.ru/library. 2009.
- 8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822
- 9. Воронцов С.А., Понеделков А.В. Анализ проблем местного управления в условиях глобальных вызовов // Власть. 2019. Т. 27. \mathbb{N}^{0} 2. С. 158-163.
- 10. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378

УДК 332.02

РАЗВИТИЕ МЕЖСЕКТОРНЫХ МОДЕЛЕЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

© 2019 г. И.В. Савон, Ю.П. Мамонтова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В рамках статьи авторами исследованы существующие подходы к выделению моделей взаимодействия органов власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях. Дана характеристика межсекторных моделей взаимодействия с позиций представленных подходов, и проведен анализ преимуществ и недостатков указанных моделей, что позволяет сформулировать наиболее эффективные направления деятельности для публичного и частного партнера с целью минимизации действия отрицательных факторов и усиления позитивных воздействий в конкретных обстоятельствах, а также выявить наиболее благоприятную межсекторную модель взаимодействия, учитывающую интересы государства, предпринимательства и общества.

Ключевые слова: региональные и муниципальные органы власти, бизнес, общество, межсекторные модели взаимодействия, социальная ответственность, партнерство.

In the framework of the article the authors investigate the existing approaches to the allocation of models of interaction between government and business at the regional and municipal levels. The characteristic of intersectoral models of interaction from the positions of the presented approaches is given and the analysis of the advantages and disadvantages of these models is carried out. It allows the authors to formulate the most effective activities for public and private partners in order to minimize the effects of negative factors and enhance the positive effects in specific circumstances, as well as to identify the most favorable intersectoral model of interaction, taking into account the interests of the state, business and society.

Keywords: regional and municipal authorities, business, society, intersectoral models of interaction, social responsibility, partnership.

В современных условиях безопасность государства напрямую связна с уровнем развития экономики, на что влияют такие факторы как наличие ресурсов, их эффективное использование, качество функционирования госаппарат, конкурентоспособность и статус государства на международной арене, степень развития гражданского общества и другие. Среди этих факторов особое место занимают процессы межсекторного взаимодействия власти и бизнеса в виду того, что среди приоритетных направлений политики экономическая составляющая является основной. Государство, являясь единственным институтом-монополистом власти, устанавливает нормы и правила, по которым будут развиваться общество, действовать хозяйствующие субъекты, функционировать экономика и осуществляться взаимодействие государства с другими общественными институтами.

Межсекторное взаимодействие можно определить как тип конструктивного партнерского взаимодействия двух или более секторов, выгодное обществу в целом и каждой из сторон, обеспечивающее синергетический эффект от объединения ресурсов политического развития. В России межсекторное взаимодействии наиболее развито между государственным (муниципальным) и частным секторами. Государство выполняет особую роль — регулятора и стабилизатора рыночной ситуации. Существующие проблемы формирования эффективной модели взаимоотношений между органами власти и бизнес-структурами в условиях российской действительности с учетом развития гражданского общества обоснованно вызывают интерес к данной проблеме.

Рассматривая с учетом системного подхода модели взаимодействия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях необходимо учитывать его зависимость от сложившейся экономической ситуации на уровне региона и муниципалитета. При этом функционирование данной системы будет связано с историческими факторами, повлиявшими на характер взаимоотношений между институтом предпринимательства и институтом власти, сформировавшими традиционные подходы к разрешению конфликтных деловых ситуаций; политико-экономическими факторами, влияющими на распределение между институтами ресурсов, на формирование и особенности экономического поведения общества, создающими политическую культуру. Все это свидетельствует о значимости внешней сре-

ды, существующей системы экономического развития, имеющихся в обществе стереотипов поведения институтов по отношению друг друга и исторических традиций.

Рассматриваемые особенности взаимодействия власти и бизнеса в большей степени зависят от информационной составляющей, включающей в себя конкретные исследуемые объекты: региональные и муниципальные органы власти и частный сектор, в конкретное время и в конкретном месте.

Исследованные ранее модели взаимодействия органов власти и бизнеса характерны для всех уровней власти. Учитывая тот факт, что множество аспектов взаимоотношений органов власти и бизнеса связаны с региональным и муниципальным уровнями (вопросы аренды помещений, регистрация организации и др.), требуется рассмотреть конкретные специфические формы взаимодействия названых субъектов.

По мнению Всемирного Банка, в 2019 году Россия занимает 31 место в рейтинге Doing Business, который непосредственно отображает уровень бизнес-климата в стране, что влияет на приток инвестиций и позитивно сказывается на уровне жизни государства. Это говорит о наличии проблем, с которыми сталкиваются предприниматели и бизнесмены в нашей стране.

На региональном и муниципальном уровнях можно выделить три основных компонента взаимодействия органов власти и частного сектора:

- 1) уровень воздействия региональной и муниципальной власти на частный сектор и его деятельность;
 - 2) присутствие частного сектора в региональных и муниципальных органах власти;
- 3) участие и вовлеченность в разработку и принятие решений по проблемам регионального и местного характера.

Особый вклад к исследованию взаимодействия органов власти и бизнеса на муниципальном уровне внесли ученые О.В. Бычкова и В.Я. Гельман [1], рассмотревшие данное взаимодействие с позиции сильный/слабый, что представлено на рисунке 1.

В данной модели взаимодействия органов власти и бизнеса на муниципальном уровне отражены возможные варианты развития отношений. Влияние органов власти и частного сектора друг на друга зависит от их сильных и слабых сторон. Авторами логично были сформулированы названия каждого типа взаимодействия, исходя из возможного взаимодействия как равносильных субъектов, так и партнеров с разными качественными характеристиками силы.

			Частный сектор		
			Слабый Сильный		
			бизнес-группы	бизнес-группы	
			разобщены	сконцентрированы	
їй сектор	Сильный	администрация сплочена	«государство-хищник»	«взаимные заложники»	
Публичный сектор	Слабый	администрация разобщена	«политика невмешательства»	«поиск ренты» или «захват государства»	

Рисунок 1. Типология межсекторного взаимодействия власти и бизнеса на муниципальном уровне

На рисунке 1 «Типология межсекторного взаимодействия власти и бизнеса на муниципальном уровне» выделены частный и публичный сектора как «субъектом инициативы». В данной типологии приводится научное представление понятий коммерциализация власти («поиск ренты» или «захват государства») и институционализация бизнеса («государство-хищник») с дополнением ситуаций двустороннего давления («взаимные заложники») и двусторонней незаинтересованности («политика не-

вмешательства»).

Обеспечение устойчивого развития социально-экономической системы муниципалитета возможно благодаря конкретной модели взаимодействия муниципальной власти и предпринимательских структур, от которой зависит:

- $6\,\mathrm{к}$ ачество реализуемых с участием частного сектора государственных и муниципальных программ;
 - о скорость внедрения инноваций в хозяйственную деятельность;
- б уровень развития муниципалитета, который определяется достижением социальноэкономических показателей;
 - б качество и уровень жизни населения.

Деятельность бизнес-структур связана преимущественно с получением прибыли и реализацией материальных потребностей, а не с удовлетворением духовно-нравственных интересов гражданского общества, в рамках которого и функционирует частный сектор. Этические и социальные принципы учитываются бизнес-структурами в процессе своей деятельности не в полном объеме.

Добиться эффективного взаимодействия возможно на основе разрешения проблемных ситуаций, и требуется разработка механизма межсекторного взаимодействия бизнес-структур, региональных органов власти и гражданского общества [2].

Многообразие межсекторных моделей взаимодействия органов власти и бизнес-структур связано с многоаспектностью их взаимоотношений. В таблице 1 приведены модели, рассмотренные экспертами Фонда института экономики города.

С целью наглядного представления моделей взаимодействия органов власти и частного сектора экспертов Фонда института экономики города, рассмотрим рисунок 2, на котором определено исследуемое пространство с двумя осями координат: субъектом инициативы (органы власти или бизнесструктуры) и демократические ценности (в диапазоне от диктатуры до демократии).

Таблица 1. Модели взаимодействия органов власти и частного сектора экспертов Фонда института экономики города

Модель	Характеристика	
Добровольно-принудительная	Полный диктат, установленный публичным партнером	
благотворительность		
Торг	Частный партнер, по мнению органов власти, не может оценить социальных	
	проблем территории и нужд населения, в результате социальная ответствен-	
	ность выступает лишь инструментом манипуляций со стороны государствен-	
	ных и муниципальных органов власти	
Город-комбинат	Полный диктат, установленный частным партнером, который фактически за-	
	меняет действующие органы власти	
Социальное партнерство	Максимально полный учет интересов всех секторов взаимодействия: публич-	
	ного, частного партнеров и общества, результативностью которого выступает	
	повышение качества жизни населения, рост экономики территории и т.д.	

Ситуация, при которой ни органы власти, ни бизнес-структуры не обеспечены полнотой власти для продвижения собственных интересов, находится ближе к середине оси. В приведенной системе координат можно выделить четыре модели межсекторного взаимодействия органов муниципальной власти и бизнес-структур в социальной сфере: город-комбинат; социальное партнерство; добровольно-принудительная благотворительность; торг (партийная благотворительность выступает одной из характерных черт).

Управление и развитие муниципальной территорией намного сложнее конкретных моделей, подсистемы и элементы которых находятся в постоянном взаимодействии, под воздействием друг друга могут трансформироваться, поэтому ключевой целью их исследования выступает формирование инструментария не столько понимания сущности взаимодействия органов власти и бизнеса, сколько воздействия на конкретную ситуацию минимизируя ее негативные стороны и усиления действия положительных факторов.

Базовой особенностью модели «Добровольно-принудительная благотворительность» выступает полный диктат власти, который блокирует совершенствование государственного и муниципального управления и качественную разработку и реализацию программ частного сектора. Учитывая, что «социальная нагрузка» становится основным условием работы компании на рынке (так как это директива органов власти), в планировании развития бизнеса на последнее место уходят такие важные аспекты управления, как оценка качества результатов, экспертиза эффективности инвестиционной деятельности, выработка оптимальных решений, и т.д., что негативным образом сказывается на экономическом

росте территории и качестве социальных услуг (при таких условиях социальная сфера отвечает только количественным нормам).



Рисунок 2. Модели межсекторного взаимодействия органов муниципальной власти и бизнесструктур

Низкая эффективность социальных программ бизнеса выступает прямым следствием «добровольно-принудительной благотворительности». В качестве ярких примеров можно привести следующие: препятствующая оптимизации сети бюджетных учреждений поддержка «умирающих» объектов социально-культурной сферы; «консервирование» неэффективной структуры занятости путем прямых доплат к заработной плате работников бюджетных учреждений; возведение крупных комплексов, таких как дворцы спорта, дома культуры, содержание которых органы местного самоуправления впоследствии не смогут обеспечить. Таким образом, бюрократизм и иждивенчество порождаются финансированием частного сектора, которое находится в жестких рамках «добровольно-принудительной благотворительности».

В модели «торг» действует принцип взаимодействия: «Одному выгодно то, что невыгодно другому». В рамках данной модели диктовать партнеру свои правила игры не могут ни органы власти, ни представители предпринимательских структур. Сложившаяся ситуация главным действенным инструментом государственного и муниципального управления выдвигает социальную ответственность, которая, однако, проявляется через значительное давление партнеров друг на друга: органы власти настаивают на принятии решений о конкретных направлениях социальных программ на уровне властей региона и муниципалитета, обосновывая это отсутствием понимания предпринимателями социальных проблем территории и нужд населения, что в результате усиливает взаимные претензии как со стороны бизнес-структур и общества, так и со стороны представителей органов власти.

Модель «город-комбинат» характеризуется невыгодным для самого себя диктатом предпринимательства, который в итоге выполняет компенсирующую функцию: приводит объект (город) к стандартам, необходимым для производства продукции высоких биоинженерных технологий, продуктов питания и т.д. Возникает неполноценный город при конкретном производстве, город-комбинат. Вся территория такого города подчинена интересам только частного сектора, который, с одной стороны, обеспечивает подответственный объект всеми необходимыми условиями и услугами (от коммунальных до рекреационных), с другой, местные органы власти представлены формально или выступают «ставленниками» бизнеса.

В модели социального партнерства каждая сторона (органы власти, органы местного самоуправления, частный сектор, общество) понимают, что обеспечить политическую и экономическую стабильность, благосостояние территорий никто не сможет в одиночку, поэтому действует принцип взаимодействия: то, что выгодно каждому партнеру, – выгодно всем. Функцию координатора местного бизнеса, гаранта их эффективного и целевого использования обычно возлагают на представителей власти социальных вложений [3]. Частный сектор согласен получать и выполнять разработанные органами власти комплексные мероприятия по формированию единой, прозрачной политики поддержки благотворительности и социальных инвестиций бизнеса.

Частный сектор обычно замечает отрицательные факторы развития муниципальной территории оперативнее органов власти и вносит предложения по их устранению. Крупный бизнес имеет возможность привлекать экспертов к разработке и реализации программ социальной направленности, тиражируя положительный опыт в бизнес-среде. При этом как таковая реализация принципов социального партнерства на сегодня находится на уровне рекомендаций и пожеланий, зафиксированных в соглашениях о сотрудничестве.

Особый интерес вызывает исследование межсекторного взаимодействия органов власти и бизнес-структур японского профессора Ичиро Ивасаки, который предлагает выделять три базовые модели:

- «Государство порядка» (Order State), в котором органы власти жестко контролируют деятельность частного сектора, отсутствует возможность приватизации.
- «Государство-освободитель» (Rescue State), в котором органами власти представлена свобода корпоративным структурам в принятии решении, но в определенных ситуациях сохранено право за государством вмешаться в деятельность частного сектора. Нормативно-правовая сфера в области сотрудничества государства и частного сектора достаточно слабая (weak), что приводит к развитию коррупционных схем, лоббизму и иным проявлениям неформальной экономики.
- «Наказывающее государство» (Punish State), в котором сотрудничество органов власти и частного сектора происходит в рамках жесткого законодательства, когда органами власти поддерживается институт предпринимательства, но в то же время оно имеет свободу действий, органы власти не вмешиваются в дела бизнеса, но и не поддерживает в кризисных условиях [4].

Межсекторное взаимодействие частного и публичного секторов должно основываться на принципе баланса интересов. При этом не всегда в полной мере могут быть реализованы интересы каждого конкретного субъекта. Таким образом, наиболее эффективной системой представляется такая система, в которой межсекторное взаимодействие основано на минимальном подчинении или подавлении и на максимальном удовлетворении интересов всех секторов. Одним из основных критериев формирования эффективного межсекторного взаимодействия органов власти и бизнеса при решении социальных региональных проблем представляется разработка стратегического взаимодействия с учетом социальных интересов бизнеса, которое дает возможность региональной и местной власти использовать различные инструменты социального партнерства с целью успешной реализации социальной ориентированной политики.

Литература

- 1. Бычкова О.В., Гельман В.Я., Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2(70).
- 2. Черкасова Т. П., Аксенов Е. А. Современные тенденции формирования системы институтов публичного управления инновационным развитием в России // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. 2017. № 1. С. 55-61.
- 3. Левицкая Н. А., Савон И.В., Мамонтова Ю.П. Взаимодействие власти и бизнеса в системе развития российского образования // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2018. № 1 (8). С. 1027-1030.
- 4. Iwasaki I. Evolution of Government-Business Relationship and Economic Perofrmance in the Former Soviet States. // Economics of Planning. 2003. Vol.36.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

О ФОРМИРОВАНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2019 г. Ю.Н. Радачинский, А.В. Курочкин

Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 344002, Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Service 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Настоящая статья посвящена поиску новых подходов к определению места юридической ответственности в правовой системе. Исходной предпосылкой исследования является представление о юридической ответственности как сложном интегративном качестве человека.

Ключевые слова: юридическая ответственность, проблемы теории государства и права, позитивная ответственность, ретроспективная ответственность, правовая система.

The article is researches new approaches to defining the place of the legal liability in the legal system. The presupposition of the research is the notion of legal liability as a complicated and integrated human quality.

Keywords: liability, issues of theory of state and law, positive liability, retrospective liability.

Вести речь о формировании юридической ответственности можно лишь в рамках ее понимания как системы качественных характеристик личности. Эти характеристики обеспечивают согласованность ее поведения с интересами иных участников правоотношений и проявляются во внешней среде в формах правового поведения, которые оцениваются с точки зрения их соответствия требованиям юридических норм и конкретно-историческому характеру развития общества [4].

Регулируя общественные отношения, законодатель нередко дает оценку поведения субъектов в зависимости от степени согласования их воли с интересами контрагентов. Достаточно взглянуть на оценку действий комиссионера в модели договора комиссии. Положения гражданского законодательства устанавливают, что комиссионер обязуется по поручению комитента совершить одну или несколько сделок от своего имени, но за счет комитента. При этом комиссионер свободен в выборе способов исполнения обязательства. Учитывая, что комиссионер должен выполнять поручение на наиболее выгодных для комитента условиях, он всегда связан интересами последнего. У законодателя отсутствует возможность детально регламентировать все допустимые модели поведения комиссионера, поскольку его деятельность всегда будет зависеть от конкретных условий исполнения обязательства. Соответственно, он вынужден постоянно отыскивать наиболее оптимальные юридические конструкции для удовлетворения интересов комитента. Моделируя способы исполнения обязательств, комиссионер управомочен на отступление от данного ему поручения. В интересах комитента он вправе выйти за пределы его указаний [1, ст. 995]. Качество исполнения комиссионером принятых обязательств и юридическая оценка его поведения основаны на понимании интересов комитента, владении комиссионером юридическими механизмами их реализации, его способности предвидеть последствия совершаемых сделок, определять интенсивность и направленность своей юридической деятельности. Совокупное понимание указанных предпосылок позволяет определить комиссионера как ответственного либо безответственного субъекта. Степень его ответственности может быть применена для определения наличия либо отсутствия у комиссионера права на совершение той или иной сделки. Если в структуру права (наряду со свободой, равенством и справедливостью) включить ответственность (в указанном выше понимании ее сущности), то действия комиссионера, совершенные не в интересах комитента, будут исключать само право на совершение соответствующих сделок. Следовательно, оценка его поведения всегда зависит от соответствия способов исполнения обязательств интересам комитента. С точки зрения действующего законодательства для надлежащего исполнения обязательства комиссионеру достаточно формально выполнить указания комитента. Такое поведение будет законопослушным. Чтобы охарактеризовать деятельность комиссионера как ответственную, необходима оценка степени реализации интересов комитента, максимально-возможных выгод комитента и др. Положительные ответы на эти вопросы позволят установить наличие права комиссионера на совершение сделок. Так, при совершении комиссионером сделки на более выгодных условиях, чем те, которые были указаны комитентом, дополнительная выгода делится между ними поровну, если иное не предусмотрено соглашением сторон [1, ст. 992]. Отрицательные ответы на эти вопросы будут означать отсутствие у комиссионера права на совершаемые действия в силу исключения ответственности из структуры его поведения.

Положение комиссионера в модели договора комиссии показывает, что качественное развитие общественных отношений непосредственно зависит от способности их участников понимать интересы друг друга, предвидеть последствия собственных действий и выбирать варианты поведения, наилучшим образом формирующие социально полезный результат, – т.е. зависит от их ответственности.

Каждый человек, реализуя свою публично-правовую сущность, участвует в процессе правообразования путем осуществления своих свобод, соответствующих требованиям равенства, справедливости и ответственности. При этом он не утрачивает своей частной природы, характеризующейся уникальным сочетанием его индивидуальных ценностей, потребностей и способностей к их удовлетворению. Роль юридической ответственности состоит в том, чтобы обеспечить гармонию публичноправовой и частно-правовой природы человека. И с этой точки зрения юридическую ответственность, как качественную характеристику личности, необходимо формировать и развивать.

Сразу отметим необходимость разграничения процессов формирования непосредственно юридической ответственности и формирования мер юридической ответственности. Формирование юридической ответственности связано с развитием личностных качеств субъекта. В реальных жизненных ситуациях эти качества позволяют ему согласовывать свое поведение с интересами иных участников общественных отношений (вплоть до сдерживания собственных желаний, отказа от своих интересов и инициативного возложения на себя обязанностей в связи с достижением социально полезного результата) и осуществлять правовое поведение, подлежащее оценке с точки зрения его соответствия требованиям нормативной юридической системы и конкретно-историческому характеру развития общества. Решение этой задачи возможно посредством формирования у субъекта или коллектива когнитивной, мотивационной, поведенческой и результативной основ по аналогии с тем, как это происходит в педагогике или психологии.

Вторая задача связана с формированием меры ответственного поведения конкретного индивида в реальных общественных отношениях. Определение мер юридической ответственности может происходить на двух уровнях: социальном и индивидуальном.

Культурно-нравственные основы общества и стоящие перед ним конкретно-исторические задачи определяют общие требования к желаемому, необходимому или недопустимому поведению людей. Наиболее значимые из них, подлежащие государственной охране и защите и являющиеся обязательными для всех социальных субъектов, получают юридической оформление. Таким образом, меры юридической ответственности закрепляются в законодательстве, становятся объективно выраженными и доступными для всех участников общественных отношений. Но при этом необходимо помнить, что закрепление в юридических формах мер ответственности ограничивает их как моментом создания, так и юридико-техническими способами выражения. Два этих обстоятельства влекут условность и относительность общеустановленных мер юридической ответственности. В силу этого к ним нельзя относиться как к абсолютным требованиям. Они подлежат постоянному мониторингу на предмет соответствия современным условиям развития общества. Основное их функциональное назначение заключается в том, что они являются основанием для установления мер индивидуальной ответственности конкретных людей. Принципиальное значение имеет понимание того, что это лишь одно из оснований индивидуальной ответственности, а не сама мера индивидуальной ответственности.

Меры индивидуальной ответственности формируются в конкретных жизненных ситуациях как требования к самоограничению личной свободы субъекта, к степени его активности и интенсивности его стремлений к достижению социально полезного результата. Это непрерывная деятельность, направленная на постоянное понимание сущности социальных отношений, модели организации общества, тенденций его развития. Ее результатом выступают представления о границах свободы человека, требования к формам, интенсивности и качеству его поведения, его социальной роли. Для достижения этой цели следует решить задачу «необходимости осознания людьми содержания идеи разумной свободы посредством формирования такой системы потребностей и интересов социальных субъектов, которая могла бы быть определена как потребности в праве, интерес к утверждению права как наиболее оптимальному, в конечном итоге, для каждого социального субъекта способу удовлетворения потребностей, интересов» [5, с. 481]. Таким образом, меры юридической ответственности формируются в процессе правообразования как требования к согласованию поведения субъекта с интересами иных участников общественных отношений.

Ответственность может быть либо устойчивым качеством личности, либо проявляться в форме ответственного осуществления конкретной деятельности, т. е. отдельного поступка. Следовательно, ответственный способ осуществления деятельности может быть доступен и тем, у кого ответствен-

ность еще не стала устойчивым качеством. Это значит, что ответственность как качество личности нужно формировать через деятельность. По мнению К.А. Абульхановой-Славской, для формирования ответственности человека необходимо добиться перевода внешнего долга (в нашем случае – это меры ответственности, определенные обществом и закрепленные в законодательстве) во внутреннюю потребность субъекта (потребность в праве) [2, с. 57-66]. Для целей юридического регулирования общественных отношений принципиальное значение имеет формирование у людей умения определять меры индивидуальной ответственности в различных жизненных ситуациях и навыков их реализации. Если общие нормы юридической ответственности требуют государственного контроля за их выполнением, то понимание субъектом меры индивидуальной ответственности и готовность к ее осуществлению переводит правоотношение в состояние саморегулирования. Именно на основе таких качеств людей основывается развитие гражданского общества и правового государства. Соответственно, современной юридической науке следует уделять больше внимания постижению качественных характеристик личности, определяющих ее как ответственного субъекта, и методам формирования юридической ответственности отдельных людей и социальных групп.

Литература и примечания

- 1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, N 5, ст. 410.
 - 2. Абульханова-Славская К.А. Стратегия жизни. М., 1991.
 - 3. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003.
- 4. С обоснованием такого понимания сущности юридической ответственности можно ознакомиться в ранее опубликованных работах: URL: http://vestnik.uriu.ranepa.ru/2014/05/05/

УДК 340

РАЗРАБОТКА ТЕОРИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В УЧЕНИИ П.И. НОВГОРОДЦЕВА

© 2019 г. П.С. Самыгин¹, Ю.Б. Нектаревская²

¹Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

²Ростовский государственный медицинский университет 344022, Ростов-на-Дону, пер. Нахичеванский, 29

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Rostov State Medical University 29, Nakhichevanskiy pereulok, Rostov-on-Don, 344002

В статье анализируются взгляды известного российского мыслителя П.И. Новгородцева на понятие правового государства, в качестве основной цели которого должно выступать сочетание частных интересов единством общего блага. Автор показывает, что правовое государство в трактовке Новгородцева не выступает как некая идеальная модель, а рассматривается скорее как временное явление, которое должно развиваться на пути к общественному идеалу, а общая задача современного правового государства заключается в достижении свободы и равенства, выступающих в качестве основ справедливой жизни. Разработанную философом теорию общественного можно рассматривать как концепцию правового государства, основополагающим принципом которого является принцип свободного универсализма.

Ключевые слова: правовое государство, естественное право, позитивное право, правосознание, общественный идеал.

The article analyses the perspectives of famous Russian thinker P.I. Novgorodcev on the definition of legal state, the main aim of which is the combination of private interests as the unity for the common good. The author shows that a law-abiding state according to Novgorodcev is not an ideal model, but a temporary phenomenon which is to be developed on the way to social ideal, and the general task of a modern law-abiding state is in achievement of freedom and equality as the basis of fair life. The developed theory can be considered as the concept of a law-abiding state, the main principle of which is the principle of free universalism.

Keywords: law-abiding state, right, positive law, legal thinking, social ideal.

Активная разработка теории правового государства в российской политико-правовой мысли приходится на дореволюционный период, в рамках которого был создан ряд оригинальных теорий, многие из которых характеризуются актуальностью и на современном этапе развития отечественной юриспруденции. В трудах И. Посошкова, С. Десницкого, А. Радищева, М. Сперанского и других ученых и общественных деятелей высказывались предложения об усовершенствовании государственной власти в духе идей «просвещенного абсолютизма», ставился вопрос об учреждении республиканской формы правления, праве народа на участие в государственных делах, что соответствует основным принципам правового государства [1, с. 101]. Более целенаправленные попытки, направленные на разработку концепции правового государства в академической юридической науке, относятся к периоду конца XIX - начала XX века, в рамках которого был создан ряд классических для отечественной политико-правовой мысли работ по теории и философии права. Рассматриваемый период отечественной истории характеризовался утратой государственной властью ее авторитета, разрушением прежних регуляторов общественной жизни, в том числе и кризисом законодательства, которое оценивалось многими исследователями данной эпохи как неудовлетворительное и неэффективное и объективно нуждавшееся в кардинальных изменениях. Данное обстоятельство, в свою очередь, обусловило возникновение различных теорий и концепций, базирующихся на трактовке права с позиций естественного подхода и сопоставлении его с такими формами общественного сознания как религия, мораль и идеология.

Такой подход характерен для крупнейшего российского мыслителя и теоретика права П.И. Новгородцева, вошедшего в истории политико-правовой мысли в качестве одного из основоположников концепции «возрожденного» естественного права в России. Как отмечает М.А. Гусарова, именно идея «возрожденного» естественного права стала центральной категорией и методологической основой трактовки права и правосознания в трудах П.И. Новгородцева [2, с. 75]. С точки зрения данной исследовательницы, естественное право для российской либеральной интеллигенции рассматриваемого периода явилось попыткой найти объективные ценностные основания для противостояния общественному кризису и поиску путей модернизации позитивного права. Что касается П.И. Новгородцева, то он в своих трудах констатировал кризис современного ему правосознания, что, на его взгляд, проявилось в подрыве веры в возможность гармонии в обществе, обусловило необходимость нахождения всесильных средств социального переустройства, поиск возможности сочетания сущности человека с определенными формами жизни и возведения этих форм в степень безусловных ценностей [3, с. 50-51].

В своей известной работе «Введение в философию права. Кризис современного правосознания» мыслитель, проанализировав новое содержание требований свободы и равенства, пришел к выводу о том, что государство должно взять на себя заботу об экономически слабых лицах, которые не способны обеспечить себя сами и тем самым – пользоваться правами и свободами в полной мере. По этой причине одной из важнейших задач для государства, с точки зрения Новгородцева, должна стать забота о материальных условиях обеспечения прав и свобод граждан. По мнению ученого, правовое осознание действительности осуществляется человеком с позиции нравственного долженствования. Что касается позитивного права, то оно характеризуется изменчивостью, поскольку его нормативное содержание не имеет постоянной величины и не свободно от ряда недостатков, проявляющихся в невозможности достижения им полной справедливости, добра и свободы. Несмотря на то, что сферы права и нравственности находятся в состоянии противоречия и борьбы друг с другом, они, тем не менее, характеризуются наличием тесной взаимосвязи и взаимодействия. Правовые смыслы одновременно являются установками нравственного сознания, а нравственное воспитание - предпосылкой правового воспитания, задавая последнему основные установки и ориентиры. Стремясь найти синтез правовых и нравственных начал и размышляя о нравственном совершенствовании личности, П.И. Новгородцев приходит к выводу о том, что наилучшие условии для подобного совершенствования могут быть созданы в условиях правового государства, призванного «подчинить разрозненные стихии общественной жизни общему правовому порядку» [4, с. 315-316].

Целью правового государства, с точки зрения Новгородцева, выступает сочетание частных интересов единством общего блага: государство узаконивает данные интересы, вводя их в законные границы предписаниями равного для всех права. «Без этого благодетельного действия государственного принципа частные интересы осуждены на стихийное самоутверждение и анархическую вражду» [4, с. 315-316]. Рассматривая историческое развитие правового государства, ученый приходит к выводу о том, что оно находится в процессе эволюции, стадии которой меняются вместе с изменением стоящих перед данным государством задач. Задача государства на первом этапе его развития заключалась в том, чтобы подчинить разрозненные стихии общественной жизни общему правовому порядку и установить для этого прочный фундамент в виде единого и равного для всех права. На втором этапе

развития государства к выделенной задаче добавляется еще и подчинение праву самой государственной власти. Третий этап развития правового государства, начавшийся с точки зрения П.И. Новгородцева на рубеже XIX-XX вв., характеризуется новым пониманием прав личности, равенства и свободы, имевшим следствие расширение задач государства, пересмотр старых представлений о его сущности и предназначении.

Правовое государство в трактовке Новгородцева не выступает как некая идеальная модель, а рассматривается скорее как временное явление, которое должно развиваться на пути к общественному идеалу. Общая задача современного правового государства заключается в достижении свободы и равенства, выступающих в качестве «основ справедливой жизни». Трудность решения данной задачи состоит в том, что государство, целью деятельности которого является служение обществу, неизбежно сталкивается с необходимостью проведения различных реформ, которые, как правило, могут быть осуществлены немедленно лишь частично, тогда как дальнейшая их реализация может сопровождаться теми или иными трудностями и катаклизмами. При этом Новгородцевым полностью исключается условие, при котором личность может рассматриваться в качестве средства по отношению к общественной гармонии: между обществом и личностью, считает мыслитель, всегда будет оставаться определенное несоответствие, и будет отсутствовать полная гармония. Дело в том, что личность по причине ее внутренней беспредельности не может быть удовлетворена конкретными относительными общественными формами. Несоответствие между обществом и личностью проистекает из своеобразия личности, выступающей в качестве самобытного целостного единства. Именно по этой причине П.И. Новгородцев делает вывод о том, что «правовое государство не есть венец истории, не есть последний идеал нравственной жизни, это не более как подчиненное средство, входящее как частный элемент в более общий состав нравственных сил» [5, с. 25].

Согласно наиболее распространенной трактовке правового государства, оно базируется на демократической организации политической власти и практической реализации прав и свобод человека. По сути, в контекст правового государства встроена либерально-правовая концепция. Политический либерализм в качестве определенной интеллектуальной и нравственной установки характеризуется безусловным признанием политических и экономических прав личности «в пределах, ограниченных действием законов, понимаемых как обобщение естественных потребностей» людей. Что же касается философского мировоззрения либерализма, то оно базируется на таких основополагающих принципах как принципы свободной человеческой воли, самоорганизующегося общества и правового разума. В трудах П.И. Новгородцева также находит выражение указанное философско-либеральное мировоззрение. Наиболее полно эти взгляды мыслителя отражены в его фундаментальном труде «Об общественном идеале», в рамках которого Новгородцев разрабатывает свою общественную или социально-нравственную философскую концепцию, призванную способствовать выхода современного правосознания и политико-правовой мысли из кризисного состояния. Ученый, в частности, исследуя причины кризиса юридической науки, обосновывает целесообразность возрождения естественно-правового мышления.

Кризис общественного сознания связывается П.И. Новгородцевым с кризисом правовой организации общества: данная проблема раскрывается мыслителем в его известной работе «Кризис современного правосознания. Введение в философию права». Данный труд принято относить к числу классических работ российской юриспруденции. Необходимо отметить, что Новгородцев, проанализировав причины и основания данного кризиса, разработал также и оригинальную социальную программу, направленную на преодоление кризиса правовой организации. В труде «Об общественном идеале» П.И. Новгородцев начинает изложение материала с концепции кризиса правосознания с рассмотрения сущности этого кризиса. Центральным понятием этой работы является понятие общественного идеала, который рассматривается здесь в качестве исходного и руководящего начала общественной философии. Вводя это понятие в социальную философию и подчеркивая абсолютность и безусловность общественного идеала, Новгородцев рассматривает его как вектор социального прогресса, критерий для различия истинных ценностей общественного бытия.

С точки зрения мыслителя, в качестве цели общественного развития должны выступать не справедливое распределение благ или всеобщее счастье и благоденствие, а реализация принципов или общечеловеческих ценностей, лежащих в основе общественного бытия. Все дело в том, что такие принципы как принципы всеобщего равенства, свободы или объединения носят вневременной характер: они не могут устареть и представляют собой некие идеалы, к которым можно только приближаться. Человек, пишет П.И. Новгородцев, может не знать своего будущего, а судьбы отдельных обществ и человечества в целом могут не находиться во власти людей, однако в нашей власти «быть ясным в нашем внутреннем мире, в наших принципах, в наших представлениях о должном» [3, с. 130]. Понятие «должное» в пространстве общества выступает в форме безусловного требования и

указывает направление социального развития или прогресса. В то же время этот прогресс возможен, с точки зрения Новгородцева, только в контексте реализации прав и свобод личности с учетом стремления последней к абсолютному идеалу.

Личность в пространстве общества выступает с требованиями равенства и свободы, которые находятся в соответствии с идеей «нравственного достоинства личности». Безусловное нравственное значение личности для философа выступает в качестве основы общественного идеала. В социальном пространстве ничто «не соответствует безусловному содержанию» понятия «личность» со всеми присущими ей идеальными стремлениями. Лишь каждая человеческая личность имеет для П.И. Новгородцева безусловное нравственное значение. Личность «как образ и путь осуществления абсолютного идеала» является для каждой исторической эпохи и для каждого человеческого поколения является целью и источником прогресса. В случае признания приоритета общественного интереса над личным интересом личность неизбежно превращается «в средство и орудия для будущего блаженства какихто внешних существ» [3, с. 67]. С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, согласно которому теория общественного идеала, разработанная П.И. Новгородцевы, по сути представляет собой концепцию правового государства, основополагающим принципом которого является принцип свободного универсализма.

Литература

- 1. Кудинов О.А. Разработка теории правового государства в российской науке начала XX века // Общественные науки и современность. 2002. № 3.
- 2. Гусарова М.А. Концепции правосознания в философско-правовой мысли России (на примере взглядов П.И. Новгородцева, И.А. Ильина и Л.И. Петражицкого) // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 2.
 - 3. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991.
- 4. Новгородцев П.И. О задачах современной философии права (Речь, произнесенная перед диспутом в Санкт-Петербургском университете 22 сентября 1902 г.). Сочинения. М., 1995.
- 5. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000.

УДК 340.141

ОБЫЧНОЕ ПРАВО РУССКИХ КРЕСТЬЯН В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

© 2019 г. С.В. Филатов

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В статье делается обзор истории изучения в России крестьянского обычного права. Автор подчеркивает актуальность данных исследований для развития современного российского правосознания и системы права. В статье выделяются этапы развития отечественных исследований, характеризуются достижения и особенности каждого из них.

Ключевые слова: обычное право, крестьянство, российская деревня, правовое сознание, правовая культура, государство и право.

The article reviews the history of studying common law in Russia. The author emphasizes the relevance of these researches for development of modern Russian justice awareness and the system of the law. The article presents the stages of the development of domestic researches and their characteristics.

Keywords: common law, peasantry, Russian village, legal consciousness, legal culture, state and law.

В условиях преобразования политико-правовой системы современной России возрастает научно-практический интерес к проблемам обычного права. Актуализация вопросов данного вида права обусловлена следующими факторами. Во-первых, в современное российское общество приходит осознание насущной необходимости правового разнообразия как нормативной основы формирования подлинно правового демократического государства. Текущие задачи развития форм местного самоуправления требуют возрождения связей между государственным правом и его общественными корнями. Узаконение государством правовых обычаев как субсидиарного источника права позволило бы

преодолеть известный формализм и косность закона, проявляющиеся в ряде правовых ситуаций. Вовторых, нарастает тенденция унификации права по западным стандартам (романо-германской правовой системе), влекущая общее снижение результативности действующего законодательства. В данной ситуации становиться очевидным, что возврат к отечественному правовому наследию окажет благотворное влияние как на определение путей реформирования правовой системы страны, так и на формирование правовой культуры граждан России в целом.

Современные прикладные и теоретические исследования в сфере этнологии права показывают, что юридические обычаи как источники права действуют в обыденной жизни современного человека и оказывают влияние на формирование новых правовых систем [1]. Это справедливо и для россиян, неотъемлемой частью правосознания которых являются категории справедливости и правды, восходящие к нормам крестьянской традиционной культуры. Исследование правовых обычаев русских крестьян может помочь выявить оптимальные для правового государства и гражданского общества современной России формы социально-политической самоорганизации, нормативного регулирования, прогнозировать эффективность принимаемых законодательных новелл. Данные задачи видятся вполне выполнимыми при учете богатого научного наследия посвященного крестьянскому обычному праву накопленному отечественной юридической наукой.

Прежде всего, благодаря работам ряда историков и теоретиков права – В.И. Сергеевича, М.Ф. Владимирского-Буданова, А.А. Риттиха, Н.С. Илларионова и др. – уже в XIX в. сложилось устойчивое представление о самом предмете исследований и его специфике. Для дореволюционных правоведов был характерен общий взгляд на возникновение обычного права из правового обычая, источником которого выступали прецеденты. Подчеркивалось, что в отличие от простого обычая, правовой обычай включал признаки норм права, обеспечивавших свободу действий одним лицам и ограничивавших в этом других. Не имея личного происхождения, наличность правового обычая проявлялась в постоянном совершении юридических действий по единообразной форме [2, с. 97-99]. Кроме этого, ряд исследователей доказывал, что обычай мог выступать источником формирования собственно правовых норм. Выдающийся правовед В.И. Сергеевич высказывал мнение о том, что до конца XVII в. такие категории как «обычай» и «закон» имели в народном сознании смысловое тождество, в связи с чем общественный правопорядок выстраивался на обычае [3, с. 265]. Другой известный историк-правовед М.Ф. Владимирский-Буданов, – отдавая должное значимости сохранившимся в XIX в. обычноправовых норм, считал обычай одним из источников российского права, а под историей права понимал развитие норм закрепленных как в законе, так и в обычае [4, с. 103]. Более того, правовед Д.И. Мейер полагал, что обычай выражает непосредственно «юридические воззрения народа» и по своему влиянию на социальные отношения, особенно в крестьянской среде, во многом превосходит государственные законы [5, с. 26, 70-71]. Еще одной отличительной чертой обычного права дореволюционные исследователи полагали его специфический консерватизм (в силу возведения норм к сакральным началам), позволявший под формой устойчивых «вековых традиций» видоизменять обычаи согласно новым общественным потребностям [6, с. 19]. Наконец, особенности обычного права как своеобразной нормативной системы лаконично сформулировал Н.С. Илларионов, определяя его как общепризнанные юридические народные воззрения, сформированные под воздействием реалий повседневного быта и исполняемые в течение длительного времени через однообразное соблюдение [7, с. 2].

Трудно переоценить вклад отечественных правоведов XIX в. в изучение феномена обычного крестьянского права. Прежде всего, здесь необходимо назвать работы социолога, историка права и основателя естественно-правовой школы в России М.М. Ковалевского, введшего в научный оборот термин «обычное право». Считая обычай частью национальной системы права, он выделил исторические этапы его развития, показал роль обычая и основанного на нем права в эволюции нормативной системы ранних обществ [8]. В целом, в течение века фундаментальное изучение обычного права в России велось несколькими научными школами. Представители влиятельной исторической школы права (К.А. Неволин и др.) анализировали право с позиций его исторического развития и тесной связи с «народным духом» [9, с. 107-109]. Ряд идей данной школы вызывает дискуссии в научной среде и по сей день. Большое значение для изучения института крестьянского обычного права имела деятельность государственной школы. Так, К.Д. Кавелиным была создана подчиненная общеисторической концепции развития общества оригинальная теория генезиса русского права. Правовед доказывал преобладание патриархального быта и норм обычного права в народной жизни вплоть до эпохи реформ Петра I, в чем расходился с позицией другого известного историка права – Н.П. Загоскина [10, с. 50-54]. Последний полагал, что народные юридические нормы развивались и действовали до конца XIX в. При этом в «обычае» ученый видел источник для многих отношений и институтов гражданского, административного, уголовного материального и процессуального права [11, с. 134-137]. Кроме этого, акцент на проблемах происхождения норм обычного права, его связях с культурой, менталитетом, психологией, правосознанием общества и личности делался в исследованиях представителей психологического (Л.И. Петражицкий), позитивистского (Г.Ф. Шершеневич), социологического (Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев) направлений юриспруденции [9, с. 110]. Ряд положений данных работ конца XIX — начала XX вв. вызывают неподдельный научный интерес и у современных юристов [9, с. 115].

Важно подчеркнуть, что столь разнообразная научная литература создавалась на основе анализа обширного эмпирического материала, в накоплении которого в пореформенную эпоху был совершен настоящий прорыв. Крестьянская 1861 г. и судебная 1864 г. реформы придали бытовавшим в деревне юридическим обычаям практического значение. Наряду с профессиональными правоведами к изучению обычного права присоединились различные научные общества, занимавшиеся в основном сбором и обобщением его норм — Русское географическое общество (программа сбора народных правовых обычаев 1864 и 1877 гг.), Этнографическое отделение Императорского общества любителей естествознания, антропологии и этнографии (выпуск сборников по крестьянскому правовому быту). Массу ценных материалов по проблемам крестьянских юридических обычаев предоставила специально организованная правительственная комиссия по исследованию положения и деятельности волостных судов [9, с. 107].

Итак, отечественная юридическая литература XIX в. доказала факт наличия в народной среде особых правоотношений, сделала правовой обычай объектом систематического научного изучения, поставила вопросы об их генезисе и эволюции, соотношении с официальными государственными нормами и т.д. К сожалению, советский период XX в. не был столь плодотворным этапом развития науки об обычном праве. Последнее оказалось на периферии исследовательских интересов советской юриспруденции. Собственно вопросы народных правовых норм позднефеодальной и пореформенной России затрагивались мало и были тесно увязаны с текущей политической повесткой (борьба с феодальными «пережитками» в постреволюционной деревне, правовое просвещение крестьян, подготовка и реализация плана сплошной коллективизации села и т.п.) [12, с. 145-167]. Безусловно, догматизм мышления и политическая ангажированность существенно снижали уровень объективности выводов первых советских работ по данной проблематике. В конце 1930-х — 1960-е гг. появились исследования С.И. Голунского [13], И.Д. Шахназарова [14], П.А. Зайончковского [15] и др. доказывавших деградацию норм обычного крестьянского права, тенденцию его вытеснения государственным законом, полную подчиненность крестьянского самоуправления и суда представителям официальной власти в деревне.

Качественно новый этап в изучении советским правоведением юридических обычаев русской деревни начался в 1970-е гг. и был связан с исследованиями М.М. Громыко [16], В.А. Александрова [17], П.Н. Зырянова [18]. Особое внимание данной теме было уделено в докладах XVIII и XIX сессий Всесоюзного симпозиума по аграрной истории Восточной Европы (1980 – 1982 гг.). С позиций марксистско-ленинской теории государства и права в данный период рассматривалось влияние обычного права на повседневную общинную жизнь, землевладение и землепользование, процесс наследования и раздела имущества др. В 1980-е гг. в советской историко-правовой литературе благодаря работам В.А. Александрова оказался преодолен ранее господствовавший тезис об упадке обычного права, готовности крестьянского правосознания в начале XX в. к восприятию норм писаного закона. Однако автор доказал не только способность обычного права трансформироваться приспосабливаясь к новым социально-экономическим условиям, но и его тесную взаимосвязь с сохранявшимся общинным укладом [19] [20].

Постсоветский период был ознаменован заметным оживлением интереса исследователей к проблеме крестьянских юридических обычаев. Публикации 1990-х – 2000-х гг. не отличает тематическая определенность, методологическая и теоретическая строгость, уникальность документальной базы исследований, тем не менее, они бесспорно являют собой новый этап в развитии темы. Обычай и связанные с ним правовые институты все чаще заключаются в рамки междисциплинарных подходов, становятся предметом смежных с юриспруденцией наук – этнологии, социологии, антропологии, конфликтологии и др. Среди многочисленных публикаций данного периода, необходимо выделить новаторские работы И.Н. Милоголовой (положение крестьянок в связи с правом собственности и социально-экономических функций в семье) [21], Л.И. Земцова [22] и Т.Н. Тарабановой [23] (сельская правовая культура и функционирование волостного суда), Т.В. Шатковской (проблемы правосознания и морально-этических представлений крестьян) [24], С.В. Кузнецова (хозяйственные и религиозные сельские традиции) [25]. При этом ряд современных авторов особенно акцентируют внимание на прагматической направленности своих исследований.

Таким образом, проведенный историографический анализ проблем изучения обычного крестьянского права в отечественной юридической литературе дает основания подчеркивать актуаль-

ность данной тематики и ее практическое значение для совершенствования современной российской правовой системы. Вместе с этим, плодотворность научных изысканий в этой области очевидно будет напрямую зависеть от их междисциплинарного характера, т.е. степени приложения усилий исследователей различных специальностей.

Литература

- 1. Першиц А.И., Смирнова Я.С. Этнология права // Вестник РАН. Т. 67. 1997. №9. С. 64-77.
- 2. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. М., 1908. 253 с.
- 3. Сергеевич В.И. Лекции по истории русского права. СПб., 1890. 340 с.
- 4. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. 312 с.
- 5. Мейер Д.И. Русское гражданское право. СПб., 1861. 240 с.
- 6. Риттих А.А. Крестьянский правопорядок. СПб., 1904. 180 с.
- 7. Илларионов Н.С. Значение обычного права в народном суде. Харьков, 1893. 421 с.
- 8. Гуревич П.В. Максим Максимович Ковалевский // Правоведение. 1971. № 5. С. 127 130.
- 9. Лаптева Л.Е. Исследования обычного права народов Российской империи в XIX в. // Государство и право. 1997. № 8. С. 102-115.
 - 10. Кавелин К.Д. Полное собрание сочинений. СПб., 1900. Т.4. 271 с.
 - 11. Загоскин Н.П. История права русского народа. Казань, 1899. 290 с.
- 12. Обычное право народов России: библиографический указатель (1890-1998 гг.) / составитель и автор вступительной статьи А. А. Никишенков; под ред. Ю. И. Семенова. М., 1998. 290 с.
 - 13. Голунский С.И. Обычай и право // Советское государство и право. 1939 № 3. С. 49-59.
- 14. Шахназаров И. Д. «Крестьянская реформа» 1861 года и крестьянство после «освобождения». Л., 1935. 277 с.
 - 15. Зайончковский П. Л. Отмена крепостного права в России. М., 1960. 362.
- 16. Громыко М. М. Община в обычном праве сибирских крестьян XVII 70-х годов XIX в. // Ежегодник по аграрной истории Восточной Европы. Вильнюс, 1971. С. 32-49.
 - 17. Александров В. А. Сельская община в России. XVII начало XIX века. М., 1976. 289 с.
- 18. Зырянов П. Н. Обычное гражданское право в пореформенной общине // Ежегодник по аграрной истории. Вологда, 1976 Вып. 6. С. 172-184.
- 19. Александров В. А. Отечественная наука XIX начала XX века об обычном праве в России // Социально-политическое и правовое положение крестьянства в пореформенной России. Воронеж, 1983.
 - 20. Александров В.А. Обычное право крепостной деревни России. XVIII начало XIX в. М., 1984.
- 21. Милоголова И. Н. Крестьянка в русской пореформенной деревне // Вестник МГУ. Сер. 8 История. 1998 № 2 С. 18-30; Она же. Распределение хозяйственных функций в пореформенной русской крестьянской семье // Советская этнография. 1991 № 2. С. 93-102.
- 22. Земцов Л. И. Волостные суды Центрального Черноземья в начале 70-х гг. XIX в. // Исторические записки. Воронеж, 2000. Вып. 5 С. 65-72.
- 23. Тарабанова Т. Н. Судебно-правовая культура крестьян пореформенной России (по материалам волостных судов) // Россия и реформы: Сб. ст. М., 1993 С. 38-52;
- 24. Шатковская Т. В. Правовая ментальность российских крестьян второй половины XIX века: опыт юридической антропометрии. Ростов н/Д, 2000. 230 с.
- 25. Кузнецов С. В. Хозяйственные, религиозные и правовые традиции русских (XIX начало XX в.). М., 2008. 387 с.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ НИЖНЕГО ДОНА И СФЕРЫ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2019 г. И.В. Ганичев

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В статье рассматривается состояние окружающей среды на Нижнем Дону, приводятся данные её постепенного и систематического ухудшения. На основе проанализированной системы законодательных актов Ростовской области формулируется вывод о направлениях правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: окружающая среда; природная среда; природные компоненты; природная система; природные ресурсы; экологическая обстановка; экологические отношения.

This article examines the state of the natural environment of the Don lowlands; provides data on the its gradual and systematic degradation. Based on the analysis of the system of legislative acts of the Rostov region, a conclusion is made about the directions of legal regulation in this area.

Keywords: environment; natural environment; natural components; natural resources; environmental conditions; environmental relations.

Важнейшими принципами экологических (природоресурсовых и природоохранительных) отношений, закреплённых на законодательном уровне, в частности стали [1]: воспроизводство природных ресурсов; снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Это означает, что согласно принципам и требованиям Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью; земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов [2]. Иначе, над экономическими интересами должны преобладать экологические. Так ли это на самом деле?

Наблюдаемая в последние 20 лет концентрация промышленности на локальных территориях во многих случаях наносит непоправимый ущерб природным системам. «Наползание» города на природные ландшафты вызывает негативные последствия во всех жизнеобеспечивающих средах. Они являются своеобразными геохимическими провинциями, в которых аномально повышена концентрация многих химических элементов. Многоотраслевая промышленность, энергетические предприятия, автотранспорт и развитое коммунальное хозяйство оказывают мощное воздействие на природные системы [3].

Проблема определяется тем, что законодательная база, формирующая приоритетные направления регионального развития, и как результат в области межрегионального сотрудничества, складывается, к сожалению, в основном не в сфере экологического, а в интересах социально-экономического развития.

Дело в том, что единственным нормативным правовым актом на сегодняшний день, непосредственно регулирующим вопросы межрегиональных взаимоотношений, является Федеральный закон от 17 ноября 1999 г. №211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». Так, в прошлое и ушли союзные соревнования, в результате которых выявляли самые зелёные города, города с самым чистым воздухом, регионы самых чистых водоёмов и так далее. В настоящее время остались и господствуют экономические, зачастую только потребительские отношения.

Бассейн Нижнего Дона (от плотины Цимлянского водохранилища до устья), вдоль которого расположена почти вся территория Ростовской области, является крупным индустриально-аграрным регионом Российской Федерации. В данных пределах находятся предприятия машиностроительной, угледобывающей, металлургической, химической, пищевой, сельскохозяйственной и иных отраслей. Состояние природной среды, определяющей экологический фон всего Приазовья, характеризуется сочетанием ряда специфических факторов, таких как: засушливый климат и маловодность; интенсивная урбанизация территории; высокая степень концентрации промышленности и сельского хозяйства; неблагоприятное географическое положение участка конечного стока бассейна реки Дон; многообразие химического загрязнения природной среды под воздействием хозяйственно-бытовых, сельскохозяйственных, промышленных выбросов и сбросов [4], влияющих на чистоту природных экосистем и на здоровье населения.

В области не решены проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды бытовыми и промышленными отходами, быстрыми темпами растёт количество несанкционированных свалок, что нередко приводит к ухудшению санитарно-эпидемиологической ситуации.

Ростовская область является крупным транспортным узлом, по территории которой проходят 6 магистральных железнодорожных линий, 7 автомобильных дорог федерального значения, воднотранспортный путь по Дону из Азово-Черноморского бассейна внутрь России, свыше 10 продуктопроводов. Она по праву считается житницей России. В ней находятся 23 города и 25 посёлков городского типа, характеризующиеся сосредоточением мощного промышленного потенциала. Здесь наиболее ярко проявляется негативное воздействие техногенеза на окружающую среду.

Особое внимание следует уделить состоянию таких природных компонентов, как атмосферный воздух, водные объекты, почвенный покров. В процессе производственной и бытовой деятельности человека образуется техногенный воздушный поток с высокой концентрацией загрязняющих веществ. Включаясь в природные миграционные циклы, он взаимодействует с другими компонентами городской среды. Анализ этой связи — необходимое звено в цепи многофакторной оценки экологической ситуации города [табл. 1].

Таблица 1.

Формирование техногенного воздушного потока на основе выбросов при превышении ПДК*					
Metallingua Bulancean	Загрязняющие вещества				
Источники выбросов	Традиционные	Нетрадиционные			
	Пыль*** и продукты дефляции,				
Промышленные предприятия, ТЭЦ и котель-	диоксид серы, оксид азота, угле-	Бенз(а)пирен, кислоты, фе-			
ные, транспорт, терриконы, стройки, свалки,	род, углеводород, сероводород,	нолы, спирт и другие соеди-			
бытовые отходы и продукты дефляции за-	формальдегид, фенол, свинец,	нения во всевозможных ком-			
грязнённого почвенного покрова	взвешенные вещества и летучие	бинациях			
	органические соединения				

^{*} В зоне влияния промышленных предприятий превышение ПДК по загрязняющим веществам составляет 2,5%, на автомагистралях - 4,5% [5].

*** Особой токсичностью и высокой концентрацией целого ряда микроэлементов характеризуется промышленная пыль химического производства, производства и обработки цветных металлов, предприятий электротехнического машиностроения, где широко используются различные сплавы, инструментальное производство.

Загрязнение атмосферы, привнесение и образование в ней физико-химических агентов и веществ обусловлено природными (естественными) и антропогенными (искусственными) факторами. При этом сейчас последние стали преобладать над первыми, активно приобретая глобальный характер.

В последние 20 лет главным источником, загрязняющим окружающую среду, становится автомобильный транспорт [7], количество которого из года в год стремительно возрастает (табл. 2). Конечно, согласно ч.2 ст.8 Конституции РФ признаётся и защищается частная собственность. Однако почему то за тщеславные интересы хозяев автотранспорта расплачивается всё человечество и окружающая живая среда. Ведь собственник вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества только те действия, которые не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц [8].

Таблица 2.

Влияние автотранспорта на окружающую среду				
Среднегодовой	Потребление	Показатель токсичности загрязнение атмосферы		еры
пробег автомоби-	бензина	Значительность*	Первичные выбросы в отработавших	Вторичный вы-
ля	Оспзипа	эначительность.	газах	брос
Легковой - 15-25	1,5-2,5 тыс.	Бензиновые	Оксид углерода - 0,5-12%, оксид азота	Порожиза пип
тыс. км.	л.	карбюраторные	- до 0,8%, углеводород - 0,2-3,0%,	Дорожная пыль,
Грузовой - 5-15	1,5-7,5 тыс.	ДВС - более 200	сажа, сернистые соединения,	соединения
тыс. км.	л.	веществ	бенз(а)пирен	цинка и кадмия

^{*} На значительное увеличение вредных выбросов автотранспорта влияет недостаточность дорожнотранспортной сети, нерациональное регулирование движением, транспортные пробки. Например, распределение плотности маршрутной сети в г.Ростове-на-Дону при нормативном показателе 2,5 км/км, в центральной части она доходит до 3,8 км/км, в то время как на периферии составляет всего лишь 2,1 км/км [9].

^{**} В г.Донецке осталось 17 гигантов угольной промышленности, опасных для здоровья людей и окружающей среды (самовозгорающиеся мелкие частицы угля выделяют вредные газообразные вещества, влияющие на частые раковые заболевания жителей города). При этом их рекультивация может повлечь оползни. А если тормошить перегоревшие недра, то они выбросят свежую порцию газа и пыли [6].

Ввиду исключительной роли воды особое беспокойство вызывает состояние водных объектов [10]. В настоящее время велика роль их загрязнения промышленными и бытовыми стоками (табл. 3).

Таблица 3. Загрязнение водных объектов путём сброса* Элемент Способ Последствие Источник Место загрязнения Традиционно «грязные» производства (тяжёлая про-Канализамышленность), относительционная Сточные воды но «чистое» производство система (пищевая и лёгкая промышленность) Поверхностный сток (дождь, талые Нефтеводы - «ливневый сток», аварийпродукты, «Условно-чистые» (сбросные ный сброс промстока при перепол-СПАВ, феводы с попыткой очистки), нении прудов-накопителей очистнолы, ми-«безусловно-грязные» ных сооружений или фильтрующинеральные еся через неэкранированные стенки (сбросные воды не прошед-Открытая и органишие очистки) и днища отстойников и шламонаководная ческие пителей) с промплощадок и загрязсистема соединенённых территорий ния, тяжё-Промышленные площадки, Неорганизованный сток поверхлые меселитебные районы, сельностных вод с загрязнённых территаллы скохозяйственные поля, житорий вотноводческие фермы Отсутствие воз-Бассейноможности есте-Прокладка автомобильных и жеобразую-Строительная ственного сброса лезных дорог шие балки ливневых и талых вод

Тревожным фактором экологической опасности стало качество питьевой воды и в результате этого последующий её дефицит (табл.4).

Кроме этого существует ряд мало изученных экономических проблем: вторичное использование ресурсов, переработка, хранение и утилизация отходов и другие. Каждая из них непосредственно связана со здоровьем людей, особенно детей.

Основными вопросами охраны окружающей среды Нижнего Дона, которые требуют комплексного решения в ближайшее время, являются: улучшение состояния атмосферного воздуха, то есть снижение его загрязнения вредными выбросами до уровня предельно-допустимых норм (ПДН); защита водного бассейна от загрязнения поверхностных и подземных вод, используемых водозабором, и снижение их загрязнения вредными веществами до нормативного уровня [13].

Таблица 4.

Ухудшение качества питьевой воды*			
Источник загрязнения	Причина	Следствие	Результат
Разводящая сеть водо- проводов	Низкая санитарная надёжность водопроводов, частые аварийные ситуации, перебои в подаче воды, изношенность сетей трубопроводов от 60 до 100%	Загрязнение трубопровода и питьевой воды	Превышение стандарта ПДН- 4,3%.
Жизнь про- мышленных центров	Участие техногенных факторов: загрязнение атмосферы, утечка из канализации и теплосетей, спуск технических и хозяйственных вод, загрязнение поверхностных водоёмов, наличие выгребных ям и свалок	Изменение природного состава в виде повышения минерализации, жёсткости и загрязнения воды органическими соединениями, увеличение содержания хлора, сульфатов, углекислоты, соединений азота, рост ионного состава и значений РН	Появление кислых, щёлочных и по соотношению катионов и анионов самых разнообразных химических типов вод

^{*} Систематический контроль над этими видами источников антропогенного влияния не проводится. Здесь особую тревогу вызывают неканализированные места, так как сброс сточных вод производится в балки или на свалки бытового мусора, что и приводит к загрязнению поверхностных или подземных вод - источников централизованного водоснабжения.

* Во многих районах Ростовской области загрязняющие вещества в подземных водах превышают ПДК в 2-10 и более раз. Такое загрязнение оценивается как опасное [11].

В последнее время почвенный покров испытывает существенный антропогенный пресс, о чём свидетельствуют огромные площади распаханных земель (до 87%). Это наносит существенный ущерб их качественному составу, вызывая в первую очередь дегумификацию (табл. 5).

Таблица 5.

Загрязнение почвенного покрова				
Негативное явление	Способ	Последствие		
Деградация почв	Применение тяжёлых сельскохозяй- ственных машин с давлением 3,0 кг/м ² при норме 1,5 кг/м ²	Нарушение структуры, переуплотнения, соотношения между почвенной водой и воздухом		
Искусственная обра- ботка почв	Нерациональное использование минеральных удобрений и ядохимикатов	Оказание негативного влияния на микрофлору и микрофауну почв, с последующим негативным воздействием на здоровье человека		
Уничтожение есте- ственного травяного покрова	В результате распашки	Усиление ветровой и водной эрозии**, спо- собствующей вымыванию глинистых и орга- нических частиц		

^{*} За последние 120 лет произошло снижение гумуса на 25-35% [12].

Таким образом, анализ состояния окружающей среды на территории Нижнего Дона показывает, что улучшение экологической обстановки либо вообще не происходит, либо происходит, но медленными темпами, что отражается на заболеваемости населения.

В настоящее время, кроме федеральных, приняты и действуют Областные законы Ростовской области, направленные на охрану окружающей среды и её ресурсы, урегулирование отношений в сфере природопользования. Так, к основным законам можно отнести такие как: от 10 декабря 2010 г. №522-3С «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов ...»; от 14 января 2008 г. №858-3С «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения ...»; от 3 августа 2007 г. №746-3С «О регулировании лесных отношений ...»; от 29 марта 2007 г. №674-3С «О полномочиях органов государственной власти ... в сфере водных отношений»; от 3 ноября 2006 г. №578-3С "Об экологической экспертизе ...»; от 28 декабря 2005 г. №434-3С «Об особо охраняемых природных территориях ...»; от 22 июля 2003 г. №19-3С «О регулировании земельных отношений ...»; от 11 марта 2003 г. №316-3С «Об охране окружающей среды ...»; от 25 октября 2002 г. №275-3С «О недропользовании ...»; от 28 февраля 2000 г. №60-3С «О бюджете экологического фонда ...».

На основе приведённого перечня можно сделать следующие выводы:

- 1) основная масса региональных законов принята до 2010 года;
- 2) ранее принятые законы более посвящены вопросам охраны окружающей среды или её объектов, чем нынешние, регулирующие частно-потребительские отношения по их использованию;
- 3) среди действующих законов нет законов, посвящённых вопросам фильтрации и очистки атмосферного воздуха, озеленению территорий, порядка утилизации отходов и так далее.

Литература и источники

- 1. Ст.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №2. Ст.133.
- 2. Ст.2 и 9 Конституции Российской Федерации, (в последней ред. Законов РФ о покравках к Конституции РФ от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
- 3. Приваленко В.В. [и др.] Эколого-геохимические исследования городов Нижнего Дона. Ростов-на-Дону, 1993. С. 16-23.
- 4. Ганичев И.В., Джаджиева Г.В. Экономическое и эколого-правовое состояние Ростовской области: Научная работа на V Всероссийская олимпиада «Развитие народного хозяйства». 2006.
- 5. Ганичева Л.3. Анализ состояния атмосферного воздуха в промышленных городах Ростовской области // URL:http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1701.
- 6. Ганичева Л.З. Исследование экологических проблем городов Ростовской области и пути их решения. Ростов-на-Дону, 2014 С. 47-112.
- 7. Ганичева Л.З., Лисутина Л.А. Анализ функционирования общественного транспорта и его влияние на состояние атмосферного воздуха в г. Ростове-на-Дону // Известия РГСУ. 2009. № 13.
- 8. Ч.2 Ст.209 Гражданского кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №32. Ст. 3301.

^{**} Это приводит к уменьшению мощности почвы, а в верхнем горизонте к снижению содержания гумуса и падению продуктивности. Водная эрозия, в частности струйчатая, также приводит к образованию оврагов, расчленяющих пашню на мелкие массивы, что осложняет использование машин при обработке почвы.

- 9. Экологический вестник Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2010 г.». Ростов-на-Дону, 2011. С.13-73.
- 10. Ганичева Л.3. Оценка состояния поверхностных вод в промышленных городах Ростовской области // URL:http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1702.
- 11. Хрусталёв Ю.П. [и др.] Природа, хозяйство и экология Ростовской области. Ростов-на-Дону, 2002. С. 429-433.
- 12. Агеев В.Н., Вальков В.Ф., Чешев А.С., Цвылев Е.М. Экологические аспекты плодородия почв Ростовской области. Ростов-на-Дону, 1996. С. 143.
- 13. Экологический вестник Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2012 г.». Ростов-на-Дону, 2013. С. 16-93

УДК 342.5

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ВНЕСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ЭЛЕМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

© 2019 г. О.Н. Доронина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 119571 Москва, проспект Вернадского, 82

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Service 82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571

В статье проанализировано развитие института внесудебного обжалования актов органов публичной власти как элемента государственной правозащитной системы защиты в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы со II половины XX века до настоящего времени. Установлено, что с изменением форм правления и политических режимов указанных государств его роль значительно изменилась: он перестал быть центром системы государственной защиты прав и свобод. В настоящее время он является факультативным элементом данной системы. Его использование может в значительной степени повысить эффективность правозащитной деятельности государства, поскольку позволяет снизить нагрузку на судебные органы и обеспечить быстрое и эффективное выполнение обязанностей органов публичной власти по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: система государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, свобода петиций, право обжалования, конституционное развитие Российской Федерации, конституционное развитие, государства Центральной и Восточной Европы.

The article analyzes the development of the institution of out-of-court appeal against acts of public authorities as an element of the state human rights protection system in the Russian Federation and the states of Central and Eastern Europe from the second half of the twentieth century to the present. It has been established that with the change of the forms of government and political regimes of these states, its role has changed significantly: it has ceased to be the center of the system of state protection of rights and freedoms. Currently it is an optional element of this system. Its use can significantly increase the effectiveness of state human rights activities, since it reduces the burden on judicial bodies and ensures the quick and effective fulfillment of the duties of public authorities to ensure the exercising of human and civil rights and freedoms.

Keywords: system of state protection of rights and freedoms of a person and citizen, freedom of petition, right of appeal, constitutional development of the Russian Federation, constitutional development, Central and Eastern Europe.

Институт внесудебного обжалования решений и действий органов государственной власти как один из механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы ведет свое происхождение из социалистического права. Он базировался на положениях социалистических конституций, в которых существовало два способа закрепления его конституционных основ. Так, в государственном праве Болгарии, Румынии, СССР и Югославии основу данного института составляло право на обжалование решений и действий органов государственного и общественного управления. Наиболее узко данное право было закреплено в Кон-

ституции СФРЮ 1974 г.: она гарантировала гражданину «... право обжалования ... решений ... государственных органов ... или организаций, в которых принимаются решения о его правах или основанных на законе интересах») [1]. Конституции НРБ 1971 г. [2] и СССР 1977 г. [3] дополняли это право правом на возмещение ущерба, причиненного незаконным исполнением должностными лицами служебных обязанностей, а Конституция СРР 1965 г. (в ред. 1985 г.) [4] — правом на аннулирование акта, нарушающего права граждан. Право на обращение в органы государственного и общественного управления закреплялось как самостоятельное основное право. Второй способ установления конституционных основ внесудебного обжалования предполагал единство права на обжалование и свободы петиции. Наиболее ярко он проявлялся в Конституции ВНР 1949 г. (в ред. 1972 г.), § 68 которой закреплял лишь «... право на обращение с предложениями, представляющими общественный интерес ..., [которые] ... должны рассматриваться по существу» [5]. В ст. 29 Конституции ЧССР 1960 г. (в ред. 1978 г.) было закреплено право граждан «... обращаться в ... государственные органы с ... жалобами; государственные органы обязаны тщательно и своевременно их рассматривать») [6]. Конституцией ПНР 1952 г. внесудебное обжалование определялось как часть института общественного контроля осуществления государственного управления [7].

Законодательное закрепление внесудебного обжалования, как правило, не было согласовано с его конституционными основами. Так, процедуры внесудебного обжалования в большинстве социалистических стран, в конституциях которых не признавалось существование самостоятельного права на обжалование, были кодифицированы законами (например, законом ВНР 1957 г. «Об общих принципах административной процедуры», Административно-процессуальным кодексом ПНР 1960 г.) или актами правительств (например, распоряжением Правительства ЧССР 1960 г. «Об административной процедуре») [8]. Напротив, в законодательстве Румынии и СССР, закреплявших основное право граждан на обжалование решений и действий государственных органов, отсутствовало системное закрепление порядка внесудебной защиты прав и законных интересов граждан. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» устанавливал лишь основы рассмотрения государственными и общественными органами всех видов обращений граждан (в том числе, жалоб на нарушение их прав и охраняемых законом интересов) [9]. В СРР процедура внесудебного обжалования также регулировалась законодательством о петициях (первоначально – декретом 1967 г. «О принятии, рассмотрении и разрешении заявлений, жалоб, обращений и предложений граждан» [10], затем – законом 1978 г. «О работе по рассмотрению предложений, заявлений, жалоб и требований трудящихся» [11]). Согласованность конституционных основ внесудебного обжалования и их законодательного закрепления наблюдалась в Болгарии и Югославии, где соответствующее основное право гражданина развивалось в специальных нормативных правовых актах – законе HPБ 1979 г. «Об административных процедурах» [12] и предписании Союзного исполнительного вече ФРНЮ 1956 г. «Об административной процедуре» [8].

Государственное право социалистических стран отдавало приоритет именно данному механизму защиты субъективных прав и законных интересов граждан. Так, видный государствовед второй половины XX в. Е. Старосьцяк, давая оценку института внесудебного обжалования в середине 60-х гг. XX в., писал, что «... около 95% решений, признанных неправильными, отменяются по инициативе «сторон», которые считали себя несправедливо обиженными решениями [государственных] органов первой инстанции» [8, с. 129].

Вместе с тем, общей характерной чертой социалистического законодательства, закрепляющего процедуры внесудебного обжалования государственно-властных решений, была его идеологизированность, что выражалось в неоднократных указаниях на руководящую роль коммунистических партий в управлении государственными и общественными делами, на реализацию права на обращение с жалобами с учетом интересов общества, на обязательное привлечение общественных организаций к рассмотрению жалоб граждан. Уже в конце 70-х - середине 80-х гг. ХХ в. советские и зарубежные ученые говорили о недостаточной эффективности данного механизма и выделяли факторы, отрицательно сказывающиеся на ней, в т.ч.: зависимость органов, уполномоченных рассматривать жалобы, от органов, принявших обжалуемое решение, и ориентацию их деятельности на указания «сверху» и политические решения правящих партий, а не соблюдение социалистических конституций и законодательства [13]. Для устранения указанных недостатков предлагался ряд законодательных мер, включая расширение использования судебного обжалования решений и действий органов государственного управления. Последнее, по мнению советских государствоведов, позволило бы «освободить аппарат управления от разрешения жалоб, ... сосредоточить его внимание на других проблемах» [14].

Вместе с тем, вплоть до середины 80-х гг. XX в. большинство ученых – государствоведов, а также практика государственного строительства отдавали приоритет именно внесудебному обжалованию решений органов государственного управления как средству защиты прав и законных интересов

граждан. Наиболее ярко это проявлялось в законодательстве Румынии, прямо предусматривавшем обязательное досудебное обжалование решений органов государственной власти, а также обязанность суда после принятия дела к рассмотрению предоставить государственному органу возможность отменить обжалуемый акт [15]. Приоритет внесудебных средств защиты от неправомерных решений органов управления был обусловлен принципиальным отказом от реализации принципа разделения властей в практике государственного строительства и построением системы государственной власти на основе верховенства представительных органов как коллегиальных органов, наделяемых полномочиями непосредственно народом. Судебный контроль деятельности представительных государственных органов, так же, как и формируемых ими исполнительных органов, рассматривался как институт буржуазного права [16, р. 15], а потому мог быть применим только в случаях, прямо предусмотренных законами. Судебные средства защиты прав и законных интересов граждан использовались, главным образом, в случае их нарушения частными лицами — иными гражданами или их группами.

Роль и значение института внесудебного обжалования, так же как и архитектоника системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, претерпели существенные изменения в результате конституционных реформ в государствах Центральной и Восточной Европы государств в конце 80-х - начале 90-х гг. ХХ в., а именно - изменением формы правления с учетом принципа разделения властей, а также переходом от социалистической демократии к либеральнодемократическому политическому режиму. Одним из результатов данных реформ была коренная перестройка системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина: ее «центром» стал институт судебной защиты, что обусловливалось спецификой судебной власти, ее независимостью и подчинением только закону, а также обязательностью исполнения решений судебных органов и их «финальным» местом в разрешении юридических конфликтов. В развитии национальных систем защиты прав человека в государствах Центральной и Восточной Европы акцент делался на формирование принципиально новых специализированных правозащитных органов, таких как омбудсмен или парламентский уполномоченный по правам человека. Важно отметить, что существенным фактором, обусловливавшим направление развития национальных правозащитных систем была активная деятельность международных организаций. Так, например Парламентская ассамблея и Комитет министров Совета Европы в конце 80-х гг. ХХ в. – начале 2000-х гг. приняли 6 рекомендаций, содействующих учреждению института омбудсмена в государствах Центральной и Восточной Европы [17], как минимум 5 – развитию института судебной защиты [18, 19, 20], и рекомендацию по сокращению правозащитной деятельности прокуратуры (традиционного для социалистических государств органа, надзиравшего за соблюдением законности, а также прав и законных интересов граждан [21]). Вследствие этого институт внесудебного обжалования актов органов государственной власти и местного самоуправления утратил свое место в системе государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, уже в 80-х гг. ХХ в. было очевидно, что правосудие не может быть единственным средством защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их как со стороны частных лиц, так и со стороны государства. В документах Комитета Министров Совета Европы этого времени неоднократно указывалось на проблемные аспекты правозащитной деятельности судов — ее «сложный, длительный и дорогостоящий характер» [22], а также «возрастающее количество дел, направляемых на рассмотрение судов... [и] большое количество не относящихся к судопроизводству задач, которые должны выполнять судьи» [23]. Таким образом, в настоящее время на общеевропейском уровне признано, что судебная защита не всегда эффективна в публичных правоотношениях. Внесудебные средства защиты, к которым относится и рассмотрение жалоб граждан органами исполнительной власти, отличаются от судебного разбирательства меньшей формализованностью, простотой и гибкостью, а также позволяют добиться более быстрого и менее дорогостоящего восстановления нарушенных прав и свобод [24]. Наконец, результатом внесудебного обжалования в случае установления нарушений прав и свобод человека и гражданина является не просто отмена обжалуемого решения, а принятие нового решения, обеспечивающего восстановление и реализацию нарушенных прав заявителя.

В новых демократических конституциях государств Центральной и Восточной Европы право на внесудебное обжалование решений органов государственной власти и местного самоуправления не получило специального закрепления. Конституционные основы внесудебного обжалования как одного из средств защиты прав и свобод человека и гражданина в настоящее время составляют общая обязанность государства признавать и защищать основные права и свободы человека и гражданина, а также право каждого на государственную защиту его основных прав и свобод и свобода петиций [25, ст. 33, 45-46]. Право на подачу жалобы как один из элементов свободы петиций закреплено лишь в отдельных государствах (ст. 45 Конституции Республики Болгарии [26], ст. XXIII Конституции Венгер-

ской Республики [27]). Таким образом, по смыслу конституций государств Центральной и Восточной Европы, право на обращение за защитой прав и свобод в органы государственной власти, не относящиеся к судебной системе, не является основным, это лишь одно из правомочий, которое может находиться как в структуре основного права на государственную защиту, так и в структуре конституционной свободы петиций. Данное обстоятельство приводит к тому, что в практике государственного строительства Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы может произойти смешение форм реализации свободы петиций и внесудебного обжалования как средства защиты прав и свобод, в результате снижается его правозащитный потенциал.

В российской науке конституционного права происходит смешение петиции и жалобы как форм волеизъявления человека и гражданина. Так, В.А. Мещерягина и А.В. Савоськин определяют обращение как адресованное органы публичной власти волеизъявление лица, содержащее требование о реализации или защите его прав и законных интересов [28, 29]. Напротив, в зарубежной юридической науке понятия «обращение (петиция)» и «жалоба» достаточно четко разграничиваются в зависимости от цели содержащегося в них волеизъявления [30, 31].

Для более точного понимания содержания права на обращение с жалобами в органы публичного управления и института внесудебного обжалования следует рассмотреть особенности их закрепления в законодательстве государств Центральной и Восточной Европы. Можно выделить следующие модели законодательного закрепления права на обращение с жалобами и порядка его реализации.

- 1. В Российской Федерации и Украине отсутствует специальное законодательство о жалобах граждан, а также о порядке их рассмотрения. Жалоба в органы государственной власти и органы местного самоуправления определена как один из видов обращений, наряду с предложениями и заявлениями (в Украине также электронными петициями) [32, ст. 4; 32 ст. 3; 33]. Порядок рассмотрения органами исполнительной власти жалоб на нарушение прав и свобод устанавливается подзаконными нормативными актами (в Российской Федерации административными регламентами [34, ст.ст. 11.2-11.3]). В таком случае обжалование представляет собой дополнительную стадию процедуры предоставления публичных услуг и не может быть применено вне ее рамок; процедурные права граждан (изложить свою позицию органу, рассматривающему жалобу, представить доказательства изложенных в ней обстоятельств, изменить заявленные в ней требования) отсутствуют, что является нарушением международных стандартов взаимодействия граждан с органами публичного управления [35]. Сам институт внесудебного обжалования решений органов публичной власти не сформирован ни в конституционном, ни в административном законодательстве.
- 2. В Болгарии и Словения, напротив, отсутствует специальное законодательное регулирование порядка реализации свободы петиции. Законодательство этих государств устанавливает порядок рассмотрения отдельных видов обращений правотворческих инициатив, содержащих предложения об изменении законодательства или муниципальных правовых актов [36, 37], заявлений, содержащих информацию о правонарушениях [38]. Иные обращения, не подпадающие под действие специальных законов, вне зависимости от их содержания рассматриваются в соответствии с общим законодательством об административных процедурах [39, 40]. В этом случае административное обжалование обеспечивает эффективное восстановление субъективных прав и законных интересов конкретного лица, нарушенных индивидуальным актом органа управления (его решением, действием или бездействием). Но обращение с жалобой в несудебные органы в защиту прав широкого круга лиц (нарушенных, например, нормативным правовым актом, его разъяснением или обыкновением правоприменительной практики) представляется проблемным. Соответственно, снижается и правозащитный потенциал института внесудебного обжалования.
- 3. В законодательстве Беларуси, Венгрии, Польши, Румынии и Чехии установлены как общий порядок рассмотрения различных видов обращений в органы государственной власти и местного самоуправления (реализации свободы петиций), так и административные процедуры обжалования актов органов публичного управления.

При этом, законодательство Беларуси, Румынии и Чехии определяют обращение (петицию) достаточно широко, относя к ним предложения, заявления, жалобы, сообщения о нарушении законности и прав человека [41, 42, 43]. В законодательстве Венгрии и Польши четко определен предмет петиции: в соответствии с венгерским законодательством предметом петиции может быть защита субъективных прав, которая не может быть осуществлена в ином установленном законом порядке, или защита публичных интересов [44, § 1]; польское законодательство предусматривает что в петиции может содержаться «... предложение об изменении закона, принятии решения или иного действия в случае, касающемся заявителя, коллективной жизни или ценностей, которые требуют особой защиты в общем благе, подпадающих под сферу задач и компетенции заявителя» [45, ст. 2].

Порядок рассмотрения жалоб граждан на нарушения их прав и свобод в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления в этих государствах (за исключением Румынии) регулируется законодательством об административных процедурах [46, 47, 48, 49]. Особенностью нормативного правового регулирования процедуры внесудебного обжалования актов органов публичного управления в Румынии является его закрепление в качестве одной из стадий административного судопроизводства [50].

Таким образом, место внесудебного обжалования в системе государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы можно определить следующим образом. Оно не является обязательным к использованию для восстановления прав, нарушенных актами органов государственной власти или местного самоуправления, но его применение может в значительной степени повысить эффективность правозащитной деятельности государства, поскольку досудебное восстановление нарушенных прав в значительной степени снижает нагрузку на судебные органы, а также предполагает более быстрое и эффективное выполнение обязанностей органов публичной власти по обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина.

Полагаем, что наиболее эффективная модель нормативного закрепления порядка внесудебного обжалования сложилась в законодательстве Венгрии и Польши, поскольку она предполагает рассмотрение как обращений, направленных на защиту прав широкого круга лиц (в рамках законодательства о петициях), так и рассмотрение административных жалоб, направленных на восстановление прав конкретных лиц, нарушенных актами органов публичного управления (в рамках законодательства об административных процедурах).

Литература и источники

- 1. Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославия. Белград, 1974.
- 2. Конституция Народной Республики Болгария, принята народным голосованием 16 мая 1971 г. // Конституции социалистических государств. Т. 1. М., 1987. С. 15-58
- 3. Конституция СССР, принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Свод законов СССР. Т. 3. М., 1990. С. 14.
- 4. Конституция Социалистической Республики Румыния (Закон № 1), принята Великим Национальным Собранием СРР 21 августа 1965 г. в ред. от 29 октября 1986 г. / Пер. с румынского М.Г. Мойсеенко // URL: Sovetika.ru. https://www.sovetika.ru/srr/konst.htm
- 5. Конституция Венгерской Народной Республики. Принята Государственным Собранием ВНР 18 августа 1949 г., в ред. Закона 1 1972 года от 19 апреля 1972 г. / Перевод с венгерского С.Н. Лужкова // URL: https://www.sovetika.ru/vnr/konst.htm
- 6. Конституция Чехословацкой Социалистической Республики от 11 июля 1960 г. (в ред. 1978 г.) // Конституции социалистических государств: Сборник. В 2-х томах. Т.2. М., 1987. С. 318-332.
- 7. Конституция Польской Народной Республики от 22 июля 1952 г. (в ред. от 6 мая 1987 г.) // ПНР: Конституция и законодательные акты / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1988. С. 15-27.
- 8. Старосьцяк Е. Институты административного процесса европейских социалистических стран // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 122-129.
- 9. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. от 2 февраля 1988 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144.
- 10. Декрет Государственного совета СРР № 534/1967 «О принятии, рассмотрении и разрешении заявлений, жалоб, обращений и предложений граждан» / Decretul nr. 534/1966 cu privire la primirea, examinarea și rezolvarea cererilor, reclamațiilor, sesizărilor și propunerile cetățenilor // Интернет-сайт «Indaco Lege 5». URL: https://lege5.ro/Gratuit/g43dqmrs/
- 11. Закон СРР № 1/1978 «О принятии, рассмотрении и разрешении заявлений, жалоб, обращений и предложений граждан» / Legea nr. 1/1978 cu privire la activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamațiilor și cererilor oamenilor muncii // URL: https://lege5.ro/Gratuit/he3diojs/
- 12. Закон НРБ 1979 г. «Об административных процедурах» // Интернет-сайт «Законодательство Болгарии» // URL: http://bulgaris.ru/AGPobadminprozed/obadminprozed001.html.
- 13. Ремнев В.И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. 1984. № 5. С. 48-56.
- 14. Конституция СССР и расширение судебной защиты прав граждан // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 65.
- 15. Закон СРР № 1/1967 «О рассмотрении судами исков лиц, пострадавших в результате их незаконных административных действий» / Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor

celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale // URL: «Indaco Lege 5». https://lege5.ro/Gratuit/he2damrz

- 16. Granat M. Droga do sadownictwa konstytucyjnego w panstwach Europy Srodkowej i Wschodniej // Panstwo i Prawo no. 12/2001 (vol. 56). P. 15-24. p. 15.
- 17. The Institution of Ombudsman, Doc. 9878 16 July 2003, Committee on Legal Affairs and Human Rights // Интернет-сайт ПАСЕ. Parliamentary Assembly // URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/
- 18. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей / Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges // URL: https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (дата обращения 9 апреля 2019 г.).
- 19. Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (2003) 16 об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права // Официально не опубликована. Приводится по данным СПС «КонсультантПлюс».
- 20. Рекомендация Комитета Министров Rec(2004)20 от 15 декабря 2004 г. о судебном контроле административных действий / Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies // URL: https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (дата обращения 9 апреля 2019 г.).
- 21. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2000)19 «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия» // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804bb957
- 22. Рекомендация № R (81) 7 Комитета министров Совета Европы «О способах облегчения доступа к правосудию» // Совет Европы и Россия. Сборник документов. М., 2004. С. 676 679.
- 23. Рекомендация № R (86) 12 Комитета министров Совета Европы «О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды» // Совет Европы и Россия. Сборник документов. С. 684 686.
- 24. Рекомендация R (2001) 9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами / Пер. с английского В. Черняковой // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 3 (40). С. 111-124.
- 25. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 26. Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.
- 27. Конституция (Основной закон) Венгерской Республики от 25 апреля 2011 г. // URL: https://worldconstitutions.ru/?p=298.
- 28. Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 71 77.
- 29. Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина "обращение" в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 36 40.
- 30. Саванович Н.А Эволюция законодательства об обращениях граждан и юридических лиц в Беларуси // Вестник Института законодательства РК. 2016. №4 (45). С. 211-218.
- 31. Bódi S. Petíciós jog // Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat) / Jakab A., Fekete B. (szerk.).// URL: http://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog (2018).
- 32. Федеральный закон от 5 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060, ст. 4.
- 33. Закон Украины от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР (в ред. от 22 мая 2018 г.) «Об обращениях граждан» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. №47. Ст. 256.
- 34. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
- 35. Резолюция № (77) 31 Комитета министров Совета Европы «О защите лиц в отношении действий органов административной власти» // Документ официально не опубликован. Приводится по данным СПС «Консультант Плюс».

- 36. Закон Республики Болгарии от 12 июня 2009 г. (ред. от 26 февраля 2019 г.) «О непосредственного участия граждан в государственной власти и местном самоуправлении» / Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от 12 Юни 2009г. (изм. 26 Февруари 2019г.) // URL: https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135636485
- 37. Закон Республики Словении от 8 марта 1994 г. (ред. от 17 апреля 2018 г.) «О референдуме и народной инициативе» / Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi // URL:https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-1285?sop=2007-01-1285
- 38. Закон Республики Словении от 6 ноября 2002 г. (ред. от 22 мая 2014 г.) «Об инспекционном надзоре» / Zakon o inšpekcijskem nadzoru (uradno prečiščeno besedilo) (ZIN-UPB1) // URL:https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-2353?sop=2007-01-2353
- 39. Административно-процедурный кодекс Республики Болгарии от11 апреля 2006 г. (ред. от 18 сентября 2018 г.) / Административнопроцесуален кодекс от 11 Април 2006 г. (от 18 Септември 2018 г.) // URL: https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135521015
- 40. Закон Республики Словении от 16 сентября 1999 г. (ред. от 4 октября 2013 г.) «Об общих административных процедурах» / Zakon o splošnem upravnem postopku (uradno prečiščeno besedilo) (ZUP-UPB2) // URL: https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2006-01-0970?sop=
- 41. Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 (ред. от 15 июля 2015 г.) «Об обращениях граждан и юридических лиц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь // URL: http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=
- 42. Ордонанс Правительства Румынии № 27 от 30 января 2002 г. «О порядке рассмотрения петиций» / Ordonanta nr. 27 din 30 ianuarie 2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petitiilor // URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/33817
- 43. Закон Чешской Республики № 85/1990 «О праве на петицию» / Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním // URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-85/zneni-19900329
- 44. Закон Венгерской Республики CLXV 2013 «О петициях и иных публичных обращениях» / Törvény 2013. évi CLXV a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről // URL: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300165.TV
- 45. Закон Польской Республики от 11 июля 2014 года «О петициях» / Ustawa z dnia 11 lipca 2014 г. o petycjach // URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001195
- 46. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-3 (ред. от 9 января 2018 г.) «Об основах административных процедур» // URL: http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800433
- 47. Закон Венгерской Республики CL 2016 «Об общих административных процедурах» / Törvény 2016. évi CL az általános közigazgatási rendtartásról // Интернет-сайт «Hatályos jogszabályok». https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV (дата обращения 9 апреля 2019 г.).
- 48. Кодекс Польской Республики об административном производстве от 14 июня 1960 г (в ред. 19 мая 2019 г.) / Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego // URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/
- 49. Закон Чешской Республики № 500/2004 Sb (ред. 2018т г.) «Об административных процедурах» / Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád // URL:https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500
- 50. Закон Румынии № 554 от 2 декабря 2004 г. (ред. от 2 августа 2018 г.) «Об административном судопроизводстве» / Lege nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ // URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57426

УДК 342.33

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 г. Р.Г. Непранов, А.В. Жилин

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип разделения властей крайне важен для полноценной реализации демократических принципов государства. Реализуя принцип разделения властей, складывается механизм взаимного сотрудничества, который обеспечивает самостоятельность и взаимодействие существующих ветвей власти. Судебная власть, в свою очередь, занимает установленное основным законом страны место в системе разделения властей, но насколько удачным является ее взаимное сотрудничество с исполнительными и законодательными ветвями в процессе демократизации власти и способствует ли такое сотрудничество самостоятельности судебной ветви власти — это вопрос, который остается открытым и актуальным. В данной статье анализируются реформационные процессы отечественной судебной системы Российской Федерации, которые оказывают влияние на демократизацию и самостоятельность судебной системы в целом.

Ключевые слова: судебная власть, демократизация, ответственность, судебное усмотрение, выборность.

The principle of separation of powers enshrined in the Constitution of the Russian Federation is extremely important for the full implementation of the democratic principles of the state. Implementing the principle of separation of powers, a mechanism of mutual cooperation is being formed, which ensures the independence and interaction of the existing branches of government. The judicial power, in turn, occupies a place established by the country's fundamental law in the system of separation of powers, but how successful is its mutual cooperation with the executive and legislative branches in the process of democratization of power and whether such cooperation promotes independence of the judicial branch of power is an issue that remains relevant. This article analyzes the reform processes of the domestic judicial system of the Russian Federation, which influence the democratization and independence of the judicial system as a whole.

Keywords: judicial power, democratization, responsibility, judicial discretion, election.

Принцип независимости судебной власти является основным принципом правосудия в любом государстве, закрепившем идею разделения властей. Идея становления независимой судебной власти являлась ключевой еще в судебной реформе 1864 г., сегодня она продолжает реализовываться в концептуальных основах судебной реформы нашего времени.

Положение о независимости судей закреплено в нормах Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ) [2], также оно продублировано в каждом отраслевом процессуальном кодексе. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее - УПК РФ) [3] оно конкретизировано в целом ряде сугубо «канцелярских» правил, которые не имеют прямого отношения к производству по уголовным делам, но которые ограждают судью от, скажем так, «внепроцессуального» воздействия.

Можно сказать, что в современной России модель разделения властей носит недостаточно сбалансированный характер, и принцип независимости и самостоятельности судебной власти реализуется не в полной мере, о чем свидетельствует, в числе прочего, недостаточная стабильность судебной системы, реформирование которой носит практически перманентный характер.

Последние тенденции реформирования российской судебной системы вызывают определенные вопросы. Например, что оказывает влияние на демократизацию судебной системы Российской Федерации, какие существуют пути улучшения судебной системы в нашей стране?

В первую очередь, стоит поговорить о привлечении судей к ответственности. Отметим, что данный вопрос является одним из самых дискуссионных в научной литературе, так как обеспечить баланс между независимостью судьи и его личной ответственностью за результаты своей деятельности крайне непросто. Как верно отмечает Д.А. Фурсов, «обнаружить и обеспечить баланс между независимостью судьи и его личной ответственностью за результаты его деятельности очень непросто» [10, с.117]. Ответственность является неотъемлемым элементом статуса судьи.

Способы привлечения судьи к ответственности должны сохранять принцип независимости судей, заложенный в ст.120 Конституции РФ.

Важно уделять внимание эффективности механизма привлечения судей к ответственности за нарушение закона в своей служебной деятельности, а также связывать это с уровнем доверия граждан (народа) к судебной власти. Важно помнить, что в п.1. ст. 3 Конституции РФ указывается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Количество жалоб на судей и общее недовольство граждан ежегодно растет, что не может остаться без внимания как представителей законодательной власти, так и всего общества. Отметим, что Государственная Дума приняла в первом чтении два законопроекта. «Первый предполагает передачу в компетенцию Высшей квалификационной коллегии судей РФ рассмотрения вопросов о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи районного, городского, межрайонного суда, мирового судьи либо на привлечение их в качестве обвиняемого по другому уголовному делу. Во второй инициативе предлагается расширить полномочия Высшей квалификационной коллегии судей РФ при рассмотрении жалоб на решения коллегий субъектов РФ о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, предоставив право изменять вид дисциплинарного взыскания, наложенного на судью» [5].

Теперь поговорим о таком понятии как судебное усмотрение. Судебное усмотрение зависит от внутренних качеств судьи, нравственного воспитания и саморазвития.

Так, на сегодняшний день обострена проблема субъективизма в судейском усмотрении. Недобросовестное пользование судейским усмотрением при вынесении решений судьей никак не отмечено в Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [4].

Отсутствует механизм проверки использования судейского усмотрения. Соответственно, возникает дискуссионный вопрос о правовой небрежности или злоупотреблении судейским усмотрением. В любом случае, необходимо максимально ограничить возможность применения субъективного судейского усмотрения при вынесении решения или оценке доказательств.

Складывание внутреннего судейского убеждения, это сложный момент в судопроизводстве. Внутреннее убеждение – это индивидуальное явление у каждой личности, уникальный образ мыслей, которое не поддается законодательному и процедурному контролю. Поэтому сложно определять нормы и этапы его осуществления в правовом поле. Что может оказывать влияние на принятие решений судей. «Закон гарантирует всякого рода возможности суду для того, чтобы он был независим. Но, почему судья, который должен быть де-юре независимым, на самом деле таковым не является, и почему его личный выбор происходит зачастую не в сторону принятия объективного решения при рассмотрении дела?» [8].

На данный вопрос ответил еще Ш. Монтескье в своей работе «О духе законов»: «... Если в конституциях государств не будут предусмотрены гарантии обеспечения верховенства права, препятствующие злоупотреблениям властью и нарушению законов, политическая свобода в них также утрачивается ... Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». «Судебная власть должна точно следовать предписаниям законов: Если бы в них выражалось лишь частное мнение судьи, то людям пришлось бы жить в обществе, не имея определенного понятия об обязанностях, налагаемых на них этим обществом» [7].

Таким образом, необходимо исключить законодательно возможность субъективного усмотрения при вынесении решения или оценки доказательств. Так как судья подчиняется Конституции РФ и Федеральным законам, то необходимо исключить возможность самостоятельного домысливания или самостоятельной трактовки законов. Если в законодательной базе отсутствуют нормы, на основании которых судья должен выносить решения, то это пробел законодательного органа. И судья не вправе выносить такие решения, т.к. судебная власть не занимается законотворчеством. В противном случае, это противоречит Конституции РФ и принципу разделения властей, заложенному в ней.

Граждане Российской Федерации руководствуются имеющейся нормативной базой, которая опубликована установленным законом образом. Если какие-то нормы или принципы не учтены, то граждане не должны нести по ним ответственность и, уж тем более, не должны заниматься гаданием, какое субъективное усмотрение может быть по этому поводу у того или иного судьи. Если судья сталкивается с такой ситуацией, то его задача не заниматься самодеятельностью, а строго соблюдать нормативную базу.

В настоящее время при оценке доказательств судья использует внутреннее убеждение, руководствуясь при этом законом и совестью. И поэтому очень важно, чтобы судья имел высокие критерии нравственности при процедуре судебного усмотрения, отсутствующие в процессуальных нормах. Только высоконравственные судьи могут справедливо использовать свое усмотрение здраво, разумно и мотивировано. Мы не проверяем уровень нравственности у наших судей.

Получается, что у каждого судьи свое понимание совести и решение по делу может зависеть от того, какого судью назначат на рассмотрение дела. Тем самым появляется возможность у должностного лица, которое занимается распределением дел, влиять на исход событий по рассмотрению того или иного дела.

Данное усмотрение, например, приводит к таким случаям, когда судья областного звена в приговоре очень подробно привел стенограмму аудиозаписи разговора, где содержались ненормативные выражения, неприемлемые для официальных документов [6]. Продлевая срок ареста подсудимым, судья в постановлении оперся на следующие аргументы: «В связи с тем, что председательствующий и гособвинитель по данному делу в июле 2007 г. будут находиться в очередном отпуске, меру пресечения С., Д., Г., У. следует продлить на три месяца, т.е. до 18.09.2007...» [9].

Необходимо отметить также тесную связь судебного усмотрения и правовой небрежности. Многие считают, что в понятие «небрежность» входит только нарушение норм законодательства, но не норм морали и нравственности, которые и составляют основу взаимодействия в обществе. Поэтому требуется серьезно подходить к использованию усмотрения, необходимы законодательные критерии проверки надлежащего и правомерного использования усмотрения, требуется дополнительно изучить механизмы законодательного ограничения судебного усмотрения, т.к. ненадлежащее применение усмотрения приводит к нарушению прав личности, охраняемых Конституцией РФ.

Основная задача суда — соблюдать в равной степени права каждого участника судебного процесса и строго соблюдать нормы законодательства, которые также должны учитывать общепризнанные этические нормы.

Необходимо совершенствование работы квалификационных коллегий, повышение профессиональных качеств судьи, укрепление кадрового состава судебного корпуса, развитие специализации судов.

Рассмотрим еще один фактор, который влияет на эффективность правосудия, речь идет о принципе независимости судей.

В соответствии с Конституцией РФ судьи несменяемы, а их полномочия могут быть приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Основными задачами принципа несменяемости судей является обеспечение независимости судей и препятствование проникновению политического влияния в осуществление их деятельности, а также осуществление стабильного правосудия вне связи с проводимыми в государстве избирательными компаниями.

Хотя российская система правовых гарантий по своему содержанию соответствует основным принципам независимости судебных органов, одобренным резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН [1], в которых указано, что «Судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен», конституционный принцип несменяемости судей в РФ не защищен соответствующими механизмами ответственности, что в качестве негативного эффекта принципа выражается во внутрикорпоративной солидарности судей, их клановости, при этом общественные интересы существуют в отрыве от выражаемых интересов судебной власти, что в итоге сказывается на выполнении их основной функции — осуществления правосудия.

Модель судов ряда стран (Болгария, Франция, Германия, Литва, Польша, Португалия) предполагает наличие установленного, фиксированного срока занимаемой должности судьи. Это позволяет избежать старения суда и чрезмерную институциональную стабильность. Из опыта указанных стран ограниченный срок полномочий повышает уровень чувства ответственности судей по отношению к процедуре их избрания, собственной компетентности, выполняемым ими обязанностям, вынесению и изменению решений, что в целом благоприятно сказывается при исполнении полномочий. При этом нельзя говорить об умалении независимости. Здесь она обеспечивается иными способами.

Во Франции, где конституционный орган – Конституционный совет состоит из 9 членов, каждый из которых назначается на невозобновляемый срок на 9 лет, треть членов совета обновляется каждые три года в целях обеспечения сменяемости и преемственности. Срок полномочий ограничен по объективным причинам: препятствование быстрого старения судейского корпуса, недопущение превращения совета в слишком консервативную инстанцию. Такая практика демонстрирует высокую результативность работы.

Эффективность Конституционного суда Германии высоко ценится в Европе. Данной системе суда доверяют во всем мире. Судьи суда избираются на двенадцать лет без последующего возобновления. Независимость суда, судейская дисциплинированность обеспечивается сдерживающими административными механизмами. Личные качества судей и активность подлежит тщательному оцениванию.

В США остро стоит проблема несменяемости судей. Этой проблемой озабочено не только правовое сообщество, шестьдесят процентов опрошенных высказались против пожизненного назначения судей, что свидетельствует о низком уровне доверия к власти.

Проблема кроется в ежегодном сокращении рассмотрения полных судебных решений судьями, примерно на семьдесят пять процентов. Большая часть работы делегируется младшим сотрудникам и помощникам, которые занимаются составлением мнений и проверкой почти ста процентов ходатайств, которые отклоняются судьями без составления мнения. Такое отношение негативно сказывается на эффективности судебного разбирательства в целом и на системе правосудия. Так, пожизненное назначение судей не способствует охране и поддержанию развития одной из высших ценностей общества и государства как демократии.

Можно сделать следующие выводы:

- принцип сменяемости включает в себя специальные гарантии судебной независимости, наряду с общими, что представляет собой преимущество перед принципом несменяемости судей в его практической реализации;
- благодаря природе принципа сменяемости возможно избавление от таких негативных проявлений несменяемости судей как образование личных связей и пребывание у власти некомпетентных и несовременных судей, которые в силу длительности осуществления полномочий могут обладать внутренним контролем за деятельностью и организацией суда;
- принцип сменяемости исключает стагнацию системы, ее старение и непроницаемость, что в свою очередь препятствует однобокости общества. Все эти положения благоприятно отражаются на системе правосудия и правовой системе государства в целом.

Принцип сменяемости способствует повышению чувства долга и ответственности судьи перед обществом и государством.

В своей работе «О духе законов», упомянутой выше, Ш. Монтескье писал, что «Судебная власть «карает преступления и разрешает столкновения частных лиц», тогда как обе другие регулируют общие дела государства. В силу этого свобода и безопасность граждан зависят прежде всего от четкого функционирования судебной власти» [7]. Монтескье убежден в необходимости вовлекать в судебную власть лиц из народа, которые приглашались бы по мере надобности для участия в судебных процессах и вынесения решения по ним. Приглашенные граждане из народа не должны быть связаны с профессией, богатством, знатностью. Обязанность судей в том, чтобы решения, постановления и приговоры «всегда были лишь точным применением закона».

Монтескье в своей работе описывает идеальный вариант, когда все три ветви власти действительно разделены и независимы друг от друга. В отличие от судебной власти, законодательная и исполнительная власти все же могут недобросовестно использовать свое положение, допускать произвол, что приводит к ликвидации свободы и безопасности граждан. Чтобы исключить разного рода нежелательные последствия, они должны быть не только разделены, но и иметь правовые возможности приостанавливать и отменять решения друг друга. Вместе с тем, Ш. Монтескье говорит о том, что «законодательная власть находящаяся, прежде всего, в руках представителей народа, выше исполнительной. Судебная власть также закрепляется за представителями народа» [7].

Сам Монтескье был приверженцем суда присяжных, где: «Судебную власть следует поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости» [7]. По его мнению, главенствующую роль имеет право, и обеспечить его реализацию можно лишь разделением властей так, чтобы они «могли бы взаимно сдерживать друг друга». Он всячески возражает против приравнивания свободы к формам правления, и прежде всего к демократии: «... Ввиду того, что в демократиях народ, по-видимому, может делать все, что хочет, свободу приурочили к этому строю, смешав, таким образом, власть народа со свободой народа. Свобода возможна при любой форме правления, если в государстве господствует право, гарантированное от нарушений законности посредством разделения верховной власти на законодательную, исполнительную и судебную, которые взаимно сдерживают друг друга» [7].

Можно привести еще много примеров в пользу выборности судей, и один из них — это модель Европейского Суда по Правам Человека (ЕСПЧ), которому доверяют во всем мире.

Поддерживая идею выборности судей, а также участие присяжных в разбирательстве, можно сделать следующие выводы.

С одной стороны, в современных условиях наиболее экономически рациональным представляется именно сокращение числа присяжных заседателей. Эти меры должны ускорить процесс разрешения дел, так как уменьшится количества людей, которых нужно подобрать для конкретного дела.

С другой стороны, с точки зрения демократизации судебного процесса, наиболее верным шагом является как раз таки введение коллегии присяжных заседателей, либо возрождение суда с участием народных заседателей в районных судах. Но, очень важно то, что, несмотря на предложенные преобразования, не стоит забывать, что итоговое решение, так или иначе, всегда должно оставаться за профессиональным судьей.

Литература

- 1. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
- 2. Конституция Российской Федерации 1993г. (в последней ред. Законов о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-Ф3 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч.І). Ст. 4921.
- 4. Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.№ 3132-1 (в актуальной редакции) // Российская газета. №170.1992.
- 5. Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации. В первом чтении приняты проекты о совершенствовании судебной системы // URL: http://duma.gov.ru/news/30111/(дата обращения: 26.04.2019)
- 6. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 7 мая 2005 г. №14-005-32 // Справочноправовая система «Консультант Плюс».
- 7. Монтескье Ш. «О духе законов» // URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf (дата обращения: 24.04.2019)
- 8. Медведев Д.А. Выступление на VII Всероссийском съезде судей // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/ 2283 (дата обращения: 26.04.2019) .
- 9. Рузаевский районный суд Республики Мордовия дело №1-192/07 4 октября 2011 г. // URL: http://www.gcourts.ru/case /6814108 (дата обращения: 24.04.2019)
- 10. Фурсов Д.А. Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 1: Теория и практика организации правосудия. М., 2009. 599 с.

رر '423: 0' '32'*335+" : 6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.951

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН К ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

© 2019 г. Э.В. Дригола

Ростовский филиал Российской таможенной академии 344000, г.Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20

Rostov Branch of Russian Customs Academy 20 Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344000

,,,

В статье рассматривается разрешительный порядок привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов с точки зрения современной нормативно-правовой базы и перспектив дальнейшего совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: миграция, разрешение, правовое, регулирование, иностранный, работник, высококвалифицированный, специалист.

The article studies the permitting procedure for attracting foreign citizens to work in the Russian Federation as highly qualified specialists in terms of modern legal framework and prospects for further improvement of the current legislation.

Keywords: migration, permit, legal, regulation, foreign, worker, highly qualified, specialist.

В основу современной миграционной политики положен общий принцип приоритета «интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории» [1]. Реализация этого принципа в рассматриваемой сфере деятельности предполагает обеспечение эффективной защиты отечественного рынка труда путем преимущественного использования национальных трудовых ресурсов. Как уже отмечалось ранее, правовым средством решения указанной проблемы выступает разрешительная система привлечения и использования иностранной рабочей силы [2]. Данная система носит дифференцированный характер, устанавливая для отдельных категорий внешних мигрантов особый, более благоприятный правовой режим по сравнению с общими правилами трудоустройства иностранцев на территории Российской Федерации. В случае с высококвалифицированными специалистами это оправдано соображениями восполнения дефицита кадров, исходя из объективных потребностей технологического обновления и развития национальной экономики.

Качество правового регулирования является одним из факторов, влияющих на эффективность государственной миграционной политики. Отсюда – потребность в активной работе субъектов нормотворческого процесса, направленной на совершенствование миграционного законодательства в русле актуализации определенных главой государства целей, принципов, задач и основных направлений деятельности в данной сфере. Проявлением упомянутой активности явилось включение в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 115-Ф3) статьи 13.2, посвященной особенностям правового положения такой категории внешних трудовых мигрантов, как высококвалифицированные специалисты (далее также -ВКС). Новые правила были введены в действие с 1 июля 2010 года.

На протяжении длительного периода времени миграционная ситуация в Российской Федерации характеризуется наличием двух параметров, имеющих устойчивый характер. С одной стороны, значительная доля иностранных работников, привлекаемых отечественными работодателями, обладает низким уровнем знаний, опыта работы, профессиональных навыков. С другой – Россия по-прежнему остается донором высококвалифицированной рабочей силы, способствуя тем самым в ущерб себе экономическому росту и благосостоянию других стран. Поэтому выделение законодателем особой категории иностранных граждан, обладающих статусом ВКС, можно считать попыткой если не переломить, то хотя бы отчасти компенсировать диспропорцию, сложившуюся в сфере внешней трудовой миграции. Круг лиц, относящихся к указанной категории, по определению не может быть чрезмерно широк в силу селективного характера соответствующего миграционного потока, о чем свидетельствуют данные, приведенные на рис. 1.

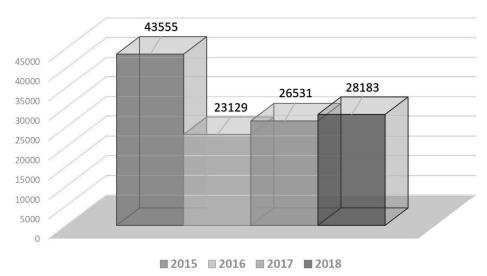


Рис. 1. Оформлено разрешений на работу ВКС за 2016-2018 гг.

За первые шесть месяцев 2019 года статус ВКС приобрел 16 221 иностранец, что на 3 328 человек больше, чае за аналогичный период предыдущего года. Рис. 2 иллюстрирует долю данной категории внешних трудовых мигрантов относительно иных иностранных граждан, которым было оформлено разрешение на работу.

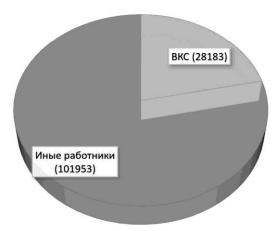


Рис. 2. Доля ВКС относительно других иностранцев, получивших разрешение на работу в 2018 г.

За первое полугодие 2019 года всего иностранным гражданам было выдано 60 082 разрешения на работу. Из них без малого 27% приходится на долю высококвалифицированных специалистов. Кроме того, за рассматриваемый период был оформлен 1 024 451 патент на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства [3]. Так что ВКС представляют собой в современной России достаточно узкую, привилегированную категорию трудящихся-мигрантов.

От ВКС следует отличать квалифицированных специалистов (далее – КС), выведенных в настоящее время за рамки преференциального режима, установленного статьей 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ. Таковыми считаются прибывшие в Россию в визовом порядке иностранные граждане, на которых установленные Правительством Российской Федерации квоты на выдачу разрешений на работу не распространяется. Принадлежность к данной категории определяется трудоустройством по профессии (специальности, должности), указанной в Перечне, утверждённом Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. На сегодняшний день этот Перечень включает в себя 78 позиций, начиная с авиатехника по авиационному и радиоэлектронному оборудованию и заканчивая шеф-поваром [4]. За январь—июнь 2019 года оформлено 8 805 разрешений на работу КС.

Не распространяется действие статьи 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ, как, впрочем, и самой разрешительной системы, на граждан иных (помимо России) государств — членов Евразийского экономического союза. Для них актуально правило, согласно которому «трудящимся государствчленов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве

трудоустройства» [5]. На их работодателей, в свою очередь, на распространяются ограничения по защите национального рынка труда.

На приобретение статуса ВКС может претендовать иностранный гражданин или лицо без гражданства, временно пребывающий в Российской Федерации. Реализация данной возможности не зависит от того, в каком порядке (визовом или безвизовом) он пересек российскую границу. Претендент на получение статуса ВКС должен соответствовать определенным условиям:

- 1) наличие опыта работы, навыков или достижений в конкретной области деятельности;
- 2) размер заработной платы или вознаграждения (не распространяется на иностранных граждан, участвующих в реализации проектов «Сколково» или инновационных научно-технических центров).

Факт соответствия иностранца первому условию устанавливается работодателем или заказчиком работ (услуг) самостоятельно. Представление в миграционные органы каких-либо документов и сведений, подтверждающих уровень квалификации и компетентность будущего ВКС, не требуется. В данной ситуации второе условие приобретает значение базового критерия для выделения соответствующей категории иностранных работников. Уровень их заработной платы (вознаграждения) определен законодательно. По общему правилу, условием привлечения ВКС к трудовой деятельности являются выплаты «в размере не менее ста шестидесяти семи тысяч рублей из расчета за один календарный месяц» [6, подпункт 3 пункта 1 статьи 13.2]. В настоящее время из этого правила сделано пять исключений. При этом принимаются во внимание такие обстоятельства, как:

- профессия (специальность) иностранного работника;
- категория работодателей;
- территория, в пределах которой осуществляется соответствующая деятельность.

Например, размер заработной платы (вознаграждения), позволяющий претендовать на получение статуса ВКС, уменьшен в два раза для иностранных граждан, работодателями (заказчиками) которых выступают юридические лица, осуществляющие свою деятельность на территориях Республики Крым и города Севастополя.

На предварительном этапе, предшествующем обращению в миграционный орган за разрешением на работу, работодатель (заказчик) должен заключить с иностранным гражданином трудовой (гражданско-правовой) договор. Как правило, в данном качестве выступают организации, имеющие статус юридического лица. Исключением являются имеющие аккредитацию филиалы и представительства иностранных юридических лиц. Индивидуальные предприниматели не могут быть работодателями (заказчиками) ВКС.

Для приглашения иностранца, являющегося гражданином государства, с которым Россия заключила соглашение о безвизовых поездках, оформления каких-либо документов не требуется. Иначе, если иностранный гражданин не находится в Российской Федерации на законных основаниях, ему потребуется обыкновенная деловая виза. Для ее получения работодатель (заказчик) должен будет оформить приглашение на въезд. Если сведения об иностранце как о ВКС уже размещены на официальном сайте Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), виза ему оформляется без приглашения на основании «письменного предложения о въезде в Российскую Федерацию для проведения соответствующих переговоров, направленного такому иностранному гражданину работодателем или заказчиком работ (услуг)» [6].

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников в качестве высококвалифицированных специалистов работодателю (заказчику) не требуется. Кроме того, ВКС выведены из-под действия количественных ограничений:

- а) на выдачу:
- приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;
 - разрешений на работу;
- б) касающихся допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики.
- К юридически значимой информации, подлежащей отражению в трудовом (гражданскоправовом) договоре, помимо всего прочего относятся следующие сведения:
 - получение разрешения на работу как условие вступление его в силу;
 - срок действия;
- обеспечение в течение всего указанного срока гарантий получения первичной медикосанитарной помощи и специализированной медицинской помощи;
 - размер заработной платы (вознаграждения);
 - профессия (специальность, должность, вид трудовой деятельности);

– на территориях каких субъектов Российской Федерации предполагается осуществление трудовой деятельности.

Приглашая иностранного гражданина в интересах проведения переговоров и заключения договора, работодатель (заказчик) должен учитывать запреты на привлечение иностранных работников в качестве ВКС для осуществления определенных видов деятельности, установленные пунктами 1.2 и 1.3 Федерального закона N^0 115-ФЗ (например, для занятия религиозной деятельностью).

Следующий этап — оформление и выдача высококвалифицированному специалисту разрешения на работу. Для этого работодателю (заказчику) необходимо в режиме предоставления государственных услуг обратиться по установленной форме с ходатайством о привлечении ВКС в миграционный орган (МВД России или его уполномоченный территориальный орган). На момент подачи ходатайства у заявителя не должно быть:

- а) неисполненных постановлений о назначении административных наказаний за нарушение режима пребывания (проживания) или порядка осуществления трудовой деятельности, установленных в Российской Федерации для иностранных граждан;
 - б) решения о запрете привлекать иностранных граждан в качестве ВКС.
 - В законодательно определенный пакет документов, подаваемых наряду с ходатайством, входят:
 - копия договора с иностранным работником;
- обязательство по возмещению расходов, которые понесет федеральный бюджет в случае депортации или административного выдворения данного иностранного гражданина.

На подзаконном (ведомственном) уровне установлено правило, согласно которому для оказания данной государственной услуги заявитель дополнительно должен представить «копию документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве» [7].

Документы подаются в миграционный орган на бумажном носителе или в электронной форме. Государственная услуга носит платный характер. За выдачу разрешения на работу необходимо уплатить государственную пошлину в размере 3 500 рублей. Срок рассмотрения ходатайства не может превышать четырнадцати рабочих дней со дня его поступления. При отсутствии установленных пунктом 10 статьи 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ оснований, оформляется разрешение на работу высококвалифицированного специалиста. Данный документ выдается не заявителю, а иностранному гражданину «по предъявлении документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве» [6, пункт 15 статьи 13.2]. Законодатель не исключает возможности получения такого разрешения за пределами Российской Федерации, при условии, что в государстве гражданства ВКС находится представительство или представитель МВД России.

Статус высококвалифицированного специалиста носит срочный характер. Разрешение (с правом последующего неоднократного продления в заявительном порядке) выдается на три года, если трудовым (гражданско-правовым) договором не установлен меньший срок его действия. В течение всего этого периода иностранец считается законно находящимся в Российской Федерации в качестве временно пребывающего (с оформлением в необходимых случаях обыкновенной рабочей визы) или постоянно проживающего (при получении в упрощенном порядке вида на жительство). Ставка налога на доходы физических лиц для них составляет 13%. Кроме того, на временно пребывающих на территории Российской Федерации высококвалифицированных специалистов не распространяется обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование. Преференциальный режим, установленный статьей 13.2 Федерального закона № 115-Ф3, распространяется не только на самого ВКС, но и на членов его семьи.

Подводя итог, можно констатировать наличие в Российской Федерации прошедшего проверку временем и постоянно развивающегося механизма селективного отбора внешних трудовых мигрантов, позволяющего в определенной мере восполнить потребности рынка в квалифицированных кадрах. Вместе с тем нельзя утверждать, что все проблемные вопросы правового регулирования в данной области получили свое адекватное решение. В частности, установив для потенциальных работодателей (заказчиков), имеющих право привлекать ВКС, требование об отсутствии у них на момент подачи соответствующего ходатайства неисполненных постановлений о назначении административных наказаний, законодатель умолчал о юридических последствиях его нарушения. Имеющая место правовая неопределенность не может быть устранена за счет ведомственного нормотворчества. На наш взгляд, для восполнения данного пробела необходимо дополнить статью 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ, наделив миграционные органы правом оставлять поступившее обращение без рассмотрения по существу с обязательным письменным уведомлением заявителя о том, что эта возможность станет для него актуальной не ранее исполнения постановления о назначении административного наказания.

Литература и источники

- 1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 2025 годы: утв. Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (вступ. в силу с 31.10.2018): по состоянию на 15.08.2018 // СПС «КонсультантПлюс».
- 2. Дригола Э.В. Разрешительная система как инструмент регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 8 (99). С. 97–102.
- 3. Министерство внутренних дел Российской Федерации. // Статистические сведения по миграционной ситуации // URL: https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/17594330/ (дата обращения 15.08.2019).
- 4. Перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются: утв. приказом Минтруда России от 28.05.2015 № 324н (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2016): по состоянию на 15.08.2019 // СПС «КонсультантПлюс».
- 5. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2019): по состоянию на 15.08.2019 // СПС «КонсультантПлюс».
- 6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 25.07.2002 № 115-Ф3 (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019): по состоянию на 15.08.2019 // СПС «КонсультантПлюс».
- 7. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства: утв. приказом МВД России от 01.11.2017 № 827 (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.02.2018): по состоянию на 15.08.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

رر '423; 0' '32'*335+"

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.65

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА НАСЛЕДОВАНИЯ ПО ЗАВЕЩАНИЮ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

© 2019 Б.Э. Манджиева¹, А.А. Никитина¹, Т.Э. Цекеева²

¹Ростовский государственный экономический Rostov State университет (РИНХ), 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

University of Economics, 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

²Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова, 358000, г. Элиста, ул. Пушкина,11

Gorodovikov Kalmyk State University, 11 Pushkin str., Elista, 358000

В статье рассматриваются вопросы, связанные с модернизацией института наследования по завещанию и вектором его совершенствования в условиях цифровизации. Проведен анализ развития института наследования цифровых активов в мировой практике. Проанализирована корпоративная политика социальных сетей по вопросам посмертного распоряжения персональной информацией и интернет-ресурсами.

Ключевые слова: наследование цифровых активов, корпоративная политика, фидуциар, «цифровое» наследство.

The article studies the issues related to the modernization of the institution of testamentary succession and the vectors of its improvement in the conditions of digitalization. Analyses the development of the institution of digital asset inheritance. Analyzes the corporate policy of social networks on the posthumous disposal of personal information and Internet resources.

Keywords: digital asset inheritance, corporate policy, fiduciary, «digital» inheritance.

Одной из важнейших сфер жизнедеятельности современного общества является информационная, где основным продуктом выступает информация. Владельцы информационных сервисов осуществляют предпринимательскую деятельность в виртуальном пространстве путем продажи виртуальных подарков, открытия внутренних электронных счетов клиентам, или, к примеру, улучшения способностей виртуального персонажа интернет-игры (аватара). Необходимо обратить особое внимание на отношения в сфере виртуального пространства, поскольку оно становится неотъемлемой частью жизни человека.

На сегодняшний день законодательное регулирование не охватывает сферу цифровых технологий, и такое положение существует практически во всех странах. Развитие цифровых технологий порождает появление новых объектов гражданского оборота, вследствие чего возникает вопрос о наследовании цифровых активов посредством составления завещания, так как одной из «серых зон» законодательства является сфера наследования цифровых активов, в том числе по завещанию. По мнению известного адвоката Екатерины Тиллинг, законодательная машина не достаточно поворотлива, чтобы успевать за динамично развивающимся техническим прогрессом [1].

Среди законодательства разных стран в сфере наследования объектов «виртуальной реальности» ведущее место занимает «продвинутое» американское законодательство. Акт штата Делавэр заслуживает отдельного внимания, поскольку принятие данного акта позволило получать в качестве наследства и виртуальную собственность. Рассматриваемый документ послужил платформой для разработки унифицированного акта, рекомендуемого для принятия по всей стране, получившего название Единообразного акта о доступе фидуциаров к электронным активам.

Главной целью Единообразного акта о доступе фидуциаров к электронным активам является закрепление правового регулирования порядка наследования интернет-активов. Фидуциары – это исполнители завещания наследодателя, администраторы - управляющие имуществом в случае отсутствия завещания. В соответствии с Единообразным актом пользователь имеет право указать лицо, которое в случае смерти наследодателя получит доступ к его цифровым активам. Доступ хранится у нотариуса, юриста, поверенного лица, впоследствии передается наследникам. Поскольку в информационной среде имеются свои платежные системы, в процессе использования которых аккумулируются материальные блага – реальные денежные средства и их ликвидные цифровые эквиваленты на открытых пользователями электронных счетах (например, посредством оплаты через яндекс-кошелек), право наследодателя распорядиться своими цифровыми активами на случай смерти приобретает особую важность. Цифровые активы в отличие от материальных имеют свойства эфемерности, гибкости и изменчивости, как структурно, так и «физически», в связи с чем цифровая экономика все больше набирает обороты.

Помимо существования «интернет-кошельков» необходимо помнить и о ценности аккаунтов в информационной среде. Интернет-компании, к примеру Google, Facebook, из-за дела Бенджамина Стассена внесли изменения в форму своих соглашений с пользователями, определив для себя корпоративную политику посмертного распоряжения персональной информацией и интернетресурсами, запрещающую передачу персональных данных. Бенджамин Стассен покончил жизнь самоубийством, не оставив никакой предсмертной записки. Его родители как фидуциары покойного сына попытались получить доступ к его интернет-аккаунтам, чтобы найти в профилях какую-либо информацию о причинах самоубийства, а также узнать объем его онлайн-имущества. Для этого они обратились к *Google* и в *Facebook* с просьбой раскрыть им пароли к аккаунтам покойного сына, но получили отказ со ссылкой на невозможность разглашения персональной информации о пользователях. После отказа родители Бенджамина обратились в суд, посчитавший их право на получение всей электронной информации подлежащим защите. Суд вынес приказ о предоставлении родителям доступа к аккаунтам покойного сына.

Google исполнил предписание суда и предоставил родителям копию всех сообщений из электронной почты покойного сына, а вот Facebook, несмотря на то, что судебным решением был освобожден от обязанности соблюдения режима конфиденциальности в отношении аккаунтов покойного Стассена, отказался исполнять судебный ордер, в качестве обоснования отказа сославшись на конституционную защиту конфиденциальности персональной информации. Поскольку конституционная защита персональных данных действует и после смерти гражданина, она не может быть отменена судом, в связи с чем Facebook настаивал на том обстоятельстве, что покойный Стассен мог не желать, чтобы кто-либо, включая его родителей, получил доступ к его личной информации. Позицию данной социальной сети поддержала общественная организация Electronical Frontier Foundation, которая выступает за защиту гражданских прав в информационной среде, в том числе и интернет-пространстве, полагая, что предоставление родственникам доступа к личной переписке в случае отсутствия волеизъявления пользователя является недопустимым.

В 2015 году в окружной суд Берлина обратились родители девушки, которая попала под поезд. В качестве основной версии случившегося рассматривался суицид. С целью выяснения причин произошедшего родители обратились к администраторам социальной сети Facebook с просьбой предоставить доступ к аккаунту дочери, так как из-за присвоения её странице памятного статуса, родители, имея логин и пароль, не могли войти в аккаунт. Однако, как и в деле Стассена, компания им отказала, ссылаясь на невозможность разглашения персональной информации о пользователях. Указанные обстоятельства послужили причиной обращения родителей в суд с требованием обязать компанию Facebook предоставить доступ к аккаунту. Окружной суд Берлина удовлетворил их требования, тем не менее спустя два года это решение было отменено Высшим земельным судом Берлина.

12 июля 2018 года суд высшей инстанции в Германии, рассмотрев материалы дела, отменил решение Высшего земельного суда, обязав Facebook предоставить родителям погибшей девушки доступ к ее странице, а также ко всем цифровым архивам, что позволяет говорить о признании цифрового наследства материальным объектом наследственных отношений. Таким образом, Федеральным верховным судом Германии было вынесено прецедентное решение о разрешении получения наследниками в качестве цифрового наследства аккаунтов в интернет-пространстве, в связи с чем законодательство Германии можно назвать еще одним форвардом в области модернизации института наследования в условиях цифровизации.

Некоторые представители зарубежного бизнес-сообщества предлагают услуги по хранению и передаче данных от учетной записи наследодателя его наследникам. Ярким примером является компания Legacy Locker, представляющая собой своеобразный банк, в ячейках которого можно хранить то или иное имущество. Такие услуги предоставляются пользователям виртуального пространства и компаниями *Everplans*. Dead Social, которые предлагают своим пользователям формирование необходимых документов для передачи наследникам онлайн-активов на случай смерти наследодателя [2].

Интересным представляется опыт зарубежных специалистов по ведению наследственных дел, в том числе и составлению завещаний, которые позволяют наследодателю включить в завещание доступ к онлайн-аккаунтам, электронным кошелькам и иным цифровым активам, указывая логин и

пароль в так называемых list of wishes (письмо пожеланий), которые хранятся у нотариусов или адвокатов.

При анализе законодательства Российской Федерации можно сделать вывод о том, что отношения в сфере наследования цифровых активов по завещанию не закреплены на законодательном уровне, в связи с чем, возникают правовые проблемы при передаче цифровых аккаунтов по наследству [3]. Это обусловлено тем, что отсутствует закрепление на законодательном уровне таких терминов, как «цифровое наследство», «наследование цифровых активов», что в свою очередь влечет потерю всех результатов информационной деятельности пользователей данной среды после их смерти. Цифровое наследование в Российской Федерации на сегодняшний день представляет собой нерешенную проблему в силу своей сложной структуры, в связи с чем наследодатель является заложником сложившейся ситуации, поскольку не может передать свои цифровые активы наследникам. Так, член совета при президенте РФ Лидия Михеева поясняет, что люди, владеющие цифровыми объектами не защищены, потому что российское законодательство такие объекты не признает, и самое главное, человек не может себя считать обладателем таких прав, пока они не признаны.

Считаем, что для решения вопроса наследования цифровых активов, необходимо:

- 1. Внести изменения, закрепив следующее определение «цифрового наследства» в ст. 1112 Гражданского кодекса «В состав наследства входят принадлежавшие наследодателю на день открытия наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности, а также при наличии волеизъявления наследодателя электронные данные, существующие в информационной системе»; «Цифровое наследство это совокупность электронных данных, существующая в информационной системе, передающаяся после смерти наследодателя при наличии воли последнего его наследникам». Это позволит закрепить правовые основания наследования «цифровых активов».
- 2. При наличии волеизъявления, выраженного в завещании, наследодатель может передать свои аккаунты в социальных сетях и иные онлайн активы, составив приложение к завещанию, в котором будут указаны данные от учетных записей наследодателя. Приложение является неотъемлемой частью завещания и хранится у нотариуса.

Таким образом, в условиях цифровизации институт наследования по завещанию требует пристального внимания со стороны законодателя путем модернизации правового регулирования.

Литература и источники

- 1. Екатерина Тиллинг в Who's Who Legal 2018 // URL: http://www.tillingpeters.com/news/ekaterina-tilling-v-who-s-who-legal-2018/
- 2. Дробышев П.Ю. Наследование интернет активов // URL: https://zakon.ru/blog/2017/12/20/nasledovanie_internet-aktivov
- 3. Цифровое наследство: как урегулируют вопросы сделок с криптоактивами // URL:https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ab8cc1e9a7947420ade0164P

УДК 347.64

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В РОССИИ

© 2019 г. Т.А. Мосиенко, В.П. Мосиенко

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с защитой прав несовершеннолетних, особенности применения семейно-правовой ответственности как к родителям, так и к органам опеки и попечительства. На основе проведенного анализа автор приходит к выводу о необходимости создания Государственного реестра детей, проживающих с одним из родителей после расторжения брака в судебном порядке, для надлежащего контроля со стороны правоприменительных органов.

Ключевые слова: ребенок, дети, родители, суд, нотариус, органы опеки и попечительства, государственный реестр, соглашение об уплате алиментов, комиссия по делам несовершеннолетних, защита прав детей.

The article considers topical issues related to the protection of the rights of minors, especially the use of family-law liability both to parents and to guardianship and trusteeship bodies. Based on the analysis, the author comes to the conclusion that it is necessary to create a State register of children living with one of the parents after the dissolution of the marriage in court, for proper control by law enforcement authorities.

Keywords: child, children, parents, court, notary, guardianship and custody agencies, state registry, alimony payment agreement, juvenile affairs commission, protection of children's rights.

Защита прав детей является важнейшей задачей российского государства и возлагается на родителей (лиц, их заменяющих) либо на органы опеки и попечительства. В статье 45 Конституции Российской Федерации закреплены гарантированные положения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в России [1]. Тем более что в ч. 2 ст. 38 Основного закона нашего государства закрепляются права и обязанности родителей по воспитанию и содержанию детей.

В современной России с каждым годом растет число расторгаемых браков, на 1000 зарегистрированных браков в органах записи актов гражданского состояния 650 прекращаются [2].

При прекращении брачных правоотношений супругов, как правило, имеются общие несовершеннолетние дети, которые не всегда нужны родителям и остаются проживать с бабушками и дедушками на их маленькую пенсию.

При предъявлении искового заявления в суд о расторжении брака их интересует не только прекращение брачных отношений, но и раздел общесупружеского имущества по правилам гражданского судопроизводства [3], а уже в последнюю очередь рассматриваются вопросы, с кем из родителей останется проживать ребенок (дети) после развода, какой родитель будет предоставлять материальное содержание и в каком размере.

Суд при рассмотрении гражданского дела по существу и определение места жительства несовершеннолетнего ребенка, как правило, не принимает во внимание мнение несовершеннолетнего, с кем он желает проживать после развода родителей.

Необходимо отметить, что в статье 57 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) [4] закреплено право ребенка выражать свое мнение при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы, и самое главное, может быть заслушан в ходе любого разбирательства если он достиг возраста десяти лет.

При этом надо сказать, что супруги могут заключить соглашение о том, с кем останется проживать ребенок (дети) после развода родителей, которое имеет письменную форму и нотариально удостоверяется в соответствии с законодательством о нотариате [5].

Но при этом следует отметить, что нотариус не приглашает ребенка для заключения такого соглашения и не выясняет его мнение по поводу заключения соглашения.

Таким образом, заключенное соглашение об уплате алиментов может значительно нарушать права и интересы ребенка, мнение которого впоследствии не учитывается ни судом, ни нотариусом, ни родителями.

Суд, в свою очередь, оглашает такое соглашение в гражданском процессе при расторжении брака супругов и, например, оставляет ребенка с матерью, а на отца возлагает материальное содержание несовершеннолетнего.

Думается, что суд, признавая заключенное соглашение родителей как отвечающее требованиям действующего законодательства, не усматривает того, что ребенок не присутствовал при его заключении и не высказывал своего мнения по поводу алиментов, хотя и достиг возраста 10 лет, а суд также не пригласил ребенка для выяснения его мнения не только по поводу соглашения, но и о том, с кем из родителей останется проживать после развода.

На наш взгляд, представляется необходимым дополнить статью 57 СК РФ пунктом 2 следующим содержанием:

«2. При определении места жительства несовершеннолетнего при расторжении брака родителей как в судебном порядке, так и в случае заключения соглашения об уплате алиментов и (или) определении места жительства несовершеннолетнего необходимо в обязательном порядке привлекать ребенка, достигшего десятилетнего возраста, а также представителей органов опеки и попечительства».

Таким образом, если ребенок остается проживать с одним из родителей, например с матерью, то второй имеет право не только общаться с ребенком, но и получать о нем информацию, в том числе о состоянии здоровья, его развитии как физическом, психическом, так и интеллектуальном, а также участвовать в его воспитании и получении им образования в дошкольном либо ином образовательном учреждении.

Родитель, проживающий с ребенком, также обязан предоставить информацию о ребенке другому родителю, и если первый не предоставляет, то другой родитель вправе обращаться в органы опеки и попечительства за защитой нарушенных прав в соответствии со статьей 66 СК РФ и требовать предоставления такой информации либо общения с несовершеннолетним.

Представляется необходимым рассмотреть следующий пример. Так, ребенок О. 2009 года рождения на основании судебного решения Кировского районного суда Ростовской области оставлен матери А., а отец Б., в свою очередь, исправно платил алименты в размере 1/4 части, но впоследствии отцу стало известно, что ребенок ушел из дома, бродяжничает, попрошайничает, домой не возвращается, попал в асоциальную среду.

Мать, в свою очередь, не обращается в правоохранительные органы по розыску своего ребенка, а отец переживал за судьбу ребенка и был вынужден обратиться в органы внутренних дел Кировского района Ростовской области, где было заведено розыскное дело. Мать же не волновалась, заявила в полиции, что сын, по ее мнению, находится у отца и проживает там длительное время. Позже сотрудники полиции установили, что мать получаемые алименты на ребенка тратила их на собственные нужды, пищу не готовила, за ребенком не следила, уроками не интересовалась, так как устраивала свою личную жизнь.

После проведенных розыскных мероприятий ребенок, обнаруженный в заброшенном сарае, впоследствии заявил, что не вернется к матери, так как она стала часто злоупотреблять спиртными напитками, домой приходят разные мужчины и она все время требовала всех их называть «папой», наливала ему алкоголь, поэтому он вынужден был уйти из дома.

Мать просила передать ребенка ей, так как он еще маленький и не может правильно оценивать жизненные реалии, она конечно молодая и хочет создать семью, заявила, что не злоупотребляет спиртными напитками, выпивает иногда по праздникам, но при этом отмечала, что отец вовсе не интересуется ребенком, только платит алименты, а она занимается воспитанием ребенка одна.

Несовершеннолетний О. просил передать его отцу и только с ним был готов жить, но, вопреки всему сказанному, сына передали матери, хотя и отец, и ребенок возражали, но в полиции им сообщили, что место жительство несовершеннолетнего определено судебным решением и все обязаны его исполнять. При этом необходимо отметить, что мать не была предупреждена правоохранительными органами о правовых последствиях ненадлежащего воспитания и содержания ребенка.

Надо сказать, что права детей закреплены не только в Семейном кодексе, но и в Конвенции ООН «О правах ребенка» [6], а также иных правовых актах, но, на наш взгляд, имеют место нарушения не только со стороны правоприменительных органов, но и родителей.

Представляется, что сотрудники МВД обязаны были поставить в известность органы опеки и попечительства либо инспекцию по делам несовершеннолетних, а последние должны были бы решить вопрос о том, с кем из родителей оставить ребенка, исходя из его мнения и интересов, не подвергая его жизнь опасности.

Можно с уверенностью сказать, что для супругов, брак которых прекращен либо находится в стадии прекращения брачных отношений, дети в настоящее время стали не только предметом шантажа, но и в отношении их совершаются преступные деяния (например, сексуальное домогательство отчима по отношению к падчерице, либо мачехи к пасынку, которое может продолжаться несколько лет), а дети, в свою очередь, будут молчать, так как об этом стыдно говорить не только друзьям, но и

психологу в образовательном учреждении, и ребенок терпит, а о его проблемах никто не знает и, соответственно, не может помочь.

Таким образом, можно констатировать лишь незначительную часть воспитательного процесса несовершеннолетних в семье и его отрицательные стороны, а органы опеки и попечительства не могут проконтролировать надлежащее либо ненадлежащее воспитание, содержание детей.

Особо следует отметить, что второй родитель после ухода из семьи как бы исключен из воспитательного процесса, но при этом считает, что надлежащим образом исполняет права и обязанности, платит алименты, а ребенок обут, одет, получает образование и ни в чем не нуждается.

Конечно, если рассматривать приведенный пример, то многое зависит от возраста ребенка, его умственного развития, но при этом действующее законодательство Российской Федерации в соответствии с мировыми стандартами ребенка признает личностью, наделенную определенными правами, но которые могут нарушаться, в том числе родителями и органами опеки и попечительства.

Автор приходит к мнению о том, что уже давно назрела необходимость создания Государственного реестра о том, что ребенок (дети) остался проживать с одним из родителей после прекращения брачных отношений, для надлежащего контроля за воспитанием несовершеннолетних со стороны органов опеки и попечительства и комиссий по делам несовершеннолетних.

Ведение такого Реестра, представляется обоснованным, поручить судам, рассматривающим бракоразводные дела супругов в гражданском процессе. После вступления в законную силу судебного решения, суду в течение трех дней необходимо внести в такой реестр данные не только о родителях, но и о детях, оставленных после развода с одним из них, а именно: установление места жительства несовершеннолетнего, размер алиментов, взыскиваемых с одного из родителей, сведения о расчетном счете, на который будут перечисляться алименты, сведения о нотариусе, удостоверившем соглашение об уплате алиментов либо об установлении места жительства несовершеннолетнего по соглашению.

Допуск лиц к такому Реестру, по нашему мнению, должен быть ограничен законом. И к нему следует допустить не только суд, но и прокурора, работников правоохранительных органов, представителей органов опеки и попечительства, Федеральную службу судебных приставов, нотариуса и инспекцию по делам несовершеннолетних.

Таким образом, в случае нарушения прав и интересов ребенка одним из родителей можно будет своевременно принять меры по надлежащей защите, а к правонарушителю применить меры семейноправовой ответственности.

Надо сказать, что, если ребенок признан инвалидом детства либо умственно отсталым, он может нуждаться в повышенной защите со стороны государства, так как лично не сможет обратиться в специальные органы, хотя и будет понимать, что родитель, с которым он остался проживать, не всегда осуществляет надлежащим образом права и обязанности с их назначением.

Например, ребенок проживает в частном доме, огороженным высоким забором, все, что происходит за забором, скрыто от соседей, но если им было бы видно, то они могли бы своевременно сообщить в правоохранительные органы или органы опеки и попечительства о возможных нарушениях прав ребенка, а последние приняли меры по защите прав несовершеннолетнего.

Поэтому злоупотребления со стороны родителей могут носить не только систематический, но и скрытый характер (например, ребенок голодный, привязан на цепь и живет в будке с собакой и т.д.), а родитель при этом считает, что он воспитывает такого больного ребенка надлежащим образом и создает все условия, чтобы последний не смог причинить вред родительскому имуществу, так как он страдает психическим расстройством и не всегда может отвечать за свои действия.

Второй же родитель в таком воспитании, как правило, не участвует, но, возможно, платит исправно алименты, судьбой ребенка не интересуется и, возможно, создал другую семью. Как защитить права такого больного ребенка? На наш взгляд, органы опеки и попечительства и общество самоустранились, а больной ребенок не всегда может получить не только образование, но и своевременно медицинскую помощь, является асоциальным и даже в случае изъятия его из семьи не сможет социализироваться в обществе и будет вынужден проживать в учреждениях социальной защиты.

Представляется необходимым отметить, что на органы опеки и попечительства ложится колоссальная нагрузка, но, как показывает практика, на 2 специалистов приходится 100 000 граждан, проживающих на территории муниципального образования либо города.

Это означает, что данные специалисты не всегда могут своевременно в силу специфики работы принять меры по защите прав и интересов несовершеннолетнего в случае их нарушения. Думается, что штат органов опеки и попечительства необходимо увеличить для надлежащего контроля за воспитанием и содержанием детей и, что немаловажно, в случае отказа родителей от ребенка в роддоме [7, с. 79].

Представляется, что увеличение штатной численности органов опеки и попечительства позво-

лит не только решить вопрос с чрезмерной загруженностью, но и более качественно подходить к вопросам защиты членов семьи, в том числе несовершеннолетних, а также своевременного выявления факта: семья является благополучной, либо нет.

В настоящий период в России с каждым годом увеличивается число разводов, а также фактов применения семейного насилия не только в отношении совершеннолетних членов семьи, но и малолетних (например, отец злоупотребляет спиртными напитками, мать занимается воспитанием детей, но отец избивает женщину и своих детей, выгоняет их на улицу независимо от погодных условий, они вынуждены скитаться либо искать себе приют).

Для более качественного определения благополучности семьи необходимо решить вопрос комплексного обследования жилищно-бытовых условий совместно с представителями инспекции по делам несовершеннолетних и органов опеки и попечительства с обязательным составлением акта обследования, включив него следующие пункты:

- имеется ли приготовленная пища;
- есть ли постельное белье и спальное место для ребенка;
- имеется ли одежда для ребенка, подходящая по сезону;
- есть ли у ребенка игрушки, книги;
- каковы взаимоотношения родителей и детей в данной семье.

Если семья является неблагополучной, принять меры по защите прав детей путем предъявления исковых требований в суд о лишении либо ограничении родительских прав, либо по возможность изъять ребенка из семьи, а также принять меры по оказанию помощи в оздоровлении семьи либо одного из родителей.

При этом особо следует отметить, что при привлечении родителей (одного из них) к семейноправовой ответственности, одновременно, на наш взгляд, необходимо решать вопрос о привлечении их к уголовной ответственности по статье 156 Уголовного кодекса Российской Федерации [8].

Огромный практический опыт автора позволяет привести следующий пример. Гражданка А. была лишена родительских прав в отношении троих малолетних детей, и было установлено, что по месту жительства отсутствовали рамы и в них стекла, печь развалена, пища отсутствовала, дети были голодные, грязные, страдали педикулезом и чесоткой, мужчины пьяные, голые спали на полу, везде валялись грязные вещи, лекарства отсутствовали, предметы первой необходимости также отсутствовали и дети даже не знали, каким образом чистить зубы. При опросе дети ссылались на то, что мать не готовила еду, они ели только кильку в томате, а иногда хлеб с сахаром.

Ранее эта мать уже была лишена родительских прав в отношении двух малолетних детей, и у нее имеется задолженность по алиментам за шесть лет, женщина ссылалась на большую занятость со следующими рожденными детьми и как только их изымут, она пойдет трудоустраиваться и сможет своевременно платить алименты на всех детей.

Длительный период нахождения детей в антисанитарных условиях показывает, что общество в лице соседей, в том числе участкового уполномоченного МВД России, никаким образом не реагирует на проблемы детей и своевременно не сообщают в органы опеки и попечительства для принятия соответствующих мер к родителям, а ребенок может находиться в среде наркоманов, алкоголиков длительное время и может не только пострадать, но и погибнуть.

Таким образом, несвоевременное выявление ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, должно стать основанием привлечения представителей органов опеки и попечительства к уголовной ответственности по статье 156 УК РФ, одновременно с привлечением к такой ответственности родителей.

Литература и источники

- 1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2. Демография. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/
- 3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-Ф3 (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
- 4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Российская газета. 27.01.1996. № 17.
- 5. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. Верховным Советом РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 13.03.1993. № 49.
- 6. Конвенция «О правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

- 7. Мосиенко Т.А., Никитина А.А., Меркулов М.М. Правовая характеристика деятельности органов опеки и попечительства, института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Социально-политические науки. 2017. № 6. С. 77-81.
- 8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

УДК 347.254

ПРАВО ИНВАЛИДОВ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ БЕСПРЕПЯТСТВЕННОГО ДОСТУПА К ОБЩЕМУ ИМУЩЕСТВУ В МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМАХ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2019 г. Е.С. Селиванова

Южный федеральный университет 344000, Ростов-на-Дону ул. Б. Садовая, 105 Southern Federal University 105, Bolshaya Sadovaya Str., Rostov-on-Don, 344000

В статье анализируется действующее российское законодательство, регламентирующее основания, условия, порядок, источники финансирования мероприятий по приспособлению общего имущества в многоквартирном доме для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к помещениям в таком доме, проблемы реализации права инвалидов на доступность жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме.

Ключевые слова: инвалид, жилое помещение, общее имущество в многоквартирном доме, многоквартирный дом, доступная среда, беспрепятственный доступ, безбарьерная среда, право на жилище, приспособление общего имущества, социальная поддержка, государственная программа.

The article analyzes the current Russian legislation governing the grounds, conditions, order, sources of funding for the adaptation of common property in an apartment building to ensure unhindered access for persons with special needs to the premises in such buildings, problems of exercising the right of the persons with special needs to accessibility of residential premises and common property in an apartment building.

Keywords: persons with special needs, premise, common property in an apartment building, apartment building, accessible medium, unhindered access, barrier free environment, housing law, common property fixture, social support, government program.

Одним из важнейших показателей высокого уровня развития государства и общества является отношение в нем к инвалидам, которое проявляется как в наличии правовых и экономических институтов, направленных на поддержку таких граждан, так и на культуре общения с ними.

По последним статистическим данным в Российской Федерации насчитывается около 12,1 млн. инвалидов. Это составляет около 8,2 % населения страны, а также более 40 млн. маломобильных граждан - 27,4 % населения. [1] Поэтому тема социальной поддержки инвалидов является для нашей страны весьма актуальной.

Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г. Российская Федерация является социальным государством. В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка инвалидов. Последовательно проводя политику в области социальной поддержки инвалидов, Российская Федерация 25.09.2008 года подписала Конвенцию ООН о правах инвалидов от 13.12.2006 г., а в 2012 году ратифицировала ее принятием Федерального закона от 03.05.2012 N 46-Ф3 «О ратификации Конвенции о правах инвалидов». [2] В связи с ратификацией Конвенции ООН о правах инвалидов был принят Ф3 от 1 декабря 2014 года № 419-Ф3 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» [3], которым были внесены значительные и многочисленные изменения в действующее российское законодательство. Так, были внесены изменения в один из основополагающих документов, определяющих государственную политику в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации Федеральный закон от 24. 11.1995 г. № 181-Ф3 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [4]. В п. 1 ст. 15 названного Закона законодатель возложил обязанность на органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации независимо от их организационно-правовой формы обеспечивать инвалидам «условия беспрепятственного

доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам». Соответственно данной обязанности корреспондирует право инвалидов требовать у названных лиц обеспечения соответствующих условий. При этом следует учитывать, что данная статья применяется с 01.07.2016 года только к новым или реконструированным, модернизированным объектам. В п/п 1. п . 4 ст. 26 ФЗ № 419 в целях обеспечения доступности, в том числе объектов социальной инфраструктуры, введен переходный период. Порядок и сроки разработки мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов, в том числе социальной инфраструктуры, определены в постановлении Правительства РФ от 17.06.2015 г. № 599 «О порядках и сроках разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в установленных сферах деятельности». [5]

Важным документом в сфере создания безбарьерной среды для инвалидов, обеспечивающим проектное финансирование мероприятий по созданию такой среды, является Государственная программа «Доступная среда», которая действует с 2011 года и актуализация которой осуществлена в 2019 году принятием постановления Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 363 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда». Одним из ожидаемых результатов данной Программы является достижение уровня доступности приоритетных объектов социальной инфраструктуры для инвалидов к 2025 году до 61, 8 %.

Одним из приоритетных объектов социальной инфраструктуры, доступ к которому должен быть обеспечен инвалидам в соответствии с действующим законодательством, является жилое помещение и общее имущество многоквартирного дома, в котором такое жилое помещение располагается. Данное положение нашло свое закрепление в Жилищном кодексе Российской Федерации. [6] В ст. 2 Жилищного кодекса РФ предусмотрено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе «обеспечивают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах» (п. 5.1. ст. 2 ЖК РФ). Данный пункт был введен ФЗ от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов». Полагаем, что право инвалидов на доступность жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится жилое помещение, является одним из элементов, составляющих содержание такого фундаментального права человека, как право на жилище. Право на жилище провозглашено в ст. 40 Конституции Российской Федерации. Анализ правовых позиций Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, научной литературы позволяет сделать вывод о том, что данное право означает для каждого гражданина Российской Федерации возможность пользоваться уже имеющимся у него жилым помещением, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилища, возможность улучшения своих жилищных условий способами, предусмотренными в законодательстве, малоимущим и иным, указанным в законе гражданам, быть обеспеченным жилыми помещениями бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального, частного жилищного фонда, а также право на обеспечение здоровой жилой среды, благоприятные и безопасные условия проживания граждан. Содержание данного права включает в себя не только возможность быть обеспеченным жилым помещением, которая реализуется российскими гражданами, как правило, самостоятельно и инициативно, но и иные правомочия. На органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность по созданию условий для реализации гражданами права на жилище (п. 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации).

Обязательные требованию к жилому помещению и общему имуществу многоквартирного дома, в котором проживает инвалид, закреплены в постановлении Правительства РФ от 09.07.2016 г. № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» [7], которым утверждены «Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме». В частности, к ним относятся требования к оснащению территории, примыкающей к многоквартирному дому, требования к участку дорожного покрытия перед крыльцом дома, а также к крыльцу многоквартирного дома и лестнице крыльца. Въездная группа должна быть оборудована пандусом, поручнями, навесом. Также предъявляются обязательные требования и к входным дверям в таком доме, дверным и арочным проемам, ширине тамбура, ширине внеквартирных коридоров и др.

Анализ изменений, которые внесены постановлением Правительства РФ № 649 в «Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. N 491 [8], а также в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. N 290 "О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения" [9] позволяет сделать вывод о том, что конструкции и (или) иное оборудование, предназначенное для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов в помещения многоквартирного дома, включены в состав общего имущества многоквартирного дома. Однако в п. 1 ст. 36 ЖК РФ конструкции и (или) иное оборудование, предназначенное для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов в помещения многоквартирного дома, не названы в числе его общего имущества. В Жилищном кодексе Российской Федерации законодатель применяет термин «приспособление общего имущества в многоквартирном доме». Он в п. 4.1. ст. 36 ЖК РФ закрепляет, что «приспособление общего имущества в многоквартирном доме для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к помещениям в многоквартирном доме согласно требованиям, указанным в части 3 статьи 15 ЖК РФ, допускается без решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме только в случае, если такое приспособление осуществляется без привлечения денежных средств, указанных собственников».

Согласно абз. 2 п.2 Правил обеспечения доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утв. постановлением Правительства РФ от 09.07.2016 г. № 649, под приспособлением понимается изменение или переоборудование общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, для обеспечения его беспрепятственного доступа к жилому помещению.

Перечень мероприятий по приспособлению общего имущества многоквартирного дома и жилого помещения инвалида может включать в себя минимальный, оптимальный и максимальный перечень мероприятий, в отношении первых двух из которых предусмотрено финансирование из государственного, муниципального бюджетов, а последние выполняются по специальному заказу инвалида и финансируются им или из иных не запрещенных законом источников финансирования. Например, к оптимальному перечню мероприятий постановление Правительства РФ № 649 относит мероприятия по оборудованию так называемой входной группы. К ним относятся установка пандусов, съездов, ограждений с поручнями, оборудование разворотной площадки. Касательно максимального перечня мероприятий для приспособления общего имущества для беспрепятственного доступа инвалидов к помещениям в многоквартирном доме, то их примерный перечень отсутствует. Например, к таким мероприятиям можно было бы отнести замену лифта, установку в подъезде лестничного подъемника. Представляется, что следовало бы законодательно утвердить примерный перечень таких мероприятий.

Приспособления общего имущества многоквартирного дома для инвалидов могут быть отделимыми, например, установка лестничного подъемника, и неотделимыми. Последние изменения, как правило, связаны с увеличением ширины внеквартирных коридоров, лестничных площадок, расширением дверных проемов и т.п. Для осуществления таких изменений, как правило, требуется проведение реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома. Следует заметить, что в перечень работ и услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме за счет средств фонда капитального ремонта перечисленные выше работы не входят, поскольку для финансирования перечисленных выше видов работ предусмотрены иные источники финансирования. Как было сказано выше, для проведения работ по приспособлению общего имущества многоквартирного дома для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к помещениям в доме не требуется решения общего собрания собственников помещений, если такое приспособление осуществляется без привлечения денежных средств указанных собственников. Применительно ко всем иным отношениям, связанным с изменением площади общего имущества многоквартирного дома, Жилищный кодекс Российской Федерации требует наличие положительного решения общего собрания собственников помещений, например, п. 3 ст. 36 ЖК РФ. Собственники помещений имеют право знакомиться с проектом реконструкции дома во всех случаях, за исключением проведения такой реконструкции в интересах инвалида. Однако, несмотря на то, что финансирование мероприятий по приспособлению общего имущества многоквартирного дома может быть возложено на иных лиц, а не на собственников помещений в многоквартирном доме, вопросы дальнейшего финансирования содержания, ремонта такого имущества в законодательстве не решены. Если рассматриваемое имущество является общим, то расходы на его содержание и ремонт должны нести все сособственники в многоквартирном доме, если оно таковым не является, то бюджеты соответствующих уровней или сами инвалиды и (или) члены их семьи, иные лица.

Полагаем, что законодатель не случайно приспособления общего имущества в многоквартирном доме для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к помещениям в многоквартирном доме не назвал в п. 1 ст. 36 ЖК РФ. Одной из особенностей правового режима общего имущества многоквартирного дома является то, что оно принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме. Каждому собственнику помещений в многоквартирном доме принадлежит доля в праве на общее имущество, которая прямо пропорционально размеру его общей площади. Собственник помещения в многоквартирном доме не вправе осуществлять выдел доли в натуре, ее отчуждать, совершать с ней иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от передачи прав на помещение в многоквартирном доме. Вопросы, связанные с определением порядка владения, пользования и распоряжения общим имуществом, решаются на общем собрании собственников общего имущества многоквартирного дома.

Анализ законодательства позволяет прийти к выводу о том, что приспособления общего имущества многоквартирного дома для обеспечения доступа инвалидов к помещениям в таком доме являются общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме с особым правовым режимом. Особенность его состоит в том, что решение о реконструкции и переустройстве общего имущества многоквартирного дома принимается специальной межведомственной комиссией соответствующего уровня власти, а не собственниками общего имущества. Финансирование изменений общего имущества и его переоборудования осуществляется не за счет средств собственников помещений в многоквартирном доме, а за счет средств соответствующих бюджетов РФ, инвалида, его семьи или из других источников финансирования, не запрещенных законом. Полагаем, что в законодательстве должен быть решен вопрос об источнике финансирования содержания и последующего ремонта таких приспособлений общего имущества для инвалидов в многоквартирном доме.

В качестве критерия для определения порядка распределения бремени расходов на содержание приспособлений общего имущества для инвалидов можно применить критерий нахождения имущества в общем пользовании. Если приспособления используются не только инвалидом, например, лифт, двери, внеквартирные коридоры и т.п., то расходы распределяются между сособственниками. В том случае, когда приспособление, например лестничный подъемник, используется только инвалидом, то финансирование его содержания должно быть возложено на соответствующие бюджеты, организации инвалидов и т.п. В то же время необходимо учитывать, что согласно постановлению Правительства РФ от 03.04.2013 г. № 290 «О минимальном перечне работ и услуг, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» работы по содержанию помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, также включают в себя согласно п. 29 и п. 30 названного документа проверку состояния конструкций и (или) иного оборудования предназначенного для обеспечения доступности общего имущества для инвалидов, а также соответствующие работы и услуги в отношении данного имущества. Это означает, что обслуживающая многоквартирный дом организация обязана при определении состава работ учитывать и приспособления общего имущества дома для инвалидов. Она обязана осуществлять осмотр такого оборудования. Акты проверок конструкций и (или) оборудования для инвалидов отнесены постановлением Правительства РФ от 13.08.2016 г. № 491 «Об утверждении правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» к технической документации на многоквартирный дом.

Поскольку проведение мероприятий по приспособлению общего имущества многоквартирного дома к потребностям инвалидов может привести к уменьшению общего имущества собственников помещений, повлечь увеличение их расходов на содержание общего имущества, в целом причинить неудобства собственникам, проживающим в многоквартирном доме, то исключение их из перечня лиц, участвующих в согласовании мероприятий по приспособлению общего имущества многоквартирного дома для нужд инвалидов, устранение их от обсуждения проекта реконструкции общего имущества является существенным ограничением их жилищных прав. В то же время понятна и позиция законодателя, который опасается, что собственники общего имущества в многоквартирном доме могут блокировать своим решением проведение мероприятий по приспособлению общего имущества многоквартирного дома для нужд инвалидов. Такое ограничение осуществлено в целях защиты публичного интереса, обеспечения реализации социального политики государства. Однако необходимо сбалансировать нормы жилищного законодательства, в части учета не только интересов государства, но и сособственников общего имущества в многоквартирном доме. Полагаем, что их следовало бы наделить правом на получение информации о решении межведомственной комиссии о проведении мероприятий

по изменению и переоборудованию общего имущества многоквартирного дома для обеспечения его доступности для инвалидов, на ознакомление с проектом реконструкции и переоборудования общего имущества.

Важно обратить внимание на то, что предлагаемый в законодательстве механизм обеспечения доступности общего имущества многоквартирного дома для инвалидов имеет важный нюанс, который может стать препятствием для принятия соответствующей межведомственной комиссией объективного заключения о состоянии общего имущества многоквартирного дома. Он заключается в том, что если межведомственная комиссия примет решение об экономической нецелесообразности проведения реконструкции и капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома в целях его приспособления для нужд инвалида, то на органы государственной власти и органы местного самоуправления может быть возложена непосильная для решения в финансовом плане задача. Такое решение будет являться основанием для признания жилого помещения в установленном законодательством Российской Федерации порядке непригодным для проживания инвалида. Следовательно, в силу п.1 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации у инвалида появится либо право требовать предоставления ему вне очереди жилого помещения, отвечающего необходимым в соответствии с жилищным законодательством требованиям, по договорам социального найма жилого помещения, либо, согласно п. 5 приложения № 1 к приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28 февраля 2017 года № 583/пр [10], право потребовать приобретения для него нового жилья в собственность, отвечающего его потребностям и равнозначного по общей площади и месторасположению. Полагаем, что в настоящее время в условиях отсутствия финансовых средств у государства даже на капитальный ремонт многоквартирных домов, финансирование которого возложено на плечи граждан, и строительство социального жилья такая задача является невыполнимой. Решение ее возможно в долгосрочной перспективе путем активного привлечения к обустройству доступной среды для инвалидов предпринимателей, специализированные некоммерческие организации, а также путем реформирования законодательства о капитальном ремонте многоквартирных домов. Так, его можно было бы дополнить положением о том, что при проведении капитального ремонта многоквартирного дома обязательно должен быть проведен минимальный набор мероприятий для обеспечения доступности помещений в нем для инвалидов. Также следовало бы предусмотреть в Градостроительном кодексе РФ норму, предусматривающую в качестве обязательного требования к проекту многоквартирного дома обеспечение в нем условий для доступности общего имущества в нем для инвалидов.

Литература и источники

- 1. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 года № 363 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»/Раздел I/ // СПС КонсультантПлюс / (Дата обращения: 15.07.2019 г.)
- 2. Федеральный закон от 03.05.2012 N 46-Ф3 «О ратификации Конвенции о правах инвалидов». "Собрание законодательства РФ", 07.05.2012, N 19, ст. 2280.
- 3. Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов». "Собрание законодательства РФ", 08.12.2014, № 49 (часть VI), ст. 6928.
- 4. Федеральный закон от 24. 11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ", 27.11.1995, N 48, ст. 4563.
- 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2015 г. № 599 «О порядках и сроках разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в установленных сферах деятельности». "Собрание законодательства РФ", 29.06.2015, N 26, ст. 3894.
- 6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-Ф3. "Собрание законодательства РФ", 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 14.
- 7. Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 г. № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов». "Собрание законодательства РФ", 25.07.2016, N 30, ст. 4914
- 8. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. N 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с

перерывами, превышающими установленную продолжительность". "Собрание законодательства РФ", 21.08.2006, N 34, ст. 3680.

- 9. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. N 290 "О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения. http://www.pravo.gov.ru 19.12.2018.
- 10. Приложение № 1 к приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28 февраля 2017 года № 583/пр "Об утверждении правил проведения проверки экономической целесообразности реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома (части дома), в котором проживает инвалид, в целях приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида и формы решения об экономической целесообразности (нецелесообразности) реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома (части дома), в котором проживает инвалид, в целях приспособления с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида" // URL: http://www.pravo.gov.ru

УДК 347.23

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2019 г. Д.А. Топоров

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В данной статье рассмотрен такой актуальный на сегодняшний день вопрос для российского государства и общества как управление многоквартирными домами. Поскольку количество многоквартирных домов на территории Российской Федерации достаточно велико, то данная тема касается огромного количества жителей нашей страны и вызывает повышенный интерес к ней. По данной причине в российское законодательство постоянно вносятся изменения, которые направлены на своевременное урегулирование проблем, постоянно возникающих в сфере жилищного права. В статье рассмотрены основные способы управления многоквартирными домами. Кроме того, указаны последние изменения в сфере жилищного законодательства, имеющие непосредственное отношение к вопросу управления многоквартирными домами в нашей стране на настоящее время.

Ключевые слова: многоквартирный дом, собственники жилья, жилищное законодательство, управляющая организация, товарищество собственников жилья, непосредственное управление, лицензирование деятельности.

The article considers such topical issue for the Russian state and society as the management of apartment houses. Since the number of apartment buildings in the Russian Federation is quite large, this topic concerns a huge number of residents of our country and causes an increased interest in it. For this reason, the Russian legislation is constantly being amended, which is aimed at timely resolution of problems that constantly arise in the field of housing law. The article describes the main methods of management of apartment buildings. In addition, the latest changes in the field of housing legislation are indicated, which are directly related to the management of apartment buildings in our country at the present time.

Keywords: apartment building, homeowners, housing legislation, management organization, homeowners Association, direct management, licensing activities.

Российская Федерация является государством, где городское население превышает сельское. Для городов характерно наличие большого количества многоквартирных домов, в которых проживает большинство россиян. Традиционно наличие собственного жилья для жителей нашей страны является одной из основных ценностей. В отличие от западных государств, в России не принято часто менять место жительства, просто на определенное время арендуя удобное для себя жилье.

Многоквартирные дома в России стали строиться уже достаточно давно. Однако, в отличие от других стран, во времена СССР большинство квартир самим жильцам не принадлежало, являясь государственной и муниципальной собственностью. Такое жилье россияне получали бесплатно, при этом оставались просто нанимателями данного жилья. Исключение составляли так называемые «кооперативные квартиры», которые покупались именно на деньги самих граждан и являлись их собственностью. При этом управление такими многоквартирными домами осуществлялось централизованно, как правило посредством ЖЭКов и домоуправлений [1, с. 102].

После развала СССР в 1991 году и образования Российской Федерации, в нашей стране произошли кардинальные перемены, коснувшиеся абсолютно всех сфер: политики, экономики, социальной сферы и т.д. Прежде всего, активными темпами стала развиваться частная собственность. Безусловно, данные изменения не могли не отразиться и на изменениях в жилищной сфере. В результате проведенной приватизации жильцы многоквартирных домов получили право стать собственниками квартир, в которых проживали, чем и воспользовалось большинство населения России. После того, как россияне стали собственниками своего жилья, в том числе и в многоквартирных домах, встал вопрос о системе управления данным имуществом. Кроме того, большинство жителей домов стали заботить не только вопросы ухоженности собственных квартир, но также и придомовой территории и т.д. То есть, остро встал вопрос об управлении многоквартирными домами на территории России.

Основная цель управления многоквартирными домами состоит в том, чтобы поддерживать все коммуникации в исправном состоянии, наводить чистоту и порядок на общей придомовой территории, обеспечивать качественное снабжение жильцов домов электричеством, теплом и водой. Естественно, что все это требует как наличие поставщиков ресурсов, так и обслуживающих организаций, которые на основании заключенных с ними договоров будут выполнять необходимые работы, беря за эту соответствующую плату.

В настоящее время обязанности по управлению многоквартирными домами полностью лежат на плечах собственников квартир, что совершенно конкретно указано в п. 9 ст. 161 ЖК РФ [2]. До 2005 года данная функция являлась, по большей части, обязанностью государства.

В ЖК РФ четко оговорены все вопросы, касающиеся управления многоквартирными домами, то есть порядка заключения договоров, обязанности сторон и т.д. Также в п. 2 и п. 3 ст. 162 данного нормативного правового документа указаны органы, которые обязаны осуществлять надзор за данной сферой.

Для того чтобы обеспечить эффективное обслуживание дома, решается вопрос о том, каким именно способом будет осуществляться его управление. В настоящее время существует три способа управления многоквартирными домами, имеющими свои определенные положительные и отрицательные стороны. Выбор способа управления является правом жильцов [3, с. 26]. В ст. 161.1 ЖК РФ указано, что новым структурным звеном, которое призвано выбрать способ управления многоквартирным домом, а также в последующем осуществляет связь с управляющей организацией, является совет многоквартирного дома [2]. Данная статья дает исчерпывающие сведения о порядке избрания и функционирования такого совета, о его обязанностях и правах, а также конкретизирует иные вопросы, касающиеся работы данной структуры.

Одним из способов управления многоквартирными домами является непосредственное управление. Оно характерно, как правило, для тех домов, где не была создана инициативная группа, которая способна либо создать ТСЖ или же выбрать управляющую компанию. Как правило, жильцы многоквартирных домов, выбирающие данный способ управления, стремятся просто максимально минимизировать оплату ЖКХ, при этом, не имея достаточной информации об иных способах управления такими домами.

При непосредственном управлении на основании решения общего собрания собственников жилья и тех лиц, которые имеют права осуществлять соответствующие виды деятельности, касающиеся обслуживания дома, заключаются договоры на оказание услуг или выполнение работ по ремонту и содержанию общедомового имущества. Причем, договор на энергоснабжение заключается с каждым собственником индивидуально. Переговоры с третьими лицами по поводу обслуживания дома ведет один из собственников, избранный для этого на общем собрании жильцов, либо же уполномоченное на это лицо по доверенности, которая выдается ему в письменной форме всеми жильцами дома или же большинством собственников [4].

В настоящее время непосредственное управление является наименее эффективным способом управления многоквартирными домами, поскольку очень сложно решать вопросы, если нет единой структуры, выступающей от имени жильцов дома и непосредственно занимающейся вопросами его управления. Опять же, смысл такого управления полностью теряется, поскольку газо- и энергоснабжение при любом способе управления все равно оплачивается непосредственным поставщикам услуг,

то есть энергоснабжающим организациям, минуя посредников. Поскольку в настоящее время на холодную и горячую воду в большинстве квартир установлены счетчики, расчет идет на основании их показаний, то также оплата совершенно не зависит от способа управления.

Совершенно очевидно, что непосредственное управление предполагает децентрализацию управлением многоквартирными домами, которая совершенно не способствует эффективности управления, поскольку в данном случае откровенно присутствует непрофессионализм в решении общих управленческих задач. По этой причине непосредственная форма управления в настоящее время крайне ограничена и может применяться только в отношении тех домов, в которых количество квартир не превышает 16-ти.

Достаточно распространенным способом управления в настоящее время в России является товарищество собственников жилья, то есть ТСЖ, которое имеет статус некоммерческой организации. В ТСЖ объединяются собственники жилья в многоквартирном доме. Основная цель ТСЖ состоит в том, чтобы осуществлять эффективное управление всем комплексом недвижимого имущества многоквартирного дома. Причем, такое управление включает в себя достаточно широкий комплекс полномочий, то есть управление ремонтом и содержанием общего имущества, его сохранением и приращением, распоряжение финансами и т.д. Совершенно очевидно, что в данном случае именно ТСЖ осуществляет деятельность по управлению всем комплексом вопросов, касающихся обслуживания многоквартирного дома и придомовой территории. Причем, все финансовые ресурсы общества находятся в распоряжении ТСЖ.

В настоящее время любой многоквартирный дом имеет право создать свое ТСЖ вне зависимости от того, сколько квартир в нем находится. Также единое ТСЖ имею право создать несколько домов, расположенных рядом. Запрещено создание двух ТСЖ в одном доме. Кроме того, в ТСЖ должно входить не менее половины собственников жилья данного многоквартирного дома.

В ЖК РФ на сегодняшний момент требования к созданию ТСЖ, его регистрации, правовому положению его членов ужесточены по сравнению с теми, которые действовали ранее. Это позволяет не допускать рейдерские захваты ТСЖ, а также устраняет множество недоразумений, которые возникают в процессе его функционирования.

Третьим способом управления многоквартирными домами является привлечение управляющей компании. В отличие от ТСЖ, управляющая компания является коммерческой организацией, которая выполняет роль посредника между собственниками жилья в многоквартирном доме и поставщиками ресурсов. Выбор управляющей компании осуществляется либо на общем собрании собственников жилья, либо с помощью конкурса.

В обязанности управляющей компании также входит выполнение функций по содержанию дома и придомовой территории, заключению договоров, контроль за предоставление жильцам услуг, контроль за расходованием средств. Следует заметить, что при таком способе управления именно управляющая компания получает в свое распоряжения средства, которые образовались в результате перечисления на ее расчетный счет платы собственников квартир в многоквартирном доме за обслуживание и коммунальные услуги, а также несет полную ответственность за его эксплуатацию в соответствии с утвержденными Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме [5, с. 478].

Основным отличием Управляющей компании от ТСЖ является то, что она является коммерческой организацией и все свои действия производит на коммерческой основе с целью получения прибыли. Кроме того, управляющая компания проводит управление не одним, а сразу несколькими многоквартирными домами. Причем, к услугам управляющей компании могут прибегать как отдельные собственники жилья в многоквартирных домах, так и различные кооперативы или товарищества.

Основной положительной стороной управляющей компании является то, что вся деятельность осуществляется именно профессионалами, знающими все особенности управления многоквартирными домами. Также, управляя значительным количеством многоквартирных домов, управляющая компания имеет существенные возможности для маневра трудовыми и материальными ресурсами, сосредоточивая их при необходимости на участках, требующих особого внимания, например при возникновении аварийных ситуаций.

Для того чтобы осуществлять свою деятельность, управляющая компания в обязательном порядке должна получить лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. То есть, в России данный вид деятельности является лицензируемым. Только после получения лицензии управляющая компания может начинать работу.

На сегодняшний день далеко не все многоквартирные дома управляются разрешенными российским законодательством способами. Пока еще есть такие, где собственники квартир либо вообще не

определились со способом управления, либо выбранный способ управления так и не был реализован, а также самостоятельно не определена конкретная управляющая компания.

В данном случае управляющую организацию имеет право назначить орган местного самоуправления в порядке и на условиях, которые установлены Правительством РФ. Данная организация в обязательном порядке должна иметь лицензию, а также осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами до следующих моментов:

- выбора собственниками помещений в многоквартирном доме способа управления многоквартирным домом;
- заключения договора управления многоквартирным домом с управляющей организацией, определенной собственниками помещений в многоквартирном доме;
 - до выбора управляющей организации по результатам открытого конкурса, но не более 1 года.

Порядок и условия определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений не выбран способ управления таким домом в порядке, установленном ЖК РФ, или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, установлен Постановлением Правительства РФ от 21.12.2018 N 1616 [6].

Таким образом, вопрос управления многоквартирными домами в современной России относится к наиболее актуальным прежде всего потому, что вопрос идет об одной из самых значимых ценностей для россиян, то есть их жилье. По этой причине в ЖК РФ, а также иные нормативные документы, касающиеся вопросов управления многоквартирными домами, достаточно часто вносятся поправки, которые полностью отражают необходимость определенного законодательного регулирования жилищной сферы именно на данном этапе времени, в полной мере соответствующие нуждам населения нашей страны.

Рассматривая вопросы способов управления многоквартирными домами и выделяя те или иные положительные и отрицательные стороны, становится очевидно, что наиболее эффективным на сегодняшний день способом управления являются управляющие компании или ТСЖ, следовательно, целесообразно развивать именно данные способы управления многоквартирными домами. Что же касается непосредственного управления, то в данном случае оно крайне неэффективно, поскольку превратить всех собственников помещений в многоквартирном доме в профессиональных управленцев даже теоретически не представляется возможным. Однако давить на собственников, которые выбрали именно данный способ управления, не стоит. Следует просто проводить просветительскую работу и указывать на положительные стороны иных способов управления многоквартирными домами с целью добиться самостоятельного отказа граждан от столь неэффективного способа управления и принятия ими решения о его смене.

Литература

- 1. Пушкина А.В. Управление многоквартирными домами: история и современность // Труды института государства и права Российской академии наук. 2017. № 6. С. 93 104.
- 2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 29.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.06.2019) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/
- 3. Гаракоев М.И., Маркина М.В. Способы управления многоквартирными домами // Вестник университета. 2014. № 4. С. 26 30.
- 4. Непосредственное управление многоквартирным домом в 2019 году: изменения, плюсы и минусы, договор и порядок перехода // Портал Юридическая консультация. URL: https://ipotekaved.ru/oformlenie/.html
 - 5. Особенности и способы управления многоквартирным домом // Молодой ученый. 2016. №25
- 6. Постановление Правительства РФ от 21.12.2018 N 1616 «Об утверждении Правил определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314161/

УДК 349.2

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

© 2019 г. С.Е. Хейгетова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 344002, Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Service 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В статье рассматриваются вопросы применения электронных форм документов при учете данных о трудовой деятельности работников. Показаны преимущества и эффективность электронной системы учета кадровых документов. Анализируются проблемы и противоречия применения на практике цифровых технологий при оформлении трудовых отношений.

Ключевые слова: информационные технологии, трудовые отношения, электронный документооборот, трудовой договор, электронные трудовые книжки, электронная подпись.

The article considers questions of implementation of electronic forms of documents when accounting data on work of employees. Presents the advantages and efficiency of an electronic system of accounting personnel documents. Analyses challenges and contradictions of implementation of digital technologies at registration of labor relations.

Keywords: information technology, labour relations, electronic document flow, work contract, electronic 'work books', electronic signature.

Стремительное развитие информационных технологий и их повсеместное внедрение привело к расширению электронного документооборота во всех сферах деятельности. Как известно, электронный оборот предполагает составление, хранение и использование документов в электронном виде, без оформления бумажных носителей. В последнее время большинство организаций и индивидуальных предпринимателей переходят на электронный документооборот. Это позволяет оптимизировать и систематизировать работу с документацией, сократить расходы на ее хранение и передачу и т.п.

Правовая основа для введения электронных документов в хозяйственный оборот была сформирована законодателем в таких Федеральных законах как: N $24-\Phi3$ «Об информации, информатизации и защите информации» от20.02.1995г [1]; N $1-\Phi3$ «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 г. [2]; N $125-\Phi3$ «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004 г. [3]; N $98-\Phi3$ «О коммерческой тайне» от 29.07.2004 г. [4]; N $149-\Phi3$ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. [5]; N $152-\Phi3$ «О персональных данных» от 27.07.2006 г. [6].

В мае 2017 года был подписан Указ Президента РФ N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» [7], в котором сформулирована стратегическая задача развития в России цифровой экономики и одним из его направлений указано введение электронного взаимодействия граждан, организаций, органов власти и местного самоуправления. Во исполнение Указа Президента Правительство Российской Федерации утвердило государственную программу «Цифровая экономика Российской Федерации» [8], в которой были определены основные, базовые направления становления и развития информационных технологий в экономике страны на период до 2024 года. При этом на первом месте указано совершенствование нормативного регулирования, поскольку именно оно наряду с современными цифровыми технологиями должно обеспечить благоприятный режим для развития и осуществления экономической деятельности. В программе также указано на необходимость формирования рынка труда, основанного на положениях и требованиях цифровой экономики.

По данным Минтруда внедрение электронного кадрового документооборота планируется по трем направлениям. В первую очередь требуется ввести обязательный кадровый электронный доку-

ментооборот, а также перевести трудовые книжки работников в электронную форму. И в перспективе планируется ведение электронного надзора за соблюдением действующего законодательства.

В соответствии с Приказом Минтруда России №194 от 26.03.2018г. «О проведении эксперимента по переводу в электронную форму документов и сведений о работнике по вопросам трудовых отношений» [9] в период с 23.03.2018 по 1.10.2018 на базе нескольких крупных организаций проводился эксперимент по переводу на электронный кадровый документооборот. При этом подготовка корпоративных информационных систем была возложена на работодателя, а это, следует отметить, значительные финансовые затраты. В научной и специальной литературе высказываются различные и не всегда однозначные мнения по этому поводу.

К документам, которые планируют оформлять в электронном виде, Минтруд отнес: документы, связанные с заключением трудовых договоров; документ об извещении о размерах заработной платы и ее составных частях; документы, связанные с оформлением отпусков и служебных командировок; документы учета рабочего времени работников и др.

В настоящее время большинство работодателей составляют и обрабатывают указанные документы, используя автоматизированные технологии, но при этом дублируют их на бумажных носителях. Обязательное письменное оформление отдельных кадровых документов предусмотрено нормами ТК РФ. Такое положение обусловлено следующими причинами:

-в трудовых отношениях работодатель обязан под роспись ознакомить работника с большинством кадровых документов;

-архивное законодательство предусматривает длительное хранение многих таких документов (срок хранения большинства кадровых приказов 75 лет);

-отдельные документы могут быть оформлены в большинстве случаев только в рукописном виде (например, объяснительная работника по факту совершенного дисциплинарного проступка) и в случае возникновения спора как доказательство представляются в суд.

Безусловно, ведение системного электронного оборота документов значительно оптимизирует и упрощает работу кадровых служб, повышая ее эффективность. Электронный архив позволяет освободить офисное пространство, помогает оперативно находить нужную информацию и т.п. Однако следует признать, что работодателю придется наряду с использованием электронных документов осуществлять работу и с бумажными носителями, если этого потребует работник. При этом большинство IT-специалистов указывают в качестве одной из распространенных ошибок при внедрении электронного документооборота сохранение наряду с электронными и бумажных дублирующих документов. Однако специфика трудового права, которая определена его основной функцией, —"это защита интересов и прав работника, а не оптимизация затрат работодателя.

Поэтому на первом этапе, по нашему мнению, большую часть кадровых документов можно оформлять и хранить в электронном виде, за исключением тех, где предусмотрена личная подпись работника.

Несмотря на то, что законодатель ввел в ТК РФ нормы, регулирующие дистанционный труд и предусматривающие обмен электронными документами, положения главы 49.1 «Особенности регулирования труда дистанционных работников», на наш взгляд, до конца не проработаны.

Обмен электронными документами требует нового вида подписи – электронной, в соответствии с Федеральным законом №63-ФЗ «Об электронной подписи» [10]. Согласно норм указанного закона (ст.6), электронный документ, подписанный электронной подписью, равнозначен документу оформленному на бумажном носителе. Для оформления электронной подписи следует заключить договор со специализированным удостоверяющим центром в соответствующем регионе, имеющим лицензию ФСБ. Сразу возникает вопрос: кто будет оплачивать расходы, связанные с созданием электронной подписи для работников? Навряд ли работодатель согласиться нести такие расходы, следовательно, это обязанность будет возложена на плечи граждан: хочешь иметь работу – оформи электронную подпись, и это обойдется им в несколько тысяч рублей. Сложности могут возникнуть при подключении сотрудника к системе электронного документооборота организации. Для этого необходимо, чтобы каждый работник имел постоянный доступ к интернету и программу для работы с электронными ключами. Все это потребует проведения специальной подготовки и обучения сотрудников. Заметим, что необходимо будет не только научить граждан пользоваться электронными технологиями, но и показать им все преимущества этой системы. А как быть тем, кто проживает в сельских населенных пунктах, малонаселенных местностях, просто малоимущими или не имеющими навыков работы с компьютером или интернетом? В настоящее время в крупных организациях электронный документооборот применяется как объективная необходимость, но переводить на него всех работодателей следует постепенно. Поэтому прежде чем проводить реформирование норм трудового права, следует внести изменения в гражданское законодательство, повысить материальный уровень жизни потенциальных работников.

Одним из направлений развития цифровых технологий в трудовых отношениях запланировано внедрение электронных трудовых книжек. По словам заместителя министра труда и социальной защиты России Л.Ельцовой, «...электронная трудовая книжка будет представлять собой базу данных о трудовой деятельности гражданина, которая формируется путем передачи работодателем сведений в электронном виде в информационную систему Пенсионного фонда России (ПФР)» [11]. С 1 января 2020 года Минтруд планирует централизованный переход на электронные трудовые книжки. По мнению замминистра, переход на электронный вариант оформления этого документа влечет множество преимуществ для граждан и работодателей, таких как обеспечение сохранности персональных данных; повышение скорости получения информации и как следствие снижение издержек работодателя и работника при трудоустройстве; возможность трудоустройства для удаленных от места работы работников. Планируется, что электронный вариант трудовой книжки позволит гражданам при обращении за государственными и муниципальными услугами не сообщать сведения о своей трудовой деятельности. Органы, оказывающие соответствующие услуги, в режиме реального времени смогут запросить необходимую информацию в единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Таким образом, время оказания услуг гражданину значительно сократится. Но для того чтобы эти преимущества осознали граждане, необходимо провести колоссальную работу по правовому и техническому обеспечению этих процессов. На наш взгляд, до 1 января 2020 года не многие работодатели смогут технически подготовить такой переход. Трудности могут возникнуть в сфере малого и среднего предпринимательства.

Законодателю следует решить такие проблемы как:

-как будет проходить проверка подлинности обязательных документов, предоставляемых сотрудником при приеме на работу (ст. 65 ТК РФ);

-какие рекомендации и критерии необходимы для организации хранения и доступа к электронной информации;

-как будут проходить трудовые споры на основании заключенных онлайн договоров и т. д.

Следует согласиться с многочисленными мнениями ученых и кадровых специалистов, что внедрение электронных трудовых книжек, электронных трудовых договоров — это одно из перспективных направлений, но это многоступенчатый процесс, который невозможно реализовать одномоментно.

Выводы

Внедрение электронного кадрового документооборота – это длительный и сложный процесс, где не следует принимать поспешных решений, поскольку последствия затронут интересы всех граждан.

Во-первых, необходимо разработать техническое обеспечение этого процесса. При этом не понятно, кто будет разрабатывать программное обеспечение: сами работодатели или это будет внедряться централизованно, и как при этом будет учитываться специфика трудовых отношений в конкретной организации. Так или иначе, это будут существенные затраты для работодателя, который, скорее всего, постарается максимально перенести их на работников.

Во-вторых, в настоящее время не ясно, где будет храниться весь массив электронных данных о трудовой деятельности граждан (так называемые электронные трудовые книжки) и как и кому будет доступна эта информация. Печальный опыт, когда электронные базы данных становятся общедоступными, у нас имеется.

В-третьих, при разработке правового обеспечения следует, прежде всего, учитывать интересы работников и обеспечить надлежащую защиту их прав.

Таким образом, плохо подготовленный и всесторонне не проработанный правовой механизм проекта внедрения системы электронного документооборота в трудовые отношения может свести на нет все плюсы автоматизации.

Литература и источники

- 1. Федеральный закон от 20.02.1995 N 24-Ф3 «Об информации, информатизации и защите информации» // URL: http://www.pravo.gov.ru
- 2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 1-Ф3 «Об электронной цифровой подписи» /, URL:http://www.pravo.gov.ru
- 3. Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации // URL:http://www.pravo.gov.ru»
- 4. Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-Ф3 «О коммерческой тайне» // URL:http://www.pravo.gov.ru
- 5. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // URL:http://www.pravo.gov.ru
 - 6. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-Ф3 «О персональных данных» // URL:

http://www.pravo.gov.ru

- 7. Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 2030 годы» // URL: http://www.pravo.gov.ru. Распоряжение Правительства РФ №1632-р от 28.07.2017г. // Официальный сайт Минтруда // https://rosmintrud.ru
- 8. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 N 1632-р < Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»» // URL:http://www.pravo.gov.ru
- 9. Приказ Минтруда России №194 от 26.03.2018г. «О проведении эксперимента по переводу в электронную форму документов и сведений о работнике по вопросам трудовых отношений» // Официальный сайт Минтруда // URL:https//rosmintrud.ru
- 11. Ельцова Л. Законопроекты об электроном кадровом документообороте будут в обязательном порядке обсуждаться в РТК // Пресс-центр Минтруда.20.02.2018 // URL: https://rosmintrud.ru

УДК 34.096

Статья ретрагирована в связи с нарушением авторского права 11.04.2022

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

© 2019 г. С.А. Григорянц, Г.Ю. Кица

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В данной статье рассмотрен принцип раскрытия доказательств в гражданском судопроизводстве, вопросы его реализации и перспективы развития. Подробно изучено значение и проявление указанного принципа доказывания на стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Проанализированы проблемы правового регулирования раскрытия доказательств, предложено установить как одной из задач подготовки дела к судебному разбирательству заблаговременное раскрытие лицами, участвующими в деле, доказательств, которое заключается в представлении их на ознакомление друг другу до окончания стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Определены понятие, этапы и формы раскрытия доказательств, рассмотрена взаимосвязь принципа доказывания с общими принципами гражданского судопроизводства.

Ключевые слова: принцип доказывания; раскрытие доказательств; гражданский процесс; арбитражный процесс.

This article discusses the principle of revealing evidence in civil proceedings, issues of its implementation and development prospects. Studies the meaning and manifestation of this principle of proof at the stage of preparing a case for the trial. Analyses the problems of legal regulation of the disclosure of evidence, proposes to establish as one of the tasks of preparing the case for trial the disclosure by the persons participating in the case, of the evidence. The concept, stages and forms of disclosing evidence are determined, the interrelation of the principle of proof with the general principles of civil proceedings is considered.

Keywords: principle of proof; disclosure of evidence; civil procedure; arbitration process.

Основу доказательственной деятельности участников гражданского судопроизводства составляют принципы доказывания, одним из которых является принцип раскрытия доказательств.

Принцип раскрытия доказательств направлен на обеспечение собранности всех доказательств, необходимых для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела, взаимной информированности сторон о представленных доказательствах, подготовки дела к судебному разбирательству. Раскрытие доказательств — это регулируемая процессуальным законодательством деятельность лиц, участвующих в деле, направленная на взаимный обмен информацией о наличии и содержании доказательств, предполагаемых к представлению при рассмотрении и разрешении дела. Принцип раскрытия доказательств тесно связан с общими принципами гражданского судопроизводства. Прежде всего, раскрытие доказательств имеет значение для реализации на практике принципов состязательности и равноправия. По отношению к состязательности раскрытие позволяет ограничить злоупотребления со стороны участников процесса, препятствуя появлению «неожиданных» доказательств. Раскрытие доказательств также имеет связь с принципом равноправия сторон, обеспечивая взаимную информационную открытость процесса. Лица, участвующие в деле, обладают равными правами на

получение полной информации обо всех обстоятельствах дела, о доказательствах друг друга. Если ответчик по делу имеет представление о требованиях и доказательствах истца из содержания искового заявления, то истец, наоборот, как правило, знакомится с позицией ответчика и его доказательствами только в судебном заседании или непосредственно перед его началом. В процессуальной науке имеется мнение о допустимости введения в процессуальном законодательстве Российской Федерации досудебного порядка раскрытия доказательств, так как это позволит до возбуждения производства по делу собрать полную информацию о споре и имеющихся доказательствах. Раскрытие доказательств до начала производства по делу решит вопрос о рациональности обращения в суд, повысит интерес сторон в использовании мирных способов урегулирования спора. Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации [4] (далее – ГПК РФ) термин «раскрытие доказательств» не используется. Принцип раскрытия доказательств закреплен лишь косвенно при регулировании подготовки дела к судебному разбирательству, и его можно выявить посредством системного толкования норм Кодекса. Из содержания норм статьи 57, частей 1, 2 статьи 149, частей 2, 3 статьи 232.3 ГПК РФ следует, что под раскрытием доказательств понимается ознакомление с их наличием и содержанием в определенном законном порядке. Указанный принцип раскрывается в нормах, регулирующих порядок рассмотрения дела в упрощенном производстве. Так, на стадии подготовки дела, рассматриваемого по упрощенной процедуре, определены сроки представления доказательств и возражений на них. Детальнее принцип раскрытия доказательств регламентирован в частях 3, 4 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [1] (далее – АПК РФ). Достоинством норм арбитражного процессуального законодательства по сравнению с гражданским процессуальным законодательством является закрепление следующих положений: 1) лица, участвующие в деле, определены как субъекты, которые обязаны раскрыть доказательства; 2) закреплены два вида сроков раскрытия доказательств – до начала судебного заседания и в пределах сроков, установленных судом; 3) установлена ответственность за неисполнение лицами, участвующими в деле, обязанности по раскрытию доказательств. Вопросу раскрытия доказательств значительное внимание уделяется в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [7], что свидетельствует о возможных перспективах развития рассматриваемого принципа доказывания. Раскрытие доказательств определяется как институт, лежащий в основе доказывания, требующий развития и обеспечивающий состязательность процесса. Активизация самостоятельности сторон признается наиболее подходящим условием для раскрытия доказательств. Реализация рассматриваемого принципа в гражданском процессе на практике сталкивается с определенными проблемами, причиной которых, на наш взгляд, является недостаточное нормативное регулирование порядка раскрытия доказательств, так как в ГПК РФ не предусматривается ни процедура, в которой эта деятельность должна осуществляться, ни санкции в отношении лица, уклоняющегося от раскрытия доказательств. Особое значение для процесса имеет стадия подготовки, от уровня проведения которой зависит правильность рассмотрения и разрешения дела. Реализация принципа раскрытия доказательств на стадии подготовки позволяет заблаговременно овладеть информацией о сути спора, а не узнать о нем во время судебного заседания [3, с. 210].

Представляется рациональным одна из задач подготовки дела к судебному разбирательству установить заблаговременное раскрытие лицами, участвующими в деле, доказательств, которые заключаются в представлении их на ознакомление друг другу до окончания стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Что касается не раскрытых доказательств, то они должны приниматься судом на стадии судебного разбирательства, если сторона подтвердит обоснование невозможности их представления ранее на стадии подготовки. Преимуществом указанного положения является не только своевременность и правильность рассмотрения дела, но и наличие перспектив организации сторонами примирительных процедур, так как при добросовестном раскрытии доказательств уже на стадии подготовки реально предположить итог разрешения дела. Однако деятельность лиц, участвующих в деле, в процессе характеризуется отсутствием активности при совершении процессуальных действий. В связи с чем Президиум ВАС РФ в информационном письме от 13 августа 2004 г. № 82 (ред. от 1 июля 2014 г.) указал, что не раскрытые доказательства до начала судебного заседания, представленные на стадии исследования доказательств, должны быть рассмотрены арбитражным судом первой инстанции независимо от причин, по которым нарушен порядок раскрытия доказательств. Причины, по которым ранее не раскрыты доказательства, могут быть учтены арбитражным судом при распределении судебных расходов (часть 2 статьи 111 АПК РФ). С учетом подобных положений дел стадия подготовки дела к судебному разбирательству выглядит безрезультативной и бесперспективной. В арбитражном процессе при рассмотрении дел в вышестоящих инстанциях все-таки применяется правило не принимать нераскрытые доказательства. Так, Верховный суд Российской Федерации в одном из определений, вынесенных по итогу рассмотрения кассационной жалобы, указывает, что лица, участвующие в деле, вправе знать об аргументах друг друга и обязаны раскрыть доказательства, на

которые они ссылаются заблаговременно, до начала судебного разбирательства или в пределах срока, установленного судом [6,с.118].

Как в гражданском, так и в арбитражном процессе существует проблема, что участники процесса удерживают доказательства и представляют их для ознакомления непосредственно перед началом судебного заседания, когда отсутствует необходимое время для ознакомления с доказательствами. Вероятно, в целях исключения случаев подобного недобросовестного поведения Верховный суд Российской Федерации в своем постановлении предложил дополнить часть 3 статьи 56 ГПК РФ нормой, согласно которой каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства не до судебного заседания, а в рамках сроков, установленных судом. Из предлагаемого дополнения остается неясным: на какой стадии должно происходить раскрытие доказательств? Для урегулирования данной неопределенности логично было бы включать в текст определения о подготовке дела к судебному разбирательству разъяснение процессуальной обязанности по раскрытию доказательств, а также последствий ее неисполнения в виде отнесения всех или части судебных расходов на сторону, злоупотребляющую своими правами независимо от результатов рассмотрения дела. Суду следовало бы устанавливать сроки для раскрытия доказательств в рамках подготовительной стадии, а для доказательств, не раскрытых по уважительной причине, на стадии судебного разбирательства. Для обеспечения реализации рассматриваемого принципа необходимо определить процедуру раскрытия доказательств. В целях организации деятельности участников процесса считаем целесообразным выделить этапы раскрытия доказательств: 1) первичное представление заявителем перечня имеющихся доказательств путем направления их совместно с копией заявления, поданного в суд; 2) обмен доказательствами и возражениями на них на стадии подготовки дела к судебному разбирательству; 3) обмен доказательствами и возражениями на них на стадии судебного разбирательства, при условии обоснования невозможности их представления на стадии подготовки [5, с.247].

Говоря о раскрытии доказательств, участнику процесса представляется затруднительным определить, каким образом происходит обмен доказательствами и возражениями на них. Возникает дилемма: при раскрытии достаточно лишь указания на доказательства, которые планируется представить суду для подтверждения своей позиции, или непосредственное ознакомление с ними в различных формах. В целях организации порядка раскрытия доказательств в гражданском судопроизводстве предполагается возможным предусмотреть формы раскрытия доказательств. Так, формой раскрытия письменных доказательств, аудио-, фото-, видеозаписи, экспертных заключений являются их копии. Сложнее возникает ситуация при раскрытии вещественных доказательств вследствие невозможности их дублирования. В этой связи рациональным представляется в качестве формы раскрытия вещественных доказательств предусмотреть их демонстрацию в ходе предварительного судебного заседания либо их фото или видео, так как подобным образом реально передать внешний облик вещественного доказательства. Относительно формы раскрытия свидетельских показаний интересным представляется опыт стран общего права. Так, в целях изучения доказательств на стадии подготовки дела к судебному разбирательству в федеральных судах США применяются правила предварительного допроса. В российском законодательстве свидетель в основном допрашивается в рамках судебного заседания, что лишает стороны заблаговременно ознакомиться с информацией, оглашенной свидетелем, и проверить достоверность высказанных утверждений. Предварительный допрос свидетеля применяется только в ходе судебного поручения или при необходимости принятия мер по обеспечению доказательств. Использование практики проведения предварительного допроса как формы раскрытия свидетельских показаний на стадии подготовки дела к судебному разбирательству может стать эффективным способом заблаговременного ознакомления с доказательствами, представленными по делу. Принцип раскрытия доказательств имеет особое значение в рамках подготовительной процедуры, так как позволяет обеспечить полное и всестороннее исследование обстоятельств дела на стадии подготовки и назначения дела к судебному разбирательству. После чего на стадии судебного разбирательства остается только исследовать и оценить доказательства [2, с.7].

Однако нерешенность вопросов, связанных с раскрытием доказательств, отсутствие четкого нормативного регулирования этого принципа может порождать злоупотребление участниками процесса своими правами, а также способствовать затягиванию рассмотрения дела. В целях обеспечения полного и правильного установления фактических обстоятельств дела, а также своевременного его разрешения представляется целесообразным в гражданском процессуальном законодательстве детально закрепить понятие, процедуру, формы раскрытия доказательств и последствия их несоблюдения лицами, участвующими в деле.

Литература

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002г. № 95-Ф3 (в актуальной редакции) // Российская газета. № 137.2002.

- 2. Борисова С.И. Формы раскрытия доказательств в гражданском и арбитражном судопроизводстве / В сб.: Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества: сборник материалов I Международной научно-практической конференции. 2017. С. 5-13.
- 3. Гармаев Ю.П., Ладошкин Л.С. Проблемы выявления, раскрытия и расследования преступлений, связанных с фальсификацией доказательств в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4-9.
- 4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002г. № 138-ФЗ (в актуальной редакции) // Российская газета. 2002. 20 ноября.
- 5. Иванов И.В., Раев М.А. К вопросу о причинах не предоставления доказательств в суд первой инстанции в процессуальном праве России // В сб.: Норма. Закон. Законодательство. Право материалы XX Международной научно-практической конференции молодых ученых. Пермский государственный национальный исследовательский университет. 2018. С. 247-252.
- 6. Кайзер Ю.В. Досудебное раскрытие доказательств в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 337. -С. 110-119.
- 7. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 8 декабря 2014 г. № 124(1) // СПС. КонсультантПлюс.

УДК 347.9

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО КОММЕРЧЕСКОГО АРБИТРАЖНОГО СУДА ПРИ ТПП РФ

© 2019 г. Н.В. Федоренко, Т.В. Паршина

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Настоящая статья посвящена анализу существующих проблем и вопросам необходимости своевременного совершенствования международного коммерческого арбитражного суда при Торговопромышленной палате Российской Федерации. Автором предложены ряд изменений, касающихся функционирования МКАС при ТПП РФ в целях приближения судебных разбирательств, проводимых в МКАС, к международному опыту. Автор высказывает свою точку зрения о том, что необходимо обеспечить прямое взаимодействие между арбитрами и сторонами арбитража, а также обязать их согласовывать модель будущего разбирательства и процессуальный график, чтобы создать институциональные стимулы для использования гибкости арбитражной процедуры. Вместе с тем предлагается ввести упрощенную и ускоренную процедуру для относительно небольших дел, по которым проведение полноценного арбитражного разбирательства может быть неоправданным.

Ключевые слова: МКАС при ТПП РФ, международный коммерческий арбитраж, арбитражная процедура, ускоренная процедура, состав арбитража, Регламент МКАС, организационное совещание.

This article analyses existing problems and issues of necessity and timeliness of improvement of the international commercial arbitration court at the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. The author proposes a number of changes concerning the functioning of the ICAC at the CCI of the Russian Federation in order to bring the proceedings held in the ICAC closer to international experience. The author argues that it is necessary to ensure direct interaction between arbitrators and parties, as well as to oblige them to agree on a pattern of future proceedings and procedural schedule in order to create institutional incentives to use the flexibility of the arbitration procedure. However, it is proposed to introduce a simplified and expedited procedure for relatively small cases in which full arbitration may not be justified.

Keywords: ICAC, international commercial arbitration, arbitral proceedings, fast-track procedure, arbitral tribunal, rules of the ICAC, an organizational meeting.

Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации (далее — МКАС) является самостоятельным постоянно действующим арбитражным учреждением, осуществляющим в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» [1] и Федеральным законом от 29 декабря

2015 года № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» [2] следующие виды деятельности:

- администрирование международного коммерческого арбитража;
- администрирование арбитража внутренних споров;
- администрирование арбитража корпоративных споров;
- администрирование арбитража спортивных споров;
- выполнение отдельных функций по администрированию арбитража, осуществляемого третейским судом, образованным сторонами для разрешения конкретного спора;
- администрирование арбитража иных споров в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами.

Благодаря такой эффективной форме регулирования международных коммерческих споров большинство из них разрешается в досудебном порядке, что значительно экономит время и финансы сторон договора.

МКАС при ТПП РФ относится к числу наиболее известных и авторитетных арбитражных органов во всем мире. Такое положение объясняется как продолжительной активной деятельностью этого арбитражного института и значительным количеством рассматриваемых им международных коммерческих споров, так и традиционно высоким профессионализмом их разрешения. По числу рассматриваемых ежегодно споров МКАС находится в ряду мировых лидеров, оставляя позади себя такие признанные центры международного коммерческого арбитража, как Международный арбитражный суд при МТП, Арбитражный институт при Стокгольмской торговой палате и целый ряд других. В МКАС в среднем поступает около 450 исков ежегодно. Национальная принадлежность иностранных участников арбитражного разбирательства в МКАС весьма разнообразна; они представляют ежегодно около 50 стран, находящихся во всех частях света. Число дел, в которых истцом является российское предприятие, в большей или меньшей мере превышает число дел, начатых по инициативе иностранных контрагентов. Рассмотрение споров в МКАС происходит на основании Регламента, утвержденного Приказом ТПП РФ № 76 от 18 октября 2005 г. [3] и вступившего в силу с 1 марта 2006 г.

Таким образом, можно констатировать, что МКАС при ТПП РФ является весьма действенным механизмом разрешения различного рода споров с участием «иностранного элемента», и деятельность данной арбитражной структуры должна находиться под пристальным вниманием законодателя с точки зрения совершенствования ее деятельности.

Однако, несмотря на активное развитие и возрастание значения МКАС при ТПП РФ, при отправлении правосудия в нем, возникает ряд проблемных вопросов, требующих действенного решения.

В первую очередь следует обратить внимание на временной период, необходимый для восстановления нарушенных прав физических и юридических лиц. Согласно ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [4] осуществление судебного разбирательства в разумный срок рассматривается как неотъемлемая составляющая права на справедливое судебное разбирательство. Своевременное рассмотрение и разрешение дел в судах — одна из важнейших задач судопроизводства.

Деятельность третейских судов и международных коммерческих арбитражей также осуществляется в определенной процессуальной форме с соблюдением установленных процессуальных сроков.

Обращаясь к проблеме процессуальных сроков, их продолжительности и порядку исчисления, напомним, что процессуальный срок представляет собой промежуток или момент времени, который устанавливается федеральным законом или судом с учетом принципа разумности для совершения какого-либо процессуального действия. Ни Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», ни Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-І «О международном коммерческом арбитраже» не содержат общих сроков разрешения дел в третейских судах/арбитраже. Вместе с тем определенные сроки для совершения ряда процессуальных действий в вышеназванных актах все-таки предусмотрены. Это срок для избрания арбитра и срок для заявления отвода арбитру, срок для подачи заявления об отсутствии у суда компетенции на рассмотрение дела и срок для вынесения дополнительного решения и некоторые другие. Однако, будучи более «свободным в процедуре отправления правосудия», третейский суд/арбитраж руководствуется локальными актами при определении сроков разрешения споров и совершения процессуальных действий участниками судебного разбирательства.

Рассмотрим более подробно вопросы процессуальных сроков на примере одного из самых старейших и представительных постоянно действующих арбитражных учреждений на территории РФ – МКАС при ТПП РФ. При разрешении гражданско-правовых споров, осложненных иностранным элементом, МКАС руководствуется Правилами арбитража международных коммерческих споров (Приложение \mathbb{N}^9 2 к приказу ТПП РФ \mathbb{N}^9 6 от 11 января 2017 года) (далее – Правила).

Арбитражное разбирательство начинается подачей искового заявления, причем датой подачи иска считается день его вручения МКАС. С этого момента начинается исчисление всех процессуальных сроков предусмотренных Правилами и сопряженных с разрешением спора в МКАС.

Процессуальные сроки определяются календарной датой, событием, которое должно неизбежно наступить, или периодом [5, с. 48]. Закрепляя сроки в Правилах, ТПП РФ исходила из верхнего предела временного периода, как следствия конструкция большинства сроков сформулирована как «не более »

Правила предусматривают следующие сроки для совершения процессуальных действий участниками спора и судом: устранение недостатков искового заявления в срок не более 15 дней; представление отзыва на исковое заявление, встречного иска и требования в целях зачета в срок не более 30 дней с даты получения копии искового заявления ответчиком; выражение согласия на проведение арбитражного разбирательства с участием третьего лица в срок не более 15 дней с даты получения запроса; избрание / согласование кандидатуры арбитра в срок не более 15 дней после получения уведомления Секретариата о формировании состава суда; подача заявления об отводе арбитру не позднее 15 дней после того, как сторона узнала о формировании третейского суда или после того, как сторона узнала об обстоятельствах, которые могут служить основанием для отвода; подача заявления об отсутствии у третейского суда компетенции не позднее 30 дней с даты получения копии искового заявления; заявление о превышении пределов своей компетенции третейским судом, о несогласии с рассмотрением встречного иска или требования в целях зачета в рамках того же дела, соединением нескольких требований в одном иске или участием дополнительной стороны, возражение касательно определения вида рассматриваемого в МКАС спора должны быть сделаны не позднее 30 дней после того, как сторона узнала или должна была узнать о соответствующем обстоятельстве; направление повестки участникам спора с целью извещения о времени и месте проведения устного слушания с таким расчетом, чтобы каждая из сторон получила соответствующее уведомление не менее чем за 20 дней до даты такого слушания; представление ходатайства об исправлении допущенных в арбитражном решении ошибок, описок и опечаток в разумный срок по получении арбитражного решения; представление ходатайства о даче разъяснения какого либо пункта или части арбитражного решения и ходатайства о вынесении дополнительного решения в течение 30 дней по получении арбитражного решения; внесение исправлений в арбитражное решение и дача необходимого разъяснения арбитражного решения в течение 30 дней с момента получения ходатайства участника спора; вынесение дополнительного арбитражного решения в течение 60 дней по получении соответствующего ходатайства участника спора.

Общий срок, венчающий всю процедуру разрешения спора в МКАС, составляет 180 дней со дня формирования третейского суда и 120 дней при проведении ускоренного арбитражного разбирательства соответственно.

Таким образом, большинство процессуальных сроков определены конкретно, вместе с тем суду предоставляется возможность установления сроков для совершения процессуальных действий, руководствуясь принципом разумности. Например, при подготовке разбирательства дела председатель третейского суда с учетом обстоятельств дела определяет сроки представления участниками процесса дополнительных письменных заявлений, доказательств и иных документов [6, с. 83].

Кроме того, необходимо учитывать и иные возможные случаи увеличения вышеназванных сроков в связи с: участием в процессе дополнительной стороны (§ 13 Правил); изменением состава третейского суда, влекущего рассмотрение дела заново (§19 Правил); оставлением дела без движения из-за бездействий истца; нахождением участников спора в разных странах, что увеличивает «почтовый пробег» всех извещений и направляемых участникам процесса документов; необходимостью получения виз для участия в устных слушаниях; необходимостью составления и осуществления перевода процессуальных документов на язык разбирательства и т.п.

Таким образом, следует отметить, что рассмотрение гражданско-правового спора, осложненного иностранным элементом, в МКАС представляется весьма длительным. И разрешение дела по существу в МКАС по продолжительности может быть сопоставимо с продолжительностью судебного разбирательства, осуществляемого государственным судом по первой инстанции. Временная «экономия» же обусловлена в данном случае отсутствием в третейском процессе возможности пересмотра решения третейского суда в порядке апелляции, кассации или надзора. Кроме того, при обращении в МКАС сторонам гарантировано рассмотрение спора с вынесением окончательного решения в заявленные сроки, в то время как декларируемые процессуальными кодексами РФ менее продолжительные сроки судебного разбирательства зачастую не соблюдаются.

Можно также обратить внимание на исследование Российского национального комитета Международной торговой палаты (ICC). Респондентам было предложено оценить удовлетворенность арбит-

ражным разбирательством по различным арбитражным регламентам. При этом применительно к арбитражным разбирательствам на территории России респонденты обладали наибольшим опытом разбирательств именно по Регламенту МКАС. Он получил самые низкие оценки по 5-балльной шкале: 3,66 среди российских респондентов (МАК при ТПП РФ получил оценку 4,5) и 2,81 среди иностранных респондентов (МАК при ТПП РФ получил оценку 3,67).

Изучение приведенной статистики [7, с. 58] позволяет прийти к выводу, что, несмотря на значительное число рассматриваемых дел, МКАС не является привлекательным арбитражным институтом даже на региональном уровне, а удовлетворенность пользователей от процедуры рассмотрения споров по действующему Регламенту МКАС весьма низкая. Такие показатели с учетом все увеличивающейся конкуренции со стороны как европейских, так и азиатских арбитражных центров говорят о необходимости реформирования Регламента МКАС в целях развития МКАС при ТТП РФ и укрепления его позиций на международной арене.

Процесс реформирования зависит от объема предстоящих изменений. Если поставить задачу превращения МКАС в сильного регионального игрока (каковым является, например, Арбитражный институт SCC), то для ее решения необходимо реформировать в первую очередь процедуру рассмотрения споров таким образом, чтобы она соответствовала лучшим современным образцам.

Процесс в МКАС по большей части представляет собой лишь часть из процесса в государственном арбитражном суде и выглядит примерно так: истец подает исковое заявление и выбирает арбитра (и запасного арбитра); Секретариат МКАС направляет исковое заявление ответчику; ответчик подает отзыв на исковое заявление и выбирает арбитра (и запасного арбитра); Секретариат МКАС направляет его истцу; МКАС назначает председателя состава арбитража (и запасного председателя) и докладчика; Секретариат МКАС уведомляет стороны о дате и времени устного слушания; проводится устное слушание; состав арбитража приступает к изготовлению решения. Весь процесс рассмотрения спора с момента формирования состава арбитража до момента вынесения окончательного решения должен укладываться в 180 дней. Этот период может быть продлен и нередко продлевается, но, судя по всему, соблюдается в значительном количестве дел, которые можно назвать небольшими и несложными.

Рассмотрение дела в иностранном арбитраже описать несколько сложнее, поскольку стандартной процедуры не существует. Истец также подает прошение об арбитраже (зачастую даже еще не развернутую позицию по делу), ответчик направляет свой ответ. Но после формирования состава арбитража далее дело ведет именно состав, секретариат уже не принимает в этом какоголибо значимого участия. Арбитры проводят со сторонами организационное совещание, по результатам которого может быть подписан акт о полномочиях. Но в любом случае на этом совещании стороны и арбитры обсуждают, каким образом следует выстроить рассмотрение дела, в какие сроки должны представляться доказательства, когда должны быть даны развернутые объяснения по существу спора, следует ли проводить устное слушание и если да, то когда именно.

При разбирательстве дела в МКАС такой возможности, как правило, нет. Вся переписка ведется только через Секретариат, никакого взаимодействия между сторонами и составом арбитража напрямую не происходит. Секретариат МКАС выступает единственным посредником между сторонами и арбитрами.

Вся процедура в МКАС заточена под простые споры. Сам Регламент не определяет порядка обмена последующими процессуальными документами (что соответствует международной практике), но он, как правило, не устанавливается и арбитрами, поскольку движение арбитражного дела в МКАС происходит в автоматическом режиме. Понятно, что в более сложных делах такой порядок просто не работает, что зачастую приводит к хаосу.

Следует отметить, что именно негибкость процедуры является основным недостатком рассмотрения споров в МКАС. Поэтому, как представляется, необходимо в первую очередь изменить это положение вещей, по крайней мере для дел, в которых стандартная процедура, описанная выше, не работает должным образом. Для этих целей необходимо обеспечить прямое взаимодействие сторон с арбитрами, чтобы именно они (а не Секретариат) согласовывали процедуру рассмотрения спора и процессуальный график, а также ввести упрощенную процедуру для споров, в которых более сложный порядок не требуется или будет неоправданным.

Еще одним моментом, напрямую связанным с ролью Секретариата и сказывающимся на эффективности процедуры, является то, что Регламент МКАС не требует направлять какие-либо документы другой стороне. Зато устанавливает необходимость подачи всех документов в Секретариат в шести экземплярах (при рассмотрении дела тремя арбитрами).

Требование о представлении доказательств и процессуальных документов на бумажных носителях само по себе архаично и сильно затрудняет жизнь сторонам. Не секрет, что некоторые

категории споров (особенно споры по договору строительного подряда), как правило, сопровождаются значительным объемом подтверждающей документации - на сотни и тысячи страниц. Процесс изготовления шести копий такого объема документов не только затратен по времени, но и весьма дорог.

Разумеется, в современном мире представление доказательств на бумажных носителях является пережитком, от которого следует отходить.

Поэтому предлагается внести в Регламент МКАС изменения, в соответствии с которыми вся переписка по делу будет вестись через Секретариат только до формирования состава арбитража и передачи ему материалов дела.

На основе изученной статистики представляется необходимым совершенствование процедуры в МКАС с целью ее упрощения и ускорения.

Каким же образом должен осуществляться упрощенный порядок процедуры в МКАС при ТПП PФ?

Во-первых, дело должно рассматриваться единоличным арбитром, причем независимо от цены иска. В настоящее время Регламентом МКАС предусмотрено возможность единоличного рассмотрения только по делам с ценой иска не более 25000 долл. США.

Во-вторых, необходимо ограничить количество раундов обмена документацией. Так, ускоренная процедура предусматривает, что стороны представляют все свои аргументы и доказательства вместе с прошением об арбитраже или ответом на него, хотя обмен дальнейшими процессуальными документами также допускается.

В-третьих, необходимо установить, что спор по упрощенной процедуре должен рассматриваться по общему правилу без проведения устного слушания (на основании представленных документов), если только одна из сторон не настаивает на его проведении.

В-четвертых, для экономии времени на подготовку окончательного решения можно установить, что достаточно его краткого обоснования. Представляется, что срок для вынесения решения в рамках упрощенной процедуры можно было бы сократить со 180 дней (в действующем Регламенте) до 4 месяцев с момента передачи материалов дела арбитру.

необходимо предусмотреть проведение организационных В-пятых, организационного совещания по процессуальным вопросам (или по подготовке слушаний дела) заключается, прежде всего, в том, чтобы позволить третейскому суду заранее собрать как можно больше информации от сторон относительно их ожиданий от процедуры рассмотрения дела, а также возможности добиться от них согласования позиций по возможно большему числу организационных вопросов. В результате третейский суд сможет построить разбирательство дела таким образом, чтобы провести его наиболее эффективно для сторон, быстро и экономично и уложиться в сроки. Кроме того, процесс согласования процессуальных шагов сторонами способен положительно повлиять на их последующее поведение на слушаниях, сделав его более конструктивным, что, в свою очередь, облегчит задачу для третейского суда и позволит преодолеть широко распространенную нерешительность третейских судов в определенных ситуациях из опасения обжалования решения по причине того, что стороне не была дана возможность полностью представить свою позицию.

Кроме того, предлагается внести определенные изменения в процесс формирования состава арбитража. В частности, избавиться от обязательного назначения запасных арбитров и докладчиков по любому делу в МКАС. Предлагается также установить, что председатель состава арбитража при коллегиальном рассмотрении дела по общему правилу назначается по соглашению сторон.

Наконец, с целью привлечения иностранных арбитров предлагается изменить структуру вознаграждения арбитрам. В связи с этим можно начать с перераспределения долей арбитражного сбора, приходящихся на административный и гонорарный сбор, таким образом, чтобы не менее 70% уплачиваемых сторонами денежных средств шли на оплату услуг арбитров.

В заключении отметим, что настоящая статья отражает лишь некоторые аспекты возможного реформирования процедур МКАС при ТПП с целью дальнейшего его развития и совершенствования. Разумеется, реформирование МКАС не может ограничиваться указанными аспектами. Существует еще большое количество областей, в которых реформа необходима, включая порядок формирования состава арбитража, введение правил о рассмотрении споров со множественностью лиц и из нескольких договоров, возможности объединения дел.

Литература

1. Закон РФ от 7 июля 1993 г. №5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» (ред. от 25.12.2018) // Российская газета. 1993. №156.

- 2. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. №382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (в актуальной редакции) // СЗ РФ. 2016. №1 (часть I).
- 3. Приказ ТПП РФ от 18 октября 2005 г. № 76 (ред. от 08.11.2013) «О Регламенте Международного коммерческого арбитражного суда при торгово-промышленной палате Российской Федерации» // Официальные документы и разъяснения. 2005. № 24.
- 4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS №005 от 4 ноября 1950 г. (в актуальной редакции) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163.
- 5. Алешукина С. А. Процессуальные сроки в правилах арбитража международных коммерческих споров // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2019. № 1 (57). С. 48 54.
 - 6. Фатхутдинова А.М. Особенности третейского разбирательства // Современный юрист. 2017. № 4.
- 7. Жильцов А.Н. Обзор практики международного коммерческого арбитражного суда при торговопромышленной палате Российской Федерации за 2014-2015 гг. // Вестник международного коммерческого арбитража. 2016.№2 (13). С. 57-72.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343.85

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА В РОССИИ

© 2019 г. Е.Ю. Коруненко, А.Л. Клочкова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В настоящей статье рассматриваются особенности развития системы профилактики преступлений, связанных с финансированием терроризма в условиях международного сотрудничества и с учетом законодательного опыта зарубежных стран. Затрагивается ряд вопросов, возникающих в процессе реализации Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Ключевые слова: система профилактики преступлений, финансирование терроризма, противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

This article discusses the features of the development of crime prevention system related to the financing of terrorism in the context of international cooperation and taking into the account of the legislative experience of foreign countries. A number of issues arising in the process of implementation of the Concept of development of the national system of counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime and financing of terrorism are touched upon.

Keywords: crime prevention system, terrorism financing, counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime.

В мае 2018 года была утверждена Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в основу которой были заложены приоритетные направления по снижению уровня преступности, связанной с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, коррупцией, финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения, где одной из задач закреплено развитие системы профилактики преступлений, связанных с финансированием терроризма в России.

Утверждённая концепция противодействия финансированию терроризма разрабатывалась с учётом международных практик, в основу которых также закладывался криминологический и уголовно-правовой опыт отдельных зарубежных стран и в целом европейского сообщества.

Так, к примеру, в Европейском Союзе активно применяется гибридная система: государства устанавливают объем и содержание финансовой концепции терроризма, а одной из задач Европейского Совета является определение санкций. В Канаде противодействие финансированию терроризма базируется на формировании Правительством списков физических лиц и организаций, замеченных в связи с терроризмом.

Уголовное законодательство Франции определяет и закрепляет применение более строгих мер наказания к виновным в совершении преступлений в террористических целях, нежели других преступлений.

Великобритания применяет Закон о противодействии терроризму, преступлениях и безопасности, где отдельно выделяется преступление, связанное с «террористической собственностью» [1].

Колоссальный труд, связанный с противодействием финансированию терроризма проведен в Германии, к примеру, Уголовное уложение Германии приведено в строгое соответствие Рекомендациям ФАТФ.

Что касаемо стран постсоветского пространства, то, к примеру, редакция ч. 1 ст. 258-5 УК Украины включает «финансирование терроризма - действия, совершенные с целью финансового или материального обеспечения отдельных террористов или террористической группы (организации), организации, подготовки или совершения террористического акта, вовлечение в совершение террористического акта, публичных призывов к совершению террористического акта, содействие совершению террористического акта, создание террористической группы (Организации)» [2].

В уголовное законодательство Грузии также внесены поправки, согласно которым, «финансирование терроризма – это сбор финансовых средств или другого имущества при осознании того, что они полностью или частично будут использованы террористическими организациями для совершения преступлений и, несмотря на то, совершено или нет преступление, за которое предусмотрено лишение свободы от 10 до 15 лет» [3].

Статья 214-1 Уголовного кодекса Республики Азербайджан предусматривает также уголовную ответственность за финансирование терроризма, «то есть за умышленное накопление или передача прямым и косвенным путем всех или части денежных средств или другого имущества, независимо от источника его получения, зная, что они будут использованы финансирования подготовки, организации или совершения лицом или группой (бандой, организацией) деяний террористического характера» [4].

Статья 290.1 Уголовного кодекса республики Беларусь под финансированием террористической деятельности понимает предоставление или сбор денежных средств, ценных бумаг либо иного имущества, в том числе имущественных прав и исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, любым способом в целях использования в террористической деятельности [5].

Проведенное исследование дает возможность констатировать, что большая часть стран постсоветского пространства национальное уголовное законодательство привела в соответствие с международно-правовыми актами, что открывает возможности для консолидации совместных усилий в противодействии финансированию терроризма.

Для формирования современной системы профилактики преступлений, связанных с финансированием терроризма, необходимо также обратиться к наработанной практике криминологических мер, используемых в других странах.

Международная практика нам дает основания утверждать, что профилактические меры реализуют не только органы государственной власти, но и существует огромное количество общественных организаций, включая благотворительные фонды, которые необходимо вовлекать в реализацию профилактических мер.

Для того чтобы предупреждение преступлений было наиболее эффективным, оно должно включать в себя комплексные мероприятия с дальнейшими социальными преобразованиями.

Страны-участницы Европейского Сообщества используют двухуровневую систему профилактики: социальная и ситуационная системы. Социальное предупреждение ориентировано на изменение неблагополучных условий формирования личностных качеств и черт человека. Ситуационное предупреждение основывается на теории, согласно которой на совершение отличных по категории преступлений влияет ряд факторов: условия и обстоятельства время и место совершения преступлений.

В качестве контролирующих и регулирующих профилактическую работу органов в зарубежных правовых системах применяются Национальные Советы, занимающиеся сбором и обработкой информации, разработкой национальных профилактических программ. Также активно вовлекается в профилактическую деятельность обычное население, ведется активное сотрудничество со средствами массовой информации, проводится научно-исследовательская работа, разрабатываются учебные программы по профилактической деятельности.

В качестве положительного опыта можно позаимствовать немецкую практику, где ориентируются на самостоятельную защиту граждан самими себя, проводятся консультации по самообороне и самозащите, также активно вовлекается общественность. В средствах массовой информации проводят показ передач «Уголовная полиция советует».

Если обратимся к профилактической работе в США, то стоит отметить положительный опыт разработанных правил поведения и форм взаимодействия: 1) активное вовлечение социальных институтов, 2) форма индивидуальной защищенности личности, 3) взаимовлияние через окружающую среду. Для реализации данных форм профилактической деятельности существуют федеральные и местные программы. В ряде штатов активно привлекают обычных граждан за вознаграждение для охраны и укрепления правопорядка.

Проведя исследование методов профилактической деятельности, используемых в ряде зарубежных стран, можно сделать вывод о ее системности и всеобщей вовлеченности.

Необходимо также отметить положительный опыт работы правоохранительных органов со средствами массовой информации, и здесь обязательным условием выступает гласность, открытость к диалогу; авторитет правоохранительных органов, а также желание обычных людей оказывать помощь в расследовании и раскрытии преступлений.

И конечно, особое внимание необходимо уделить роли образовательных учреждений в системе профилактики преступлений, связанных с финансированием терроризма.

Учитывая, что в системе профилактики преступлений особое место занимает противодействие процессу становления личности преступника, то важное значение имеет повышение правосознания населения, особенно молодежи, и здесь среди субъектов профилактики на первое место выходит учебное заведение.

Огромную работу по социализации молодежи проводят вузы, проводится ряд профилактических мероприятий с привлечением представителей правоохранительных органов: это и круглые столы, научные семинары, особой популярностью пользуются так называемые квесты, с ситуациями, приближенными к действительности, где студенты из разных вузов активно взаимодействуют между собой. А в рамках проведения конференций студенты юридического факультета выступают с предложениями по совершенствованию законодательства как федерального, так и регионального, в дальнейшем эти предложения ложатся в основу научно-исследовательских работ.

Особое место необходимо отвести и роли юридической клиники, действующей в стенах нашего вуза, в рамках которой уже реализуются превентивные меры в процессе консультаций с населением, что также повышает эффективность профилактической работы и правовую грамотность населения.

Для формирования у молодёжи неприятия идеологии терроризма и экстремизма в рамках противодействия коррупции и обороту наркотических средств и психотропных веществ разрабатываются и внедряются в учебный процесс методические и учебные пособия.

Эффективное использование учреждениями системы образования своих воспитательных и профилактических возможностей вносит существенный вклад в дело противодействия преступлениям.

Литература и источники

- 1. Официальный сайт Государственной Думы РФ // URL: http://iam.duma.gov.ru
- 2. Уголовный кодекс Украины // URL: https://kodeksy.com.ua/ka /ugolovnyj_kodeks_ukraini/
- 3. Спутник Грузии // URL: https://sputnik-georgia.ru/society/20120315 /214822842.html.
- 4. Уголовный кодекс Азербайджана // URL: https://online.zakon.kz
- 5. Уголовный кодекс Республики Беларусь // URL:https://belzakon.net

УДК 343.288

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЛИЯНИЯ СМЯГЧАЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ НА ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЮ НАКАЗАНИЯ

© 2019 г. Е.В. Серегина, Ю.В. Преснухина

Ростовский филиал Российского государственного университета правосудия 344038, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66

Rostov Branch of Russian State University of Justice, 66, Lenina St., Rostov-on-Don, 344038

В статье поднимается проблема существующих законодательных пробелов в аспекте смягчающих обстоятельств и их влияния на индивидуализацию наказания. Особое внимание обращено на существующие в практике сложности реализации указанного института, связанные с открытостью перечня смягчающих обстоятельств, а также на проблему судейского усмотрения при назначении наказания. Предложены пути повышения эффективности влияния смягчающих обстоятельств на индивидуализацию наказания. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование действующего уголовного законодательства, в частности ст. 61 УК РФ.

Ключевые слова: назначение наказания, смягчающие обстоятельства, индивидуализация наказания, судебная практика, приговор, суд.

The article raises the problem of existing legislative gaps in the aspect of mitigating circumstances and their impact on the individualization of punishment. Particular attention is paid to the existing in practice the complexity of the implementation of this institution, related to the openness of the list of mitigating circumstances, as well as the problem of judicial discretion in sentencing. The ways of increasing the effectiveness of mitigating circumstances on the individualization of punishment are proposed. Formulated proposals aimed at improving the existing criminal legislation, in particular Art. 61 of the Criminal Code.

Keywords: sentencing, mitigating circumstances, individualization of punishment, judicial practice, sentence, court.

На современном этапе развития российского уголовного права главной тенденцией является гуманизация уголовно-правовой политики в части назначения наказания. Несмотря на все предпринимаемые попытки государства, вопрос его назначения остается самым сложным в судебной практике. Ведь каждое дело уникально, идентичных дел не существует, хотя бы потому, что преступления совершаются разными субъектами с различными целями и мотивами. Сознание каждого человека индивидуально. Любая личность обладает своими привычками, убеждениями, у нее своя система взглядов и ценностей, свое отношение к работе, учебе, семье. Судья при рассмотрении дела должен учесть все нюансы, тонкости, дабы соблюсти принцип справедливости [1, с. 154]. Размер наказания может меняться под воздействием тех или иных факторов, к ним, в частности, относятся смягчающие обстоятельства. Их социально-правовое значение в значительной степени определяется местом в процессе дифференциации на законодательном уровне и индивидуализации наказания судом.

В последние годы в уголовной политике наметилось немало положительных тенденций. Сформирована вся необходимая правовая база, эффективно функционирует система правоохранительных органов, в обществе сложилось негативное отношение к криминальным явлениям. Эффективность государственных мер в этой сфере подтверждают и статистические данные. Если пять лет назад по состоянию на 2014 год количество преступлений достигало 2 млн. 190 тыс. 578, то на конец 2018 года их уровень значительно уменьшился до 1 млн. 991 тыс. 532 преступлений [2]. На основании указанных данных можно сделать вывод о том, что уровень преступности с каждым годом снижается. Но, несмотря на все достижения уголовно-правовой политики, перед государством стоит задача не только уменьшить уровень преступности, но и увеличить эффективность наказания.

Важным условием реализации уголовной политики является качественная нормативная основа, неотъемлемая часть которой – институт смягчения наказания. Его следует признать универсальным в том смысле, что он существовал на протяжении становления и развития нашего государства и действует по настоящее время. Практика смягчения наказания встречается во всех странах мира, независимо от принадлежности к различным правовым семьям. Государства по-своему трактуют и применяют смягчающие обстоятельства в зависимости от тех или иных особенностей уголовного закона своей страны.

В настоящее время российский уголовный закон имеет определенные резервы для дальнейшего совершенствования и приспособления к изменяющимся условиям развития общества и государства. Рассуждая о потенциале совершенствования уголовного законодательства, следует отметить те проблемы, с которыми сталкивается судебная практика, и предложить пути их решения.

Наличие в теории уголовного права такого института как смягчающие обстоятельства можно объяснить тем, что в некоторых случаях совершение преступления сопровождается наличием условий, которые могут повлиять на степень его общественной опасности, а также охарактеризовать личность виновного. Главное значение этих обстоятельств состоит в том, что они оказывают влияние на вид и размер наказания, тем самым индивидуализируя его.

В науке уголовного права существует большое многообразие формулировок смягчающих обстоятельств, а также различные подходы к их правовой природе. Так, ряд авторов утверждает, что эти обстоятельства смягчают вину [3, с. 118]. Т.Л. Сергеева пишет, что эти обстоятельства оказывают влияние на степень вины [4, с. 43]. И.И. Карпец утверждает, что обстоятельства смягчают общественную опасность деяния [5]. Действующий уголовный закон признает рассматриваемые обстоятельства смягчающими наказание. Они дают возможность суду назначить наказание в пределах санкции статьи Особенной части УК РФ более мягкое, чем предусмотрено за данный вид преступления.

В рамках института смягчения наказания уголовный закон не содержит понятия смягчающих обстоятельств, чем осложняет работу судебной системы. На основании исследования различных точек зрения на правовую природу рассматриваемого института можно попытаться дать их определение. Под смягчающими наказание обстоятельствами следует понимать средства индивидуализации наказания, установленные законом, находящиеся за переделом состава преступления, свидетельствующие о снижении степени общественной опасности преступления и личности виновного, либо принимаемые во внимание на основе принципов гуманизма и справедливости, а также подлежащие учету при избрании вида и размера наказания и применяемые к лицу, признанным виновным по уголовному делу.

Действующий уголовный закон предусматривает десять обстоятельств, при наличии которых может быть снижен размер наказания. Но при этом закон не ограничивается кругом перечисленных обстоятельств, а предоставляет право суду выбирать любое обстоятельство в качестве смягчающего. Таким образом, можно увидеть, что перечень смягчающих обстоятельств является открытым.

Суды в мотивировочной части приговора зачастую ссылаются на обстоятельства, не перечисленные в уголовном законе. Так, приговором Мясниковского районного суда Ростовской области от 27 февраля 2018 г. при назначении наказания подсудимому суд принял во внимание тот факт, что «на учете у врачей нарколога и психиатра подсудимый не состоит, удовлетворительно характеризуется по месту жительства» [6]. Приговором Ворошиловского районного суда г. Ростова-на-Дону от 22 апреля 2019 г. суд при избрании меры наказания принял во внимание «привлечение к уголовной ответственности впервые, полное признание вины и раскаяние в содеянном, избрание особо порядка судебного разбирательства, молодой возраст подсудимых, неоконченный характер совершенного ими преступления и отсутствие материального ущерба подлежащего возмещению, а также положительные характеристики с места жительства от соседей и с места работы» [7]. Итак, суд принял во внимание обстоятельства, которые отсутствуют в перечне ст. 61 УК РФ, таким образом, воспользовался правом судейского усмотрения, предоставленного ему на основании ч. 2 ст. 61 УК РФ.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что судьи при назначении наказания учитывают большое количество обстоятельств в качестве смягчающих наказание, которые не названы в законе. Представляют интерес результаты анкетирования судей, проведенные Р.С. Данеляном (было опрошено 250 судей из 20 субъектов РФ), которым следовало ответить на вопрос: «При учете смягчающих обстоятельств в процессе индивидуализации наказания вы чаще: а) учитываете смягчающие обстоятельства, перечисленные в перечне ч. 1 ст. 61 УК РФ; б) в соответствии с ч. 2 ст. 61 УК РФ учитываете в качестве смягчающих обстоятельства, не предусмотренные ч. 1 этой статьи; в) в равной мере используете обстоятельства из перечня и не предусмотренные перечнем. По результатам 37 % опрошенных выбрали вариант «б» и указали, что учитывают чаще обстоятельства, не предусмотренные перечнем; всего 21 % отметили, что чаще используют обстоятельства из перечня; 34 % ответили, что стараются использовать в равной мере и те и другие обстоятельства, и 8 % затруднились с ответом на данный вопрос» [8, с. 340].

В этом аспекте обратимся к исследованию М.Ф. Мингалимовой. Она выяснила, что «наиболее часто суд учитывает такие обстоятельства, как полное признание вины — 21%; раскаяние в содеянном — 14,5%; положительные характеристики — 9,7%; чистосердечное признание вины — 6,4% и др.» [9, с. 53].

Изучение и обобщение судебной практики назначения наказания при обосновании смягчающих обстоятельств для определения вида и размера наказания выявило негативные тенденции, влекущие

нарушение принципа справедливости. В частности, суды учитывают необоснованно широкий перечень обстоятельств, не предусмотренных законом, а их формулировки носят общий характер, что не позволяет определить степень их влияния на решение суда о выборе вида и размера наказания.

Полагаем, что закрытый перечень смягчающих обстоятельств позволит избежать ошибок в связи с их применением. Так как на практике чаще всего учитываются обстоятельства, не указанные в законе, то есть смысл исчерпывающе перечислить их в законодательстве, прекратив споры юристов, упорядочив тем самым судебную практику. Предлагаем внести поправки в ч. 2 ст. 61 УК РФ и изложить ее в следующей редакции: «Суд не вправе учитывать в качестве смягчающих обстоятельств, не указанные в ч.1 настоящей статьи, при назначении наказания». И в этом плане мы не можем не согласиться с теми авторами, которые говорят о том, что гуманизм не означает безнаказанности, а уголовный закон призван защищать в первую очередь права законопослушных граждан [10, с. 115].

В целях совершенствования правил назначения наказания необходимо в судах первой инстанции провести анализ судебной практики, систематизировать ее и выделить применяемые и учитываемые судами на основании ч. 2 ст. 61 УК РФ смягчающие обстоятельства; составить перечень обстоятельств и в последующем исчерпывающе закрепить их в ч. 1 ст. 61 УК РФ. С помощью такого радикального метода можно привести судебную практику к общему знаменателю, тем самым упорядочив работу судебной системы. Искоренение судейского усмотрения обяжет суды действовать в рамках законодательства и ограничит ту самую свободу, которая вызывает постоянные споры.

Нередко у суда возникают проблемы при назначении индивидуально определенного наказания с учетом смягчающих обстоятельств. Причины нарушения в применении обстоятельств, смягчающих наказание, связаны с несовершенством законодательной формулировки некоторых из них. Анализ российского уголовного законодательства в части назначения наказания позволил сделать вывод о целесообразности внесения ряда поправок в институт смягчения наказания.

Не всегда однозначно в юридической литературе решается вопрос о сущности смягчающего обстоятельства, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 61 УК РФ. Главный вопрос в том, что следует понимать под «случайным стечением обстоятельств». О.А. Мясников предлагает «под случайным стечением обстоятельств понимать совокупность факторов объективного и субъективного характера, в силу которых лицо преступило закон, без наличия которых с большей долей уверенности можно утверждать, что преступление не было бы совершено» [11, с. 56-57]. О.А. Адоевская указывает, что «под стечением тяжелых личных, семейных или иных жизненных обстоятельств следует понимать безработицу, безденежье, бедствие, продолжительную болезнь, престарелый возраст, бродяжничество, многодетность, инвалидность и прочее» [12, с. 130-132].

Под «случайным стечением обстоятельств» предлагаем понимать совокупность жизненных обстоятельств, наличие которых побуждает человека (виновного) к совершению преступления. Именно обстоятельства, связанные с процессом жизнедеятельности виновного (семейные отношения, плохое материальное положение, состояние здоровья, забота о благополучии и здоровье близких, и т.д.), могут побудить его к совершению преступления. Принимая во внимание определенные жизненные обстоятельства, характерные для конкретного общественно опасного деяния, в силу которых виновный совершил преступление, можно говорить об индивидуализации уголовного наказания.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в уголовном праве наблюдается гуманное отношение к женщине как субъекту преступления: неприменение наказания в виде пожизненного лишения свободы; особые ограничения при назначении таких видов наказания как обязательные, исправительные и принудительные работы [13]. Состояние беременности женщины всегда являлось смягчающим обстоятельством, но сегодня существуют некоторые проблемы в толковании и применении данного обстоятельства. На основании п. «в» ч. 1 ст. 61 УК РФ беременность является обстоятельством, смягчающим наказание. Сам факт наличия беременности не может влечь смягчения наказания, поскольку беременность необходимо учитывать в той мере, в какой она влияет на преступление. Безусловно, гуманное отношение к данной категории женщин очень важно, но следует напомнить, что в уголовном законе предусмотрено достаточное количество положений, направленных на заботу о будущей матери и учет интересов ребенка. Чрезмерный гуманизм, проявляемый со стороны государства, может обернуться против него. В этом аспекте предлагаем изменить формулировку п. «в» ч. 1 ст. 61 УК РФ и изложить ее в следующей редакции: «Беременность женщины на момент совершения преступления». Подобная регламентация укажет судам на тот факт, что беременность необходимо учитывать в той мере, в какой она влияет на преступление. Потому как на сегодняшний день данное смягчающее обстоятельство трактуется судом по-разному, а также дает возможность виновной спекулировать своим положением и оправдывать свои действия.

Устранение указанных недостатков вполне возможно путем принятия соответствующих рекомендаций Пленумом Верховного Суда РФ. Считаем целесообразным внести разъяснения в постанов-

ление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» в раздел «Учет обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание». Подобные меры помогут решить следующие задачи: сократить объем законодательного материала; исключить дублирование нормативных положений; придать понятийному аппарату единое смысловое содержание; существенно упростить уяснение признаков смягчающих обстоятельств.

При назначении наказания следует учитывать то обстоятельство, что женщина находилась в состоянии беременности в момент совершения общественно опасного деяния. Также при назначении наказания с учетом п. «в» ч. 1 ст. 61 УК РФ необходимо обращать внимание не только на ее психоэмоциональное состояние, но и на моральный и нравственный облик женщины, дабы исключить спекуляцию ее положением. Суду при назначении наказания необходимо устанавливать причинноследственную связь между состоянием женщины во время беременности и совершенным деянием.

Продолжая рассматривать смягчающие обстоятельства, остановимся на п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ, который нередко подвергается критике и спорной оценке. По смыслу законодателя, суд должен признавать смягчающим наличие двух и более малолетних детей у виновного. Но на практике, данное правило не всегда соблюдается. Так, «приговором Обливского районного суда Ростовской области от 7 мая 2018 г. подсудимый был признан виновным по ч. 1 ст. 228 УК РФ. В качестве смягчающего вину обстоятельства суд признал в соответствии с п. «г» ч. 1, ч. 2 ст. 61 УК РФ наличие малолетнего ребенка у виновного, признание вины, раскаяние в содеянном» [14].

В рамках этого пункта акцентируем внимание на его формулировке. Под «наличием детей» законодатель имеет в виду непосредственное участие виновного в их воспитании и содержании. В связи с указанным, М.Н. Становский предлагает изложить п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ в следующей редакции: «Наличие у виновного на воспитании или иждивении малолетних детей» [14, с. 269].

Так как в уголовном законе отсутствует понятие малолетнего лица, то суд должен опираться на законодательство в той мере, в какой оно предусматривает возраст малолетних детей до 14 лет. Исходя из смысла этой части, наличие у виновного детей старше 14 лет не может служить основанием для смягчения наказания. В то же время постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами РФ уголовного наказания» дает право в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, признать «наличие несовершеннолетних детей при условии, что виновный принимает участие в их воспитании, материальном содержании и преступление не совершено в отношении их» [15]. Исходя из смысла данной формулировки, в качестве смягчающего обстоятельства суд может признать наличие двух и более детей в возрасте от 14 до 18 лет. Таким образом, при назначении наказания суд должен обосновывать свои выводы, опираясь на уголовный закон и иные источники уголовного права.

Итак, уголовное законодательство, как и современный быстро меняющийся мир, не стоит на месте и требует развития и совершенствования. Потому как именно от грамотной политики государства зависит как наша безопасность и независимость, так справедливость и неотвратимость наказания. Для реализации принципов уголовного закона необходимо в рамках назначения наказания руководствоваться такими принципами как индивидуализация и дифференциация уголовной ответственности. В этом вопросе важное место занимает институт смягчения наказания. Принимая во внимание конкретные обстоятельства совершенного деяния, личность виновного, а также обстоятельства, которые могут повлечь уменьшение наказания, суд назначает наказание, тем самым индивидуализирует его.

Судебная практика и без того полна противоречий. Предлагаем совершенствовать законодательство постепенно. Начав с перечня смягчающих обстоятельств, есть надежда приблизиться к идеальной модели уголовного закона.

Литература

- 1. Харитошкин В.В. О некоторых аспектах учета смягчающих обстоятельств как средства индивидуализации наказания // ТвГУ. Серия «Право». 2015. № 2. С. 154 161.
- 2. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Портал правовой статистики // URL: http://crimestat.ru/analytics (дата обращения 29.03.2019).
- 3. Викторов Б. Чистосердечное раскаяние смягчающее вину обстоятельство // Правоведение. 2003. № 1. С. 117 124.
- 4. Сергеева Т.Л. Вопросы виновности и вины в практике Верховного Суда СССР по уголовным делам. М., 1950. 184 с.
 - 5. Карпец И.И. Отягчающие и смягчающие обстоятельства в уголовном праве. М., 1959.
 - 6. Судебные и нормативные акты РФ // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 26.05.2019).
 - 7. Ворошиловский районный суд г. Ростова-на-Дону // URL: http://voroshilovsky.ros.sudrf.ru
- 8. Данелян Р.С. Судейское усмотрение. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты: Монография. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 2006.

- 9. Мингалимова М.Ф. Роль смягчающих обстоятельств при назначении наказания // Законность. 2013. № 9. С. 51 55.
- 10. Подройкина И.А. Гуманизм не означает безнаказанность // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 1 (80). С. 113 117.
- 11. Мясников О.А. Смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике. М.: Юрлитинформ, 2002. 233 с.
- 12. Адоевская О.А. Кража, совершенная в силу стечения тяжёлых жизненных обстоятельств / Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовно-исполнительного права: межвуз. сб-к науч. тр. / под общ. ред. А. Г. Безверхова. Самара: Изд-во Самарск. гос. ун-та, 2013. С. 130-132.
- 13. Подройкина И. А. Теоретические основы построения системы наказаний в уголовном законодательстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2017. 43 с.
 - 14. Судебные и нормативные акты РФ // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 26.05.2019).
- 15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 г. № 58 (ред. от 18.12.2018) «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 29.05.2019).

КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.985

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ИНОГО ИМУЩЕСТВА, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2019 г. В.В. Осяк, Г.В. Бондарева, А.Н. Осяк

Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации
344015 г. Ростов-на-Дону,
ул. Маршала Еременко, 83

Rostov Law Institute of Interior Ministry of the Russian Federation 83, Marshala Eremenko str., Rostov-on-Don 344015

Статья посвящена криминалистическим аспектам противодействия преступлениям, связанным с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем. Авторами анализируются негативные факторы, затрудняющие процесс раскрытия и расследования данной категории преступления, уделяется внимание вопросам взаимодействия правоохранительных органов с налоговыми и иными контролирующими органами. Обосновывается вывод о том, что легализация преступных доходов находится в неразрывной связи с базовым преступлением, посредством которого данные доходы либо имущество были получены. Вследствие этого для повышения качества расследования рассматриваемых преступлений принципиально важно как совершенствование частной криминалистической методики расследования указанной категории преступлений, так и частных методик расследования так называемых «базовых» (исходных) преступлений.

Ключевые слова: расследование преступлений, легализация (отмывание) денежных средств, предикатное преступление, информационное взаимодействие, противодействие легализации (отмыванию) доходов.

The article considers the criminalistics aspects of combating crimes related to the legalization (laundering) of money and other property obtained by criminal means. The authors analyze the negative factors that complicate the process of disclosure and investigation of this category of crime, pay attention to the interaction of law enforcement agencies with tax and other regulatory authorities. The authors substantiate the conclusion that the legalization of criminal proceeds is inextricably linked with the basic crime through which these incomes or property were obtained. As a result, to improve the quality of the investigation of the crimes under consideration, it is fundamentally important to improve the private forensic methods of investigation of this category of crimes, and private methods of investigation of the so-called "basic" (initial) crimes.

Keywords: investigation of crimes, legalization (laundering) of money, predicate crime, information interaction, combating legalization (laundering) of income.

В настоящее время проблема легализации преступных доходов является одной из наиболее актуальных проблем как для Российской Федерации, так и для всего мирового сообщества. Особое внимание криминальных структур всегда привлекала экономическая сфера деятельности нашего государства. Повышенная преступная активность связана с колоссальным оборотом материальных ценностей и денежных средств, который обеспечивает высокую доходность преступного бизнеса. Экономические отношения выступают стержневым базисом жизнедеятельности любого общества и государства в целом. Не вызывает сомнений и тот факт, что проявление в отношении них негативных воздействий различного характера способно повлиять на режим их функционирования, а также стать препятствием для дальнейшего развития экономики России.

На сегодняшний день преступления, связанные с легализацией (отмыванием) криминальных до-ходов в России, несмотря на принимаемые государством усилия, приобрели характер угрозы национальной безопасности страны, они наносят весомый урон политическому и социально-экономическому развитию государства. Рост преступных посягательств в данной сфере указывается в числе основных источников угроз национальной безопасности в Указе Президента Российской Федерации от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [1]. Только на территории Ростовской области в 2018 году выявлено 14 преступлений данной категории, при этом общая сумма легализованных средств по уголовным делам, направленным в суд, составила 29 449 197 рублей, наложен арест на сумму 29 416 532 рубля, добровольно возмещено - 2 127 433 рубля [2].

Не вызывает сомнений тот факт, что международная финансовая система непрерывно развивается и совершенствуется. Это, в свою очередь, влечет за собой появление и активное развитие современных, быстрых и весьма результативных способов отмывания доходов, полученных от преступной деятельности [3]. Негативное влияние легализации преступных доходов на состояние российской экономики обуславливается, в первую очередь, таким фактором, как нарушение сложившихся экономических отношений, вследствие чего создается неблагоприятный климат для развития инвестиционных процессов, тормозится экономическое, техническое и научное развитие страны [4].

Угроза международной безопасности и экономическому развитию страны, связанная с ростом криминальных практик легализации преступных доходов, из года в год возрастает. В этой связи мировое сообщество стремится предпринять активные и наиболее рациональные, эффективные меры по борьбе с данным явлением, используя при этом существующие международные организации и структуры, создавая также новые специализированные органы и институты. Евразийский экономический союз принимает в данном процессе наиболее активное участие. Особому вниманию в рамках Евразийского экономического союза подвергается решение проблем, существующих в законодательстве о противодействии легализации денежных средств, полученных преступным путем, а также решению вопросов взаимодействия правоохранительных органов с налоговыми и иными контролирующими органами.

Так, например, в рамках проведенного в марте 2019 года в Российской Федерации четвертого раунда взаимных оценок Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) рассматривались вопросы эффективности ликвидации рисков отмывания денег, в том числе таких направлений, как востребованность правоохранительными и надзорными ведомствами результатов финансовых расследований по отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, конфискации преступных доходов и средств совершения преступления [5].

Как известно, одной из форм обеспечения экономической безопасности нашего государства выступает деятельность органов предварительного расследования в рамках предоставленной им компетенции по делам о преступлениях, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных в результате преступной деятельности. Так, правоохранительными органами предпринимается ряд мер организационного и практического характера, направленных на выявление и пресечение преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученного преступным путем.

В частности, информационное взаимодействие в рамках выявления признаков легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, организовано в соответствии с Инструкцией, утвержденной совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ, Росфинмониторинга, МВД России, ФСБ России, ФТС России, СК России (от 21.08.2018 №511/244/541/433/1313/80). Взаимодействие следственных органов с подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции, Росфинмониторинга, осуществляется на постоянной основе, в том числе на стадии сбора и реализации оперативных материалов.

Однако учитывая то, что преступления, связанные с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем, являются сравнительно новым составом, который отсутствовал в ранее действующем уголовном законодательстве, у правоприменителей

до сих пор отсутствует четкая единообразная система представлений о признаках легализации. Это, безусловно, стимулирует трудности правоприменительного характера. Так, например, до сих пор не разработан алгоритм действий сотрудников оперативных и следственных подразделений по выявлению, документированию и расследованию преступлений, предусмотренных ст.ст.174, 174.1 УК РФ, в том числе с использованием результатов финансовых расследований, полученных из территориальных подразделений Росфинмониторинга.

В качестве иного негативного фактора раскрытия и расследования указанной категории преступления выступает то, что имеются определенные сложности в выявлении преступлений, которые могли бы быть предикатными.

Несмотря на тот факт, что расследование преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 УК РФ, отнесено статьей 151 УПК РФ к подследственности следователей органов внутренних дел, указанные преступления также могут быть выявлены в рамках расследования по уголовным делам, отнесенным к подследственности других подразделений, в частности, дознания органов внутренних дел, а именно могут быть получены данные о совершении преступлений, связанных с легализацией денежных средств, добытых преступным путем.

Анализ судебно-следственной практики показывает, что зачастую еще до возбуждения предиката, на этапе материала проверки уже видно, есть легализация средств, добытых преступным путем или нет, но на практике требованием большинства прокуроров является наличие вступившего в силу приговора суда по предикатному составу. Нередки и случаи, когда в ходе расследования преступлений операции с похищенными денежными средствами, по сути, составляющие легализацию денежных средств, трактуются следователями и прокурорами как способ совершения преступления.

Осложняется процесс расследования преступлений данной категории и их высокой латентностью. Значительная часть деяний остается за пределами воздействия правоохранительных органов. Негативные показатели в деятельности органов предварительного расследования обусловлены, отчасти, недостатками в организации их деятельности, а также недостаточной научной проработкой частных криминалистических методик новых видов преступных деяний исследуемой категории, а также множеством иных факторов. Как справедливо отмечает Ю.В. Крачун, «не в полной мере при организации расследования и осуществлении отдельных следственных действий по данной категории преступлений используется потенциал криминалистической характеристики преступлений» [6].

Инструментами для легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, могут выступать практически все виды экономической деятельности, связанные с большими объемами наличности. Так, для данных целей зачастую используют сферу кинобизнеса, шоубизнеса, азартных игр и различного рода лотерей. В последнее время средства от преступной деятельности стали активно инвестироваться в строительный бизнес, поэтому, по оценкам экспертов, значительная часть капиталов в данной сфере имеет криминальный источник. Не уступает по активности вложений в указанных целях и страховой бизнес, в рамках которого существует множество методов, применяемых для отмывания «грязных» денег, в частности, использование накопительных выплат страховых премий и др.

Важно подчеркнуть, что легализация преступных доходов находится в неразрывной связи с базовым преступлением, посредством которого данные доходы либо имущество были получены, рассматривается как специфическая форма сокрытия основного преступления. В связи с чем, для повышения качества расследования преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, принципиально важно не только совершенствование частной криминалистической методики расследования указанной категории преступлений, но и совершенствование общей методики, а также частных методик расследования так называемых «базовых» (исходных) преступлений. Также имеется необходимость в выработке обновленных криминалистических рекомендаций, отвечающих современным потребностям, по взаимодействию между подразделениями, ведущими расследование как базовых преступлений, так и преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, в целях повышения эффективности и активизации процесса раскрытия и расследования преступлений.

Таким образом, совокупность обозначенных обстоятельств и сопряженных с ними факторов, а также изучение материалов уголовных дел и иных эмпирических источников по данной категории преступлений, подтверждают важность и необходимость исследования проблем методики расследования преступлений, предусмотренных ст. ст. 174, 174.1 УК РФ. Действия и мероприятия, которые осуществляются различными субъектами в рамках противодействия легализации криминальных доходов, требуют от них наличия знаний не только в области уголовного, уголовно-процессуального права, оперативно-розыскной деятельности, иных нормативных правовых актов и совместных инструкций

различных ведомств, но и профессиональных практических знаний об экономических и финансовых отношениях, особенностях ведения хозяйственной деятельности. В связи с чем, назрела необходимость совершенствования вышеперечисленных навыков у действующих сотрудников, специализирующихся на расследовании преступлений данной категории, подготовки новых высококвалифицированных специалистов, а также введения в правоприменительный процесс новейших и актуальных рекомендаций, выработанных наукой и практикой.

Представляется, что перечисленные выводы будут способствовать развитию как теоретических основ, так и совершенствованию практической деятельности по раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем.

Литература

- 1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 N 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212.
 - 2. Данные ГИАЦ МВД России по Ростовской области.
- 3. Бондарь Е.О., Изутина С.В. Актуальные тенденции развития системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации с учетом изменения международных стандартов // Современное право. 2014. N 10. C. 97 100.
- 4. Мамбеталиева А. О мерах по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в рамках ЕАЭС // Налоговый вестник, N 8, 2016. С. 10.
 - 5. Официальный сайт ФАТФ // URL: www.fatf-gafi.org.
- 6. Крачун Ю.В. Совершенствование методики расследования преступлений, связанных с легализацией(отмыванием) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем: дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С.4.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.1

АКТУАЛЬНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ВОЗВРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПРОКУРОРУ

© 2019 г. Ю.В. Демидченко, Э.А. Кагульян

Ростовский филиал Российского государственного университета правосудия 344038, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66

Rostov Branch of Russian State University of Justice, 66, Lenina St., Rostov-on-Don, 344038 ,,,

В статье проведено исследование существующих практических проблемных аспектов применения института возвращения уголовного дела прокурору в целях устранения препятствий его рассмотрения судом в повседневной практике. Автор отмечает необходимость совершенствования ряда положений законодательства в целях дальнейшего повышения эффективности уголовного судопроизводства и дополнительных механизмов обеспечения конституционных прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства при отправлении правосудия.

Ключевые слова: постановление, прокурор, возвращение уголовного дела, конституционные права, Конституционный Суд, обвинительное заключение, состязательность сторон, доказательства, тяжкое преступление, новые обстоятельства, повторное исследование.

The article examines the existing practical problematic aspects of the use of the institution of return of the criminal case to the Prosecutor in order to eliminate obstacles to its consideration by the court in everyday practice. The author notes the need to improve a number of provisions of the legislation in order to improve the efficiency of criminal proceedings and additional mechanisms to ensure the constitutional rights, freedoms and legitimate interests of the individual, society and the state in the administration of justice.

Keywords: decision, Prosecutor, return of criminal case, constitutional rights, Constitutional Court, indictment, adversarial parties, evidence, serious crime, new circumstances, re-examination.

Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 июля 2013 г. № 16-П отражена значимая правовая позиция по вопросам возвращения судом уголовного дела прокурору в порядке, предусмотренном ст. 237 УПК РФ, для переквалификации преступления на более тяжкое. [1].

В указанном Постановлении Конституционный Суд отмечает, что положения ч. 1 ст. 237 УПК РФ не соответствуют Конституции РФ, а именно ее ст. ст. 10, 17 (ч. 1), 19 (ч. ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 45, 46 (ч. ч. 1 и 2), 55 (ч. 3), 118 (ч. ч. 1 и 2) и 120 (ч. 1).

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ «судья по ходатайству стороны либо по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом, в случаях если обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление составлены с нарушением требований УПК РФ, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе данного заключения, акта или постановления» [2].

Кроме этого, в соответствии с п. 1 ч. 1.2 ст. 237 УПК РФ «по ходатайству стороны суд вправе вернуть уголовное дело прокурору, в случае если после направления уголовного дела в суд наступили новые общественно опасные последствия вменяемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления» [2].

Вместе с тем правом повторного исследования судебных доказательств также обладает суд апелляционной инстанции. При этом факт наступления новых общественно опасных последствий, создающих необходимость обвинения лица в совершении более тяжкого преступления, при определенных условиях также является основанием для пересмотра уголовного дела в рамках отдельного института УПК РФ, а уголовное дело в таком случае также подлежит возвращению судом прокурору в порядке, предусмотренном п. 1.1 ст. 418 УПК РФ.

Исходя из содержания правовой позиции Конституционного Суда РФ, положений уголовнопроцессуального закона, можно сделать вывод, что основания, предусмотренные п. 1 ч. 1 ст. 237 и п. 1 ч. 1.2 ст. 237 УПК РФ, создают необходимость доказывания обстоятельств совершения более тяжкого преступления.

В п. 3 вышеуказанного Постановления Конституционного Суда РФ указано, что «не может рассматриваться как принятие на себя судом не свойственной ему функции обвинения вынесение решения, направленного на исправление допущенных органами, осуществляющими уголовное преследование, нарушений или ошибок, которые могут затрагивать интересы как обвиняемых, так и потерпевших, - иное вынуждало бы его принять решение, заведомо противоречащее закону, что в принципе недопустимо» [1], а в п. 3.1 Постановления обращено внимание на то, что «Конституционный Суд Российской Федерации признал допустимым возвращение уголовного дела прокурору по инициативе суда для устранения существенных нарушений УПК РФ, если это не связано с восполнением неполноты предварительного расследования» [1].

В случаях, когда возникает необходимость переквалификации совершенного преступления на более тяжкое, одновременно появляется необходимость изменения образующих его элементов (формулы). Указанное возможно только посредством производства следственных и иных процессуальных действий в досудебном производстве, так как полученные именно таким образом доказательства при наличии критерия достаточности могут быть положены в основу данного обвинения. Доказательства же, полученные в ходе судебного следствия, будут являться основой для вынесения судом постановления о возвращении уголовного дела прокурору (п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ), отражающего правильную квалификацию преступления и тем самым соответствующего требованиям ч. 4 ст. 7 УПК РФ.

Постановление о возвращении уголовного дела прокурору в представленном случае выступает в качестве процессуального документа, который содержит в себе внутреннее убеждение судьи, сформированное по итогам доказательственной работы, по одному из ведущих и весомых вопросов, подлежащих отражению в вердикте суда [3]. В связи с этим достаточно интересно мнение ученых процессуалистов о возникновении вопроса о моменте возвращения дела прокурору в случаях, когда приращение доказательственной базы в судебном следствии свидетельствует о совершении более тяжкого преступления [4].

В Определении от 14 июля 2011 г. № 1026-О-О Конституционный Суд РФ указал, что «не препятствует вынесению законного, обоснованного и справедливого приговора судом первой инстанции и его решение о направлении дела прокурору либо о выделении уголовного дела и направлении его прокурору, в том числе по ходатайству стороны защиты; соответствующее постановление лишь указывает на необходимость устранения препятствий для рассмотрения уголовного дела судом, а потому не может свидетельствовать о прямой или косвенной заинтересованности судьи в разрешении дела и расцениваться как безусловное препятствие для участия судьи в рассмотрении данного дела» [5].

В связи с этим очевидно, что, имея прежнюю процессуальную форму, сущность решения о направлении уголовного дела прокурору для устранения выявленных недостатков в данном случае несколько иная. В научных работах возможность принятия такого решения судом с учетом позиции Конституционного Суда РФ, содержащейся в Постановлении от 2 июля 2013 г. № 16-П, названа «революционной» [6].

Поэтому особую актуальность приобретает вопрос о необходимости повторного исследования тем же судьей имеющихся доказательств. Как уже было указано выше, направленное прокурором уголовное дело с исправленными по инициативе суда недостатками, допущенными в досудебном производстве, должно подлежать рассмотрению судом. Представляется, что в случае увеличения прежних пределов обвинения, основанных на достаточных доказательствах досудебного производства, необходимость повторного исследования доказательств новых пределов обвинения судом не утрачивается (ч. 1 ст. 252 УПК РФ), так как, являясь по отношению к ранее полученным пределам новыми, они носят самостоятельный характер.

Более тяжкое обвинение может быть основано только на совокупности согласующихся между собой новых доказательств, что позволяет определить между ними взаимные связи. Вычленить в ходе последующего судебного разбирательства из совокупности доказательств те, которые не были исследованы ранее в суде, достаточно сложно, так как наряду с идентичностью их формы могут наблюдаться существенные различия содержания. [7]. При таких обстоятельствах законность при вынесении приговора может быть обеспечена судом путем повторного исследования совокупности имеющихся доказательств, образующих новые пределы обвинения, т.е. определения их относимости, допустимости, достаточности и достоверности.

Также представляется важным определить возможность участия того же судьи в рассмотрении данного уголовного дела. До принятия действующего УПК РФ позиция Конституционного суда по данному вопросу была следующая: «независимость судей, призванная обеспечивать в правосудии права и свободы личности, приоритет которых закреплен Конституцией РФ, не затрагивается пересмотром принятых до вынесения приговора промежуточных судебных решений, которые не находятся в прямой связи с его содержанием, включающим выводы о фактических обстоятельствах дела, оценке доказательств, квалификации деяния, наказании осужденного и т.д.» [8].

По общему правилу, в соответствии с ч. 1 ст. 242 УПК РФ состав суда в течение всего судебного разбирательства должен быть постоянным, исключения составляют ситуации отраженные в ч. 1 ст. 63 УПК РФ.

При этом в законодательстве не содержится запрет на участие судьи в рассмотрении уголовного дела, которое он ранее направил прокурору в порядке ст. 237 УПК, в том числе по основаниям, указанным в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П. Тем не менее, представляется необходимым проведение повторного судебного разбирательства другим судьей, так как ранее судом уже были сделаны определенные выводы, которые - если повторное рассмотрение дела будет проводить тот же судья - могут повредить объективному непредвзятому восприятию судом исследуемых им доказательств и негативно отразиться на приговоре либо ином итоговом процессуальном решении.

Другому судье необходимо будет оценить ранее обозначенную судом позицию, изложенную в постановлении о возвращении уголовного дела прокурору, в силу которой в досудебном производстве будут получены соответствующие результаты доказательственной деятельности и сформированы новые пределы более тяжкого обвинения. При этом принятое другим судьей промежуточное решение о возвращении уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК, в том числе по основаниям, указанным в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П, преюдициальной силы для суда, повторно рассматривающего уголовное дело, не имеет.

Таким образом, из анализа приведенной правовой позиции следует, что сохранение независимости судей возможно лишь при отсутствии влияния на их внутреннее убеждение по основным выводам, подлежащим отражению в приговоре или ином итоговом процессуальном решении. Поэтому продолжение рассмотрения уголовного дела тем же судьей после возвращения уголовного дела для переквалификации преступления на более тяжкое в условиях реализации принципа состязательности сторон (ст. 15 УПК РФ) вряд ли правильно и объективно.

Литература

- 1. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 237 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Российская газета. 2013. N 151.
- 2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 13.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2019) // Российская газета. 2001. N 249.
- 3. Тришева А.А., Решетова Н.Ю. Возвращение судом уголовного дела прокурору: практика и новая позиция КС РФ // Уголовный процесс. 2014. N 11. C. 18.
- 4. Кальницкий В., Куряхова Т., Николюк В. Возвращение дела прокурору для усиления обвинения стало возможным // Уголовное право. 2016. N 4. C. 87.
- 5. Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. N 1026-O-O // Система Консультант Плюс, 2017. (Документ опубликован не был)
- 6. Хитрова О.В. Особый порядок движения уголовного дела или возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования? // Российский следователь. 2015. N 21. C. 14
- 7. Тришева А.А. Возвращение уголовного дела прокурору: судьба института // Законность. 2015. N
- 8. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. N 20-П // Российская газета. 1998. N 131.

УДК 343.13

ДОПРОС НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПОТЕРПЕВШИХ В СУДЕБНОМ ЗАСЕДАНИИ: СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

© 2019 г. М.М. Любовин

Ростовский филиал Российского государственного университета правосудия 344038, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66 Rostov Branch of Russian State University of Justice, 66, Lenina St., Rostov-on-Don, 344038

В статье рассматриваются изменения уголовно-процессуального законодательства, касающиеся процедуры допроса несовершеннолетних потерпевших в судебном заседании по уголовным делам против половой неприкосновенности и половой свободы. Бесспорно, что несовершеннолетние потерпевшие нуждаются в системе гарантий в рамках уголовного судопроизводства, которые должны обеспечиваться государственными органами. Но эти гарантии, по мнению автора статьи, не должны затрагивать интересы других участников судопроизводства, подозреваемого, обвиняемого и подсудимого.

Ключевые слова: допрос несовершеннолетнего потерпевшего, судебное заседание, видеозапись допроса, ходатайство о допросе несовершеннолетнего потерпевшего, оглашение показаний.

The article studies the changes into criminal proceedings legislation regarding the procedure of questioning juvenile victims within the trial on sexual abuse. Without doubt, juvenile victims need a system of guarantees within a criminal trial which must be provided by public authorities. But these guarantees, in the author's opinion, must not interfere with those of other parties, a suspect, an accused and a defendant.

Keywords: interrogation of a minor victim, court session, video recording of interrogation, petition for interrogation of a minor victim, announcement of testimony.

К числу актуальных проблем в современной России относится защита прав ребенка. Такая ситуация порождена неблагоприятным положением несовершеннолетних как в обществе, так и в семье.

За последние годы в уголовное законодательство РФ неоднократно вносились изменения, которые усиливали уголовную ответственность за преступления, связанные с сексуальным насилием над несовершеннолетними, за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних. Однако, несмотря на это, количество уголовных дел данной категории, поступающих в суды, возросло. Это обязывает судей, рассматривающих такие уголовные дела, в совершенстве владеть особыми процессуальными процедурами общения с несовершеннолетними (малолетними) потерпевшими и принимать важные процессуальные решения. В комплексе это создает дополнительные гарантии судебной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

В 2005 г. на 36-м пленарном заседании экономического и социального совета ООН приняты Руководящие принципы, регламентирующие вопросы участия детей-жертв и свидетелей по уголовным делам. В соответствии с этими принципами государствам - членам ООН рекомендовано опираться на эти положения при разработке национального законодательства в рамках уголовного судопроизводства [1].

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2013 г. № 19-П «правовое регулирование в сфере государственной защиты прав несовершеннолетних - исходя из требований Конституции РФ, ее ст. 7 (ч. 2), 20 (ч. 1), 21 (ч. 1), 22 (ч. 1) и 38 (ч. 1), а также международно-правовых обязательств Российской Федерации - должно в приоритетном порядке гарантировать им защиту достоинства личности, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, что предполагает, в частности, наличие законодательных мер, имеющих целью обеспечение безопасности каждого ребенка как непосредственно от преступных посягательств, так и от неблагоприятного воздействия на его нравственность и психику, которое может существенным образом повлиять на развитие его личности, даже не будучи выраженным в конкретных противоправных деяниях» [4].

С целью эффективной защиты прав несовершеннолетних потерпевших в УПК РФ Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» [3] были внесены ряд изменений, которые коснулись непосредственно процессуального положения несовершеннолетних потерпевших в уголовном судопроизводстве. С 01 января 2015 г. внесены изме-

нения в УПК РФ, касающиеся особенностей допроса несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля в судебном следствии и оглашения показаний, данных в досудебном производстве [2].

Внесены изменения в ст. 281 УПК РФ, она дополнена частью 6, которая гласит: «Оглашение показаний несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, ранее данных при производстве предварительного расследования или судебного разбирательства, а также демонстрация фотографических негативов и снимков, диапозитивов, сделанных в ходе допросов, воспроизведение аудио- и видеозаписи, киносъемки допросов осуществляются в отсутствие несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля без проведения допроса. По ходатайству сторон или по собственной инициативе суд выносит мотивированное решение о необходимости допросить несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля повторно». Соответствующие корректировки внесены и в ст. 191 УПК РФ [2].

В дополнение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)» разъяснено: «в целях ограждения от нравственных страданий несовершеннолетнего потерпевшего, в отношении которого совершено посягательство против половой неприкосновенности и половой свободы личности, предусмотрен особый порядок получения и представления показаний» [5].

Таким образом, по смыслу ч. 6 ст. 281 и ч. 5 ст. 191 УПК РФ суд не вызывает несовершеннолетнего потерпевшего для допроса в судебное заседание и оглашает его показания, ранее данные при производстве предварительного расследования, если они были получены с применением видеозаписи или киносъемки, материалы которых хранятся при уголовном деле.

Изучив мнения различных авторов-процессуалистов, приходим к выводу о том, что многие из них считают допрос несовершеннолетнего потерпевшего в судебном заседании нецелесообразным при условии, что в материалах уголовного дела имеется видеодопрос и мнение соответствующего специалиста или эксперта о психологической травме, не позволяющей повторный допрос [6, с 43; 9].

Суды также имеют свое особое мнение по этому поводу: «указанное изменение фактически исключает возможность воссоздания отрицательно влияющей на сознание несовершеннолетнего потерпевшего психотравмирующей ситуации: визуальный контакт с лицом, совершившим преступление против половой неприкосновенности, психологическую атмосферу судебного заседания, а также повторный рассказ о случившемся» [8, с. 32]. Стремление законодателя понятно и объяснимо. Он пытается урегулировать нормы национального законодательства с международными правовыми актами и тем самым оградить несовершеннолетнего потерпевшего от психотравмирующей ситуации.

Но за непродолжительный период действия указанных выше требований уголовнопроцессуального законодательства четко обозначилась проблема вызова и допроса в судебном заседании несовершеннолетнего потерпевшего по ходатайству стороны защиты. В практике рассмотрения уголовных дел в суде возникает необходимость в допросе несовершеннолетних потерпевших. Такая необходимость связана с рядом обстоятельств. С некачественным (неполным, необъективным) расследованием уголовных дел. Органы предварительного следствия в ходе расследования не выясняют всех обстоятельств уголовного дела, подлежащих доказыванию. В суде возникают и новые обстоятельства, которые требуют дополнительного исследования. Возникают противоречия в показаниях свидетелей, которые возможно устранить только путем допроса несовершеннолетнего потерпевшего. В ч. 6 ст. 281 УПК РФ имеется исключение, которое указывает на то, что повторный допрос несовершеннолетнего потерпевшего возможен по мотивированному решению суда. Фактически данная норма указывает на судейское усмотрение, которое, по мнению авторов, не всегда бывает объективным.

Так, М. обвинялся в совершении изнасилования и сексуальных действиях, совершенных в отношении несовершеннолетней потерпевшей. Доказательственная база данного уголовного дела была построена на совокупности косвенных доказательств. В суде выяснились сведения, ранее не установленные органами предварительного следствия. Подтвердить или опровергнуть обстоятельства по уголовному делу могла только несовершеннолетняя потерпевшая.

Сторона защиты неоднократно заявила ходатайство о вызове в судебное заседание несовершеннолетней потерпевшей и ее допросе. С учетом мнения профессионального специалиста – психолога о нецелесообразности и опасности такого допроса несовершеннолетней потерпевшей, а также имеющегося в материалах уголовного дела допроса потерпевшей с применением видеозаписи, суд отказал в ее допросе. Суд указал в своем решении, что необходимы «исключительные обстоятельства». А новые обстоятельства, появившиеся в уголовном деле и подлежащие доказыванию в судебном следствии, исследованы не были [11]. Такие случаи в практике не единичны.

На первый взгляд, кажется, что суд вынес действительно мотивированное решение, тем более, что п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ \mathbb{N}^0 51 содержит на этот счет категоричное указание: «суд вправе отказать в удовлетворении заявленного ходатайства, в частности, при наличии

оснований опасаться за психическое здоровье и психологическое состояние несовершеннолетнего. Ссылаясь на указанные основания, суд должен располагать соответствующими медицинскими документами, заключением эксперта или специалиста (врача, психолога)» [7].

Кроме того, в соответствии с разъяснением того же постановления, «признав невозможным проведение допроса несовершеннолетнего, суд принимает решение об оглашении его показаний, данных при производстве предварительного расследования без применения видеозаписи или киносъемки». Вывод пункта 12 постановления категоричен. Суд откажет в допросе несовершеннолетней потерпевшей независимо от того, сопровождался ли ее допрос на следствии применением видеозаписи или нет.

В практике суды не расположены к принятию иного решения. Такую позицию можно объяснить нежеланием выяснения интимных подробностей случившегося. В ходе такого допроса не исключена ситуация изменения показаний несовершеннолетней потерпевшей. Такая позиция явно не устроит государственного обвинителя и может поставить под сомнение предъявление обвинения.

Согласны с мнением Зорина А.В., что «Проблема обережения несовершеннолетнего потерпевшего от нравственных страданий и усугубления душевной травмы, полученной в результате совершенного в отношении него посягательства, коррелирует с другой проблемой, логически вытекающей из положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, в которой речь идет о праве обвиняемого допрашивать показывающих против него потерпевших и свидетелей (п. «d» ч. 3 ст. 6)» [7, с. 12].

Несовершеннолетний, ставший жертвой преступления, безусловно, нуждается в защите и реабилитации как в ходе предварительного расследования, так и в суде. Но в такой ситуации возникает много других вопросов, связанных как с основополагающими положениями уголовного судопроизводства, так и с процессуальным положением (правами) подсудимого лица.

Глава 35 Уголовного процессуального кодекса РФ предусматривает условия судебного разбирательства. В частности, ст. 240 УПК РФ указывает на то, что все доказательства по уголовному делу подлежат непосредственному исследованию и суд заслушивает непосредственно показания всех участников процесса, в том числе и потерпевших. Ст. 244 УПК РФ гласит, что стороны пользуются равными правами в процессе, в том числе и в исследовании доказательств [2].

Нововведения, которые были включены в ч. 6 ст. 218 УК РФ, по нашему мнению, противоречат сути нескольких принципиально важных для рассмотрения уголовного дела норм уголовного процессуального законодательства, которые ставят в неравное положение стороны уголовного судопроизводства.

На наш взгляд, важное значение при разрешении вопроса о вызове и допросе несовершеннолетнего потерпевшего имеет мнение суда. Анализируя международные правовые документы, авторы приходят к выводу, что в них отсутствуют категорично сформулированные положения о судейском усмотрении. Нормативные акты изобилуют ссылками на национальные уголовно-процессуальные требования и указания на такие критерии как «при необходимости», «по возможности», «когда это целесообразно». Таким образом, это позволяет сделать вывод о том, что в основе применения ч. 6 ст. 281 УПК РФ (в части мотивированного решения суда) находится оценка судом конкретных обстоятельств по уголовному делу. «У суда появилась возможность оценивать риски, связанные с осуществлением сторонами гарантированных им и порой конкурирующих между собой прав, и принимать решение исходя не только из основополагающих идей процесса, его целей и принципов, но и конкретной ситуации, сложившейся по делу» [9]. К сожалению, судейское усмотрение в настоящее время зачастую «поддерживает» сторону обвинения, поэтому возникают сомнения в объективности суда по этому вопросу.

Только продуманные, отвечающие потребностям правоприменительной практики положения уголовно-процессуального закона могут обеспечить надлежащее процессуальное положение не только потерпевших от преступных посягательств, даже если они несовершеннолетние, но и обвиняемых и подсудимых лиц. Считаем, что защита несовершеннолетних потерпевших не должна осуществляться за счет нарушения прав противоположной стороны в процессе, нарушения прав подсудимого.

Литература

- 1. Руководящие принципы, приняты Резолюцией 2005/20 на 36-м пленарном заседании Экономического и социального совета ООН // Документ опубликован не был.
- 2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) // Российская газета. 2001. 22 декабря. № 249.

- 3. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // Сборник Законодательства РФ. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 6997.
- 4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // Сборник Законодательства РФ. 2013. № 30 (Ч. II). Ст. 4189.
- 5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)» // Российская газета. 2017. 29 декабря.
- 6. Аубакирова А.А. Закрепление показаний несовершеннолетнего потерпевшего в современном уголовном процессе Республики Казахстан // Вестник ЮУрГУ Серия «Право». 2015. Т. 15. № 2. С. 43.
- 7. Зорин А.И. Правовое положение потерпевшего в уголовном судопроизводстве России (в контексте насильственных преступлений // Современное право. 2018. № 7. С. 12.
- 8. Макуха Г.М., Курганова Н.И., Назарова Е.А. Защита прав несовершеннолетних потерпевших в уголовном процессе по делам о преступлениях против половой неприкосновенности // Судья. 2015. № 7. С. 32.
- 9. Першиков В. Допрос несовершеннолетнего свидетеля и потерпевшего в суде // URL: http://pershickow.ru/dopros-nesovershennoletnego-svidetelya-v-sude (дата обращения 31.07.2019)
- 10. Сергеева Н.С. Особенности допроса несовершеннолетних потерпевших и свидетелей // Юри-дические науки. 2016. № 4.
- 11. Уголовное дело № 11802600009000002. Архив Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону.

УДК 343.1

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПЕРЕВОДЧИКА В СЛЕДСТВЕННЫХ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЯХ

© 2019 г. А.В. Николаев, А.А. Арзуманян

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В настоящей статье рассматриваются проблемы, связанные с реализацией концепции применения электронного переводчика в следственных и процессуальных действиях. Затрагиваются некоторые вопросы привлечения переводчиков при осуществлении следственных и процессуальных действий, а также параллельное применение технических средств электронного перевода, зарубежная и отечественная практика в данной сфере.

Ключевые слова: электронный переводчик, преступление, расследование, переводчик, закон, уголовный процесс, следственные действия, правовые и организационные основы.

This article discusses the problems associated with the implementation of the concept of the use of an electronic translator in investigative and procedural actions. The article touches upon some issues of using translators' service in the implementation of investigative and procedural actions, as well as the parallel use of technical means of electronic translation, foreign and domestic practice in this field.

Keywords: electronic translator, crime, investigation, translator, law, criminal procedure, investigative actions, legal and organizational basis.

Если мы обратимся к данным статистики МВД России, то она указывает на рост числа преступлений со стороны граждан без гражданства и иностранцев. В связи с такими событиями появляются новые причины материальных расходов, чтобы обеспечить процессы следствия, требуются услуги переводчиков. На судебном процессе тоже требуется перевод с языка-оригинала, даже ели подозреваемый и говорит на русском языке, часто его просто «забывает», создавая препоны для следователей, судей и всего процесса.

Деньги на услуги переводчиков берутся из федерального бюджета, в 2018 году их было затребовано на такие нужды около 300 миллионов рублей. Это общая итоговая цифра. А на досудебные расходы ушло приблизительно 200 миллионов рублей, включая допросы, очные ставки, всю досудебную деятельность следствия.

К тому же языков большое многообразие, и часто один язык имеет много диалектных вариантов, наречий, и бывает довольно сложно проводить те или иные следственные действия с подходящим переводчиком. Также трудно бывает в ситуациях, когда местность удаленная или начинается очередной армейский призыв в армию и т.д. — все это оттягивает завершение предварительного расследования и принципы, в особенности тот, который представлен в статье 6.1 УПК Российской Федерации («Разумный срок уголовного судопроизводства»). В этом случае разумные сроки могут быть и не выдержаны.

Вторая причина затруднений — следователь обязан подтверждать состоятельность переводчика как специалиста, то есть его компетенцию. То есть в наличии такая ситуация, что следователь, опираясь на часть 2 статьи 59 УПК Российской Федерации, сам обязан, пока готовит процессуальные документы, внести в них лицо, исполняющее функции переводчика, то есть подтвердить, что это лицо компетентно, знает язык и сможет грамотно участвовать в следствии. Это довольно «мутная» перспектива, видя пред глазами только документ лингвиста, возлагать на следователя функции эксперта по переводчикам.

Очень часто у переводчика могут и отсутствовать подобные документы. Он их может потерять, утратить, мог не доучиться на языковом факультете, не получить образования, при этом владея языком, или иная другая причина и т.д.

Поэтому следователи пытаются сами найти выход из сложившихся проблем. Чаще всего, в качестве языковеда-переводчика просто привлекают мигрантов из той страны, республики, откуда родом преступник или подозреваемый, при условии, что он внятно владеет русским языком. Мы считаем, что такая особенность является слишком крайней мерой, потому что нельзя объективно полагаться на перевод лица, возможно, заинтересованного в искажении фактов следствия из национальной солидарности. К тому же у привлекаемого «как бы переводчика» могут быть дефекты речи, низкий уро-

вень образования и социализации, что тоже может отразиться на качестве перевода текста, в дальнейшем подшиваемого к делу как показания подозреваемого.

Такие проблемы, конечно, наводят на мысль о пересмотре в уголовном судопроизводстве всего процесса организации перевода с позиций закона.

Немаловажно в данном ключе рассмотреть зарубежный опыт, так как европейские и американские методики привлечения переводчиков далеко ушли вперед, опираясь на достижения технического прогресса.

Например, во многих штатах США в законах и ведомственных нормах закреплена возможность использования электронного переводчика. Штат Калифорния был в этой практике «пионером», там, в г. Окленд, полицейский департамент испытывал впервые возможности электронного переводчика. Данное техническое устройство переводило с одного языка на другой электронным голосом, конечно, с некоторыми проблемами столкнулись и американцы, но это наиболее приемлемый вариант в ситуации, когда другого выбора нет, а следствие должно продолжаться. Это проходило в устном режиме, но эксперимент себя зарекомендовал положительно. Сегодня уж такая технология повсеместно распространена в США, в европейских странах, Японии, Китае.

В России есть аналог американского электронного переводчика — это BRM Electronics STX7 MUL-TI elite. Память устройства хранит до 50 языков, варианты словосочетаний, переводит устройство с устной и письменной речи методом сканирования, к тому же базу можно пополнять новыми лексическими единицами [1].

Технически перевод осуществляется в автоматизированном режиме, опираясь на установленную программу, софт. В данном случае, чтобы такое устройство повсеместно применялось при ведении следствия, в судопроизводстве необходимо решить много бюрократических препон. Например, чтобы доказать научную состоятельность переводчика, он должен быть сертифицирован, для чего необходим документ (сертификат соответствия), который выдает такой орган, как Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Предварительно устройство проходит тестирование, его исследуют и только после всех процедур анализа выдается сертификат соответствия. У вышеупомянутого устройства BRM Electronics STX7 MULTI elite сертификат наличествует.

Но это не единственный образец электронного переводчика. В настоящий момент их разработано достаточно много, с различным функционалом действия, типами конструкций, принципами действия. Например, это сканеры, с экранами и клавиатурой; только текстовые (в устном режиме работы) переводчики, их называют голосовыми коммуникаторами, иные приспособления.

Но как бы не был оснащен электронный переводчик, есть моменты, на которые следует обратить внимание. Например, если у дающего показания подозреваемого наличествуют какие-либо дефекты речи (алалия, афазия или просто задержка речевого развития, он может иметь синдром Люшера), в этом случае электронное устройство на сможет точно выполнить механический перевод, обязательно будут искажения. То же самое касается и письменного перевода — подозреваемый сможет настолько неграмотно изложить показания на бумаге, что электронный переводчик будет бессилен провести транслитерацию.

Необходимо учитывать такие факты при прогнозном варианте использования электронного устройства в качестве переводчика. В связи с чем мы считаем в русле правового регулирования необходимым сформировать несколько критериев, позволяющих в дальнейшем применять рассматриваемое электронное устройство в следственных мероприятиях и судопроизводстве. Как то:

- используемое электронное устройство электронный переводчик должно отвечать всем существующим принципам, нормам и требованиям уголовного судопроизводства на данный момент;
- обязательно применение должно основываться на научно подтвержденной обоснованности его эффективности в конкретной ситуации, здесь речь можно вести и о рациональности;
- электронный переводчик должен быть безопасным с технической точки зрения для окружающих лиц, которые участвуют в процессе предварительного следствия или в судопроизводстве;
- -его функционал как переводчика должен отвечать требованиям лингвистической точности перевода, и носители языка могут адекватно воспринимать семантические результаты перевода.

Мы считаем, что все сформированные, сформулированные и перечисленные нами критерии соответствуют основному назначению устройства — переводить с языка-оригинала четко, точно, при этом быть безопасным устройством. В этом случае он может быть использован в уголовном процессе как аналог живому эксперту-языковеду.

Если обратиться к источниковой базе, к литературе, то там можно встретить много различных точек зрения на рассматриваемый момент — использование электронного переводчика в уголовном процессе. Полемика ведется о его функционале, рациональности, эффективности. Вариативность

мнений, прежде всего, происходит от того, что нет одинаковой манеры излагать мысли, это же относится и к стилю. Настолько вариативна манера говорить у различных лиц, что не всякий переводчик может справиться, если только его база не пополнена вариантами сленгов, жаргонизмов, диалектных выражений, фразеологизмов, устаревшей лексики. Сюда добавим эмоциональность говорящего, тембр, особенности артикуляции и пр. И это уже «головная боль» следователя — судить об объективности и достоверности показаний, полученных при помощи перевода с электронного устройства.

Все это важно учитывать при выборе электронных устройств. Также сотрудники следственных органов должны проходить определенную подготовку для рациональной работы с устройствами, мастер-классы. Например, во время допроса нужно задавать конкретные, понятные вопросы, предложения должны быть простыми, нераспространенными, избегать в речи иносказания или двусмысленности вопросов. То же относится и к речи допрашиваемого Следователь должен отслеживать, чтобы речь допрашиваемого была нейтрально окрашенной (опять-таки, не зная языка, сложно этого добиться), предложения короткими. Если какие-то моменты в речи при переводе вызывают сомнение, задать несколько уточняющих вопросов.

Используя электронный переводчик, следователь должен также получить согласие допрашиваемого лица. Это необходимо оформить документально. Как нам кажется, в данном случае можно составить отдельную запись о согласии участника процессуальных действий на использование технического устройства. Также нельзя не отметить, что у дознавателя и у следователя в процессе предварительного расследования несколько разнятся цели, и это тоже надо учитывать при использовании устройства. Важно апеллировать к статье 59 УПК Российской Федерации.

Но опыт показывает, что в процессе следственных действий привлечение переводчика необязательно на всех этапах. Наиболее сложным и требующим привлечения переводчика является этап следственных действий, когда вполне оправданно привлечение и специалиста, и применение устройства. Многовариативность подхода поможет сэкономить финансовые средства, время сотрудников следственных органов.

В.А. Родивилина, которая исследовала в своей монографии роль переводчика и специфику работы с электронными переводчиками, отмечала в данном контексте, что привлечение переводчика к процессуальным действиям должно сопровождаться особым вниманием к процессу фиксирования полученных доказательств по делу, что отличает такой момент работы от варианта с использованием электронного устройства [2].

В пользу машины говорят такие факты, как возможность немедленно ознакомится с результатами перевода, простота в хранении (на электронном съемном устройстве и возможность делать копии перевода).

Такие моменты, конечно, свидетельствуют о рационализме и в пользу электронных устройств в части использования их в различных процессуальных действиях. Нередки случаи, что дело затягивается из-за невозможности найти переводчика-носителя языка. Или доставить его немедленно на следственный эксперимент. А в случае с электронным устройством все решаемо моментально.

Мы считаем, что уместно и необходимо результаты использования электронного переводчика (текст перевода) прикладывать к протоколам следственных как приложения.

Но ученые продолжают спорить о том, так ли уж идеален электронный переводчик. У С.В. Швеца существует мнение, что просто наличие переводчика еще не свидетельствует о качестве проводимых следственных действия, а порой даже говорит о сомнениях в качестве перевода [3].

По наблюдения О.Ю. Кузнецова, в результате следственных действий с участием переводчика через час-два происходит утомление, и физическое, и интеллектуальное, свидетельствующее о том, что перевод может содержат неточности, искажения, перевирание текста и смысла [4].

Не всякий переводчик может быть интеллектуалом, полиглотом, все зависит от качества полученного образования, поэтому, как отмечает Е.П. Ищенко, пробелы в образовании и компетентности переводчика могут исказить результаты следственных действий с его участием [5].

Мы считаем, что электронный переводчик может служить своеобразным «контрольным» тестером к основному переводу, выполненному человеком, то повысит эффективность результатов и поможет избежать процессуальных ошибок.

На основании вышепредставленных заключений и наблюдений о способах и методах использования электронного переводчика в различных как следственных, так и процессуальных действиях, считаем уместным сформулировать некоторые уточнения и дополнения к статьям УПК Российской Федерации:

– в статью 5 УПК Российской Федерации включить как дополнение понятие, термин «электронный переводчик». И считать таковым: «прошедшее сертификацию, оснащенное

программным обеспечением специальное техническое устройство, используемое при лингвистическом переводе письменных текстов и устной речи»;

– все следственные и процессуальные действия с использованием электронного переводчика проводятся по общим для каждого из них правилам и в порядке статей 164 и 166 настоящего Кодекса.

Таким образом, мы обосновали возможность совершенствовать нормы по регламенту участия переводчика в следственных и процессуальных действиях, с параллельным применением электронного переводчика. Такие выводы сделаны на основе исследования зарубежного опыта деятельности правоохранительных органов с новыми техническими устройствами на стадиях предварительного расследования. Мы отметили, что имеются недоработки и недостатки при работе с переводчиками, как по объективным причинам, так и по необъективным. Чаще всего это факторы социального характера, вопросы оплаты и служебные несоответствия в деятельности переводчиков. Поэтому в деятельности предварительного следствия целесообразно применять электронный переводчик, с учетом приобретенных навыков работы с ним следователей, дознавателей и др. лиц. Это повысит эффективность труда, прекратятся проблемы с затягиванием сроков следствия, и процесс доказывания станет более рациональным.

Литература и источники

- 1. Кузнецов О.Ю. Переводчик в российском уголовном судопроизводстве: монография. М.: МПИ ФСБ России, 2006. С. 182.
- 2. Родивилина В.А. Процессуальные особенности использования технических средств в стадии предварительного расследования: автореферат. Иркутск, 2016. С. 13.
- 3. Швец С.В. Криминалистическая тактика следственных и судебных действий в условиях использования перевода: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 164.
- 4. Кузнецов О.Ю. Переводчик в российском уголовном судопроизводстве: монография. М.: МПИ ФСБ России, 2006. С. 100.
 - 5. Ищенко Е.П. Новый век криминалистики. М.: Проспект, 2017. С. 323.

УДК 343.13

ОСНОВАНИЯ ВОЗОБНОВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ ВВИДУ НОВЫХ ИЛИ ВНОВЬ ОТКРЫВШИХСЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

© 2019 г. О.Н. Палиева, З.Б. Нальгиева

Ростовский филиал
Российского государственного
университета правосудия
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66

Rostov Branch of Russian State University of Justice, 66, Lenina St., Rostov-on-Don, 344038

В статье анализируются институциональные нормы возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств в целом, его отличительные признаки от иных производств, а также основания возобновления в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: возобновление производства по уголовному делу, новые или вновь открывшиеся обстоятельства, основания применения, судебная ошибка, назначение стадии, отличительные признаки, иные обстоятельства

The article analyses the institutional norms for the resumption of criminal proceedings in view of new or newly discovered circumstances, its special characteristics, and the grounds for resumption in criminal proceedings.

Keywords: resumption of criminal proceedings, new or newly discovered circumstances, grounds for application, miscarriage of justice, stage designation, distinguishing features, other circumstances.

В соответствии со статьей 45 Конституции Российской Федерации «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» [2].

Данная обязанность возникает у законодательных органов, которые по замыслу эффективного восстановления прав участников уголовного процесса детерминируют процедуры пересмотра непра-

восудных решений. Эти процедуры должны гарантировать приоритет прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с нормами УПК РФ к такой процедуре относится институт возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств [3].

Устав уголовного судопроизводства 1864 г, действующий в России во времена правления Александра II, к примеру, содержал норму «...возобновление дел, в связи с выявлением доказательств виновности осуждённого или открытием доказательств невинности осужденного, или понесения им наказания по судебной ошибке, свыше меры содеянного...» [10].

В подавляющем количестве стран Европы превалирует и сейчас указанная норма, возобновление дел происходит только, если оно направлено в пользу осужденного ранее. Отметим, что в дополнение к данной норме поводом для возобновления дел могут стать выявленные факты фальсификации доказательств по делу и как следствие, неправомерное расследование, а также возможно корыстные действия должностных и причастных лиц. В данных случаях предусмотрен к использованию принцип ревизии, и он должен быть направлен в пользу осужденного.

При принятии действующего УПК РФ законодатель внес два типа оснований процедуры возобновления уголовных дел – новые и вновь открывшиеся.

Таким образом, в соответствии с УПК РФ самостоятельной стадией уголовного процесса будет выступать ирригация возобновления производства по делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, и она будет жестко ориентирована на пересмотр уже вступивших в законную силу судебных решений с целью выявления и устранения судебных ошибок.

Представляется, что целевое содержание данной стадии основывается на выявлении наличия или отсутствия обстоятельств, о которых не был осведомлен суд при рассмотрении уголовного дела и вынесении итогового процессуального решения – постановления или приговора суда.

Как правильно считает Стовповой А.Г., «возобновляя производство ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, суд обеспечивает не восполнение недостатков обвинительной и судебной деятельности, а возможность исследования тех фактических обстоятельств, которые уголовный закон признает имеющими значение для определения оснований и пределов уголовно-правовой охраны, но которые в силу объективных причин ранее не входили в предмет исследования по уголовному делу, так как не могли быть обнаружены исходя из имевшихся в тот момент в распоряжении суда материалов дела» [9, с 33].

Согласны с мнением Давыдова В.А. и Ершова В.В., что «назначение данной стадии заключается в проверке законности и обоснованности судебных актов, в исправлении ошибок, допущенных в силу неосведомленности суда относительно фактических или правовых обстоятельств, которые столь существенны, что ставят под сомнение правосудность (законность и обоснованность) судебного акта, вступившего в законную силу» [8, с. 189].

Аналогичное мнение высказывает и Е.А. Борисова: «Производство по пересмотру судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам не является пересмотром по проверке самого судебного акта. Поскольку судом изначально проверяется не судебный акт, а устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, которые не были и не могли быть известны при рассмотрении дела и принятии судебного акта, то утверждать, что суд проверяет законность и обоснованность судебного акта, не представляется возможным» [6 с. 124].

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом Курганского областного суда» обозначил правовую точку зрения по исследуемому вопросу: «...стадия возобновления дел имеет резервное значение и используется, когда неприменимы или исчерпаны другие средства процессуально-правовой защиты; признак «неизвестности суду обстоятельств» не соответствует Конституции Российской Федерации, когда исчерпаны возможности судебного надзора для исправления судебных ошибок...» [4].

Наступление этой стадии не связано с нарушениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В соответствии с нормами УПК РФ эти ошибки исправляют иные инстанции (апелляционная, кассационная и надзорная). Безусловно, необходимо видеть отличие между стадией возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств и стадией надзорного производства. Из определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 г. № 1185-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коныгина И.Н. на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 7 ст. 410 и ч. 3 ст. 413 УПК РФ» следует: «…пересмотр судебного акта в порядке надзора допускается лишь при наличии оснований, вытекающих из имеющихся материалов дела. Если же сомнения в правосудности судебного акта связаны с обстоятельствами, которые не были и не могли быть известны суду и обнаружены лишь после вступ-

ления соответствующего приговора в законную силу, вопрос о пересмотре такого акта может быть разрешен только в порядке производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам...» [5].

Данная стадия уголовного процесса в практической деятельности наступает не так часто, поводом наступления могут стать объективные причины, после вынесения решения Конституционным судом Российской Федерации или Европейским судом по правам человека. Причиной может также стать выявление по уголовному делу преступных злоупотреблений или в силу каких-либо новых обстоятельств.

Характеризуемая стадия уголовного судопроизводства именуется «особой». Законодатель предусмотрел значительные ограничения по данной процедуре по кругу оснований, субъектам, уполномоченным его инициировать, по срокам возобновления производства в отношении ряда судебных решений.

Она наделена узкоспецифичными границами и возможностями, как утверждает Стовповой О.Г., следовательно, ее предназначение заключается в возможности выявления и установления в ходе судебного исследования обстоятельств, которые в силу независимых от суда причин не могли стать предметом судебного разбирательства при рассмотрении уголовного дела [9, с. 32].

Самым важным отличительным признаком данного институт является отсутствие свободы обжалования.

Институт возобновления производства по уголовному делу ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств необходимо раскрывать через основания его применения, перечень которых указан в ст. 413 УПК РФ.

Законодатель делит основания на две группы. Первая группа включает вновь открывшиеся обстоятельства, которые имели место быть на момент вступления приговора или иного судебного решения в законную силу, но не были известны суду (п. 1 ч. 2 ст. 413 УПК РФ).

Вторая группа структурирует новые обстоятельства, не известные суду на момент вынесения судебного постановления, не допускающие преступность и наказуемость деяния или свидетельствующие о наступлении в период рассмотрения уголовного дела судом или после его вынесения судебного решения новых общественно-опасных последствий инкриминируемого обвиняемому деяния, являющихся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления (ч. 4 ст. 413 УПК РФ).

Вновь открывшиеся обстоятельства классифицируются следующим образом:

- 1) ложные материалы, полученные в ходе предварительного следствия, после которого был провозглашен неправильный и/или несправедливый вердикт суда;
 - 2) противоправные действия должностных лиц представляющих обвинение;
- 3) корыстные и противоправные действия судьи при разбирательстве дела, но которые уже имеют законную силу.

Новые обстоятельства по уголовному делу в соответствии с правовыми документами классифицируются по следующим признакам:

- 1) признание Конституционным Судом Российской Федерации закона, не соответствующим Конституции Российской Федерации, однако примененного судом при рассмотрении уголовного закона;
- 2) признание ЕСПЧ факта нарушения судом Российской Федерации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении уголовного дела, но лишь в том случае, если они связаны:
- а) с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод;
 - б) с иными нарушениями положений данной Конвенции [1];
- 3) наступление новых общественно-опасных последствий деяния, вмененного в вину обвиняемому, что является основанием для предъявления ему нового более тяжкого обвинения, которые были обнаружены в ходе судебного исследования либо после вынесения судебного решения.

Первая и вторая группа оснований отличается от других тем, что могут спровоцировать необоснованное или несправедливое решение суда, сформировавшееся в результате выявленных злостных деяний участников процесса судопроизводства. Третьим основанием можно считать установление злоупотреблений или противоправных действий, осуществленных судьей в период разбирательства им уголовного дела.

Такое решение судьи, в любом случае, будет считаться незаконным независимо от правильности или неправильности рассмотрения дела, по существу.

Следует разделить новые обстоятельства на две категории: юридические и фактические. Первые являются последствием не правильного применения норм права, то есть ошибками суда (п. п. 1, 2

ч. 4 ст. 413 УПК РФ). Вторые обстоятельства свидетельствуют о наличии существенной неполноты исследуемых обстоятельств сторонами и судом.

Под иными обстоятельствами законодатель не устанавливает единого перечня. С учетом ст. 413 УПК РФ новыми обстоятельствами по уголовному делу могут выступать и обстоятельства, относимые к обвинению или личности обвиняемого (например, его алиби), и они не были известны суду, хотя имели место быть на момент вынесения приговора.

Недостаточность предварительного расследования (например, когда обстоятельства по уголовному делу не были установлены следствием) и судебного разбирательства, в том числе, может вызвать дилемму, если принятое решение повлекло ухудшение положения осужденного, а такие обстоятельства существовали реально. Отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве равного положения между двумя сторонами (обвинения и защиты) на этапе предварительного расследования, ограничивает сбор доказательств стороной защиты, что может привести, по мнению авторов, к неправосудному приговору. Такую точку зрения высказывают и другие авторы [7, с. 112]. Таким образом, неправосудный приговор может остаться неисправленным.

В рассматриваемом нами постановлении Конституционного Суда Российской Федерации в от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом Курганского областного суда» отражено, что «...судебное решение, если существенно значимые обстоятельства события, являющегося предметом исследования по уголовному делу, отражены в нем неверно, не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должно быть исправлено независимо от того, что послужило причиной его неправосудности — неправомерные действия судьи, судебная ошибка или иные обстоятельства, объективно влияющие на законность, обоснованность и справедливость судебного акта...» [5].

В заключение, хочется отметить, что в нынешний временной период нормотворческий процесс должен включать уточнения в области формулирования дефиниции «новые обстоятельства». Разночтение понятийного аппарата в данном случае может спровоцировать проблемы в правоприменительной практике, что исключит возможность устранения нарушений, допущенных на более ранних стадиях уголовного процесса.

Литература

- 1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
- 2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 25 декабря 1993. № 237.
- 3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 26.06.2019) // Российская газета. 2001. 22 декабря. № 249.
- 4. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом Курганского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2686.
- 5. Определении Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1185-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коныгина И.Н. на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 7 ст. 410 и ч. 3 ст. 413 УПК РФ» // СПС «КонсультантПлюс»
 - 6. Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2005.
- 7. Вениаминов А.Г., Дягилев К.В. Актуальные вопросы возобновления производства по уголовному делу ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств // Вопросы судопроизводства и криминалистики. 2017. \mathbb{N}^0 1 (76).
- 8. Основы уголовного судопроизводства: учебник для бакалавров / под ред. В.А. Давыдова, В.В. Ершова. М.: РГУП, 2017
- 9. Стовповой А.Г. Возобновление производства по уголовному делу по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в контексте российского конституционного судопроизводства // Журнал конституционного правосудия. 2015. \mathbb{N}^{0} 2.
 - 10. Устав уголовного судопроизводства 1864 г. // URL: https://constitution.garant.ru/history/

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

УДК 32.019.5

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ИССЛЕДОВАНИЯХ ПРОЦЕССОВ КОНСТРУИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИМИДЖА ГОСУДАРСТВА

© 2019 г. С.И. Кузина^{1,2}, В.А. Островский⁴, М.В. Максимов¹, К.И. Джанаев³

¹Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 344002, Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70

²Донской государственный технический университет 344000, Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1

³ Ростовский государственный университет путей сообщения 344038, г. Ростов-на-Дону, пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, 2

⁴Администрация Ленинского района г. Ростов-на-Дону 344000 Ростов-на-Дону, Соборный пер., 36 South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Service 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Don State Technical University 1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000

Rostov State Transport University 2, Rostovskogo Strelkovogo Polka Narodnogo Opolchenija Square, Rostov-on-Don, 344038

The Administration of the Leninskiy District of Rostov-on-Don 36, Soborniy pereulok, Rostov-on-Don, 344000

В статье рассматриваются теоретические подходы к исследованию процессов формирования политического имиджа государства, представлены механизмы создания позитивного имиджа российского государства с помощью теоретического и методологического политологического инструментария.

Ключевые слова: политическая имиджелогия, политический менеджмент, политический имидж государства.

The article discusses the theoretical approaches to the study of the processes of formation of the political image of the state, the mechanisms of creating a positive image of the Russian state with the help of theoretical and methodological political science tools.

Keywords: political image-making, political management, political image of the state

В области международных отношений политический имидж страны играет ключевую роль. Развитие торгово-экономических отношений с другими странами, поддержка экономической и модернизационной деятельности, успешность реализации внешнеполитических стратегических и тактических задач, восприятие ее внутри- и внешнеполитической деятельности мировым сообществом зависят от позитивного или негативного имиджа страны.

Имидж государства как субъекта политики исследуется в рамках нескольких подходов, разработанных современной политической наукой, — политической имиджелогией [1]. Имидж государства неразрывно связан с самим государством, его сущностью, происхождением и позиционированием, поэтому логично рассмотреть сначала теоретические подходы к объяснению самого феномена государства, которые непосредственно отражаются на процессах формирования его имиджа. К ним относятся следующие подходы.

Институциональный подход. Вплоть до начала XX века государство рассматривалось как первооснова всей политической жизни. С появлением трудов классиков общественных наук Э. Дюркгейма и М. Вебера произошло расширение институционального толкования государства. Государство стало одним из всех, хотя и основным, институтом политической системы, а также стало рассматриваться как организационная структура, реализующая себя в коллективных политических практиках [2].

Институциональный подход рассматривает государство как социально-политическое явление, как центрального актора политических процессов, происходящих в различных обществах, но и одновременно как значимого субъекта со своими функциями и характеристиками [3].

Выводы, к которым пришли разработчики институционального подхода, актуальны и в настоящее время, – время постмодернизма, постиндустриализма, глобализации, попыток демократического транзита, цивилизационных конфликтов и пр. Масштабы глобализации позволили ее сторонникам говорить об утрате государством своего прежнего значения как основного элемента национальной политической системы. Но череда кризисов, порожденных глобализацией, показали, что система национальных государств не исчерпала себя, а, наоборот, стала опорой для защиты государственных суверенитетов стран, – как это показал выход Великобритании из Европейского Союза.

Следующим значимым направлением, в рамках которого рассматривается сущность государства, является междисциплинарная наука — история политических учений, состоящая из теоретических учений в области истории и политологии. История политических учений сферой своих исследований имеет такие вопросы, как история возникновения и развития государства, сущность власти, политики и др. Рассматривается история теоретического познания политических институтов, главным из которых, с момента своего зарождения, являлось во все времена государство, понять его генезис, развитие в разных формах, понять структуры и институты, механизмы и динамику политических процессов и технологий [4].

Наше исследование интересуют такие аспекты истории политических учений, как восприятие государства обществом, отечественным и внешним, в его ретроспективе и перспективе, соотношение данного знания с другими элементами политической науки, раскрытие связей между различными концепциями кратологической науки, взаимосвязи и взаимодействии политических науки и практики и пр.

Рассмотрение сущности государства с точки зрения выстраивания его имиджа не может обойтись без такой составляющей научного знания как политическая психология. Политическая психология своим предметом имеет субъективные аспекты политических процессов, технологий, как-то: политическую культуру, предпочтения и установки электората в ходе выборов; психологические особенности элит; особенности национального менталитета разных народов и другое. Такое знание дает возможности влиять на политический имидж государства путем обращения к сознанию людей, через формирование их ценностных установок и ориентаций [5].

Формирование политического имиджа государства внутри страны и за рубежом не может обойтись без использования теоретических и практических наработок науки в области мировой политики и международных отношений. Одной из основных функций государства является его участие в международных делах, проведение национального внешнеполитического курса, тесно взаимоувязанного в современном мире с внутренней политикой государства.

Подобное реалистическое положение описал американский политолог, директор Вашингтонского центра исследования внешней политики в 1950—1960-е гг., А. Уолферс в своей работе «Разногласия и сотрудничество. Эссе по международной политике». Ученый считал основным мотивом поведения государств на международной арене национальные интересы. Но при этом государствам необходимо сочетать противоречивые цели: стремиться к расширению территории, влиянию, числа союзников, ресурсов, отстаиванию своих интересов и прочего; но при этом государству важно сохранение мира и сотрудничества с другими государствами путем отказа от каких-то своих выгод и целей. Уолферс придавал также большое значение психологическим особенностям политических лидеров и растущей взаимозависимости государств. Особенно актуально в современных условиях информационного противостояния мнение ученого о нечеткости границ между дружескими и враждебными отношениями между государствами. Но, к сожалению, враждебные отношения вызывают больший резонанс в мире, а мирные интересуют людей не такой сильной степени [6].

Безусловно то, что формирование позитивного политического имиджа России является одной из задач внешней политики государства. Продвижение в массовом сознании населения зарубежных стран образа государства является эффективным инструментом разных субъектов внешней политики: государственных и негосударственных организаций, корпораций, военно-политических союзов, государственных структур и т.д.

Важной подотраслью политологии является геополитика [7].

Геополитика тесно связана со сферой мировой политики и международными отношениями [8]. Ученые-геополитики считали, что наука должна анализировать процессы влияния географического фактора на расстановку сил в мире, то, как векторы устремлений государств направлены на сохранение их территориальной целостности и обеспечение национальной безопасности. Представляется полезным в целях нашего исследования рассмотреть те политологические знания, которые можно получить, используя методы сравнительной политологии (политической компаративистики). Сравнительная политология анализирует различные явления политики, синтезирует и обобщает причинные зависимости, проводит типологии, классификации, выводит общее и особенное в сравнении явлений во времени и пространстве, разрабатывает модели, сравнивая разные способы реализации политических функций, находит более эффективные формы и пути решения политических проблем [9]. Сравнительная политология в сфере формирования и продвижения позитивного образа российского государства дает возможности расширения поля применения результатов исследования через использование опыта других сообществ, снижая риски экспериментирования при реализации внешней и внутренней политики правительства.

Прикладным направлением политической науки является политическое управление или политический менеджмент. Особенностью политического менеджмента является отсутствие у его субъектов права на создание нормативных актов, обязательных к исполнению, поэтому для достижения своей политической цели они вынуждены применять особые приемы и технологии [10, с. 21]. Политические технологии включают в себя способы, методы, инструментарий и механизмы воздействия на общественное сознание, поведение, мотивацию людей для того, чтобы они действовали в соответствии с целями воздействующего политического субъекта. Особенность такого манипулятивного поведения заключается в том, что индивиды должны ощущать, что они действуют по своему выбору [11].

Для конструирования позитивного имиджа государства используются все приемы политического менеджмента, что позволяет внедрить в массовое сознание определенные ценности российской культуры, духовности, повлиять на модели поведения, установки и взгляды россиян. Методы политического менеджмента позволят укрепить авторитет России, ее политических деятелей, создать благоприятные условия для функционирования российского государства путем конструирования его положительного имиджа, формирования электоральных предпочтений, проведения внешней политики, привлечения союзников во внешнеполитических процессах, парирования внешних угроз.

Еще одной областью, наработанной политической наукой, является политическая коммуникативистика. Политическая коммуникативистика занимается изучением информационной сферы политической жизни, механизмов и тенденций в процессах публичной и непубличной сферы, взаимодействия власти и гражданского общества. В современной жизни информация и информационно-коммуникационные технологии стали заметным фактором, изменившим состояние общества. Произошли кардинальные изменения во всех сферах жизни людей: социальной, политико-правовой, экономической, культурной, научной, образовательной, оборонной и прочих. Информационные потоки, связавшие весь мир в единое поле, изменили политические системы национальных государств, входящие в их структуру правительства, парламенты, элиты, общественные движения, организации, формируя для них иную политическую повестку в соответствии с изменившейся реальностью. Поэтому насущно актуальной является проблема использования инструментария политической коммуникации в целях формирования позитивного политического имиджа государства в рамках государственной информационной политики [12].

Таким образом, можно сделать заключение, что уровень развития политической науки позволяет не только всесторонне исследовать феномен современного государства, но и процессы формирования его образа, комплексно изучить механизмы создания определенного политического имиджа российского государства, дать рекомендации решения данной задачи — с помощью разработанного теоретического и методологического политологического инструментария.

Литература

- 1. Селентьева, Д.О. Политическая имиджелогия. СПб.: Балтийский государственный технический университет ВОЕНМЕХ им. Д.Ф. Устинова, 2017. 193 с.
 - 2. Категории политической науки. Мельвиль А.Ю. и др. М.:: МГИМО, РОССПЭН, 2002.
- 3. Воронцов С.А. Взаимоотношения религиозных и политических систем: философско-правовой анализ. Ростов-на-Дону. 2013. 192 с.
 - 4. Зотов, В. Д., Зотова Л.В. История политических учений. М.: Инфра-М, Норма, 2014.
 - 5. Шестопал, Е.Б. Политическая психология. М.: Аспект-Пресс, 2007. 432 с.
- 6. Wolfers, A. A Discord and Collaboration. Essay of International Politics. Foreword by Reinhold Niebuhr; Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.
- 7. Воронцов С.А., Мельников В.Ю., Понеделков А.В., Слизовский Д.Е. Геополитика. Ростов-на-Дону. 2017. 168 с.
 - 8. Василенко, И.А. Геополитика современного мира. М.: Юрайт, 2015. 420 с.

- 9. Сморгунов, Л.В. Современная сравнительная политология. СПб.: Питер, 2012. 448 с.
- 10. Пушкарева, Г.В. Политический менеджмент. М.: Дело, 2002. 400 с.
- 11. Шарков Ф.И., Понеделков А.В., Воронцов С.А. О проблемах современной российской политической элиты и возможных направлениях их разрешения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2017. Т. 17. № 4. С. 524-541.
 - 12. Политические коммуникации / Под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2004. 332 с.

УДК 35.08

ИННОВАЦИОННАЯ МЕТОДИКА ПОДБОРА И ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭЛИТЫ

© 2019 г. Е.Н. Тованчова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ) 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics 69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

Ростовский государственный университет путей сообщения 344038, г. Ростов-на-Дону, пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, 2

Rostov State Transport University 2, Rostovskogo Strelkovogo Polka Narodnogo Opolchenija Square, Rostov-on-Don, 344038

Статья посвящена актуальной теме исследования на современном этапе совершенствования организационной структуры государственного управление — формированию кадрового состава и развитию профессионального уровня чиновников высшего звена. В статье рассмотрена проблематика рекрутинга государственных и муниципальных служащих в современной России, представлены векторы совершенствования кадрового отбора политической элиты.

Ключевые слова: государственное управление, элита, инновации, кадровый резерв, система отбора.

The article studies the formation of personnel and the development of the professional level of senior officials at the present stage of improving the organizational structure of public administration. The article examines the problems of recruiting state and municipal employees in modern Russia, the vectors of improving the personnel selection of the political elite.

Keywords: public administration, elite, innovations, personnel reserve, selection system.

Современный период развития России характерен усложнением проблем внешнего и внутреннего характера, которые динамично меняются в разновекторных системах. Усложнение внешнеполитических взаимодействий в сторону новой «холодной войны» явно не способствует переходу на новый этап внутреннего развития. Напротив, значительно возрастают требования к мобилизационным инструментам в политическом и социальном управлении.

Прежде всего, касаясь внутренних вопросов, это относится к региональному и местному уровням политического управления. В Президентском послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. подчеркивается: «Очень многое будет зависеть, конечно, от городских, местных властей, от их открытости передовым целям, от готовности откликаться на запросы жителей разных поколений, семей с детьми, пенсионеров, инвалидов. Мнения людей каким быть их городу или поселку должно быть решающим. Мы об этом не раз говорили, в том числе на встречах с руководителями муниципалитетов. Сегодня говорю это не для галочки и прошу обратить на это внимание руководителей всех уровней» [1].

Практика показывает, что современная система подготовки кадров практически полностью не эффективна как в экономическом плане (реальные результаты обучения не соответствуют затраченным на него средствам), так и в функциональном, в том случае, если она не связана напрямую со стремлением государственных гражданских служащих продвинуться по карьерной лестнице. С другой стороны, профессионально-должностное продвижение на государственной гражданской службе слабо

связано с профессионально-личностными качествами государственного гражданского служащего и осуществляется без учета его заслуг в профессиональной служебной деятельности.

С целью экономии ресурсов и сил, сокращения времени на поиск эффективных решений в области методов и технологий формирования кадрового резерва для органов местного самоуправления, и государственной власти, целесообразно обратиться к отечественному и зарубежному опыту обеспечения государственной администрации подготовленными кадрами.

Общепризнанным способом комплектования государственного аппарата являются «система добычи» и «система заслуг». Первый способ заключается в том, что лицо, пришедшее к власти, считает возможным назначить на все ведущие должности своих сторонников. Это нередко проявляется и в российской реальной практике, при использовании «командного метода», когда победивший на выборах президент, губернатор, мэр выводит значительную часть действующих служащих прежней команды «за штат» и набирает новых работников, не забывая при этом членов выборного штаба, людей, способствовавших победе на выборах. При этом их квалификация в области государственных дел не является определяющим фактором. Сравнительный анализ показывает неэффективность такого подхода и значимость других технологий формирования других команд.

В законодательстве и практике многих стран понятие «кадровый резерв» не употребляется. Как правило, работа с кандидатами на гражданскую службу, которая в России ведется на стадии нахождения человека в составе кадрового резерва, в зарубежных странах осуществляется после зачисления гражданина на службу в период прохождения испытательного срока или, в других случаях, в период стажировки. Причем в разных странах длительность испытательного срока, подготовительной службы, стажировки устанавливается различная: от 6 месяцев до 3-х лет. Именно в этот период человек проходит и обучение, и проверку.

Формирование кадрового резерва должно быть направлено, в первую очередь, на включение в него наиболее компетентных и профессионально подготовленных государственных гражданских служащих, которые были бы способны эффективно замещать должности в органах местного самоуправления и исполнительных органах государственной власти, на предприятиях реального сектора экономики. Также в кадровый резерв стоит включать лиц, которые не состоят на государственной гражданской и муниципальной службе, но их профессиональный потенциал может быть эффективно использован в интересах деятельности органов государственной власти и муниципального управления, общества в целом.

В этом направлении необходимо организовать работу по [2]:

- выявлению количественной и качественной потребности в оперативном и стратегическом (перспективном) резерве управленческих кадров во всех сферах управления;
- поиску и выявлению специалистов и руководителей, имеющих соответствующий потенциал для включения в резерв на руководящие должности в исполнительных органах государственной власти, органах муниципального управления;
 - разработке и реализации плана подготовки кадрового резерва на руководящие должности.
- В условиях высокой динамики социального развития, включая не только динамику роста, но и кризисных спадов, в значительной степени возрастают значимость и эффективность использования практики кадрового маневра, процедуры обновления кадров, выдвижения новых кадров для достижения стратегических и тактических целей государственного и муниципального управления, в том числе с целью повышения уровня национальной и региональной безопасности.

Если охарактеризовать современный уровень экономического и социального управления в контексте все более динамично развивающихся регионов, следует отметить позитивные сдвиги, обусловленные повышенными темпами экономического роста, улучшением инвестиционной ситуации в регионах, сокращением доли дотаций из Федерального бюджета, а главное определенными положительными сдвигами в области увеличения регионального коэффициента человеческого потенциала.

Такая динамика обусловлена последовательными шагами по повышению качества государственного управления в регионах и связана прежде всего с мероприятиями административной реформы и реформы местного самоуправления.

С другой стороны, намечается ряд проблем относительно ряда отраслей и территорий, которые отстают в развитии и недостаточно включены в процесс реализации определенных приоритетных федеральных и региональных программ, эффективное выполнение которых предполагает значительное улучшение кадрового состава руководителей и качества регионального управления.

Рассмотрим весьма сложные и приоритетные проблемы в краткосрочной и среднесрочной перспективе [3]:

- депопуляция коренных граждан и, в первую очередь, сельских поселений, которая ведет к заметному снижению процентного соотношения трудовой занятости населения;

- снижение уровня качества образования, резкого увеличения доли функционально неграмотных;
- рост уровня заболеваемости и травматизма граждан в сравнительном анализе с уровнем развитых мировых держав;
 - рост проблем с транспортным обеспечением городов;
- высокий уровень износа техники и оборудования в сельском хозяйстве и коммунальной отрасли;
 - высокий уровень малообеспеченного населения страны;
 - низкие темпы роста малого бизнеса в регионах;
 - не сформовавшийся «средний класс» граждан;
- низкий уровень применения инновационных и наукоемких технологий, используемых в народном хозяйстве регионов;
 - кризисное экономическое, социальное, демографическое положение в некоторых территорий;
 - и ряд других острых проблем.

Данные проблемы не удается полностью или частично решить прежде всего за счет отставания роста качества государственного, муниципального и корпоративного управления и недостаточного числа подготовленных в соответствии с современными требованиями, управленческих кадров.

Проблема повышения уровня профессиональной подготовки участников кадровых резервов наряду с другими причинами осложняется, в том числе, и тем, что упор по-прежнему делается на краткосрочную форму обучения по программам, подготовленным исходя из интересов субъектов кадровой работы, преподавателей и устаревших подходов к организации учебного процесса - обычно путем передачи определенного объема сведений и информации через прочтение лекций в составе смешанных групп и без предварительного изучения потребностей в повышении квалификации самих обучающихся.

Значительно реже применяется обучение действием, управленческий консалтинг, индивидуальное консультирование по проблемным ситуациям и другие инновационные подходы и методы, направленные не только на передачу суммы теоретических знаний или рекомендаций общего характера, но и на формирование практических умений и навыков в конкретной области, по специальным вопросам. Решение этой задачи сводится к организации такого дополнительного профессионального обучения, которое обеспечивало бы динамичное соответствие между уровнем имеющейся профессиональной компетентности резервистов и требованиями к предстоящей управленческой деятельности на вышестоящих должностях [4].

Определение фактических, объективно обусловленных потребностей в повышении квалификации и переподготовке находящихся в кадровом резерве лиц должно противостоять утилитарному принципу — «обучение ради просвещения», противодействовать отрыву обучения от проблем управленческой практики, побуждает творчески подходить к организации учебного процесса, заставляет разнообразить содержание, формы и методы обучения. Рекомендуемый ниже методический подход к определению потребностей в обучении зачисленного в кадровый резерв персонала сводится к определенной последовательности действий со стороны соответствующих субъектов кадровой работы. Всю совокупность необходимых действий можно разложить преимущественно на три стадии.

Руководителям любого уровня государственного управления необходим консультант – профессионал, задачей которого является формулирование актуальных практических рекомендаций для них, а также экспертное заключение по проблемным ситуациям.

Консультанты по отношению к государственным структурам могут быть как внешние, так и внутренние. Как правило, консультирование в органах власти осуществляется с помощью аутсорсинга – привлечения внешних консультантов с целью оказания качественных консультационнометодических услуг, действующих на основе соответствующего договора.

Анализ литературных источников и описанного опыта практической консультативной деятельности позволил определить основные преимущества и недостатки внутренних и внешних консультантов.

В процессе сопровождения профессиональной деятельности государственных служащих высших должностей могут оказываться консультационные услуги как управленческого, охватывая все основные стороны деятельности организации, так и специфического, антикризисного характера, связанные с совершенствованием системы.

Объектами консультирования могут быть [5]:

– во-первых, сопровождение управленческого процесса, научно-практическая помощь в разрешении проблем, связанных как с личностным развитием в процессе обучения в целом, так с учебно-познавательной деятельностью;

- во-вторых, оказание консультационных услуг различным субъектам управления, работающим в органах власти;
 - в-третьих, научно-методическое сопровождение профессиональной деятельности чиновников.

Недопустимы стандартные подходы к отбору кандидатов для подготовки экспертовконсультантов. Консультанты по вопросам развития системы государственного управления причисляются к категории специалистов высшей квалификации, а процесс их подготовки достаточно трудоемок и требует специальных подходов.

Эксперты-консультанты должны быть профессионалами не только в определенной области, у них также должны иметься базовые и специальные компетенции, которые обеспечили бы им возможность эффективного осуществления не только экспертной деятельности, но и работы консультанта, аналитика. Также для экспертов-консультантов важна возможность выступать в качестве разработчиков по широкому кругу взаимосвязанных аспектов и направлений инноваций в образовательном процессе.

Кадровый резерв региональной управленческой элиты должен стать постоянно действующим инкубатором должностных лиц. Соотношение затрат и результатов — обязательный принцип практики управления. Одна из главных установок современной кадровой политики состоит в том, чтобы ясно понимать цели и задачи, а также умело практиковать способы, формы и методы результативного воспроизводства кадрового потенциала управления в виде кадровых резервов и их обучения.

Литература

- 1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 "Послание Президента Федеральному Собранию".
- 2. Дополнительное образование: менеджмент образовательных услуг / под ред. Панфиловой А.П., Бавиной П.А. М.: Проспект, 2018.
- 3. Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (одобрена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29 ноября 2017 г. № 5). РАНХиГС. М., 2017.
- 4. Глазков Е.Б. Совершенствование форм и методов управления кадровым резервом на государственной службе // В сб.: Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития сборник научных статей по материалам 15-ой всероссийской заочной научно-практической конференции. ФГБОУ ВО Воронежский филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2017.
- 5. Дополнительное образование: менеджмент образовательных услуг / под ред. Панфиловой А.П., Бавиной П.А. М.: Проспект, 2018.

НАШИ АВТОРЫ

Арзуманян Андрей Альбертович — доцент кафедры судебной экспертизы и криминалистики ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, доцент. procpravo@yandex.ru

Бондарева Галина Викторовна — доцент кафедры криминалистики и оперативно-разыскной деятельности ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук. 8 863 207-86-17

Болдырева Инна Александровна — профессор кафедры экономической теории и международных экономических отношений Ростовского филиала ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», заведующая кафедрой экономики Новочеркасского инженерно-мелиоративного института ФГБОУВО «Донского государственного аграрного университета», доктор экономических наук, inbold@rambler.ru

Ганичев Игорь Владимирович – доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 263 84 21

Гильяно Анна Александровна — доцент кафедры экономической теории и международных экономических отношений Ростовского филиала ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», кандидат экономических наук, gilyano2015@yandex.ru

Григорянц Сергей Анушаванович — доцент кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, grigorynz@mail.ru

Демидченко Юрий Викторович — доцент кафедры уголовного права Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент, ydemid_76@mail.ru

Джанаев Константин Иванович – магистрант ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения», holymirror@mail.ru

Доронина Ольга Николаевна — доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы ИГСУ ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 499 956-03-30

Дригола Эдуард Владимирович — доцент кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 244-15-43

Жилин Александр Владимирович — магистрант кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», gr_process38@mail.ru

Исик Ляна Владимировна — доцент кафедры государственного, муниципального управления и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат экономических наук, доцент. lyana-isik@yandex.ru

Кагульян Элеонора Альбертовна — магистрант 2 курса Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» 8 863 297-58-72

Канаки Валерия Владимировна — доцент кафедры государственного, муниципального управления и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат экономических наук, доцент. vvkanaki@mail.ru

Карпова Александра Владимировна — преподаватель кафедры специальных дисциплин Волгодонского филиала ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат политических наук, vfrui@mvd.ru

Кица Галина Юрьевна — магистрант кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», qr process38@mail.ru

Клочкова Александра Леонидовна — старший преподаватель кафедры уголовного и уголовноисполнительного права, криминологии ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (PИНХ)», korobko-elena@mail.ru

Коваленкова Ольга Георгиевна — доцент кафедры экономики ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет», кандидат экономических наук, доцент, olmoe@rambler.ru

Коренякина Наталья Николаевна — доцент кафедры "Станции и грузовая работа" ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения», кандидат экономических наук, доцент. natal-ya-korenyakina@yandex.ru

Коруненко Елена Юрьевна — доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук. korobko-elena@mail.ru

Кузина Светлана Ивановна — профессор кафедры политологии и этнополитики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления — филиал, профессор кафедры уголовного права и криминалистики ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет», доктор политических наук, профессор. svivk@yandex.ru

Курочкин Андрей Викторович — заместитель директора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления — филиал, кандидат юридических наук, zam.director@uriu.ranepa.ru

Лосевич Дмитрий Валериевич — аспирант ФГБОУ ВО «Сочинский государственный университет». 9189117640@bk.ru

Любовин Михаил Михайлович — магистрант 3 курса Ростовского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». Michellu@yandex.ru

Ляхов Виктор Павлович — исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области», доктор политических наук, sovet_moro@mail.ru

Максимов Максим Вячеславович — магистрант кафедры политологии и этнополитики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления - филиал. Maximovmax94@mail.ru

Мамонтова Юлия Павловна – доцент кафедры государственного, муниципального управления и экономической безопасности Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), кандидат экономических наук. julya_mamontova@mail.ru

Манджиева Белла Эрдниевна — магистрантка ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», bella-mandzhieva2012@yandex.ru

Мосиенко Владимир Павлович – доцент кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, доцент, mosienko5858@mail.ru

Мосиенко Татьяна Александровна – доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, доцент, kafedra37@bk.ru

Нальгиева Зульфия Бекхановна — магистрант 2 курса, Ростовский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». 8 863 297-58-72

Нектаревская Юлия Борисовна — заведующая кафедрой иностранных языков с курсом латинского языка ФГБОУВО «Ростовский государственный медицинский университет», кандидат политических наук, доцент, foreign_language2013@mail.ru

Непранов Руслан Григорьевич — доцент кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук. gr_process38@mail.ru

Никитина Анна Александровна — доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, annanikitina.1981@mail.ru

Николаев Александр Викторович – заведующий кафедрой судебной экспертизы и криминалистики ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук, доцент. procpravo@yandex.ru

Овакимян Михаил Амиранович — заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления — филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления — филиал, кандидат экономических наук, доцент, ovakimyan-m.a@mail.ru

Островский Владимир Александрович — заместитель главы администрации Ленинского района г. Ростова-на-Дону, магистр политологии. 8 863 240-63-57

Осяк Андрей Николаевич — начальник кафедры административного права ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук. 8 863 207-86-17

Осяк Валентина Владимировна — заместитель начальника кафедры криминалистики и оперативно-разыскной деятельности ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук. 8 863 207-86-17

Павленко Ольга Владимировна — доцент кафедры товароведения и таможенной экспертизы Ростовского филиала ГКОУ ВО «Российская таможенная академия». ovp727@mail.ru

Палиева Оксана Николаевна — доцент кафедры уголовно-процессуального права Ростовский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент, palievaoksana@mail.ru

Паршина Татьяна Владимировна — магистрант 2 курса кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)». gr_process38@mail.ru

Полуянов Виктор Константинович — директор центра международного сотрудничества Южно-Российского института управления — филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления — филиал, кандидат социологических наук, international@uriu.ranepa.ru

Пономарева Ирина Сергеевна — доцент кафедры государственных, муниципальных финансов и финансового инжиниринга Высшей школы бизнеса ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», кандидат экономических наук, hsb@sfedu.ru

Преснухина Юлия Владимировна — студентка 2 курса магистерской программы «Юрист в сфере уголовного судопроизводства» Ростовского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», kononova-yulechka@mail.ru

Радачинский Юрий Николаевич – доцент кафедры теории и истории права и государства ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления – филиал, кандидат юридических наук, доцент, radachinskiy@uriu.ranepa.ru

Риполь-Сарагоси Людмила Геннадьевна — доцент кафедры "Экономика, учет и анализ" ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения», кандидат экономических наук, доцент. ripboris@yandex.ru

Савельева Нелли Александровна — профессор кафедры экономики и менеджмента ФГБОУ ВО «Сочинский государственный университет», доктор экономических наук, профессор, sochi-nelli@yandex.ru

Савон Игорь Витальевич – профессор кафедры государственного, муниципального управления и экономической безопасности Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), доктор экономических наук, профессор. Isavon@mail.ru

Самыгин Петр Сергеевич — профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», доктор социологических наук, доцент, teorii.kafedra@yandex.ru

Селиванова Евгения Сергеевна — доцент кафедры гражданского права ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», кандидат юридических наук. seliv.76@mail.ru

Серегина Елена Владимировна — профессор кафедры уголовного права Ростовского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент, seregina51@mail.ru

Сетраков Александр Николаевич — начальник кафедры специальных дисциплин Волгодонского филиала ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», подполковник полиции. vfrui@mvd.ru

Тованчова Елена Николаевна — научный сотрудник Института междисциплинарных исследований глобальных процессов и глокализации ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»; доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения», кандидат политических наук, доцент. just_ien@mail.ru

Топоров Дмитрий Андреевич — доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук. toporovda@yandex.ru

Узденов Таусолтан Аубекирович – ректор ФГБОУ ВО «Карачаево-Черкесский государственный университет имени У.Д. Алиева», кандидат политических наук, kcsu@mail.ru, 8 (928) -385-09-85

Федоренко Наталия Владимировна — заведующая кафедрой гражданского процесса ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», доктор социологических наук, кандидат юридических наук, профессор. gr_process38@mail.ru

Филатов Сергей Викторович — доцент кафедры Исторических наук и политологии ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат исторических наук. filatovsv@rambler.ru

Хейгетова Светлана Егоровна — доцент кафедры гражданского процесса ФГБОУ «Ростовский государственный экономический университет» (РИНХ)», доцент кафедры гражданского и предпринимательского права ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления — филиал, кандидат юридических наук, доцент. kse2562@mail.ru

Цекеева Тевкя Эрдниевна — доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова», кандидат исторических наук, tsekeevate@vandex.ru.

Шафиева Юлия Николаевна — доцент кафедры экономики ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет», кандидат экономических наук, juliarudaya@mail.ru

Шмелева Татьяна Владимировна — доцент кафедры педагогического и психологопедагогического образования ФГБОУ ВО «Сочинский государственный университет», кандидат экономических наук, доцент, tanya-schmeleva@mail.ru