

ЛОГИСТИКА

УДК 330.4:334.012.64

БАНКОВСКАЯ ЛОГИСТИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2014 г. **А.А. Кизим**

*Кубанский государственный
университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149*

*Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040*

В статье рассматривается банковская деятельность как наиболее сложный вид предпринимательства с ее проблемами и перспективами развития. Одним из ключевых инструментов повышения эффективной деятельности банковских структур, по мнению автора, призвана стать логистизация потоковых процессов в системе банк – банковский продукт (услуга) – субъекты взаимодействия.

Ключевые слова: *банковская логистика, банковский продукт (услуга), потоковые процессы, финансово-кредитная инфраструктура.*

The article examines banking as the most complex form of business with its problems and prospects of development. One of the key tools for increasing the efficiency of the banking institutions, according to the author, is to increase logistics stream processes in the bank - a bank product (service) – the parties of interaction.

Keywords: *banking logistics, banking product (service), stream processes, financial and credit infrastructure.*

Современную рыночную систему невозможно представить без адекватной ей финансово-кредитной инфраструктуры. Управление финансовыми потоками осуществляется на различных уровнях и самыми разными экономическими инструментами. Центральное место в системе финансово-кредитных учреждений занимают банки. Банковская деятельность подвержена многочисленным экономическим рискам и именно поэтому является наиболее сложным с точки зрения регулирования видом предпринимательства. Особенностью развития рынка банковских услуг является обострившаяся конкуренция соответствующих кредитных институтов, снижение доверия населения по отношению ко всей системе и, как следствие, ликвидация ряда банковских структур. Важным инструментом решения такого рода задач призвана стать логистизация банковской деятельности, в основе которой заложен мощный потенциал повышения ее эффективности путем внедрения научных методов регулирования банками различного рода экономических потоков, возникающих в процессе их взаимодействия с субъектами материальной сферы.

Отечественные банки до самого последнего времени практически не использовали инструментарий логистики для регулирования своих потоковых процессов, в том числе из-за отсутствия необходимых научно-практических разработок. Недостаточная проработка специфики применения универсальной концепции логистики в финансово-кредитной сфере российской экономики определяет актуальность выбранной темы.

Целью исследования является разработка на основе теоретико-методических подходов направлений повышения эффективности деятельности банковской сферы с использованием принципов логистики.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить ряд задач, среди которых: проанализировать банковскую деятельность, определить роль логистики в банковской деятельности, рассмотреть зарубежный опыт использования

инновационных экономических инструментов в финансовой сфере, сформировать направления эффективного использования логистики в банковском секторе экономики.

Предметно-объектной областью исследования являются организационно-экономические отношения участников оптимизации логистических активностей в банковской деятельности.

Следует сказать, что логистика является одним из важнейших стратегических инструментов в конкурентной борьбе для многих организаций бизнеса. Большой интерес приобретает экономическая логистика, под которой понимается научно-практическое направление хозяйствования, заключающееся в эффективном управлении материальными и связанными с ним информационными и финансовыми потоками в сфере производства и обращения [1, с. 405]. На микроуровне логистика понимается нами как метод управления материальными потоками, охватывающий сферу снабжения, перемещения, хранения и сбыта в единстве [2]. Главной миссией логистики считается достижение с наименьшими затратами высокой приспособленности субъектов бизнеса к изменяющейся рыночной обстановке, повышение на рынке своей доли и получение преимуществ перед конкурентами.

По мнению ряда авторов [3], банковская логистика представляет собой науку о планировании, контроле и управлении материальными, информационными и финансовыми потоками, соответствующими стратегическим и тактическим целям банка и его взаимоотношениям с хозяйствующими субъектами в процессе основной и вспомогательной деятельности; при этом современное понимание логистики и ее принципов как концепции управления отвечает новым и изменившимся условиям предпринимательской деятельности.

Банковская логистика, как считает Смольникова В.А., – это целый комплекс мероприятий: снабжение банковской системы инвестиционными и кредитными программами, фондовая деятельность банка [4].

Мальшев А.Н. рассматривает банковскую логистику как процесс оптимизации движения денежных потоков клиента с целью эффективного их использования, исходя из его (клиента) потребностей путем построения специальной внутрибанковской организационно-функциональной инфраструктуры [5].

Логистические концепции участвуют во всех операциях банка. Проведенные различные направления деятельности банков с учетом передового американского, европейского и японского опыта дают основания утверждать, что все они могут быть условно дифференцированы на:

- 1) пассивные операции коммерческого банка;
- 2) активные операции коммерческого банка;
- 3) комиссионные операции коммерческого банка [6].

Под пассивными понимаются такие операции банков, в результате которых происходит формирование ресурсов банков. Суть их состоит в привлечении различных видов вкладов, получении кредитов от других банков, эмиссия собственных ценных бумаг, а также проведение иных операций, в результате которых увеличиваются банковские ресурсы.

Мобилизованные денежные средства банка используются для кредитования клиентуры и осуществления своей предпринимательской деятельности. Активные операции направлены на использование образованного денежного фонда с целью привлечения прибыли. Они подразделяются на кредитные и инвестиционные.

Комиссионные операции, по мнению Жукова В.А., выполняются банками по поручению клиентов за определенную плату (комиссию). К таким операциям относятся расчеты, гарантии, торговые сделки, операции с валютой, инкассирование векселей и чеков, прием на хранение ценных бумаг. Посреднические операции, тесно переплетаясь с кредитными, породили такую комплексную форму банковского обслуживания, как факторинг. Факторинг – перепродажа права на взыскание долгов; коммерческие операции по доверенности; услуга, связанная с получением денег за продажу в кредит [7].

Резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что всю совокупность действий любого коммерческого банка по осуществлению активных и пассивных операций можно рассматривать как совокупность логистических мероприятий по регулированию

денежных потоков, основная цель которых заключается в достижении эффективного использования ссудного капитала, в реализации коммерческих интересов самого банка и его клиента.

В современном коммерческом банке финансовый анализ представляет собой не просто элемент финансового управления, а его основу. Финансовое управление немислимо без анализа – будь то традиционное осуществление кредитных операций, проведение платежей, расчетов и хранение денег или относительно новые виды деятельности, например, страхование, лизинг, трастовые, брокерские услуги, другие операции.

Важной особенностью финансового анализа в банках является то, что деятельность последних в большей степени, чем других экономических субъектов, связана с процессами и явлениями, происходящими в той среде, в которой они функционируют. Поэтому проведению финансового анализа в банке должен предшествовать анализ окружающей его финансово-политической, деловой и экономической среды. При этом необходимо учитывать и тенденции, присущие мировой экономики в целом, а не только уровень развития собственного государства.

Суть анализа деловой и финансово-политической среды банка состоит в изучении и оценке уровня планируемых поступлений инвестиций в банковский сектор, оценке доступа банка к существующим инструментам рефинансирования, анализе индикаторов состояния денежно-кредитной сферы.

Использование зарубежного опыта способствует успешному развитию отечественного рынка банковских услуг, предотвращению повторения «ошибок роста», созданию новых банковских продуктов с учетом спецификации банковской деятельности в России, противостоянию возрастающей конкуренции иностранных банков на отечественном рынке банковских услуг.

В научной литературе отмечаются следующие тенденции развития российского рынка банковских услуг [8]:

1) ориентация крупных банков на оказание услуг в процессе кредитно-расчетного обслуживания экспортеров в стратегических отраслях: нефтяная, газовая, производство и переработка металла, переработка леса, химических удобрений; развитие банковских услуг при кредитовании экспортных поставок на срок до 6 месяцев с погашением кредита за счет экспортной выручки от иностранных контрагентов, иногда – за счет поступлений на рублевые счета заемщика. Оказание услуг импортерам становится менее привлекательным ввиду риска дальнейшей ступенчатой девальвации рубля и снижении платежеспособного спроса на импортные товары, ограничение платежных и консультационных услуг;

2) развитие услуг российских банков при работе с экспортными кредитными агентствами зарубежных стран. Еще недавно достижением считалось в целях привлечения ресурсов рядом российских банков открытие кредитных линий сроком на 3 – 4 года от чешского, испанского, словенского, польского агентств, оживленный интерес японских компаний к поставкам оборудования российским металлургическим и нефтяным корпорациям.

Однако не следует думать, что единственным источником получения доходов для банков является предоставление денег в рост – для повышения доходности финансовых учреждений важную роль играет инвестиционная деятельность банков.

Под инвестициями понимается долгосрочное вложение средств в промышленность, сельское хозяйство и другие отрасли экономики внутри страны и за границей в целях получения прибыли [9].

Инвестиционная деятельность банков, как и других инвесторов, по мнению Крылова М.В., имеет основные виды:

- прямое инвестирование;
- портфельное инвестирование;
- ссудное инвестирование;
- валютное инвестирование [10].

Инвестиционная деятельность банков в виде прямого инвестирования представляет собой приобретение реальных производственных активов какой-либо компании для получения контроля над ней.

Инвестиционная деятельность банков в виде портфельного инвестирования представляет собой покупку акций различных компаний и формирование инвестиционного портфеля. Диверсифицированные портфельные инвестиции могут ограничиваться покупкой какой-либо части акций, а могут вести к покупке контрольного пакета акций стабильно работающей компании, приносящей постоянный доход.

Инвестиционная деятельность банков в виде ссудного инвестирования подразумевает основную деятельность банков, то есть предоставление различных кредитов, ссуд и займов компаниям и частным лицам на определенный срок и за определенное вознаграждение.

Инвестиционная деятельность банков в форме валютного инвестирования представляет собой проведение валютных операций в связи с ведением инвестиционной деятельности в первых трех формах.

В банковской сфере применение компьютерных технологий наиболее эффективно.

В настоящее время сложилась трехуровневая система банковских электронных услуг:

- «розничные» банковские электронные услуги;
- оптовые банковские электронные услуги;
- автоматические расчетные палаты.

Огромная роль в совершенствовании управления банковской деятельностью принадлежит системе автоматизации банка. Автоматизация имеет большое значение для следующих видов банковской деятельности:

- разработка и внедрение новых банковских продуктов и услуг (банковские карточки, банкоматы, системы «Банк-Клиент» и проч.);
- создание банковских технологий для выполнения операций (системы связи, программное обеспечение и др.);
- повышение качества банковских продуктов и услуг;
- повышение производительности труда: снижение затрат на единицу банковских продуктов и услуг, уменьшение затрат на одного банковского служащего.

Большинство бизнес-процессов в банках – это процессы, связанные с обработкой информации и активно использующие средства автоматизации [11]. Совокупный объем аутсорсинговых услуг в сегменте банкоматных операций растет с каждым годом.

Аутсорсинг – это передача непрофильных процессов в специализированные организации и сама специализация по узко-профильным направлениям [12].

Выделение процессов и функций ИТ на аутсорсинг должно быть мотивировано не только экономией, но и стремлением получить доступ к передовым технологиям и опыту, повысить качество услуг и эффективность взаимодействия подразделений банка посредством ИТ, привлечь лучшие кадры рынка, внести инновационные элементы в процесс развития основных продуктов.

В настоящее время ИТ-аутсорсинг является самым крупным и быстрорастущим сегментом мирового рынка ИТ-услуг. В Российской Федерации спрос на ИТ-аутсорсинг пока не так велик, и его доля составляет всего около 10% в общем объеме ИТ-услуг. Недостаточная проработанность нормативной базы для аутсорсинга является одним из существенных факторов, сдерживающих его развитие в России.

Процессинговый центр обеспечивает обработку запросов на авторизацию и / или протоколов транзакций, которые фиксируют данные о сделанных с помощью карточек платежах и выдачу наличных, поступающих от эквайеров (или непосредственно из точек обслуживания).

Процессинговый центр – это высокотехнологичная автоматизированная система обработки платежей по банковским картам в сфере электронной коммерции (e-Commerce). Основная задача процессингового центра – предоставить Интернет-магазинам возможность принимать платежи по банковским картам. Кроме того процессинговый центр координирует расчеты между банком-эмитентом карты, банком-эквайером (осуществляющим авторизацию транзакций), торговой точкой и держателем банковской карты [13].

Пластиковая карточка – наиболее дешевое и массовое средство дистанционного доступа к банковским услугам, и трудно найти банк, который обходится в работе с розничными клиентами без использования банковских карточек.

При разработке новой функциональной возможности для работы с карточками сторонних банков было уделено особое внимание безопасности решения, которая обеспечивается следующими возможностями и ограничениями [14]:

- для выполнения платежной операции с карточкой не требуется вводить PIN-код;

- для разных валют и групп клиентов можно настроить лимиты платежных операций за один день, за одну операцию, за месяц и на сумму проведенных операций;

- лимиты могут быть указаны отдельно для операций списания со счета или карточки текущего банка и отдельно для списания с карточки другого банка; таким образом можно ограничить размер платежных операций с карточек сторонних банков, не затрагивая при этом установленные лимиты для счетов и карточек текущего банка;

- для самостоятельного подключения карточки другого банка клиент должен создать заявление на подключение карточки и подтвердить заявление одним из перечисленных выше аналогов подписи или обратиться непосредственно в отделение банка и предъявить банковскую карточку и документ, удостоверяющий личность.

Управление рисками – важная и неотъемлемая часть стратегии любого банка. Центральным моментом в процессе управления банковскими рисками является выделение центров ответственности, каждый из которых выполняет определенную роль в данном процессе. По мнению Ковалева П.П., целесообразно выделять три типа центров ответственности: коллегиальные органы, управление риск-менеджментом, структурные подразделения. Их деятельность рассматривается (рис.1) в следующих аспектах: участие в процессе управления, функционирование нормативной базы, уровень управленческих решений [15].

Для многих банков система интернет-банкинга – реальный инструмент снижения издержек на обслуживание клиентов и средство повышения их лояльности. Удобство, надежность и доступность этой услуги являются для клиентов банка важными факторами. В этих условиях защита системы – серьезная бизнес-задача [16].

Типичная проблема при платеже в сети Интернет – попытка перехвата данных во время осуществления транзакции или похищение информации из существующей базы данных. Поскольку взломать процессинговые центры достаточно сложно, а многие интернет-магазины уже не используют свои локальные системы обработки платежей (именно они в основном и становятся жертвами хакеров), то у интернет-мошенников остается не так уж и много вариантов для кражи данных держателей карточек. Наиболее распространенный вариант мошенничества, с которым сталкивается пользователь, по мнению Экслера А.Д., – это попытка перенаправить его на фишинговую страницу для совершения платежа (подложный сайт, создаваемый как копия легитимного и полностью находящийся под контролем злоумышленников). Они «заманивают» туда пользователей, используя вирусы, уязвимости в Internet Explorer (в этом браузере их больше всего), фишинговые ссылки в почтовом и ICQ-спаме, а также рассылки с помощью социальных сетей. Выглядеть при этом такая страница будет почти как настоящая, без особых отличий от платежной системы или интернет-магазина [17].

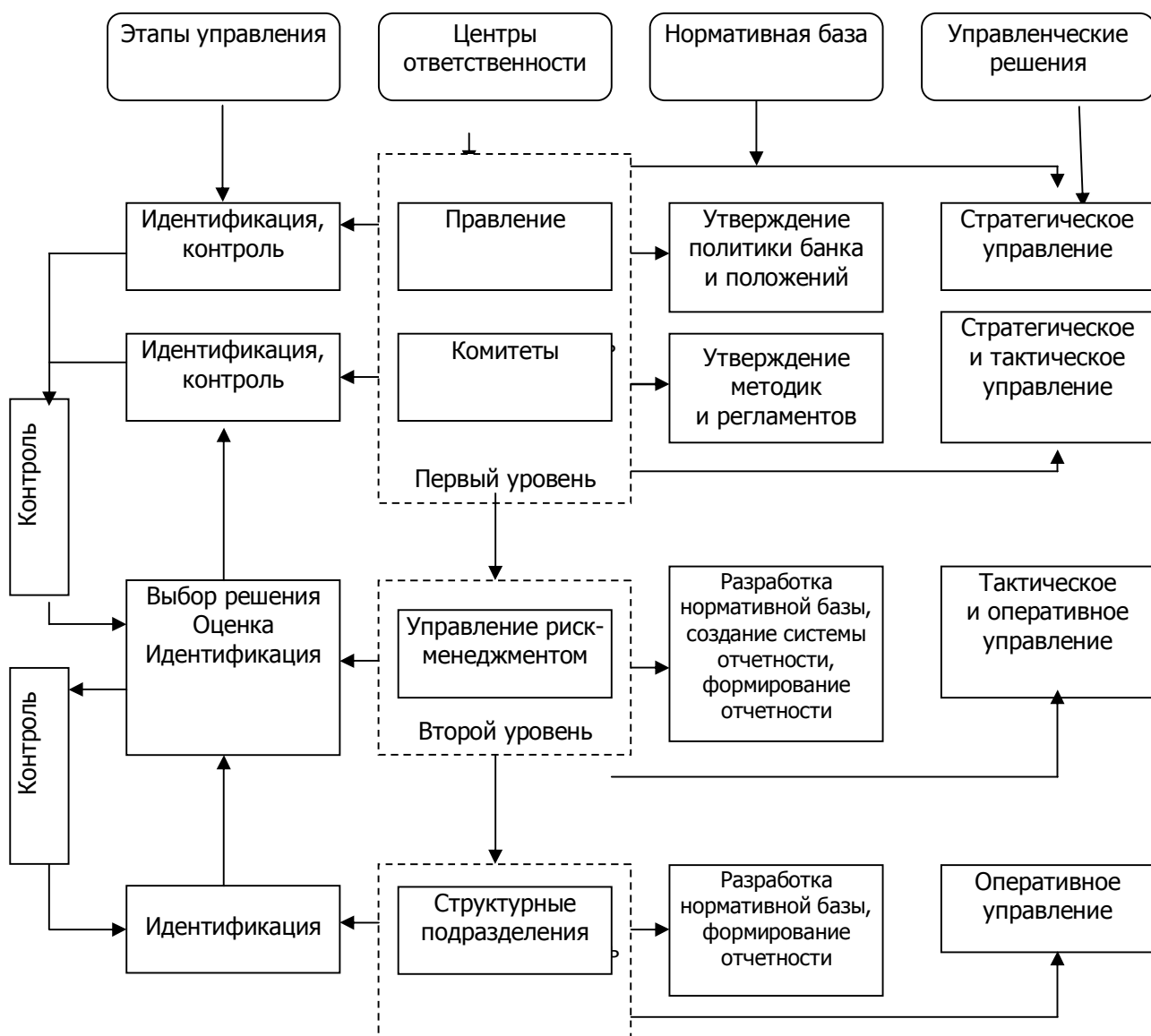


Рисунок 1. Система управления банковскими рисками

Мировой практике известны две основные модели построения кредитно-банковских систем: сегментированная (американская) и универсальная (германская). Основные отличия данных моделей заключаются в степени универсализации и специализации кредитных институтов, формах и источниках финансирования реального сектора, уровнях диверсификации инвестиционных портфелей банков и предприятий [18].

Например, в американской модели риски в максимальной степени разделены на коммерческие и инвестиционные и диверсифицированы посредством ряда уровней страхования: система финансирования предприятий через выпуск ценных бумаг и механизм фондового рынка, кредитование специализированных инвестиционных банковских и небанковских институтов. В германской модели контроль рисков обеспечивается универсальными коммерческими банками, являющимися одновременно основными кредиторами реального сектора и главными субъектами финансового рынка. Российские коммерческие банки не достигли еще уровня проведения активных операций с зарубежными банками, но чтобы повысить уровень использования активных операций коммерческих банков, России можно использовать опыт

зарубежных стран, но при этом извлекать из него только самое позитивное, то, что применимо к нашим условиям.

Как свидетельствует мировой опыт, залог является одним из наиболее надежных способов обеспечения кредитных обязательств. Предметом залога может быть любое имущество, принадлежащее залогодержателю на праве собственности: дома, строения, земельные участки, автотранспортные средства, а также ценные бумаги, депозиты в банке; особый его вид – залог товаров в обороте и переработке, а также возможен и залог имущественных прав.

В мировой практике одной из распространенных форм банковского кредита под залог ценных бумаг является ломбардный кредит, т.е. кредит в твердой фиксированной сумме, предоставляемый банком-кредитором заемщику под залог имущества или имущественных прав. Широко применяется ломбардный кредит под залог ценных бумаг; необходимость в нем возникает вследствие потребности в кредитных ресурсах и нежелания заемщиков продавать находящиеся у них ценные бумаги [19].

В российской практике пока отсутствует необходимое экономико-правовое поле для активного развития кредитных операций под залог ценных бумаг, но получило широкое распространение подписание на акции промышленных компаний и банков. При этом банки выступают в роли брокеров по продаже акций и одновременно предоставляют части потенциальных подписчиков кредит под залог покупаемых акций.

Российская экономика в XXI веке предполагает обязательное преодоление экономического кризиса, в котором страна находилась в 1990-е годы, а также мирового финансового кризиса 2008-2010 гг. Обязательными условиями выхода из кризиса является реструктуризация народно-хозяйственного комплекса. Важным инструментом решения поставленных задач, по мнению многих ученых - экономистов, призвана стать логистизация всех процессов, в основе которых заложен потенциал повышения эффективности путем внедрения научных методов регулирования различного рода потоков (материальных, финансовых, информационных).

Логистизация экономических потоков – сложный и комплексный организационно-технический и экономико-правовой процесс.

Совокупность действий любого коммерческого банка по осуществлению активных и пассивных операций можно рассматривать как совокупность логистических мероприятий по регулированию денежных потоков, основная цель которых заключается в достижении эффективного использования капитала, в реализации коммерческих интересов самого банка, его клиентов, при обязательном соблюдении интересов государства и общества.

Итак, в статье нами были рассмотрены теоретические основы банковской логистики, дана дефиниция банковской логистики, выявлены логистические концепции в операциях банка, что в конечном итоге дает возможность понять сущность и направления использования логистики в банковской деятельности; сформированы направления эффективного использования логистики в банковском секторе экономики, в основе которого предполагается влияние логистики на уменьшение издержек и эффективного использования капитала банковской деятельности; проведен анализ субъектов банковской деятельности, характерной черной которого выступают активные и пассивные операции коммерческого банка. Также была определена роль логистики в банковской деятельности как инновационного инструмента, оптимизирующего материальные и финансовые потоки в банковской деятельности, и рассмотрен зарубежный опыт с использованием инновационных экономических инструментов в финансовой сфере, что дает возможность применять этот опыт на национальном рынке.

Принципы логистика в банковской сфере, будучи одним из важнейших звеньев экономики, являются ключевым элементом при снижении издержек. От состояния банковской логистики существенным образом зависит защищенность и устойчивость банковской деятельности. Бесперебойное и эффективное функционирование банковской логистики в целом напрямую зависит от состояния банковской системы страны, от ее устойчивости и надежности. Без такой системы невозможно успешно

осуществлять экономическую деятельность банка, управлять рисками, реализовывать инвестиционную деятельность и многое другое.

Таким образом, развитие логистики в банковском секторе российской экономики – объективно необходимый шаг, направленный на максимальную адаптацию современным тенденциям развития мирового хозяйства, без которого формирование развитой конкурентоспособной банковской системы страны и ее эффективная интеграция в мировую финансовую систему не представляются возможными.

Литература

1. Тулембаева А.Н. Банковский маркетинг. Завоевание рынка: Учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. Алматы: Триумф «Т», 2009.
2. Кизим А.А. Основы предпринимательской логистики: Учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. Краснодар, 2007.
3. Кизим А.А., Загурский К.В. Роль банковской логистики в снижении операционных издержек // Сборник научных статей докторов наук и докторантов «Инновации в логистике» / отв. ред. А.Г. Бутрин. Челябинск. Изд-во ЮУрГУ, 2010.
4. Смольников В.А. Особенности применения логистики в сфере банковских услуг // Дис. ... к.э.н., СПб., 2001.
5. Малышев А.Н. Банковская логистика финансового менеджмента клиента // URL: www.finmanages.ru
6. Сущиц Я. Операции банков в развитых странах // URL: www.ecsocman.ru
7. Жуков В.А. Операции банка // URL: www.foodr.ru
8. Кулеш И.Н. Тенденции развития рынка банковских услуг России // Вестник СевКавГТУ, Серия «Экономика». 2008. №2(13).
9. Бондаренко П.Р. Инвестиционная деятельность банков // URL: www.bibliotekar.ru
10. Крылов М.В. Инвестиционная деятельность банков // URL: www.finic.ru
11. Цепков Г. IT-аутсорсинг в банках // URL: www.int-bank.ru
12. Смородинов О. ISO и аутсорсинг в сегменте банкоматных услуг // URL: www.int-bank.ru
13. Веселов Д. Как защитить процессинговый центр банка // URL: www.areon.ua
14. Мирошников Д., Красникова В. Пластиковая карточка банка как инструмент развития продаж // URL: www.int-bank
15. Ковалев П.П. Некоторые аспекты управления рисками // URL: www.mbka.ru
16. Иванов В. Защита систем интернет-банкинга // URL: www.int-bank.ru
17. Экслер А.Д. Безопасность в сети // URL: [www.http://prostobank.ua](http://prostobank.ua)
18. Игонина Л. Зарубежный опыт инвестиционной деятельности банков // URL: www.onby.ru
19. Губанов М. Зарубежный опыт деятельности коммерческих банков в области активных операций и перспективы использования его в России // URL: www.erudition.ru

УДК 330.4:334.012.64

ФИНАНСОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

© 2014 г. А.А. Кизим, В.В. Жабин

Кубанский государственный университет *Kuban State University*
350040, г. Краснодар, *149, Stavropolskaya st.,*
ул. Ставропольская, 149 *Krasnodar, 350040*

Своевременное и полноценное финансирование инфраструктурного сектора выступает неотъемлемым условием эффективного развития экономической системы государства. В статье охарактеризованы основные механизмы финансирования инфраструктурных проектов и финансового сопровождения субъектов инфраструктуры. Предложены перспективные схемы государственно-частного партнерства в финансовом секторе при инвестировании инфраструктурных и мегапроектов.

Ключевые слова: *инфраструктура, финансовая инфраструктура, финансовый потенциал, государственно-частное партнерство.*

Timely and full-scale financing of the infrastructure sector is essential for the effective development of the economic system of the state. The article characterizes the basic mechanisms for financing infrastructure projects and financial support for entities of infrastructure; offers prospective scheme of public-private partnership in the financial sector when investing in infrastructure and megaprojects.

Keywords: *infrastructure, financial infrastructure, financial potential, public-private partnership.*

Модернизация и расширение инфраструктуры стран и регионов, обусловленные объективными процессами развития общества, повышением и дифференциацией объемов промышленного производства, усилением международного сотрудничества и интернационализации бизнеса, формируют основу для успешного развития любого государства. Растущие потребности общества в энергетических ресурсах, потребности быстрого и оптимального перемещения населения и грузов по стране и миру, необходимость доступа к водным ресурсам и своевременной утилизации отходов, обеспечение высокоскоростных, надежных и безопасных каналов связи, а также потребности в медицинском обслуживании, образовании и безопасности выдвигают новые требования и задачи развития элементов инфраструктуры. Проектирование и создание инфраструктурных объектов является одной из ключевых обязанностей государства и входит в приоритетные направления государственной политики.

Высокий уровень значимости для государства и общества в целом обусловлен сущностью и спецификой элементов инфраструктуры. Для такой страны как Россия особенно важен учет регионального фактора при построении инфраструктуры, что предопределяется огромной территорией, крайне неоднородными условиями доступа и обеспеченности ресурсами, существенными различиями в природных, экономических, социальных и прочих условиях хозяйствования. Пользователями одного и того же объекта инфраструктуры становятся одновременно различные социальные и бизнес группы, кроме того зачастую один элемент не может существовать без другого, что предполагает необходимость консолидации отраслевых и региональных планов по созданию, развитию и последующей эксплуатации инфраструктурных объектов на уровне государства.

По мнению ряда ученых, российские реалии требуют совершенствования процедур стратегического менеджмента в области инфраструктурного обустройства регионов. В материалах исследования роли стратегического менеджмента в развитии инновационной инфраструктуры региона отмечается, что «без осмысления роли и

места, учета своеобразия регионов, уровня развития инновационной экономики в регионе, дифференциации производства, учета проблем, связанных с развитием инновационной инфраструктуры, состоянием менеджмента, невозможно реализовать концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [1].

Недостаточное внимание в российской практике со стороны государственных органов к модернизации и повышению эффективности элементов инфраструктуры, привело на сегодняшний день к необходимости практически одновременного инвестирования огромного объема финансовых ресурсов в большое количество инфраструктурных проектов [2]. Финансирование таких проектов только за счет бюджетных средств трудно осуществлять (реализовать) как по причине их недостаточности, так и ввиду институциональных затруднений, как на уровне регионов, так и на уровне страны в целом. Таким образом, финансовое сопровождение развития инфраструктуры, построение эффективных схем капитальных вложений, обеспечение быстрых и эффективных схем расчетов, вопросы взаимодействия власти и бизнеса в этой области не теряют своей актуальности.

Финансовая система, ее объем и инфраструктура характеризуют финансовый потенциал хозяйственной системы, что, в свою очередь, определяет возможности финансирования инфраструктурного комплекса. К институтам финансово-инвестиционной инфраструктуры традиционно относятся:

- коммерческие банки: универсальные; специализированные (инвестиционные, инновационные, ипотечные и др.);
- кредитно-финансовые институты небанковского типа: кредитные союзы, кредитные товарищества, кредитные кооперативы, общества взаимного кредита, страховые общества, финансовые компании, негосударственные пенсионные фонды;
- инвестиционные институты (инвестиционные компании и фонды, фондовые биржи, финансовые брокеры, дилеры, инвестиционные консультанты и др.) [3].

Финансовая система на любом уровне экономики представляет собой совокупность ключевых ее звеньев и взаимосвязей между ними. С этой точки зрения, финансовый потенциал и инфраструктура хозяйственной системы не могут быть рассмотрены только лишь с позиций централизованных или децентрализованных финансов. В общем смысле, финансовый потенциал включает в себя следующие субпотенциалы: бюджетный, финансово-кредитной сферы, населения (домашних хозяйств), предприятий и организаций. При этом следует отметить, что формирование того или иного субпотенциала во многом зависит от других, что объясняется наличием сложных взаимосвязей внутри финансовой системы. Так, временно свободные финансовые средства домашних хозяйств чаще всего инвестируются в финансово-кредитный сектор и трансформируются в активы финансово-кредитных институтов. Подобным образом могут быть использованы и финансовые ресурсы предприятий и организаций. Кроме того, внутри самого финансово-кредитного сектора формируется огромный объем встречных требований и обязательств между финансовыми организациями. Следовательно, в финансовой системе возникает сложная структура встречных финансовых потоков, которые, по сути, не формируют финансовый потенциал, а лишь перераспределяются внутри финансовой системы.

Наиболее важные показатели, дающие общее представление о состоянии развития финансовой системы, следующие: абсолютные показатели объема активов финансовых институтов, показатели структуры и срочности активов, объем взаимных требований между секторами финансовой системы, показатели соотношения с макроэкономическими показателями развития. Наряду с этим необходимо разделение данных показателей при характеристике банковской и небанковской сфер, а также выделение показателей, характеризующих финансовую архитектуру. Под финансовой архитектурой понимают «исторически сложившееся соотношение спроса на финансовые услуги и уровня развития финансового рынка, под которым подразумеваются находящиеся в системной взаимосвязи следующие его составляющие: финансовая инфраструктура (биржи, регистраторы, депозитарии, клиринговые и расчетные организации), операторы рынка (банки, брокеры, дилеры, управляющие компании, страховые агенты), институциональные инвесторы (паевые,

инвестиционные и негосударственные пенсионные фонды), финансовые инструменты (акции, облигации, паи, векселя и т. д.) и их эмитенты, а также государственные регулирующие органы и саморегулируемые организации участников финансового рынка» [4, с. 46-49].

Особенности сложившейся финансовой архитектуры, в сущности, отражают то, насколько финансовая система способна удовлетворять потребности реального сектора в финансировании его деятельности. Преобладание тех или иных финансовых институтов обуславливает превалирование свойственных им методов инвестирования и использования финансовых инструментов в хозяйственной системе. Таким образом, финансовый потенциал хозяйственной системы можно оценить согласно следующей схеме (рис.1).

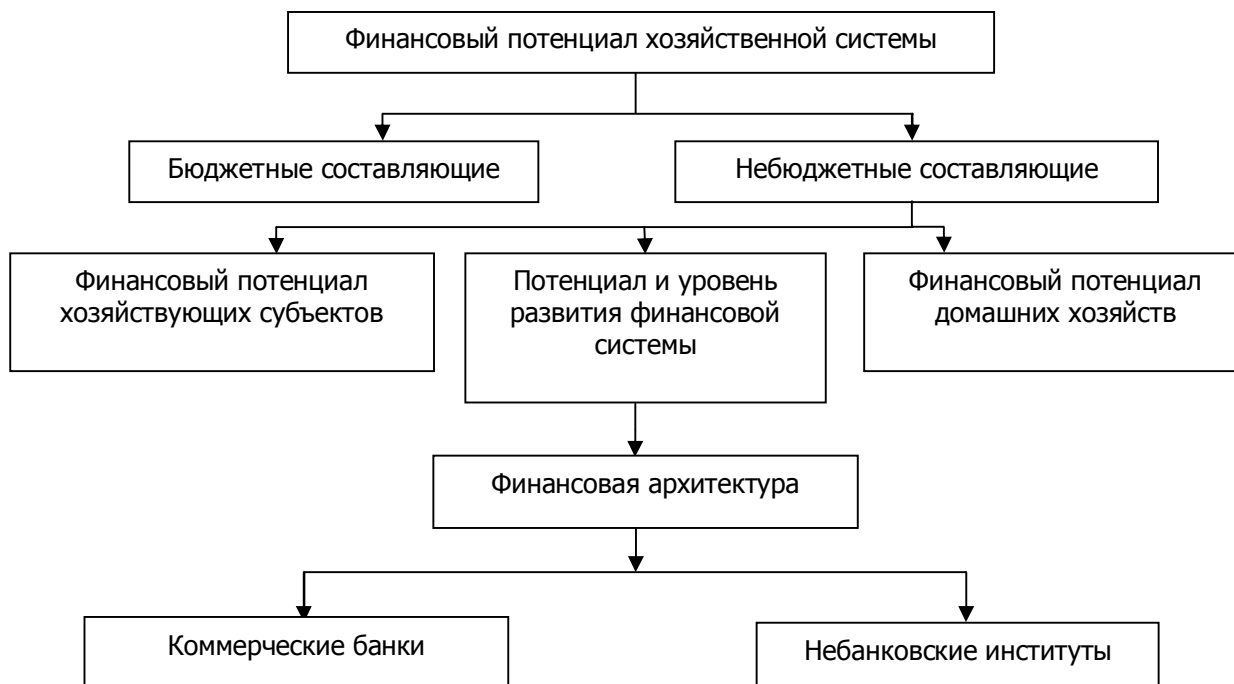


Рис.1. Структура финансового потенциала хозяйственной системы [5]

Проецируя данную схему на региональный уровень, с одной стороны, активы региональных финансовых организаций представляют собой потенциальные источники финансирования, которые могут быть размещены как внутри хозяйственной системы, так и вне ее. С другой стороны, финансовые посредники как объект инвестиций могут привлекать финансовые ресурсы как внутренних для системы, так и внешних экономических агентов. И в этом случае финансово-посреднический сектор выступает в качестве канала для получения внешних инвестиций, направленных на реализацию имеющегося инвестиционного потенциала, в том числе и в инфраструктурном секторе [5].

По нашему мнению, необходимость развития региональных финансовых систем в России связана с развитием инфраструктуры финансового рынка. Во многом регионы России имеют разную тенденцию развития и пути совершенствования финансового рынка, исходя из этого фактора, могут быть дифференцируемы. На развитие инфраструктуры финансового рынка регионов, наряду с проводимой в стране денежно-кредитной политикой, значительное влияние оказывают такие факторы, как социально-экономическое положение, процесс формирования и использования местного бюджета, в том числе и выбор конкретных финансовых инструментов управления бюджетным процессом, а также органы муниципальной власти [6].

Современные проблемы становления финансовой инфраструктуры являются достаточными для того, чтобы сдерживать развитие инфраструктуры, так как охватывают значительную долю рынка. В последнее время был предпринят ряд мер,

которые призваны сделать инфраструктуру более эффективной. Первыми шагами стали законы о центральном депозитарии и клиринге, которые призваны создать единое депозитарно-клиринговое пространство в России. Одной из мер по повышению эффективности инфраструктуры стало слияние ММВБ и РТС в одну торговую площадку. До этого в России, по сути, существовали две структуры, и конкуренция происходила между ними. После слияния конкуренция перешла на международную арену.

В настоящее время финансовая структура регионов России существенно дифференцирована как по уровню обеспеченности финансовыми ресурсами, так и уровню доступа к источникам финансирования. В Краснодарском крае мы можем отметить достаточно высокий уровень развития финансовой системы по сравнению с другими регионами. Так, по состоянию на начало 2013 года на территории края функционировало 15 самостоятельных региональных кредитных учреждений, 1 филиал регионального банка, 68 иннорегиональных филиалов, 11 отделений Сбербанка. Страховой и инвестиционный сектор в большей степени представлены филиалами федеральных финансовых организаций, так, в страховом секторе функционирует 94 филиала на территории края и 22 негосударственных пенсионных фонда. Объем пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов, собранных на территории края, по состоянию на 01.05.2012 года составил 195 млн. рублей. Среди регионов Южного федерального округа на долю края приходится почти половина (44%) банковских активов. В Краснодарском крае выдано почти половина (48,2%) от всех ссуд, предоставленных заемщикам Южного федерального округа [7]. Объемные показатели характеризуются увеличением кредитного портфеля банковского сектора на 19,1% с 523 443 млн. рублей до 623 429 млн. рублей, а объем привлеченных кредитов в экономику края увеличился на 4,4% (рис. 2).

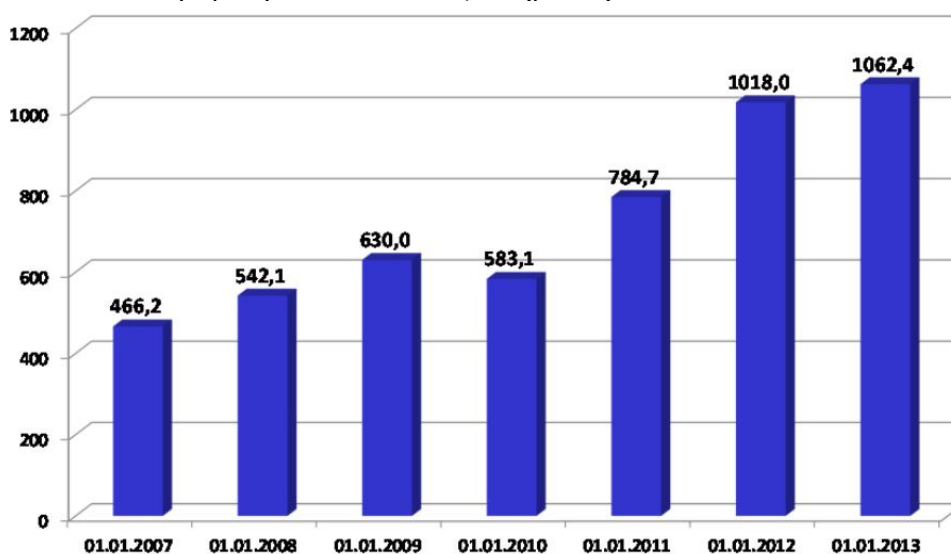


Рис. 2. Объем привлеченных кредитов в экономику Краснодарского края за 2007-2013 гг. [7]

Банковский сектор продолжает играть доминирующую роль в финансировании экономики края, небанковский же сектор располагает существенно меньшими активами, что характерно для России в целом.

По нашему мнению, для формирования целостного представления о возможностях финансовой системы Краснодарского края по финансированию развития инфраструктуры необходимо рассмотреть ключевые потребности в реализации инфраструктурных проектов. Согласно программы социально-экономического развития Краснодарского края на 2013 – 2017 годы в инфраструктурном секторе только на развитие транспортной инфраструктуры будет выделено 120 млрд. руб., которые пойдут на строительство и реконструкцию дорог и портового хозяйства. При этом также планируется реализация крупных проектов по развитию газовой и электроэнергетической инфраструктуры.

Объем финансирования строительства олимпийских объектов и создания в Сочи необходимой инфраструктуры составил 1,526 триллиона рублей, из них на государственную компанию "Олимпстрой" пришлось 174,9 миллиарда рублей, частных инвесторов – 1,005 триллиона рублей, администрацию Краснодарского края и Сочи – 109 миллиардов рублей, на федеральные органы власти – 237 миллиардов рублей. Крупнейшие в этой области проекты, которые уже реализуются или будут реализованы в ближайшее время, приведены в таблице 1.

Таблица 1 – Инфраструктурные проекты Краснодарского края (по данным РА Эксперт (<http://expert.ru/ratings/50-krupnejshih-investitsionnyih-proektov-yufo>))

Проект	Компания	Стоимость, млн.долл.
Строительство автомобильной и железной дорог Адлер—горно-климатический курорт «Альпика-Сервис». Пропускная способность по железной дороге составит до 8,5 тысячи человек в час, по автомобильной — до 11,5 тысячи человек в час.	ОАО «РЖД»	8 200,99
Коренная реконструкция нефтеперерабатывающего завода мощностью 12 млн тонн в год в Туапсинском районе.	ОАО «Роснефть»	7 729,11
Строительство в Тамани зернового терминала мощностью до 5 млн. тонн. Проект по развитию морского торгового порта Тамань предполагает строительство более 10 терминалов с общим грузооборотом порядка 90 млн. тонн в год.	ГК «Базовый Элемент»	4 720,86
Горнолыжный курорт «Роза Хутор». Создание уникального круглогодичного спортивно-туристического комплекса, построенного на уровне современных мировых стандартов, сочетающего возможности горнолыжного спорта и приморского отдыха.	ООО «Компания по девелопменту горнолыжного курорта "Роза Хутор"»	1 824,78
Строительство дублёра Курортного проспекта в Сочи протяжённостью 5,7 км.	ООО «Тоннельный отряд №44»	931,1
Строительство в Темрюкском районе перегрузочного комплекса по перевалке нефти, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов объёмом 10,5 млн. тонн.	Конфиденциально	898,16
Строительство и модернизация систем водоснабжения и водоотведения муниципального образования город-курорт Сочи.	ОАО «Евразийский», филиал «СочиВодоканал», «Югводоканал»	834,02
Строительство парогазовой электростанции «Кубань» мощностью порядка 450 МВт в Гулькевичском районе.	Конфиденциально	820,9

Исходя из данных приведенных в таблице, можно сделать вывод, что общий объем инвестирования только в крупнейшие проекты составляет более 800 млрд. руб., что существенно превосходит возможности как регионального финансового сектора, так и возможности бюджетного финансирования. Следовательно, очень важно, чтобы финансовые организации Краснодарского края могли обеспечивать канал для получения внешних инвестиций, эффективное взаимодействие с федеральными институтами развития и крупными внешними инвесторами.

На сегодняшний день теория и практика разработки и реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о высокой эффективности применения

различных схем государственно-частного партнерства (ГЧП) в вопросах финансирования проектов. Сущность данных схем сводится к последовательному участию государственных органов исполнительной власти и представителей частного бизнеса на различных этапах выполнения инфраструктурных проектов: строительство, девелопмент, владение, использование, аренда, лизинг, передача. Интерес российских и зарубежных инвесторов к инфраструктурным проектам обусловлен возможностями инвестировать огромные объемы финансовых ресурсов на продолжительный период в реальные объекты и получать гарантированный, стабильный доход на протяжении ряда лет [8]. Наряду с уже существующими эффективными методами ГЧП, по нашему мнению, существует высокий потенциал партнерства с использованием инструментов финансового сектора. Банковский сектор России на протяжении последних лет активно включился в финансирование инфраструктурных проектов на условиях ГЧП. Среди таких проектов можно выделить: строительство Западного скоростного Диаметра (инвесторы ОАО «Газпромбанк», ВТБ Капитал, Внешэкономбанк; объем финансирования 120 млрд. руб.), комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и Ростовской области (ОАО «Евразийский», Внешэкономбанк, объем финансирования 37,1 млрд. руб.) и др.

Для реализации стратегических целей развития российской экономики, по нашему мнению, необходимо активизировать деятельность небанковских финансовых организаций в этой сфере. Нами предлагается системный подход к осуществлению государственных вложений в инвестиционные фонды. Сущность данного подхода заключается в построении системы взаимосвязанных фондов, позволяющих объединить в единой цепочке различные этапы инвестирования крупных (мега) инфраструктурных проектов. Реализуемые инфраструктурные проекты на начальном этапе инвестируются фондами прямых инвестиций на правах участия в уставном капитале. При успешном развитии проекта фонд прямых инвестиций держит проект до его стабилизации на рынке и в последующем продает свои права на биржевом или внебиржевом рынке прочим участникам проекта, сторонним организациям или другим инвестиционным фондам, например, отраслевым фондам, фондам акций, облигаций и др. Участие государства подразумевается только на этапе формирования фонда прямых инвестиций, при этом уже на этих этапах целесообразно привлечение прочих квалифицированных инвесторов как внутри страны, так и внешних. Таким образом, предлагаемую систему инвестирования можно представить в следующем виде (рис. 3).

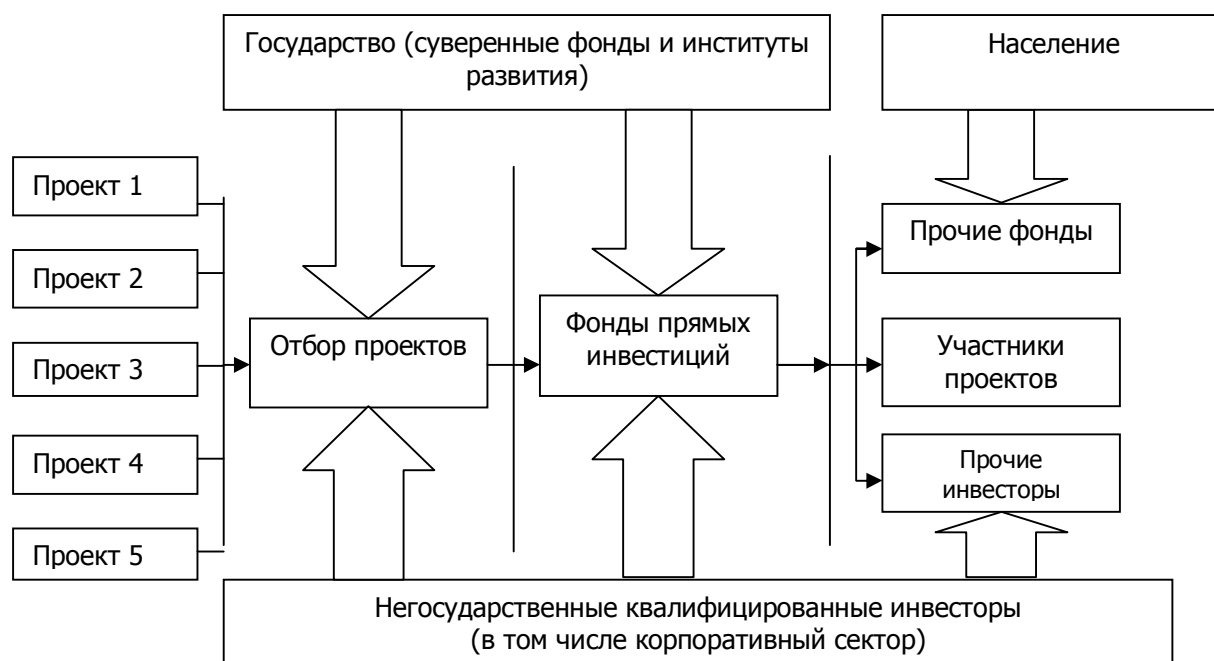


Рис. 3. Система государственного участия в инвестиционных фондах (составлено авторами).

Важнейшим условием успешности функционирования данной системы являются ограничения по выходу из фондов и их трансформация на начальных этапах, а также ограничение биржевого оборота паев. Следует отметить, что отбор проектов осуществляется в первую очередь органами государственной исполнительной власти, чтобы совокупность проектов соответствовала планам и задачам стратегического развития страны или региона. Далее, путем публичного представления отобранных проектов производится отбор негосударственных квалифицированных инвесторов. Для определения видов фондов, подходящих для государственных вложений, нами предлагается их структурирование по критерию долгосрочности осуществляемых инвестиций и соответствия стратегическим целям развития, а также на основе критерия квалификации инвестора (рис. 4).



Рис. 4. Виды фондов коллективного инвестирования (составлено авторами).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах говорится о возможности в ближайшем будущем использования средств Резервного фонда на финансирование инфраструктурных проектов, что подчеркивает актуальность предложенной схемы инвестирования [9]. Фактически закон «Об инвестиционных фондах» позволяет весь сегмент закрытых фондов отнести к средне- и долгосрочным объектам инвестирования, но специфика отдельных видов фондов не предполагает долгосрочности их инвестиций.

Очевидно, что государство выступает как квалифицированный инвестор и функционирует в профессиональном сегменте. Но, по нашему мнению, средства суверенных фондов и институтов развития не могут быть размещены в любом из типов фондов данного сегмента в виду их специфики. В соответствии с основными стратегическими приоритетами экономического развития страны государство должно ориентироваться на долгосрочные инструменты инвестирования, которые должны

позволить осуществлять стимулирование ключевых отраслей и создать финансовую основу для реализации инфраструктурной политики. Так, кредитные фонды, фонды товарного рынка, хедж-фонды, девелоперские и рентные фонды недвижимости не возможно четко отнести к долгосрочным, поскольку данный критерий во многом зависит от стратегии управляющей компании.

Таким образом, из профессионального сегмента целесообразно выделить следующие фонды: венчурные и фонды прямых инвестиций, ипотечные фонды и строительные фонды недвижимости, которые могут выступать в качестве объекта инвестиции при использовании ресурсов суверенных фондов и институтов развития.

Предложенная в работе система инвестирования во взаимосвязанные фонды, по нашему мнению, может быть использована как одно из направлений размещения средств негосударственных пенсионных фондов (НПФ). Обычно инфраструктурные фонды имеют форму фонда частных акций, что может вызывать конфликт интересов, поскольку при такой форме организации фонда НПФ ориентированы на долгосрочный период вложений, а прочие инвесторы ориентированы на более короткий период инвестирования. Это противоречие можно устранить путем прямого участия НПФ в фондах прямых инвестиций.

Наряду с рассмотренными аспектами развития механизмов финансового обеспечения инфраструктурных преобразований необходимо соответствующее развитие и самой финансовой инфраструктуры, в том числе бирж, регистраторов и депозитариев, клиринговых и расчетных организаций, которые призваны обеспечить эффективное функционирование и взаимодействие внутри финансовой системы. Особое внимание необходимо уделить развитию механизмов проведения расчетов как на уровне корпоративного сектора и государства, так и на уровне физических лиц. Например, согласно «Концепции развития банковской инфраструктуры Краснодарского края к XXII Олимпийским зимним играм 2014 года в городе Сочи» в числе ключевых задач определены: обеспечение бесперебойного функционирования систем расчетов с помощью пластиковых карт ведущих платежных систем VISA и MasterCard, платежной системы Банка России на региональном уровне [10].

Следует отметить, что уровень развития сети банкоматов и POS-терминалов в разрезе административно-территориальных образований Краснодарского края неравномерен. Плановые показатели кредитных организаций по увеличению количества банкоматов и POS-терминалов к 2014 году в рамках концепции, а также сравнительная характеристика обеспеченности ими на 1 млн. человек представлены в таблице 2.

Таблица 2. Динамика показателей кредитных организаций по увеличению банкоматов и POS-терминалов к 2014 г.

Место проведения Олимпиады	Количество на 01.01.2010, шт. банкоматы/ POS-терминалы		Количество на 01.01.2012, шт. банкоматы/ POS-терминалы		Количество на 01.01.2014 (план), шт. банкоматы/ POS-терминалы	
	X	X	X	X	X	X
Сочи	X	X	617	1995	1 180	4 001
Ванкувер	2 000	19 000	X	X	X	X
Обеспеченность, 1 млн. человек.	500	4 750	411	1 330	737	2 500

Учитывая плановые показатели развития розничной инфраструктуры и объем туристического потока, показатель обеспеченности банкоматами и POS-терминалами олимпийского Сочи составит 737 единиц и 2500 единиц на 1 млн. человек соответственно. Таким образом, планируемые показатели олимпийского Сочи в сравнении с показателями Ванкувера выше по банкоматам на 237 единиц на 1 млн. человек при одновременном отставании POS-терминалов на 2 250 единиц на 1 млн. человек.

Подводя итог, можно отметить, что система инвестирования во взаимосвязанные фонды при условии адекватного развития финансовой инфраструктуры может быть использована как одно из направлений размещения средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, воспользовавшихся правом выбора управляющей компании. Участие государства в финансировании приоритетных инфраструктурных проектов через систему инвестиционных фондов, на наш взгляд, создаст условия для повышения доверия внутренних и внешних инвесторов к финансовому сектору, тем самым стимулируя улучшение инвестиционного имиджа данного сегмента. Эффект от применения рассмотренного механизма использования средств суверенных фондов невозможно ожидать в ближайшей перспективе, так как сроки реализации национальных (наднациональных) инфраструктурных, инновационных или инвестиционных мегапроектов во многих областях растянуты во времени на несколько лет. Кроме того, важнейшим эффектом в ближайшей перспективе может стать вовлечение в данные схемы инвестирования таких институциональных инвесторов, как пенсионные фонды и страховые компании, поскольку высокая доля участия государства позволит существенно снизить риски по данным финансовым инструментам и допустить данную группу инвесторов к участию в подобных фондах при условии создания необходимой законодательной базы и инфраструктуры. Совершенствование механизмов взаимодействия между финансовыми посредниками должно усилить уровень диверсификации финансовой системы в целом, что положительно скажется на росте и реализации инвестиционного потенциала и развитии инфраструктурного сектора российской экономики.

В свете рассмотренных аспектов развития финансовой инфраструктуры России и регионов следует отметить, что недостаточно высокий уровень развития финансовых систем регионов, как с точки зрения объемных показателей, так и точки зрения структурных особенностей и взаимосвязей, предопределяет проблемы реализации инфраструктурных и мегапроектов. Развитие инструментария финансовой инфраструктуры должно стать неотъемлемым условием эффективной инфраструктурной политики страны. От того, насколько полноценно и своевременно происходит финансирование комплекса инфраструктурных проектов, насколько качественно функционирует платежная система, во многом зависит развитие и обеспечение взаимодействия таких составляющих общей инфраструктуры, как логистические и информационно-аналитические центры, терминально-складские комплексы, портовые зоны и т.п. Отдельно следует отметить, что модернизация финансовой инфраструктуры по проведению различных транзакций призвана максимально содействовать реализации таких национальных мегапроектов, как, например, Зимняя Олимпиада Сочи 2014.

Литература и источники

1. Кузнецова А.И., Чепик А.Г. Стратегический менеджмент в развитии инновационной инфраструктуры региона // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. №2. (38) // URL: <http://www.uecs.ru/uecs-38-382012/item/1010-2012-02-07-05-22-47>
2. Матвеев В.В. Роль инфраструктурных инвестиций в национальном процессе воспроизводства // Экономические науки. 2011. №10.
3. Толстолесова Л.А. Формирование и развитие институтов региональной финансово-инвестиционной инфраструктуры // Теория и практика общественного развития (ISSN 2072-7623). 2012. №10 // URL: <http://www.teoria-practica.ru/-10-2012/economics/tolstolesova.pdf> (дата обращения – 25.12.2013)
4. Лансков П., Шенцис Б. Оценка состояния финансовой архитектуры регионов // Рынок ценных бумаг. 2006. №9 (283).
5. Шевченко И.В., Жабин В.В. Оценка уровня финансового посредничества в экономике России // Финансы и кредит. 2009. № 46 (382).
6. Малиновская О.В., Скобелева И.П. Инфраструктура финансового рынка России: пути совершенствования и тенденции развития // Финансы и кредит. 2012. № 28.
7. Основные экономические показатели банковского сектора Краснодарского края (за 2012 год) / Материалы Департамента по финансовому и фондовому рынку

Краснодарского края // URL: <http://finmarket.kubangov.ru/bank-sector/osn-pok/2012/> (дата обращения – 25.12.2013)

8. Козлов А.А. Государственно-частное партнерство: сущность, классификация // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. №2 (38). // URL: <http://www.uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20-06-19-20>

9. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах // URL: <http://government.ru/info/2388> (дата обращения – 13.06.2013)

10. Концепция развития банковской инфраструктуры Краснодарского края к XXII Олимпийским зимним играм 2014 года в городе Сочи (Департамент по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края) // URL: <http://finmarket.kubangov.ru/bank-sector/bank-infrasstr/preparation-of-banking-infrastructure-for-the-olympics-2014/documents/> (дата обращения – 25.12.2013)

МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 331.101.264.2:368:005

ПРОБЛЕМА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ СТРАХОВЫХ КОМПАНИЙ

© 2014 г. *Н.М. Ованесян, Е.А. Мидлер*

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

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

*Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88*

*Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007*

В статье рассматривается проблема решения социальных задач через рыночные механизмы и социальную защиту наиболее уязвимых слоев населения, где особое место уделяется страховым принципам организационных форм социальной поддержки. Авторы отмечают, что в финансовой сфере постепенно происходит процесс доминирования страховых компаний в системе риск-менеджмента, что способствует сетевому взаимодействию их с лизинговыми компаниями и банками, где менеджмент страховой компании должен стать не только инновационным, но и социально ответственным.

Ключевые слова: *человеческий капитал, страхование, интеллектуальная экономика, модернизация, страховая компания, риск-менеджмент, информационная экономика, институционально-сетевая модель, финансовый рынок.*

The article studies the approaches to tackling social tasks with market mechanisms and social security of the most vulnerable groups of population where the special attention is paid to insurance principles of organization of social support. The authors point out that the domination of insurance companies in risk-management takes place in financial sphere that contributes to their interaction with banks and leasing companies where the management of insurance companies must be not only innovative but also socially responsible.

Keywords: *human capital, insurance, intellectual economy, modernization, insurance company, risk management, information economy, institutional and network pattern, financial market.*

Перед капиталом встала проблема приобретения и использования в производстве работника, цели, организация и результативность которого задаются извне, а не просто рабочей силы, субъект которой занят репродуктивным трудом. Быстрыми темпами начинают расти объемы использования высококвалифицированной рабочей силы. Экспансия неолиберальной модели рыночной экономики приводит к существенным изменениям в функционировании различных сфер, создающих и воспроизводящих человеческие качества. Прежнее бытие образования, здравоохранения, культуры и других сфер требует крупных капиталовложений. Создание и использование их по преимуществу общественных благ постепенно во все большей мере смещается (в результате широкой их коммерциализации и приватизации) в частную сферу. Соответственно, воспроизводство человеческих качеств в немалой степени становится частным делом индивидов и фирм [1, с. 18-25].

Человеческий капитал является основополагающим ценностным показателем современного общества. Формирование его в глобальной экономике предполагает значительные затраты самого индивидуума и общества в целом, определяя в целом положительную динамику экономического развития. Инновационные и творческие возможности людей определяют перспективы получения отдачи от вложенных средств и дают необходимый интегральный экономический и социальный эффект.

В период глобализации формирование человеческого капитала возможно только на основе единой концепции требований к качествам человека. В основе данной концепции лежит метод системного подхода В. Ганзена. Человеческий капитал обладает следующими базовыми психологическими особенностями: [2, с. 48-57]

- жизнеспособностью как способностью воспроизводить себя и давать потомство;
- работоспособностью как способностью выполнять определенную работу в необходимом количестве и с необходимым качеством;
- способностью к инновациям как способностью адаптироваться к нововведениям;
- способностью к обучению как свойство быть индивидуальным.

По их состоянию можно судить о состоянии человеческого капитала. Однако человеческие способности, в отличие от капитала, не являются неким инертным потенциалом, требующим для своего производительного применения активной силы человека. Напротив, способности человека к творческой деятельности, как и живой труд вообще, служат необходимым условием производительного использования капитала.

Его развитие не случайно приходится на период активного развития таких сфер, как финансовый рынок, менеджмент и консалтинг, а также других сфер, которые А. Бузгалин и А. Колганов обозначают как «превратный сектор» [3]. В нем создаются преимущественно социальные формы, обусловленные рыночной системой, а не материальные блага и культурные ценности, определяющие гармоничное развитие личности. Соответственно, по мнению ученых, именно развитие «капиталоподобного» труда становится наиболее массовым явлением.

Особенность перехода от индустриального к информационному способу развития, развернувшегося в развитых странах в начале 80-х гг. XX в. как вторая волна НТР, заключается в том, что информационная технологическая парадигма, охватывая все отрасли и сферы глобальной экономики, изменяет ее внутреннее содержание, масштаб и динамику. В рамках ее развития формируется информационно-сетевая модель финансового сектора, основанная на компьютерных технологиях и телекоммуникационных связях.

Накопление человеческого капитала напрямую связано с накоплением капитала социального, поскольку часть человеческого капитала создается посредством развития социальных сетей, через взаимный обмен информацией. Именно информационно-

сетевые структуры в современной экономике определяют переход от материальной к интеллектуальной экономике и знаменуют глобальный структурный сдвиг.

Профессор А. Аузан уверен, что для осуществления сценария модернизации необходимо «совершенствовать систему институтов и запустить процесс поэтапного формирования широких общественных коалиций по разным вопросам, и для этого должны быть проанализированы и поняты интересы самых разных групп, на которые распадается современное общество» [4, с. 39].

В процессе модернизационных преобразований любой экономики необходимо создать общую систему ценностных показателей и найти точки соприкосновения и взаимопроникновения государства, бизнеса и общества. Только в этом случае возможен переход от инерционной модели роста к новому социальному устройству и инновационному развитию экономики.

Анализ работ указанных авторов можно позволяет выделить характерные признаки нового социального устройства. Замещение труда знаниями означает переход от чисто технических навыков к интеллектуальным. Этот признак сторонники постиндустриальной теории выделяют как основной, предопределяющий и обуславливающий все остальные. Не случайны поэтому и такие дефиниции, как «информационный капитал», «информационное общество», «информационная экономика», «общество знания».

На базе замещения труда знаниями модернизация трудовой деятельности формирует задачи повышения компетенций специалистов, новый уровень информационной обеспеченности, аккумуляирования интеллектуального капитала и создания предпосылок для институционально-сетевой модели распространения знаний, информации, опыта. Как подчеркивает Т. Сакайя: «Мы вступаем в новый этап цивилизации, на котором движущей силой являются ценности, создаваемые знаниями» [5]. Автор доказывает, что в условиях доминирования интеллектуального капитала экономика функционирует именно на основе сетевого обмена знаниями.

В условиях информационной модели финансового капитала основой развития творческого потенциала менеджеров и специалистов страховых компаний становится система управления знаниями (knowledge management), превращения компаний в самообучающуюся корпоративную систему, где информационный капитал выступает и используется в качестве конкурентоспособного ресурса для расширения рынка.

В процессе информатизации финансовой сферы происходит доминирование в системе риск-менеджмента страховых компаний, способных интегрироваться в корпоративные (филиальные сети) и межфирменные сети (банкостраховые группы). Для комплексного изучения сетей и выявления их адаптивных характеристик требуется использовать возможности институционального анализа и методологического инструментария экономической социологии, а также синергетической методологии.

В связи с распространением практик сетевого взаимодействия, опирающегося на социальный капитал, феномен сетевой модели развития бизнеса в условиях информационной экономики привлекает все больше внимания. Именно социальный капитал поднимает уровень доверия между государством, бизнесом и обществом, способствуя повышению социальной устойчивости и в конечном итоге экономическому росту. В России же социальный капитал еще не достаточно развит, как и социальная активность, которая трансформируется в предпринимательскую деятельность, активность экономических агентов, участников фондового рынка, страхователей и т.д.

Принципиальное отличие российского общества от европейского состоит в том, что социальные группы развитых стран осознают свои интересы и задачи, делегируемые государству. Чтобы пришло понимание важности этих компетенций необходимо гражданское общество. Социальная активность индивидов выражается именно в уровне развития гражданского общества, членстве в каких-нибудь общественных организациях, в хождении на митинги, марши протеста.

Бизнес должен формировать свою позицию и диалог с властью, причем не в формате финансирования того или иного проекта. Он возьмет на себя выполнение неких функций, а вовсе не финансовых обязательств по дополнительному обеспечению того, что должно финансировать государство. Частно-государственное партнерство и процесс его институционализации должны реализоваться в результате

модернизации системы страховых отношений, использования новых инструментов, изменения единого социального налога, в частности, возвращения ему страхового начала.

Модернизационная экономика особое уделяет особое внимание исследованию проблемы формирования модели частно-государственного партнерства в социальной сфере и участия бизнес-сообществ, государственных структур и индивидов на федеральном, региональном и местном уровнях в социальных сетях. Практика взаимодействия различных групп финансового бизнеса (прежде всего, институтов страхования) с властью, во многом носит сетевой характер и приобретает особую значимость в процессе формирования социально ориентированной модели развития страхового бизнеса. Страховщики и государство должны строить свои отношения на базе принципов взаимной ответственности, партнерства и конструктивного диалога, где основной целью выступает повышение эффективности регулирования и саморегулирования на рынке страховых услуг для удовлетворения потребностей страхователей в страховой защите.

Интеллектуальный потенциал менеджеров становится главным фактором эффективности и результативности экономической системы. Отсутствие или недостаточное его развитие независимо от объема средств, инвестированных в производственное оборудование и технологию, делают технический и экономический прогресс практически недостижимым. Научная, экономическая и организационно-управленческая информация, вовлекаемая в производительное потребление, определяет вектор развития инноваций в финансовом секторе и становится персонифицированным ресурсом, ноу-хау банков, страховых компаний и интегрированных бизнес-групп.

Система регулирования рыночных институтов страхового сектора в России не характеризуется достаточной слаженностью механизмов и инструментов. В условиях тенденции к модернизации систем управления, дерегулирования и де бюрократизации экономики именно финансовые рынки движутся в направлении к установлению дополнительных административных барьеров. Однако именно определенная деформация систем регулирования в сторону усиления регламентации и необоснованного государственного контроля в значительной мере снижает инвестиционную привлекательность национальных страховых рынков.

Для формирования рыночных институтов необходимо именно «эффективное» государство. Под эффективностью, в данном случае, понимается развитие и создание механизмов интеграции социально-экономических предпочтений, ориентация на цели, разделяемые обществом, и способность их достижения. Только такая эффективная власть предполагает некоторую ограниченность своих институциональных возможностей в процессе регулирования финансового рынка и готова делегировать свои полномочия профессиональным союзам, способным реализовать их с большей отдачей с целью формирования конкурентных преимуществ национального рынка.

Профессиональное взаимодействие на основе обмена компетенциями в рамках сетевых союзов позволяет выявить новые инструменты и технологии реализации институциональных изменений в рамках модели частно-государственного партнерства. Именно этот институт имеет особое значение в системе преобразований национальных страховых компаний в рамках институциональных инвесторов.

В системе сетевого взаимодействия с другими страховыми, лизинговыми компаниями и банками менеджмент страховых компаний должен быть не только инновационным, но и социально ответственным. С этой целью страховые компании образуют страховые пулы и ассоциации. Особенность формирования системы сетевого взаимодействия заключается в переходе от жестких авторитарных форм управления живым трудом к более гибким, включающим расширение прав рядового работника в управлении производством. При этом речь идет не только о развитии гибких систем ведения бизнеса, но и о формировании интеллектуального и информационного капитала.

Страховые отношения в России нуждаются в определенных механизмах роста, прежде всего, стимулирующем налоговом регулировании поведения экономических агентов и граждан. Своевременная модернизация инструментов регулирования должна

обеспечить увеличение спроса на страховые услуги и создать благоприятную среду для предпринимателей и наемных работников.

При этом социально ответственный менеджмент страховых компаний является производной бизнеса осознавать последствия своих действий для устойчивого развития экономики, выступая результатом совершенствования такого важного ресурса, как человеческий капитал. Именно здесь социально-экономическая эффективность достигается вложениями в человеческий капитал и трансформируется в интеллектуальную форму. В итоге накопленный социально-экономической системой любого уровня человеческий капитал способствует повышению производительности труда и росту благосостояния населения.

Деятельность страховых компаний делает необходимым создание развитой институциональной инфраструктуры не только страхового, но и национального финансового рынка. Поэтому обязанностью государства, саморегулирующих союзов и регулирующих органов правительства является создание и поддержание институциональной инфраструктуры подлинно рыночной экономики, способной устранить глубокие деформации в рыночном механизме. Экономическая политика должна способствовать росту новых конкурентных фирм, включая интегрированные банкостраховые объединения, а также совместные предприятия, опирающиеся на технологии иностранного менеджмента по оценке рисков и управлению ими.

Величина транзакционных издержек при управлении страховыми рисками становится количественным показателем не только степени несовершенства рынков, но и издержек отсутствия института [6, с. 115]. И чем выше величина транзакционных издержек, тем выше спрос на институциональное регулирование, которое дополняет и даже заменяет рыночное.

Поэтому общественное предложение институтов может быть выражено через издержки по их созданию и функционированию [7, с. 116]. Равновесной ценой института будут издержки коллективного действия или совокупные издержки институциональных затрат. Их величина обуславливает количество индивидов, включенных в сферу действия такого института [8].

Исследование особенностей институционально-сетевое взаимодействие может способствовать созданию более полной парадигмы развития российского бизнеса, преодолению разрыва между проектируемыми на федеральном уровне институциональными реформами и сложившимися неформальными нормами и практиками, препятствующими распространению новых формальных норм в системе управления социальными рисками.

Отправным пунктом для корректирующего воздействия на социальные процессы, осуществляемого в рамках социальной политики, является потребность в страховании социальных рисков, что предусматривает, в первую очередь, государственную систему мер по управлению социальными рисками в обществе. Сегодня страхование представляет собой общественный институт, служащий специфическим механизмом социальной защиты граждан и оказывающий многостороннее и комплексное воздействие на различные компоненты экономической и социальной жизни, производя так называемый мультипликативный эффект.

Именно здесь государственное регулирование страховой деятельности связано с реализацией трудовых отношений, пенсионного обеспечения, защитой материнства и детства, медицинского обеспечения, решения проблем трудоустройства такой категории граждан, как пенсионеры, инвалиды и т.п. С этой точки зрения социальная политика определяется как коллективное управление социальными рисками [9, с. 24-26].

Демократизация экономических отношений в условиях формирования институционально-сетевой модели развития бизнеса (корпоративная демократизация), интерпретируемая в социальных терминах как сетевое взаимодействие коллектива с администрацией, возникает в рамках фрактальных групп. Социально-экономический подход предполагает осмысление ключевых социальных последствий, обусловленных, прежде всего, управленческим решением. Учет социальной составляющей базируется на обобщениях преимущественно качественных показателей, включающих оценку уровня потребления материальных благ и услуг, социальный комфорт, условия окружающей

среды и т.п., а экономической – на обобщениях количественного характера, отражающих состояние социально-экономической системы с учетом стоимостной оценки возможных альтернатив использования ресурсов, определения экономической эффективности соизмеримых затрат и результатов.

Здесь проявляется специфика потребностей, связанных с обеспечением качества жизни человека, и определяющая процессы снижения жизненного уровня, что, безусловно, ставит под угрозу экономические реформы и эффективность общественного производства. Речь идет об угрозе экономической безопасности, в обеспечении которой главным ресурсом является человек, ведь именно его производство и человеческие отношения составляют социальную сферу общественного производства.

Литература и источники

1. Бугалин А.В. Колганов А.М. Человек, рынок и капитал в экономике XXI в. // Вопросы экономики. 2006. № 3.
2. Бурикова И.В. Человеческий капитал как интегральный показатель состояния государства // Модернизация экономики и глобализация: Материалы IX междунар. науч. конф. М., 2008.
3. Бугалин А.В. Колганов А.М. Человек, рынок и капитал в экономике XXI в. // Вопросы экономики. 2006. № 3.
4. Аузан А.А. Модернизация экономики и общества: общественный договор // Альтернативы. 2006. № 1.
5. Сакайя Т. Стоимость, создаваемая знаниями, или История будущего // Новая индустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 2006.
6. Малахов С.В. В защиту либерализма (К вопросу о равновесии трансакционных издержек и издержек коллективного действия) // Вопросы экономики. 1998. № 8.
7. Там же.
8. Тамбовцев В.И. Институциональная динамика в переходной экономике // Вопросы экономики. 1998. № 5.
9. Виноградова Е.Н. Социальная политика: исторический, теоретический, практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: Сборник обзоров и рефератов. 2004. № 1.

ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

УДК 633.1:412:1:001; 001.8

БИОГЕОСИСТЕМОТЕХНИКА КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

© 2014 г. В.П. Калиниченко

Институт плодородия почв
юга России
346493, Персиановка,
Ростовская область, ул. Мичурина, 11

Institute of Soil Fertility
of the South of Russia
11, Mitchurina st.,
Persianovka, Rostov region, 346493

В статье рассматривается содержание трансцендентного научного направления «биогосистемотехника», а также фундаментальные и практические результаты, полученные в ходе его апробации. Автор приходит к выводу, что препятствием к конструктивному императиву зеленой экономики является сложившаяся в России система реализации программных мер, невосприимчивая к современным трансцендентным идеям.

Ключевые слова: ноосфера, экология, зеленая экономика, биогосистемотехника, экологический аудит.

The article studies the content of transcendental scientific school "biogeosystemtechnique" as well as the fundamental and practical results of its testing. The author concludes that the obstacle to the constructive imperative of green economy is the Russian system of implementation of program measures which is non-receptive to current transcendental ideas.

Keywords: noosphere, ecology, green economy, biogeosystemtechnique, ecological audit.

В РФ объявлен путь инновационного развития. Он немислим без императива зеленой экономики [1, 2]. Для развития такой экономики в России и мире недостает основополагающих решений относительно путей дальнейшего развития технологий, лежащих в основе экономики. Продолжение развитие экономики любой ценой недопустимо, поскольку в рамках текущей индустриальной платформы цивилизации экологические следствия технологии рассматривают во вторую очередь, только как досадное обстоятельство удорожания технологии ввиду необходимости утилизации отходов и других подобных полагаемых малозначительными причин, что неприемлемо.

Недопустимым рудиментом индустриальной платформы является имеющее место в настоящее время сопротивление развитию информационного обеспечения охраны окружающей среды, когда общество узнает о тех или иных, часто весьма сомнительных с точки зрения качества окружающей среды, проектах в последнюю очередь. Столь же недопустимо медленно развивается или не развивается вообще экологический аудит. Хотя именно он призван к обоснованию политики и стратегии в области охраны окружающей среды. Практически отсутствует соответствующая региональная и федеральная законодательная база.

Ситуация имеет объяснение, которое следует из сложившегося понимания экологии преимущественно как науки об окружающей среде и оценке ее качества для пребывания человеческого социума. Экология во многом самоустранилась от участия в технологическом прогрессе. И эту отстраненность поддерживают представители индустриальной платформы, допуская экологию в так называемые «профессиональные» сферы производственной деятельности, в лучшем случае только на стадии оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), или для заключения о степени экологического вреда объекта (заключение обычно всегда бывает в пользу промышленного объекта). Чаще всего экологические требования общественности, если они выходят за достаточно произвольно очерченные разрешенные рамки, объявляют

популистскими, а затем дискредитируют тем или иным способом, например, объявляя вредными с точки зрения развития промышленности и занятости населения в производстве.

Такого рода противопоставление техники и общества опасно, являет собою кризис развития цивилизации, поскольку в настоящее время технологический пресс на биосферу стал объективно неприемлемым.

Ни отечественная, ни зарубежная законодательная база в действующей системе координат технологического развития мира не в состоянии выстроить правовые механизмы регулирования технологической активности в биосфере так, чтобы преодолеть сложившийся принцип пропорционального или даже опережающего роста затрат на обеспечение экологических параметров современных производств. Наиболее выпукло это представлено законом убывающего плодородия Мальтуса, который еще несколько столетий назад сформулировал кажущийся незыблемым до настоящего времени постулат, что темп прибавки продуктивности биосферы отстает от темпа роста затрат на обеспечение такой прибавки продуктивности.

Между тем, разрыв указанного порочного круга крайне необходим. Для этого предложен принцип декаплинга (decoupling). Реализация принципа декаплинга предполагает наличие необычных трансцендентных идей, которые позволяют достичь принципиально нового качества взаимодействия с биосферой в условиях технологической платформы ноосферы, в полной мере используя достижения прошлой технологической платформы, при этом не только сохранить возможности экономического развития, но и усилить такие возможности.

Лейтмотивом нового пути социума в ноосфере должен стать технологический приоритет экологии, когда только экологически целесообразная и имеющая длительную биологическую и только затем экономическую перспективу технологическая деятельность имеет право на осуществление.

Только в такой ситуации информационное обеспечение охраны окружающей среды, экологический аудит, региональная и федеральная законодательная база экологии приобретают смысл. В ином случае деструктивное противостояние общества и государства, последнее сейчас вынужденно ориентировано на развитие в рамках индустриальной технологической платформы в отсутствие конструктивной и результативной альтернативы этой платформе, будет продолжаться вплоть до того или иного из известных сценариев разрешения кризиса развития.

Противостояние в области экологии не может продолжаться в настоящем виде, поскольку оно не только непродуктивно, но контрпродуктивно. Ведь даже если в текущей ситуации произойдет невероятное – государство предоставит возможность развития информационного обеспечения охраны окружающей среды, тем более введет открытый экологический аудит, да еще и подкрепит все это законодательно, всякое технологическое развитие страны остановится. Ведь и без указанных атрибутов понятно, что даже на заре индустриальной технологической платформы она самым фактом своего возникновения символизировала достаточно пренебрежительное отношение к биосфере. Это наложило отпечаток даже на экологическую терминологию. Например, термин эпохи индустриальной технологической платформы – «природопользование», абсолютно типичный для антропоцентрического, даже эгоцентрического императива этой платформы, все же достаточно дикий и деспотичный по своей сути.

Непродуктивность современного экологического противостояния между обществом, его отдельными частями, государством выгодна тем, кто получает ренту от природопользования. Пока противостояние продолжается, у них сохраняется возможность обогащения за счет применения устаревших технологий. Между тем, Конституция РФ определяет, что все граждане страны имеют равные права. Следовательно, равные права пользования передовыми результатами научно-технического и технологического развития. На этом основании применение устаревших технологий природопользования является антиконституционным деянием. В таком контексте экологический подход к технологической активности в биосфере не имеет альтернативы. В России должны быть востребованы исключительно те технологии, которые опережают мировой инновационный экологический процесс.

Остается только «небольшой» вопрос о том, какую технологию полагать современной, по каким критериям осуществлять выбор технологической платформы ноосферы. Очевидно, вопрос сложный. Но, только поставив и хоть в какой-то части начав решать его, можно конструктивно подойти к базовой законодательной проблеме развития российского общества в ноосфере – информационному обеспечению охраны окружающей среды, экологическому аудиту, их законодательному закреплению и, основное, использованию в развитии институциональных экологических технологий ноосферы.

Императив зеленой экономики жизненно необходим. На закате индустриальной эпохи народонаселение мира имеет устойчивое неприятие устаревшего императива индустриальной технологической платформы – промышленного развития любой ценой в ущерб жизненно важным потребностям человечества, здесь угроза самому его существованию. Это соответствует зеленым настроениям в России. Исповедуя экологические, т.е. универсальные, бесприоритетные, понятные всем общечеловеческие ценности, можно добиться эффективного результата.

В настоящее время существенным препятствием конструктивному императиву зеленой экономики является сложившаяся за многие столетия в России система реализации программных мер [3, 4]. Эта система всегда конспиративная и деструктивно-императивная. Ситуация осложняется отсутствием механизмов инновационного развития, тем более внедрения принципиально новой зеленой экономики, которая по определению должна превышать достигнутый мировой уровень, нести новое содержание, что престало амбициям России, которая в мире до настоящего времени – признанная сверхдержава. Реализация императива инновации наталкивается на диспозитивные методы, что являет опасность дискредитации инновации и зеленой экономики в обществе. Без четко очерченных принципов биогеосистемотехники, приверженности этим принципам, промышленники могут душить экологию в своих крепких объятьях [5].

Одна из возможностей гармонизации биосферы, социума, государственного устройства, информационного обеспечения охраны окружающей среды, результативного экологического аудита, гармоничного развития региональной и федеральной законодательной базы является применение принципиально новой институциональной парадигмы биогеосистемотехники в развитие принципов природопользования для перевода его на уровень ноосферы.

Долговременные принципы охраны географического пространства, управление экосистемами и средой обитания населения должны следовать из глобальных фундаментальных закономерностей динамики биосферы.

Технические решения и технологии, которые опережают мировой интеллектуальный процесс, были в России всегда. К сожалению, большинство из них не было востребовано своевременно, потому они возвратились на родину из-за рубежа. Тем не менее, в мире признан приоритет интеллектуального процесса, имеющего место в России. Так же, как и приоритет образовательной системы. Оба этих факта являются весомым основанием, чтобы считаться с новыми отечественными результатами, которые не имеют аналогов в мире, к тому же, приоритет нового знания признан мировым сообществом [6-9].

Потому следует обратить внимание на отечественное научное направление «биогеосистемотехники» [10]. Биогеосистемотехника – это непротиворечивое решение задачи создания окружающей среды без ограничений обитания, и, одновременно, не противоречащей ей сопряженной производственной среды, которые при использовании предлагаемого императива, упреждающего управления биосферой, уже нет необходимости разделять. Облик географического пространства должен вызывать рекреационное удовлетворение обитателей от образа корректно управляемой устойчивой биогеосистемы и высокой результативности осмысленного труда человека на земле. Так позиционируется предлагаемая нами биогеосистемотехническая содержательность технических и технологических решений, которые применяют для формирования свойств и функций географической среды. Если применять принципы биогеосистемотехники, то кроме обычно имеющего место стандартного деградационного исхода географической технологической активности этноса в

биосфере имеется возможность получать результат, который можно квалифицировать как аграрацию биосистемы.

Диспозитивное сопротивление инновационному процессу, пренебрежение основополагающими принципами поведения в биосфере, непониманием места и роли цивилизации в биосфере имеет место, как это ни странно, в сельском хозяйстве.

Имитационный принцип сельского хозяйства – воспроизведение внешнего сходства взаимодействия отдельных живых существ и биосферы давно себя изжил. Самый известный вариант подбора естественного и сельскохозяйственного процесса – обработка почвы. Логика простейшая. Если семя растения попадает в след антилопы, то вероятность его прорастания выше. Следовательно, надо рыхлить почву. Если убрать конкурирующие растения, то вероятность успешного прохождения всех стадий органогенеза и получения желаемого плода выше, значит, надо уничтожать нежелательные растения вспашкой или гербицидами. Если дать почве отдохнуть от подобной технологической активности, пройти состояние залежи, а лучше – целины, то ее свойства, утраченные в агрокультуре, которая воспроизводит далеко не весь спектр природных явлений, которые обуславливают медленное формирование основного свойства почвы – плодородия, восстановятся. По этой схеме сельское хозяйство работает тысячами лет.

За эти тысячи лет в результате пренебрежения сложными процессами биосферы, в том числе почвообразованием, погибли несколько известных цивилизаций. Сколько было сейчас уже неизвестных цивилизаций – можно догадываться. Путь залежного земледелия в настоящее время отсутствует. Сколь бы ни был совершен экологический аудит сельскохозяйственных угодий, он не даст результата, поскольку возможности расширения базы земледелия в настоящее время исчерпаны. Вопрос только в деталях. Потому и без аудита ясно, что при имеющемся уровне использования земель – до 90% в агрокультуре – ожидать сколь-нибудь существенного прорыва на базе современных методов, длительной перспективы земледелия, а, следовательно, цивилизации, нельзя.

Можно предаваться уводящим от сути реальной проблемы мечтаниям. Например, всерьез рассматривают гипотезу, что парниковый эффект на Земле обусловлен животными, из пищеварительного тракта и экскрементов которых выделяется метан. Известно, что этот газ в рассматриваемом качестве значительно опаснее углекислого газа, и корова в деформированном телевидением общественном сознании становится главным врагом человечества. Этим обосновывают мнимую необходимость в более дешевом производстве продуктов питания без участия животных и растений. Но по этому пути уже шли. Например, в СССР в Донском сельскохозяйственном институте, как и многих других научных центрах страны и мира, в 60-е годы 20 века при кормлении животных использовали продукт синтеза – белково-витаминные концентраты (БВК). Получали типичные для чисто эмпирического пути развития науки, культивируемого и в настоящее время, положительные краткосрочные 2-3 летние результаты. Привесы животных после скармливания БВК были выше, чем при стандартном рационе. А вот то обстоятельство, что в 3-4 поколении животных, которым скармливали БВК, наблюдались уродства их потомства, как-то осталось вне сферы внимания исследователей. Как и длительные эффекты такой технологии животноводства.

Между тем, в области земледелия и мелиорации почв в СССР в Донском сельскохозяйственном институте в 60-70 годах 20 века был сделан принципиальный научно-технический и технологический прорыв мирового значения. Как все великие достижения и открытия, он был получен случайно.

Работами отечественных выдающихся почвоведов, признанных в мире классиков почвоведения, причем сама наука почвоведение была сформулирована в России, что также признано мировым научным сообществом, была показана актуальность преобразования профиля почвы в агрокультуре. Теоретически была обоснована необходимость не только рыхлить верхний слой, но дать нужное направление вектору эволюции почвы. Тогда ее продуктивность, экологические свойства и устойчивость к деградации не только будут стабилизированы, но на длительное время станут выше, чем у природных аналогов.

Были выполнены теоретические, модельные и натурные эксперименты, в которых правильность отечественных теоретических представлений об управлении эволюцией почвы была подтверждена.

Дело, как это часто бывает, уперлось в несовершенство технических средств. Для реализации агробиологического метода мелиорации почв применяли плантажные, двухъярусных, трехъярусные плуги, долотообразные (чизели) и объемные рыхлители. Эти устройства не в полной мере воспроизводили в реальной почве теоретически обоснованную новую схему рекомбинации и последующего устройства горизонтов почвы, ее дисперсной системы. Рыхление горизонтов почвы, обуславливающих ее природный генезис и неблагоприятные свойства, уплотнившихся в процессе природной и антропогенной эволюции, было недостаточным. Соответственно, распределение слоев почвы после обработки, в свою очередь, было неудовлетворительным. Мелиоративный эффект наблюдали не более чем в течение 3-7 лет.

Для обеспечения соответствия способа обработки почвы задаче управления ее эволюцией было предложено ротационное фрезерное рыхление слоя почвы 20-50 см. Такую обработку рассматривали как альтернативу двухъярусным и трехъярусным плугам. Были проведены фундаментальные исследования в области механики принципиально нового способа обработки грунта, получена серия патентов, созданы соответствующие машины, заложены экспериментально-производственные стационары, обработаны производственные участки на больших площадях.

В результате выяснилось, что новая идея обработки почвы оказалась трансцендентной. Если на этапе ее разработки ставилась задача улучшить крошение и перемешивание почвы, то в результате оказалось, что решена не только основная задача. Более того, она оказалась решенной настолько успешно, что продолжительность экономически выгодного использования земель составляет беспрецедентные 40 лет вместо 3-7 лет после стандартной мелиорации. При этом прибавка биологической продуктивности земель составляет 30% и даже существенно больше, по сравнению со стандартной технологией земледелия. При стандартной технологии земледелия рентабельность составляет 10-15%, а после однократного выполненного в 1972 году ротационного фрезерного рыхления – до 50% в течение всего периода действия обработки – 40 лет. Следует отметить, что с точки зрения природопользования новая почва представляет уникальный объект, в котором полностью отсутствуют признаки деградации, которые были свойственны почвам в 60-70 годы 20 века и сохраняются в стандартной агротехнике сейчас.

Этот яркий пример успеха отечественной теории и практики почвоведения, мелиорации, земледелия, экономики, природопользования, техники показывает, насколько продуктивен подход биогеосистемотехники, позволивший получить междисциплинарный результат.

Между тем, элементы рассматриваемого нами экологического аудита земельных ресурсов, и в СССР, и в России существовали и существуют. Одним из агентов этого аудита является сеть государственных проектно-изыскательских центров агрохимических центров России. Они собирают информацию о тяжелых металлах, степени деградации почв, дают рекомендации: сокращать экологический ущерб, вносить удобрения, применять глубокое рыхление, вносить мелиорирующие субстанции в почву. Но не отвечают на современный вопрос – как это все делать принципиально по-новому с более высоким экологическим и экономическим эффектом. То есть занимаются давно устаревшими мероприятиями, не соответствующими представлениям об инновационном развитии России. О необходимости развитии биогеосистемотехники там не беспокоятся. Как и во многих других структурах, предназначением которых является экологически обоснованное устойчивое природопользование, формирование политики и стратегии в области охраны окружающей среды. И все это закреплено в Земельном Кодексе РФ. Там есть серьезные пункты о неправильном обращении с землей, после чего возможно изъятие земли у собственника. Но вот критерии изъятия не прописаны. Потому вопрос об изъятии земли у современных лендлордов – продуктов серого присвоения земли как общественного достояния – пока риторический. Потому использование земель ведется по устаревшим технологиям. Потому ведущей задачей являются не современные

технологии, инновационный процесс или биогеосистемотехника, а только основной вопрос – удержание земли в своем распоряжении. Пускай почва дает меньше и просуществует дольше, но зато она – моя!

Биогеосистемотехника, кроме рассмотренного важнейшего аспекта уникального долговременного корректного управления условиями эволюции почвы [11], имеет целый ряд прорывных направлений, обеспечивающих принципиально новый устойчивый подход к природопользованию, превышающий мировой уровень [6-10].

Важной современной проблемой является сбережение пресной воды. Она представляет собой глобальный дефицит, поскольку современные технологии опреснения морской воды, кроме того что связаны с огромными затратами, дают неудовлетворительный по качеству продукт.

Ведущим потребителем воды является ирригация. Расход воды составляет в экономном Израиле до 5000-7000 м³/га, в США до 18000 м³/га, в мире еще больше (причем это без учета культуры риса, которая является отдельной тяжелой проблемой, в том числе и для рисосеющих территорий России), что совершенно неприемлемо. Имеют место неблагоприятные экологические следствия ирригации. Один из примеров – экологическая катастрофа бассейна Аральского моря. Там выполняют экологический аудит, информируют общественность об экологических мерах. Например, ассоциация Аральское море сообщает на своем сайте даже об экологической инициативе – посадке саксаула на образовавшихся просторах соляных пустынь дна бывшего Аральского моря [12]. Налицо типичный пример увода общественного процесса от реальной проблемы, соответственно, увод с пути поиска реального решения, хотя атрибуты процесса, вроде бы, налицо.

Нами предложена новая внутрпочвенная импульсная континуально-дискретная парадигма ирригации. В ее основе – трансцендентное преодоление глобального дефекта гидрологического режима биосферы и почвенной гидрологии на базе современных информационных технологий роботизации. Экономия воды для полива 5-20 раз, повышение продуктивности растений по сравнению со стандартной дождевой агротехникой 3-7 раз, по сравнению со стандартной ирригационной агротехникой (капельный полив) 1,3-1,6 раз, экономия материальных и энергетических ресурсов в 20-50 раз, экологические проблемы ирригации отсутствуют, срок службы системы 100 и более лет вместо стандарта 10 лет. Реальный срок службы ирригационных систем еще меньше. Например, ленты капельного полива меняют ежегодно. Это неудивительно. Капельный полив полагают современным, однако он разработан в Российской империи и СССР и был хорошо только для индустриальной технологической платформы.

Вместо применения внутрпочвенной импульсной континуально-дискретной парадигмы ирригации проводят совершенствование нормативов устаревшей фронтальной гравитационной континуально-изотропной парадигмы ирригации [13]. Это иллюзия деятельности, поскольку в действительности возможности развития ирригации на индустриальной технологической платформе исчерпаны. Потому аудит такой деятельности является только отсрочкой краха цивилизации ввиду исчерпания водных ресурсов.

В Законе о земле, к сожалению, нет инструментов, пользуясь которыми можно было бы в реальности добиться прекращения уничтожения воды и почв в устаревших ирригационных технологиях. Более того, продолжается закупка таких технологий за рубежом [14].

Не менее неприятный пример – утилизация отходов.

Эта мировая проблема, как и рассмотренные выше, решается в России по устаревшим технологиям. Ведется закупка бесперспективных зарубежных образцов для сбора мусора [15], сжигания осадка сточных вод [16], устаревших систем подачи веществ внутрь почвы [17], которые были созданы еще в СССР [18], и т.п. Есть вероятность того, что экологический аудит после его возникновения будет использован для «более глубокого обоснования» подобных подходов, если иные подходы не развивать. В то же время наши описанные выше технологии 2-3-кратного увеличения биологической продуктивности почв за счет их внутрпочвенного рыхления и внутрпочвенного полива позволяют выполнить рециклинг разнообразных

отходов в почве, не сбрасывая их в реки, не сваливая в ландшафт на так называемых «полигонах» [19]. Пункт 9.1 ГОСТа прямо нарушает основополагающие принципы зеленой экономики: «Помет с подстилкой допускается хранить на центральных полевых площадках в буртах». Эти полигоны в действительности – узаконенные ГОСТом РФ свалки. Более того, открывается возможность прекратить распространение опасных инфекций в биосфере, что является одним из следствий пренебрежения к экологии в условиях глобализации. Тому примером является вспышка чумы свиней на юге России, которую, как и многие другие инфекции, можно предотвратить. Причем с биологическим эффектом прироста плодородия почв. Получены принципиально новые возможности пассивирования инфекций внутри почвы. Это позволяет разорвать трофические цепи, по которым они распространяются, преодолеть распространение инфекций, резко ослабить эпидемии, эпизоотии, инвазии, принципиально улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку в военском деле и при этом получить биологический эффект от рассредоточенного размещения в почве биологических субстанций. До того они просто утилизировались в виде отсроченного ущерба для биосферы, причем со значительными затратами.

В силу инфекционной безопасности новых способов утилизации отходов, значительную их часть можно утилизировать непосредственно в урболандшафте, повышая лесорастительные условия. Тогда не будет необходимости десятилетиями наблюдать жалкие лесонасаждения неудовлетворительно габитуса, как это имеет место в южных городах, на прилегающих к ним территориях, или преждевременно сводить эти насаждения ввиду фаутиности, как в 2013 году это было сделано в Ростове-на-Дону.

В процессе преодоления загрязнения окружающей среды, а также в силу природных особенностей почв и ландшафтов возникает необходимость управления вещественным составом почв. Это синтез вещества внутри почвы – принципиально иначе, без отходов, решается проблема производства удобрений [20], извлечение вещества из почвы, что позволяет ликвидировать загрязнение, удалить легкорастворимые соли [21].

Все меры биогеосистемотехники реализуются на современной базе информатики, механотроники, робототехники. Это позволяет снизить затраты энергии и ресурсов в десятки раз и, основное, опередить мировой уровень технологического развития.

Рассмотренные примеры некорректного природопользования, игнорирования и неиспользования современных перспективных технических решений далеко не единичны. Скорее, они отражают неприятное правило приверженности страны к отсталости. По этой причине есть серьезное опасение, что актуальные общественные инициативы информационного обеспечения охраны окружающей среды, экологического аудита, будут в очередной раз сведены на нет. Как и обеспечивающая реализацию этих важнейших инициатив региональная и федеральная законодательная база. Путь стандартный – отторжение общественности от важнейшего результата экологической информации и экологического аудита, а именно – установления практики применения самых современных технологий природопользования.

Еще более серьезное опасение вызывает отсутствие в законодательной базе России, особенно в частных актах о природопользовании и землепользовании, каких бы то механизмов, позволяющих дать оценку соответствия применяемых в промышленности и сельском хозяйстве технологий современному мировому уровню. Тем более, оценить степень того, насколько эти технологии опережают мировой научно-технический прогресс и, следовательно, соответствуют Конституции РФ – равным правам граждан. Повторимся – право в этом контексте следует понимать не как равные возможности всех граждан России потреблять устаревшие зарубежные технологии и просроченные продукты, а пользоваться передовыми результатами отечественного и мирового технологического развития. Иначе, без законодательной поддержки технических решений и технологий, превышающих мировой уровень, экологическая информация и экологический аудит окажутся самоцелью. Окажутся пристанищем ущербных постоянно обманываемых и обманывающихся в своих ожиданиях людей.

Продолжится бизнес, не ответственный ни в социальном аспекте, ни в аспекте природопользования.

Напротив, биогеосистемотехника имеет целый ряд прорывных направлений, обеспечивающих принципиально новый устойчивый подход к природопользованию, превышающий мировой уровень. Возможности только некоторых из них кратко затронуты в настоящей статье.

На основе биогеосистемотехники возможно создание технологий, в которых экологические задачи решены внутри технологического процесса. А сам технологический процесс выполнен на основе принципиально новых технических решений, превышающих мировой технический уровень. Будет решена важнейшая технологическая задача развития России как обладателя огромных природных биологических ресурсов, но также и как поставщика высоких технологий на мировой рынок, будет диверсифицирована экономика. Этим можно исключить чисто сырьевую ориентацию экспорта.

В такой постановке вопроса развития России информационное обеспечение охраны окружающей среды, экологический аудит и их региональная и федеральная законодательная база не вызовут не только административного сопротивления, но будут иметь режим наибольшего благоприятствования. Ведь вместо одной лишь критики экологической ситуации в стране, на основе экологического аудита будет предложена биогеосистемотехника – перспективный инструмент стратегии экологически устойчивого технологического развития России в ноосфере.

Технологическая платформа развития ноосферы предложена В.И. Вернадским в СССР. Потому России престало внести свой решающий вклад в становление этой платформы в мире. Обоснование политики и стратегии в области охраны окружающей среды жизненно необходимо на основе принципиально новых достижений биогеосистемотехники. В таком случае будет рационально выработан подход к систематизации информации о состоянии окружающей среды, базовых принципах, объектах, критериях и, самое главное, превентивных экологически, ресурсно и экономически выгодных способах охраны окружающей среды, как в рамках технологий, так и в повседневной жизнедеятельности этноса. Это позволит развивать экологический аудит как основу превентивной экологически обоснованной устойчивой технологической экономической активности. Региональная и федеральная законодательная база информации о состоянии окружающей среды и экологического аудита будет в таком случае выстроена не просто как система, обеспечивающая своевременное наложение ограничений на природопользование. В основном это будет не стандартная система ограничений, а превентивный инструмент биогеосистемотехники, побуждающий к устойчивому развитию и зеленой экономике.

Литература и источники

1. Указ Президента РФ №1157 от 10.08.2012. О проведении в РФ Года охраны окружающей среды.
2. URL: <http://www.ecolife.ru/video/19467/> Жорес Алферов - открытие форума Новые технологии для новой экономики России/ Форум Наука и общество.
3. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 №1436 "О внесении изменений в федеральную целевую программу "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года".
4. Программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года" ("Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года", проект) URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2011/192?yover=2012>
5. URL: <http://skyleaftv.com/econews/top-5/uchreditelnyi-sezd-mezhdunarodnogo-soyuza-ekologov-promyshlennikov-i-predprinimatelei>
6. Rotating cultivator for under-humus soil layer. Geneva. Switzerland. Patent cooperation treaty WO 2005/099427 A1. International application: PCT RU/2005/000195. Classification of subject matter: A01B 13/08, 13/16, 49/02. International filing date: 15 April

2005 (15.04.2005). International publication date: 27 October 2005 (27.10.2005). Priority date: 2004111564 16 April 2004 (16.04.2004) RU. Applicant: Institut Plodorodiya Pochv Uga Rossii (IPPYUR).

7. Kalinitchenko V.P., Minkina T.M., Skovpen A.N., Chernenko V.V., Boldyrev A.A. The method of intrasoil discrete plants watering (introducing new technologies) / FAO. Global Forum on Salinization and Climate Change. Topic I. Identifying systems vulnerable to salinization, including agroecosystems (irrigated and rainfed), soils, water bodies, biodiversity and fragile ecosystems and available tools and information systems to assess and monitor the evolution of salinization. Session II. Valencia. Spain. 25-29 October 2010.

8. Endovitsky Anatoly, Kalinichenko Valerie, Gromyko Evgenie, Mishchenko Nikolai, Ivanenko Anna, Zinchenko Alexander, Radevich Evgenie, Sukovatov Vladimir, Bakoev Serojdin S.j. Effect of soil phosphogypsum reclamation on the lead and cadmium forms in chernozem // Proc. of the 4-th Internat. Congress «EUROSOIL 2012». 2 – 6 July 2012. Bari, Italy. P. 2347.

9. Kalinitchenko Valerie P., Sharshak Vladimir K., Ladan Eugenie P., Batukaev Abdulmalik A., Bezuglova Olga S., Genev Eugenie D., Illarionov Viktor V., Zinchenko Vladimir E., Morkovskoi Nikolai A., Chernenko Vladimir V., Il'ina Ljudmila P. THE DYNAMICS OF SOLONETZIC SOILS ASSOCIATIONS PROPERTIES AFTER 30 YEARS OF RECLAMATION. Effect of soil phosphogypsum reclamation on the lead and cadmium forms in chernozem // Proc. of the 4-th Internat. Congress «EUROSOIL 2012». 2 – 6 July 2012. Bari, Italy. P. 2623.

10. Kalinichenko V. P., Sharshak V. K., Bezuglova O. S., Ladan E. P., Genev E. D., Illarionov V. V., Zinchenko V. E., Morkovskoi N. A., Chernenko V. V., and Il'ina L. P. Changes in the Soils of Solonetzic Associations in 30 Years after Their Reclamation with the Use of Moldboard Plowing, Deep Tillage with a Three-Tier Plow, and Deep Rotary Tillage // Eurasian Soil Science, 2011, Vol. 44, No. 8, pp. 927–938.

11. Лисецкий Ф.Н. Историко-экологические этапы трансформации восточно-европейских степей // Успехи современного естествознания. 2011. № 5.

12. URL: <http://www.aralsea.org/>

13. Щедрин В.Н., Васильев С.М. Теория и практика альтернативных видов орошения черноземов юга Европейской территории России. Новочеркасск: Лик, 2011.

14. URL: <http://rostov.dkvartal.ru/news/valmont-industries-inc-investiruet-360-mln-rub-v-zavod-v-rostovskoj-oblasti-236692938>

15. URL: <http://www.ssi-schaefer.ru>

16. URL: <http://molotro.ru/news/v-rostovskoy-oblasti-budet-realizovan-ekologicheskii-proekt-programmy-chisty-don>

17. URL: www.duport.nl

18. Грязной Ф.Д., Пясецкий Д.А. Авторское свидетельство SU 493202 A1. МПК 5 A01C23/02, A01G29/00. Машина для рыхления и подкормки задерненных почв. Центральный научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт механизации и электрификации животноводства южной зоны СССР. Заявка: 1844115, 09.11.1972. Опубликовано: 30.11.1975.

19. Межгосударственный стандарт. ГОСТ 31461-2012. Помет птицы. Сырье для производства органических удобрений. Технические условия. Издание официальное. М: Стандартинформ, 2013.

20. Калиниченко В.П., Ильин В.Б., Ендовицкий А.П., Черненко В.В. Способ извлечения вещества из тонкодисперсной системы. Патент на изобретение RU №2464967 С2. Зарегистрировано в Государственном реестре изобретений Российской Федерации 27 октября 2012 г. Опубликовано 27.10.2012. Бюл. №30. МПК Кл. А61J 1/20 (2006.01), А61М 3/00 (2006.01), В03С 5/00 (2006.01). Патентообладатель: ООО Структура К°. Заявка №2011100186/13(000277) от 11.01.2011.

21. Калиниченко В.П., Ильин В.Б., Ендовицкий А.П., Черненко В.В. Способ синтеза вещества внутри тонкодисперсной системы. Патент на изобретение RU №2476055 С2. Зарегистрировано в Государственном реестре изобретений Российской Федерации 27 февраля 2013 г. Опубликовано 27.02.2013. Бюл. №6. МПК Кл. А01С 23/00 (2006.01). Патентообладатель: ООО Структура К°. Заявка №2011100187/21(000278) от 11.01.2011.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2014 г. И.Г. Напалкова

*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 анализируются проблемы эволюции современного российского публичного права в условиях глобализации, рассматривается необходимость формирования научно-обоснованной социальной стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и публичного права. Обосновывается необходимость возрождения публично-правовых регуляторов, позитивно влияющих на дальнейшее развитие российской государственности.

Ключевые слова: *правовая глобализация, публичное право, национальные интересы, национальный суверенитет, публично-правовые регуляторы, концепция конституционно-правовой политики, глобализация в экономической сфере.*

The article analyses the issues of the evolution of the current Russian public laws under globalization; studies the necessity for formation of social strategy of the further development of the Russian society, the state and public laws; substantiates the necessity for the rebirth of the regulators which have a positive impact on the further development of the Russian statehood.

Keywords: *legal globalization, public law, national interests, national sovereignty, public-law regulators, the concept of constitutional and law policy, globalization in economic sphere.*

Анализ многомерных процессов эволюции публичного права в современных условиях приобретает все большую значимость для юридической науки и позволяет выявить основные тенденции глобализации в сфере публично-правовых отношений и критически оценить процессы, протекающие в различных сферах общественной жизни.

Концепция глобализации является в современной юриспруденции наиболее популярным инструментом анализа юридических процессов. Концептуальный анализ публично-правовых конструкций и институтов в контексте экономической глобализации позволяет более глубоко исследовать эволюцию правовой системы и государственности в России.

Возвышение частноправовых начал в правовой жизни российского общества и принижение роли государственного вмешательства в общественную жизнь сменились усилением роли государства и публичного права. В современных условиях наметилась явная тенденция усиления публично-правовой сферы в правовой системе России, возрождение публично-правовых регуляторов, обеспечивающих систему государственного управления. «Во всех государствах мира на рубеже XX-XI вв. наблюдаются разные проявления общей объективной закономерности – признания общенациональной значимости публичной сферы, роли государства в общественном прогрессе, обеспечение статуса граждан на уровне мировых стандартов, упрочение наднациональных норм и институтов взаимодействия» [1, с. 31].

Процесс формирования публичного права определяется многими факторами, влияющими на строение и содержание его юридических норм. Правовая норма привносится в волю законодателя извне под воздействием различных социальных

факторов, которые предшествуют процессу правотворчества. Важнейшей, «необходимой предпосылкой создания правовых норм является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех развивающихся общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса» [2, с. 109].

Таким образом, процесс образования публичного права является социально обусловленным потребностями, интересами, мотивами, целями, складывающимися в недрах социальной жизни. К важнейшим позитивным факторам относятся: устойчивый рост экономики, снижение социальных противоречий, развитие институтов политической системы, повышение уровня правосознания и правового поведения граждан. К факторам, отрицательно влияющим на развитие публичного права, можно отнести: экономические и финансовые кризисы, природно-техногенные катастрофы, внешние и внутренние политические угрозы, ошибки субъективного характера [3, с. 23-27].

Значительное влияние на институциональную эволюцию публичного права оказывают глобализационные процессы, происходящие в отдельных национальных государствах современного мира. В условиях глобализации роль публичного права изменяется – возникает определенный дисбаланс между политическим, экономическим и юридическим пониманием публичного права в секторах, затронутых процессами глобализации. Государственный суверенитет национальных государств как важнейшая категория публичного права все более утрачивает свое значение и роль в жизни международного сообщества, что в конечном счете угрожает самостоятельности государств. Глобализация в праве влечет за собой создание единого мирового правового пространства, стирает границы между правовыми системами, ведет к установлению неолиберального глобального правового порядка. Характерными особенностями измерения глобализации в сфере публичного права являются: рост правовой взаимозависимости, утверждение правового статуса транснациональных корпораций, снижение правовой самостоятельности государств, закрепление надгосударственности публичного права, появление правовых субъектов, являющихся альтернативой государствам, глобализация международных организаций в сфере публичного права, укрепление однополярных публично-правовых тенденций, глобализация публично-правового пространства.

В современных условиях российскому обществу нужны четко обозначенные цели и ориентиры стратегического курса развития, основные государственно-правовые, экономические и социальные параметры общественно-политического строя, соответствующего объективным потребностям развития государства и интересам основных слоев населения. Все очевиднее становится невозможность успешного преодоления сложившихся противоречий без научно-обоснованной и социально одобренной общей стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и публичного права. Успешное участие в процессах глобализации требует научно обоснованной последовательной концепции конституционно-правовой политики в публично-правовом измерении, т.е. государственной политики в области развития внутреннего и международного права, выработки стратегии и тактики правового пути развития и укрепления идеи господства права в общественной и государственной жизни. Развитие Российского государства должно учитывать международные принципы, стандарты, укрепление и защиту национального суверенитета в глобальном мировом пространстве и участие в модернизации норм, институтов и процедур в сфере международного права.

Параллельно с претворением в жизнь конституционной модели Российского правового государства необходима систематическая работа по совершенствованию этой модели, преодолению несбалансированности разделения властей, обеспечению эффективно действующей системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях ветвей власти, преодолению определенной ассиметрии в федеративном устройстве единой российской государственности, установлению более четкого распределения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации [4, с. 74].

Важнейшей проблемой в условиях глобализации остается проблема обеспечения национального суверенитета. Глобальная власть, если она становится агрессивной и тоталитарной, представляет угрозу, противостоять которой отдельные национальные государства не в состоянии. Хотелось бы верить, что глобализация призвана сохранять суверенитет государств наряду с усилением их взаимозависимости и более тесным сочетанием национального и международного права. Важнейшей тенденцией в развитии публичного права в условиях глобализации является его интернационализация. Упрочение политико-экономической взаимозависимости государств предполагает совместимость их публично-правовых систем, способность взаимодействовать друг с другом и с глобальной системой публичного права в целом в качестве ее составных частей. Национальные интересы России в публично-правовом измерении заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении международного положения России, в развитии взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, в соблюдении прав и свобод человека. Все заключаемые уполномоченными органами международные договоры России, не вступившие в законную силу, должны проходить правовую экспертизу в Конституционном Суде РФ на предмет их соответствия не только Конституции РФ и конституционному законодательству, но и национальным интересам России. Данное требование предполагает выработку публично-правовой системы критериев соответствия национальным интересам и обеспечению национальной безопасности государства [5, с. 39].

Однако в сфере публичного права все более проявляется распространение неолиберальной правовой идеологии, которая предполагает пересмотр позиций государства как субъекта международных отношений, признание субъектами международного права наряду с государствами неправительственных организаций, признание идеи планетарного гражданства, общемирового правительства.

Обширные процессы глобализации происходят в российской экономической сфере. Эти процессы могут сказаться на преобразовании отраслей публичного права, связанных с экономическими отношениями [6, с. 6]. Возрождение неолиберальной политики, признающей преимущество частной собственности, свободного рынка и конкуренции над государственным регулированием экономики в 80-90 гг., привело к усилению роли частноправовых начал в публично-правовом регулировании. Однако механизмы саморегулирования рынка не оправдали себя на данном этапе развития российского государства. В условиях мирового экономического и финансового кризиса усиливается необходимость государственного внимания к проблеме обеспечения публичных интересов в экономической сфере.

Государство ищет способы противостоять кризисным явлениям в экономике, осуществляет правовое регулирование экономических отношений, однако формирование единого мирового финансово-правового пространства нивелирует особенности развития национального законодательства в сфере финансового, банковского права. Недостаточное развитие юридических механизмов защиты национальных интересов России в сфере обеспечения ее экономической безопасности представляет угрозу национальному суверенитету и построению социального государства в России [7, с. 25]. В связи с этим происходит активное переосмысление роли и пределов государственного вмешательства в экономику. Концепция саморегулирования рыночных отношений должна дополняться программой активного государственного воздействия на экономические отношения [8, с. 61]. Принятие целого ряда законов в области регулирования экономики свидетельствует о том, что публично-правовая сфера российской правовой системы активно расширяется и способствует социально-экономическому развитию современной России. В государствах, находящихся в сфере становления, недостаточно лишь мер поддержки рыночных механизмов. Законодательными актами в сфере экономики определяются приоритеты государственных интересов и устанавливаются средства их обеспечения [9, с. 6].

Развитие современного публичного права в условиях глобализационных процессов отражается и на проблемах реализации правового статуса личности. Общечеловеческой конституционной ценностью является служение конституционных

норм и правил интересам человека и гражданина. Гарантии прав человека и гражданина нашли свое закрепление на конституционном уровне и в российском законодательстве, которое постоянно совершенствуется и становится одним из приоритетных направлений в деятельности государства.

Публично-правовые действия органов государственной власти должны быть направлены на обеспечение безопасности народа как приоритетного национального интереса государства. Национальные интересы России в условиях глобализации публичного права характеризуются: высоким уровнем взаимовлияния публичных интересов различного уровня, тесной взаимосвязью интересов, сложностью геополитических условий, уязвимостью интересов к деструктивному воздействию внешних и внутренних источников опасностей, возросшей зависимостью реализации национальных интересов государств от процессов глобализации, необходимостью учета исторически сложившихся национальных особенностей, менталитета, традиций и обычаев [10].

Развитие публичного права в России связано с проблемой национальной и государственной безопасности, соблюдением законности и поддержанием правопорядка. Обеспечение национальной безопасности требует серьезной работы законотворческих органов государственной власти, де бюрократизации государственного аппарата, противодействия коррупции, упорядочивания миграционных механизмов [11, с. 139-141].

Укрепление законности и правопорядка – это объективная закономерность развития демократического общества. В современных условиях сохраняется высокий уровень правонарушений, наблюдается рост интеллектуального уровня экономической, «технологической» преступности. Для уголовного, административного и уголовно-процессуального права – это импульс к преобразованию, совершенствованию (повышению эффективности) правоохранительных механизмов [12, с. 26].

Национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной и других сферах. Данные интересы носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

Кардинальные интересы личности с точки зрения ее безопасности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

В круг важнейших интересов общества с позиции его безопасности входят упрочение демократии, создание правового социального государства, достижение и поддержание общественного согласия, духовное обновление России.

Интересы государства заключаются в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества [13].

Обеспечение жизненно важных интересов российского государства в условиях глобализации во многом зависит от усилий государства по возрождению в полном объеме публично-правовых регуляторов и их позитивного влияния на правовую систему российского общества.

Литература и источники

1. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
2. Керимов Д.А. Методологический аспект правотворчества // Вопросы философии. 1975. № 5.
3. Трофимов В.В. Публичное право современной России: позитивные и негативные факторы формирования и развития // Российская юстиция. 2010. №10.
4. Марченко М. Н. Правовая политика современной России и региональное правотворчество // Образование и общество. 2007. №1.

5. Глобализация и развитие законодательства: Очерки / Отв. ред. Тихомиров Ю.А., А.С. Пиголкин. М., 2004.

6. Тихомиров Ю.А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. №1.

7. Трофимов В.В. Публичное право современной России: позитивные и негативные факторы формирования и развития // Российская юстиция. 2010. №10.

8. Бобылев А. И. Государственное воздействие на предпринимательские отношения // Право и государство: теория и практика. 2009. №1.

9. Тихомиров Ю.А. Публичное право: падение и взлёты: Государство и право. 1996. №1.

10. Янков В.В. Национальные интересы в публичном праве России // Вестник Таганрогского государственного педагогического института. 2009. №2.

11. Панченко П.Н. Государственная власть, правопорядок и борьба с преступностью. Право и государство: теория и практика. 2009. №3.

12. Трофимов В. В. Публичное право современной России: позитивные и негативные факторы формирования и развития // Российская юстиция. 2010. №10.

13. Стахов А. Концепции национальной безопасности России: административно-правовой аспект // Российская юстиция. 2003. №3.

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 340

КОНЦЕПЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ДОКУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ В ДАННОЙ СФЕРЕ

© 2014 г. **С.Ю. Чапчиков**

*Юго-Западный
государственный университет
305040 г. Курск,
50 лет Октября, 94*

*Southwest State University
94, 50 let Oktyabrya,
Kursk, 305040*

В статье анализируется эволюция подходов к пониманию категории «общественная безопасность» и основные положения концепции общественной безопасности, одобренной Президентом РФ 20 ноября 2013 г.

Ключевые слова: *общественная безопасность, национальная безопасность, государственная безопасность, угрозы общественной безопасности, принципы обеспечения общественной безопасности.*

The article considers the evolution of understanding of «public security» and the main provisions of the concept of public security approved by the President of the Russian Federation on 20 November 2013.

Keywords: *public security, national security, state security, threats to public security, principles of ensuring public security.*

20 ноября 2013 года Президент РФ В.В. Путин утвердил Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации.

Создание данного документа стало результатом большой исследовательской работы ученых и государственных органов, продолжавшейся почти два десятилетия.

Генезис понятия «общественная безопасность»

Общественная безопасность наряду с государственной, экономической, военной, политической, экологической, информационной является разновидностью национальной безопасности.

В юридической науке вокруг определения этого понятия развернулась дискуссия.

Проблема здесь заключается в том, что, хотя словосочетание «общественная безопасность» уже давно вошло в правовой обиход, используется в Конституции Российской Федерации, во многих законодательных и иных подзаконных актах, его сущностное и содержательное определение не получило своего нормативного отражения. При этом в научном сообществе нет единой точки зрения по поводу места общественной безопасности в системе безопасности государства и общества. Существуют разные точки зрения на критерии оценки угроз данному виду безопасности [1].

«Общественную безопасность, – считает Д.А. Коротченков, – целесообразно рассматривать как урегулированную нормами права совокупность общественных отношений, обеспечивающих защищенность жизненно важных интересов неопределенного круга лиц, их сообществ, общества в целом от угроз, создаваемых противоправными деяниями, эксплуатацией источников повышенной опасности, стихийными силами природы [2, с. 11].

По мнению А.И. Сапожникова, «общественная безопасность – это социально-правовое явление, под которым понимается совокупность общественных отношений, регулируемых системой юридических норм в целях предотвращения, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам граждан и обществу в целом» [3].

М.И. Агабалаев общественную безопасность определяет как состояние защищенности общественных отношений, складывающихся в процессе регулирования организации деятельности общества и государства в области обеспечения общественной безопасности, нормального функционирования государственных и общественных институтов, реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина [4, с. 14].

В теории государства и права существует мнение, что кроме уровня преступности и правонарушений, одними из критериев оценки общественной безопасности следует считать уровень защиты личности и общества от последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф. При этом отождествление общественной и национальной безопасности, несмотря на определенную близость и схожесть этих понятий, необоснованно, поскольку первая является лишь составной частью второй [5].

Концептуальные основы общественной безопасности

В первом государственном документе по этой проблематике – в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г., нет официального определения категории «общественная безопасность» [6]. В Концепции общественная безопасность рассматривается в неразрывной связи с государственной безопасностью. В ней определено, что «интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России». Что касается интересов государства, то они состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества [7].

Формулируя задачи в сфере государственной и общественной безопасности, Концепция отмечала, что требуется консолидация усилий, направленных на борьбу с преступностью и коррупцией.

В ней подчеркнуто, что Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений,

выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Важнейшими задачами в области борьбы с преступностью в Концепции названы: выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность;

усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения;

укрепление системы правоохранительных органов, прежде всего структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, создание условий для их эффективной деятельности;

привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний;

расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами - участниками Содружества Независимых Государств [8].

В качестве условия успеха в профилактике преступности и борьбы с нею названо развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан, а также соблюдение международно-правовых обязательств Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью и соблюдения прав человека. Важно лишить преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере.

В целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, Концепция предлагала создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имущественного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности, а также соответствия их расходов этим доходам.

Согласно Концепции борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности.

Основываясь на международных соглашениях, необходимо эффективно сотрудничать с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом. Необходимо также шире использовать международный опыт борьбы с этим явлением, создать скоординированный механизм противодействия международному терроризму, надежно перекрыть все возможные каналы незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ внутри страны, а также их поступления из-за рубежа [9].

Следующим важным шагом в концептуальном осмыслении проблем общественной безопасности стала Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, одобренная Указом Президента в 2009 г. [10].

В этом документе сохраняется неразрывное единство государственной и общественной безопасности.

Стратегическими целями в сфере государственной и общественной безопасности документ провозглашает защиту основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Российская Федерация, отмечается в Стратегии, при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

В Стратегии конкретизированы угрозы государственной и общественной безопасности.

Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, отмечается в документе, являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией [11].

Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу, согласно Стратегии, будут также способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь, среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений [12].

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности: совершенствуется структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти, развивается система выявления и противодействия глобальным вызовам и кризисам современности, включая международный и национальный терроризм, политический и религиозный экстремизм, национализм и этнический сепаратизм; создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов; формируется долгосрочная концепция комплексного развития и совершенствования правоохранительных органов и спецслужб, укрепляются социальные гарантии их сотрудников, совершенствуется научно-техническая поддержка правоохранительной деятельности, принимаются на вооружение перспективные специальные средства и техника, развивается система профессиональной подготовки кадров в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности; укрепляется режим безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения; повышается социальная ответственность органов обеспечения государственной и общественной безопасности [13].

Правовые основы общественной безопасности

Правовую основу обеспечения общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О безопасности", иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, а также нормативные

правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Ключевую роль в укреплении правовой основы обеспечения общественной безопасности играют общегосударственные концептуальные документы: стратегии и концепции развития страны.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537, главными направлениями государственной политики на долгосрочную перспективу определены усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией и экстремизмом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Также данной Стратегией установлено, что одним из направлений обеспечения государственной и общественной безопасности является совершенствование материально- и научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, принятие на вооружение перспективных образцов специальных средств и техники.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, определены следующие приоритеты в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности: снижение уровня преступности; укрепление системы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних; повышение безопасности населения и защищенности критически важных объектов; обеспечение равной защиты прав собственности на объекты недвижимости; предотвращение и пресечение рейдерских захватов; сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении малого бизнеса; противодействие легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем; борьба с коррупцией.

В соответствии с ее положениями в целях эффективного вовлечения заинтересованных субъектов в формирование и реализацию социально-экономической политики необходимо выстраивание новой модели развития общества, обеспечивающей эффективность механизмов защиты прав и свобод граждан, выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, равноправный диалог общественных организаций и государства по ключевым вопросам общественного развития, высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам.

Согласно данной Концепции одним из ключевых направлений отечественной государственной демографической политики является снижение смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий, что соотносится с общесоциальными итогами реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.

Основные задачи в области противодействия коррупции определены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. N 460. Согласно ее положениям, деятельность правоохранительных и иных государственных органов в этой области должна включать в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли мер по предупреждению коррупции.

Основные задачи МВД России установлены Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. N 248. Базовым элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности является полиция. Основные приоритеты ее деятельности сформулированы в Федеральном законе от 7 февраля

2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" [14].

При этом важно подчеркнуть, что эффективность обеспечения общественной безопасности напрямую зависит от качества всех, а не только концептуальных, нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в этой сфере [15].

В настоящее время вопросы общественной безопасности регламентированы множеством нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, а также программ и мероприятий. Поэтому для консолидации всех усилий, приданию им системного, комплексного характера 6 марта 2013 года утверждена Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» до 2020 года [16].

Цель Государственной программы – повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения.

Задачами Государственной программы определены:

- повышение качества и эффективности предварительного следствия;
- повышение эффективности оперативно-разыскной деятельности и дознания;
- повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества;
- повышение безопасности дорожного движения;
- обеспечение высокого боевого потенциала и совершенствование служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России;
- повышение качества функционирования системы МВД России [17].

В Программе определены конкретные показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач Государственной программы.

К ним относятся:

- количество тяжких и особо тяжких преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены по п. п. 1 - 3 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, по отношению к 2011 году;
- удельный вес возмещенного ущерба от фактически причиненного: по уголовным делам, оконченным следователями; по уголовным делам, оконченным дознавателями;
- количество неразысканных преступников по отношению к 2011 году;
- число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 году;
- уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов (доля положительных оценок в числе опрошенных) [18].

Участие российских граждан в охране общественного порядка частично регламентировано федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Так, по вопросам участия граждан в обеспечении правопорядка в субъектах Российской Федерации приняты 63 региональных закона и одно постановление законодательного органа.

В целях восполнения пробелов в этой области подготовлены проекты федеральных законов № 238654-6 «Об участии граждан в охране общественного порядка» и № 238639-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» [19].

В целом, отмечает в связи с этим А.А. Чекалин, совершенствование правового регулирования общественной безопасности должно осуществляться комплексно, путем создания универсальных, основополагающих федеральных стандартов в российском законодательстве и развитием на их основе соответствующей правовой базы в субъектах Российской Федерации [20].

Основные шаги в этом направлении уже сделаны. Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» внесены изменения в законодательные

акты, обеспечивающие различные виды безопасности, приняты соответствующие программные документы.

Вместе с тем, проблемы общественной безопасности по-прежнему нуждаются в системном подходе к их правовому регулированию [21].

Важным шагом на этом пути стала разработка Концепции общественной безопасности Российской Федерации. Она была предусмотрена Комплексным планом мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основ стратегического планирования в Российской Федерации от 20 ноября 2009 года № 12458.

В сентябре 2010 года Правительством Российской Федерации был утвержден Комплекс мер по исполнению Комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основ стратегического планирования в Российской Федерации. Пунктом 1 раздела II указанного документа МВД России определено головным разработчиком указанного проекта.

Следует отметить, что годом ранее по инициативе ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России» и по поручению секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации были проведены исследования, направленные на разработку концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности.

Результаты проведенных исследований получили одобрение на секции Совета Безопасности Российской Федерации, и Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России был определен головным исполнителем по разработке проекта Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года.

Учеными Института, совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, были изучены и проанализированы:

- состояние существующей системы обеспечения безопасности в Российской Федерации и современные проблемы правового регулирования правоохранительной деятельности;
- сущность и содержание угроз общественной безопасности;
- опыт разработки проектов документов государственного планирования в сфере обеспечения общественной безопасности;
- зарубежный опыт [22].

20 ноября 2013 года Президент РФ. В.В. Путин на основе проделанной учеными работы подписал указ, которым утвердил Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации.

Основные идеи Концепции общественной безопасности

Прежде всего, стоило бы отметить, что это первый официальный документ, в котором общественная безопасность рассматривается самостоятельно, а не в тесной связи с государственной безопасностью.

Концепция представляет собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации.

Важным достижением документа является официальное определение основных понятий в этой сфере, которое будет способствовать унификации взглядов ученых в этой сфере.

В частности, в Концепции дается определение следующих основных понятий:

а) угроза общественной безопасности – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества;

б) обеспечение общественной безопасности – реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) система обеспечения общественной безопасности – силы и средства

обеспечения общественной безопасности;

г) государственная система мониторинга состояния общественной безопасности – единая межведомственная многоуровневая автоматизированная информационная система наблюдения за состоянием общественной безопасности, предназначенная для выявления, прогнозирования и оценки угроз общественной безопасности, оценки эффективности государственной политики, проводимой в сфере обеспечения общественной безопасности, а также для формирования предложений по совершенствованию состояния общественной безопасности;

д) средства обеспечения общественной безопасности – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые и организационные средства, включая телекоммуникационные каналы и автоматизированные системы управления процессами, используемые для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии общественной безопасности и мерах по ее укреплению [23].

В Концепции определяются основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации.

Концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности в новом документе разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Концепция общественной безопасности является основой для конструктивного взаимодействия в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

В документе подчеркивается, что обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под общественной безопасностью в новом документе понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [24].

При этом Российская Федерация, как указывается в Концепции, при обеспечении общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер:

а) по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, а также других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации;

б) по профилактике социальных и межнациональных конфликтов;

в) по предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

г) по совершенствованию государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности;

д) по развитию международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий [25].

В целом, состояние общественной безопасности в стране в документе охарактеризовано как нестабильное. Среди главных угроз названы терроризм, экстремизм, коррупция, незаконная миграция, высокий уровень преступности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Определены цели, задачи и принципы обеспечения общественной безопасности, основные направления деятельности в этой области.

Главные задачи – укрепить правопорядок; сохранить гражданский мир, политическую и социальную стабильность в обществе; снизить уровень преступности.

Провозглашен приоритет профилактических мер. Предпринимаемые политические, организационные, социально-экономические, информационные, правовые и иные меры должны проводиться системно и комплексно.

Предусмотрены создание государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности, совершенствование законодательства, внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности [26].

Реализация Концепции общественной безопасности в Российской Федерации будет проходить в два этапа.

На первом этапе (2013 - 2016 годы) предполагается осуществить следующие мероприятия:

а) разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности;

б) разработка и апробация комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности;

в) корректировка региональных и муниципальных программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

г) реализация и мониторинг действующих программ в рамках осуществления основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности.

На втором этапе (2017 - 2020 годы) предполагается осуществить следующие мероприятия:

а) принятие комплексных целевых программ, направленных на обеспечение общественной безопасности, в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) реализация и мониторинг принятых комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности;

в) обобщение и анализ правоприменительной практики законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности [27].

Как считает один из ведущих исследователей этой проблематики С.И. Гирько, для успешной реализации Концепции необходима, кроме всего прочего, разработка, во-первых, Федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Поскольку отсутствие подобного правового акта отрицательно сказывается на общегосударственной стратегии, направленной на: противодействие противоправным деяниям в целом; выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений; воздействие на лиц, склонных к совершению правонарушений, ведущих антиобщественный образ жизни, вовлекающих несовершеннолетних в противоправную деятельность» [28, с. 24-26].

Во-вторых, стоило бы приступить к разработке специального Федерального закона «Об общественной безопасности в Российской Федерации». В отличие от Концепции, Закон позволит нормативно закрепить понятийный аппарат, принципы, цели, правовые механизмы обеспечения общественной безопасности и т.д. Его принятие поставит если не окончательную точку в научных спорах по

рассматриваемой проблеме, то, во всяком случае, создаст прочный правовой фундамент для будущих разработок в сфере общественной безопасности [29].

Литература и источники

1. Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации. 2013. № 18 (502).
2. Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: Автореф. дис. ... к. ю. н. Хабаровск. 2006.
3. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2006.
4. Агабалаев М.И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: Автор. дис. ... д.ю.н. Люберцы, 2013.
5. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>
6. URL: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1044_page_44.html
7. Концепция национальной безопасности. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 утратила силу // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст.5909
8. Там же.
9. Там же.
10. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" // РГ. 19 мая 2009.
11. Там же.
12. Там же
13. Там же.
14. Распоряжение Правительства РФ от 06.03.2013 N 313-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности" // "Собрание законодательства РФ", 18.03.2013, N 11. Ст. 1145.
15. Чекалин А.А. О состоянии и проблемах совершенствования правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2013. № 18 (502).
16. Распоряжение Правительства РФ от 06.03.2013 N 313-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности" // "Собрание законодательства РФ", 18.03.2013. N 11 Ст. 1145.
17. Там же.
18. Там же.
19. Чекалин А.А. О состоянии и проблемах совершенствования правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2013. № 18 (502).
20. Там же.
21. Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации. 2013. № 18 (502).
22. Там же.
23. Концепция общественной безопасности // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>
24. Там же.
25. Там же.
26. Там же.
27. Там же.

28. Васильев Ф.П., Дульцев М.В., Тарабрин С.В., Дугенец Д.А. О проекте Федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2011. № 2.

29. Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации. 2013. № 18 (502).

УДК 340

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

© 2014 г. Б.Б. Бидова

Чеченский государственный университет *Chechen State University*
364031 г. Грозный, ул. Киевская, 33 *33, Kievskaya str., Grozny, 364031*

Статья посвящена рассмотрению понятия криминологической безопасности как одного из доминирующих видов общественной безопасности Российской Федерации в современных условиях. Анализируются такие категории, как общественная безопасность и криминологическая безопасность. Отмечается, что криминологическая безопасность в системе общественной безопасности играет двойную роль: основную и обслуживающую. Дается определение категории обеспечения криминологической безопасности, угрозы криминологической безопасности, анализируются виды таких угроз.

Ключевые слова: *общественная безопасность, криминологическая безопасность, угроза, цель, преступность.*

The article considers the notion of criminological security as one of the dominant types of public security in the modern Russian Federation; analyzes such categories as public security, criminological security; points out that criminological security in the system of public security plays both key and servicing roles; defines the category of providing criminological security, threats to criminological security; analyzes the types of such threats.

Keywords: *social security, criminological security, threat, purpose, crime.*

Криминологическая безопасность как один из доминирующих видов общественной безопасности Российской Федерации сущность общественной (национальной) безопасности различными учеными сегодня определяется по-разному. Доминирующим является научное направление, где общественная безопасность определяется через понятие защищенности, используемое в законе РФ от 5 марта 1992г. «О безопасности». Именно это закон, хотя некоторые его положения уже устарели, послужил методологически-правовой основой, на которой строится теоретическая и практическая деятельность в сфере обеспечения безопасности государства и общества [1, с. 58].

Статья первая данного закона говорит о том, что безопасность определяется состоянием защищенности жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз. Комплекс потребностей, удовлетворение которых гарантирует существование и возможности оптимального развития личности, государства и общества, определены как жизненно важные интересы вышеназванных субъектов безопасности.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в первую очередь, определяет национальный интерес России как совокупность основных интересов общества, личности и государства. Мы поддерживаем мнение ряда современных исследователей, которые полагают, что акцент при характеристике национального интереса нужно делать не на совокупности, а на сбалансированности,

единстве интересов. Национальный интерес Российской Федерации должен позиционироваться как устойчивая сбалансированная система, гармонично сочетающая в себе личные, общественные и государственные интересы. Взаимное уважение, гуманизм и социальная справедливость являются той основой, которая обеспечивает эффективное функционирование данной системы. Все субъекты безопасности должны находиться в сбалансированных, гармоничных отношениях. В современном обществе не должны ущемляться права и свободы личности, недопустим произвол чиновника или частного лица. Нарушение такого баланса ведет к возникновению огромной пропасти и между личностью, обществом и государственной властью. Последняя редакция Концепции национальной безопасности Российской Федерации учла вышеприведенные доводы в понимании сущности национального интереса. Речь в ней идет именно о совокупности сбалансированных интересов общества, личности, и государства в экономической, социальной, внутриполитической, экологической международной, информационной, военной, пограничной и других сферах.

Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденная указом Президента РФ №537 от 12.06.09г., определяет национальную безопасность как состояние защищенности общества, личности, государства от внешних и внутренних угроз, позволяющее гарантировать конституционные права и свободы, достойный уровень и качество жизни граждан, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие России, ее оборону и безопасность [2, с. 148].

Сегодня большинство ученых с различной незначительной вариативностью определяет национальную безопасность как состояние защищенности фундаментальных ценностей и жизненно важных интересов страны от внутренних и внешних угроз, без реализации которых невозможно существование, эффективное функционирование и прогрессивное развитие общества, государства и его граждан. Она же является и показателем состояния нации, означая, что совокупное действие внешних и внутренних вызовов не может значительно снизить качество жизни и не создает угрозу существования нации.

Термин «общественная безопасность» используется в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации. Общественная безопасность рассматривается уголовным правом как родовый объект, предусмотренный главой 24 Уголовного кодекса Российской Федерации и представляющий собой комплекс однородных общественных отношений, обеспечивающих установленные законами и подзаконными актами правила предосторожности ведения производственно-хозяйственной деятельности, использования и эксплуатации источников повышенной опасности, а также обращения с предметами, представляющими общую опасность.

Специалисты Фонда национальной и международной безопасности разработали следующее определение, где под общественной безопасностью понимается такое состояние субъектов безопасности, при котором обеспечиваются благоприятные возможности для удовлетворения и реализации материальных, духовных и других жизненно важных потребностей, когда у них есть достаточный минимум устойчивости и сбалансированности, способность и возможность противостоять деструктивным вызовам, опасностям и угрозам имуществу, жизни, здоровью, всей совокупности законных интересов граждан, их объединений. Общеметодологически общественная безопасность представляет собой сложную систему, включающую в себя такие элементы, как: объект безопасности; субъект безопасности; принципы обеспечения безопасности; факторы, угрожающие безопасности. Е.А. Мохов, внесший серьезный вклад в исследование проблемы общественной безопасности, предложил, на наш взгляд, наиболее приемлемое ее определение [3, с. 48]. Он считает, что под общественной безопасностью Российской Федерации следует понимать способность общественных и государственных структур защищать жизненно важные интересы российского государства, общества и его граждан от влияния внешних и внутренних вызовов и угроз, нейтрализовать последние, обеспечивая при этом устойчивое прогрессивное развитие страны.

В такой формулировке проблема общественной безопасности ставится в плоскость прямого действия и ориентирована во времени. В этом случае общественная

безопасность, являясь сложной системой, предполагает наличие таких общесистемных признаков, как:

- относительная самостоятельность (автономность);
- целостность;
- устойчивость.

Целостность проявляется в сохранении суверенной территории и неделимости Российского государства, его информационного, правового, экономического, технологического пространства, культуры, единства общества, наличием национальной идеи, объединяющей социум, и т.д.

Автономность обеспечивается путем сохранения государственного и политического суверенитета, экономической независимостью России, приемлемой обороноспособностью и другими системными признаками, позволяющими российскому обществу и государству устойчиво и стабильно развиваться.

Устойчивость должна обеспечиваться рациональным и гибким управлением общественной безопасностью через совокупность согласованных мероприятий общественных и государственных структур по предотвращению внутренних и внешних вызовов на основе Конституции, законов и других нормативно-правовых актов [4, с. 34].

Национальная безопасность России представляет собой целостную, автономную, устойчивую интегрированную систему, соответствующую конкретному историческому периоду времени. Состояние безопасности нельзя оценивать как нулевой уровень возникновения опасности или угрозы ее реализации. Гипотетически такое состояние возможно, но в действительности оно, в принципе, недостижимо.

Речь в данном случае должна идти о масштабе («пороге») такой угрозы. О состоянии защищенности, когда любые вызовы личности, обществу и государству непосредственно причиняют или имеют реальную возможность причинить вред объектам безопасности, но уровень этого ущерба является социально-приемлемым. Иными словами, личность, общество, государство способны контролировать уровень причиненного ущерба, оптимизировать его последствия. Только субъект безопасности определяет для себя этот социально приемлемый уровень возможного вреда в зависимости от конкретно исторического периода развития, политического, духовно-нравственного, физического, социально-экономического состояния, наличия с точки зрения субъекта кризисных ситуаций, возможностей контроля и сдерживания действий различных факторов и т. д.

В 80–90-х годах российскими учеными в процессе разработки теории безопасности страны были определены методологические подходы к решению проблем, возникающих в этой сфере. Из общей проблемы, касающейся общественной безопасности, были выделены ряд частных: военная, экономическая, политическая, информационная, экологическая и другие. Выделяются виды безопасности в управленческих целях для решения определенных задач, связанных с локализацией и нейтрализацией угроз в различных сферах государственной деятельности. Этот методологический прием позволяет обществу и государству оценить первоочередность угроз безопасности и с учетом этого сконцентрировать свои силы и ресурсы на выбранном направлении для решения вполне конкретной задачи, оптимизировать их использование [5, с. 59].

Механизм определения отдельных видов безопасности как доминирующих зависит от времени возникновения реальной угрозы жизненно важным интересам общества, граждан и государства.

Как показали исследования, в настоящее время для безопасности граждан, общества, государства одну из наиболее реальных угроз представляет преступность. В силу ряда объективных и субъективных причин современная криминальная ситуация в России достигла критического уровня.

Масштабы современной преступности резко возросли до беспрецедентных величин, наблюдается рост степени агрессивности, жестокости, дерзости, опасности преступных деяний, усиливаются профессионализм и организованность преступности. Более половины совершенных общественно-опасных деяний являются тяжкими и особо тяжкими. Неуклонно растет количество похищений граждан, умышленных

убийств, причинений тяжкого вреда здоровью, бандитизма и других опасных преступлений. Все вышеизложенное актуализировало такой вид общественной безопасности, как криминологическая безопасность Российской Федерации. Плешаков В. А., одним из первых предложивший определение криминологической безопасности, понимает под ней объективное состояние защищенности жизненно важных и иных существенных интересов личности, государства и общества от угроз и преступных посягательств, порождаемых различными криминогенными факторами, а также осознание людьми такой своей защищенности. В этом случае она рассматривается как частная проблема и неотъемлемое свойство системы общественной безопасности [6, с. 78].

Поэтому с учетом развития концепции национальной безопасности в части того, что безопасность является показателем защищенности нации, мы предлагаем рассмотреть понятие криминологической безопасности с точки зрения того, что она является показателем состояния защищенности нации, означая, что действие криминогенных факторов не может значительно снизить качество жизни и не создает угрозу существования общества, государства и его граждан. Индикаторами, характеризующими этот показатель, на сегодня выступают показатели, характеризующие преступность. Защищенность интересов общества, личности и государства предполагает такое состояние, при котором объекты криминологической безопасности реализовывают свои интересы, потребности, несмотря на препятствия, создаваемые общественно-опасными посягательствами. Для максимального достижения такого состояния нужно своевременно устранять, выявлять, нейтрализовать различные преступные вызовы, порождаемые криминогенными обстоятельствами.

Под угрозой криминологической безопасности (криминологическая угроза) понимается не только сама преступность, но и система криминогенных обстоятельств, создающих потенциальную или реальную опасность объектам криминологической безопасности. В настоящее время решение задач по удержанию преступности на социально приемлемом уровне, ее сокращению, по защите общества, личности, государства от преступных посягательств не сводится к мероприятиям, адресованным только самой преступности и ее субъектам, а включает в себя и воздействие на жертвы преступлений (виктимология), оказание им необходимой помощи со стороны общества и государства. Необходимо своевременно выявлять субъективные и объективные факторы, влияющие на возникновение преступлений, на изменение количественных и качественных характеристик преступности. Бесспорно, комплексный подход является самым действенным к пониманию социальной практики, стремящейся минимизировать масштабы и вредоносные последствия преступности.

Именно поэтому особое значение приобретает проблема построения адекватной системы криминологической безопасности. Криминологическая безопасность в системе общественной безопасности играет двойную роль:

- основную, когда обеспечивает от любых преступных посягательств безопасность личности, общества и государства;
- обслуживающую, вспомогательную, когда в случае возникновения угрозы преступного посягательства на защищаемые объекты реализует свои функции в сфере других видов безопасности.

Криминологическая безопасность является одной из составляющих общественной безопасности и в данный исторический момент занимает одно из ведущих направлений в системе общественной безопасности, так как сейчас мы сталкиваемся с небывалым ростом преступности и усилением общественной опасности преступных проявлений.

Обеспечение криминологической безопасности – это система мероприятий, осуществляемых государственными и другими органами, организациями и учреждениями, а также отдельными гражданами в целях защиты важных интересов личности, общества и государства. Основную роль в осуществлении этих мероприятий играют правоохранительные органы, хотя приоритет в данной работе должен быть отдан семье, школе и общественным организациям.

Основной целью при обеспечении криминологической безопасности общества, личности и государства является своевременное выявление криминологических угроз, их нейтрализация и отражение.

Характер и вид угрозы влияет на выбор мер по обеспечению криминологической безопасности, определяет направления обеспечения безопасности, способствует выявлению возможных объектов преступных посягательств. Их конкретизация способствует координации деятельности различными государственными и общественными структурами.

В.А. Плешаков в зависимости от степени распространенности выделяет общенациональную угрозу, региональную и индивидуальную. Взяв на вооружение предложенную классификацию, хотелось бы уточнить, что здесь речь идет скорее об объеме криминологической безопасности, пораженном угрозой в определенных рамках [7, с. 70].

Под общенациональной угрозой криминологической безопасности понимается ситуация, когда преступность в комплексе с другими криминогенными факторами затрудняет проведение позитивных процессов, формирует серьезные препятствия в осуществлении интересов государства и общества, проникает во многие основные сферы жизнедеятельности и дестабилизирует ситуацию. Сегодня качественные и количественные показатели современной преступности свидетельствуют о том, что она стала актуальной угрозой общественной безопасности Российской Федерации.

Региональная криминологическая угроза представляет собой наличие описанных выше признаков общенациональной угрозы, но в пределах, ограниченных определенной территорией (селом, деревней, районом, городом, областью, краем).

Индивидуальная криминологическая угроза распространяется на отдельных граждан Российской Федерации. Многие исследования, в том числе и наше подтверждают, что несмотря на попытки реформирования системы, снижается авторитет и доверие к органам государственной власти и управления, происходит отчуждение человека от государства, население не верит в возможности правоохранительных органов защитить его от общественно опасных посягательств [8, с. 91]. Все это связывается со снижением уровня жизни значительных слоев населения, беззащитностью перед преступными посягательствами, правовой, организационной и материальной неурегулированностью обеспечения криминологической безопасности. Преступность выступает тормозом социально-экономического и политического преобразования России, оказывает мощное, дестабилизирующее отрицательное воздействие на все сферы, обеспечивающие жизнедеятельность государства и общества, подрывает международный авторитет Российской Федерации.

Литература

1. Алиев В.М., Аминов Д.И., Федотов П.В. Методологические основы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. М.: Издательство: Юнити-Дана, 2007.
2. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления: Учеб пособие. М.: Юристъ, 2002.
3. Балашова Т.Н. Национальная безопасность и национальные интересы Российской Федерации в контексте миграционных процессов // Миграционное право. 2012. № 1.
4. Баранов В.М. Деструктивное воздействие права на национальные интересы // Журнал российского права. 2011. № 12.
5. Барсукова С.Ю. Методы оценки теневой экономики: критический анализ // Вопросы статистики. 2012. № 5.
6. Колесников В.М. Каждому региону нужен «паспорт безопасности» // Право и безопасность. 2013. № 4.
7. Симонов В. А. Прямая демократия и учет национальных интересов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7.
8. Шуберт Т.Э. Нормативно правовое регулирование вопросов безопасности // Журнал российского права. 2009. №11.

УДК 340

**ТЕРРОРИЗМ КАК СЛЕДСТВИЕ ПРОВАЛОВ
В ПРОФИЛАКТИКЕ ЭКСТРЕМИЗМА И СИСТЕМНЫХ ОШИБОК
В ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

© 2014 г. А.Г. Михайлов

*Совет по внешней
и оборонной политике
101000, Москва,
Большой Златоустинский пер., 8/7*

*Foreign and Defence
Policy Council
8/7, Bolshoy Zlatoustinsky pereulok,
Moscow, 101000*

В статье анализируются причины и условия, порождающие последовательный и многополярный рост экстремизма в Российской Федерации.

Ключевые слова: *безопасность, личность, общество, государство, правоохранительная деятельность.*

The article analyses the reasons and conditions for successive and multipolar increase in extremism in the Russian Federation.

Keywords: *security, individual, society, state, law-enforcement activity.*

Анализируя причины и условия, способствовавшие совершению террористических актов в г. Волгограде в декабре 2013 года, представители органов законодательной и исполнительной власти, правоведы, политологи и журналисты не могут выйти за пределы «магического круга», называемого «несовершенством нормативной базы», что, якобы, не дает возможности отечественным спецслужбам эффективно бороться с рассматриваемой опасной угрозой. Депутаты Государственной Думы оперативно подготовили проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предлагается отнести совершение преступления в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма к обстоятельствам, отягчающим наказание. Кроме того, к лицам, совершившим преступления террористической направленности сроки давности предлагается не применять. Вводится новый состав – организация совершения преступлений террористической направленности, а равно организация финансирования терроризма, усиливается ответственность за прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности, организацию террористического сообщества и участие в нем, организацию незаконного вооруженного формирования или участие в нем [1].

Возникает вопрос: смогли бы эти законодательные предложения, если бы они действовали в прошлом году, обеспечить предотвращение террористических актов в Волгограде? Ответ очевиден – нет.

Следует согласиться с мнением профессора С.А. Воронцова, что для успешной борьбы с терроризмом необходимо исследовать причины и условия террористических проявлений в непосредственной связи с факторами, порождающими их, прежде всего, с проявлениями экстремизма, который в XXI веке переживает эволюционный подъем. Повышенную опасность представляют такие его черты, как абсолютизация насильственных методов политической борьбы, призывы к совершению террористических актов. В основе и терроризма, и экстремизма лежит комплекс противоречий, возникающих между личностью, обществом и государством, и чтобы разрешить эти противоречия, следует, опираясь на знание сущности экстремизма, своевременно выявлять и устранять предпосылки и факторы, порождающие эти противоречия [2, с. 65-71].

Основания для этого имеются более чем достаточные: согласно материалам МВД РФ, начиная с 2009 года на фоне снижения общего числа преступлений,

регистрируемых в Российской Федерации, и аналогичной динамики преступлений террористического характера, отмечается устойчивый рост преступлений экстремистской направленности. В 2009 и 2010 года этот рост превышал 19% по отношению к предыдущему году, в 2012 году составил 11,9%, а за десять месяцев текущего года рост преступлений экстремистской направленности достиг 29,7% [3].

Факторы, способствующие распространению экстремизма, существовали во все эпохи. Но с развитием интернета их число умножилось многократно. Социальные сети сделали мир прозрачным, упростили условия объединения людей разных социальных слоев, национальности и вероисповедания в своеобразную сетевую общность. Возник «параллельный мир», где каждый индивидуум, независимо от уровня образования, культуры, опыта и т.д., считает свое мнение истиной последней инстанции и высказывается, не выбирая выражений, в адрес любого духовного или государственного лица, допуская призывы к действиям, выходящим за рамки правового поля. Экстремистские настроения в своем развитии ведут к блокированию государственных органов, противодействию силам правопорядка, массовым беспорядкам, террористическим проявлениям. Детонатором или первопричиной подобных проявлений может стать бытовая драка коренного населения с мигрантами или проезд на красный свет машины с мигалкой, убийство мигрантом местного жителя или, якобы, «неправильное» судейство матча футбольных клубов...

Зародившийся на религиозной, этнической или бытовой почве эмбрион экстремизма особенно быстро начинает приобретать политические очертания, когда появляется лидер, пусть маргинальный, пусть с невнятными лозунгами, но свой «плоть от плоти». В ряду существующих в современный период угроз безопасности личности, общества, государства экстремизм представляет особую опасность, т.к., «накладываясь» на сепаратизм, национализм, фундаментализм, неизбежно порождает крайние формы существования этих явлений, приводит к обострению правовых, политических, социально-экономических, религиозных отношений, на длительное время сохраняет их конфликтогенность.

Анализ последовательного и многополярного роста экстремизма в Российской Федерации дает возможность выделить ряд причин и условий, его порождающих.

1. За последние 20 лет государственные и общественные институты так и не смогли сформулировать оптимальные подходы к реализации антиэкстремистских технологий в молодежной среде, которая традиционно является ресурсной базой экстремизма и терроризма. Согласно статистике МВД-ФСБ, более 90 процентов членов экстремистских организаций – это молодые люди в возрасте до 30 лет. Они же составляют 80 процентов от всех совершавших преступления экстремистской направленности [4]. Сегодня государственные и общественные институты, реализующие молодежную политику, в лучшем случае работают с молодежью, уже формально организованной в стенах школы или ВУЗа. А вот как подойти и чем занять головы юношей и девушек из числа «улично-подъездной» молодежи, у которой не сформирована устойчивая система ценностей и низок уровень правосознания, складывается впечатление, ни государство, ни общество не знают, что порождает у молодых людей убеждение, что они никому не нужны [5]. Поэтому они легко откликаются на призывы экстремистов в социальных сетях, определяющих образ врага и призывающих решать сложные проблемы путем насилия.

Сегодня много спорят о праве специальных служб изучать характер информации в социальных сетях. Представляется, что это должно быть не правом, а обязанностью органов, противодействующих экстремизму и терроризму. В социальных сетях можно услышать не только глас народа, но и экстремистскую риторику, а также призывы к террористической деятельности. Поэтому, если подобная работа до сих пор не осуществляется, то это прямое упущение специальных служб, которые по определению не только обязаны сканировать общественно-политическую ситуацию в целях выявления, предупреждения и пресечения противоправной деятельности, но и формулировать для органов государственной власти и местного самоуправления основы механизма гражданских антиэкстремистских и антитеррористических технологий [6, с. 16-18].

2. На фоне роста политического экстремизма обостряются межэтнические противоречия, что в условиях неконтролируемой миграции представляет повышенную опасность. Вспышки взаимного насилия по национальному принципу становятся нормой. Гипертрофированное восприятие возбужденным обществом самых незначительных на первый взгляд событий на межнациональной основе увеличивает пропасть недоверия и враждебности между людьми. Это напоминает американские блокбастеры про социальные катастрофы, где все воюют со всеми на руинах некогда процветавшей страны. Данный сценарий применялся геополитическими противниками России во все времена, но особенно четко он был сформулирован Алленом Даллесом – первым руководителем ЦРУ, который поставил задачу сеять в СССР межнациональную рознь. В результате данной деятельности и не всегда грамотных действий российской власти в последние годы сформирована не только экстремистская база – агрессивно настроенные маргинальные слои, но и на легальной основе осуществляется финансирование ее отдельных сегментов из-за рубежа.

3. В современной российской системе противодействия экстремизму и терроризму наблюдается явное несоответствие классической организации деятельности спецслужб: экстремизм, зарождающийся на основе мировоззренческих противоречий, являясь, по своей сути *политическим феноменом*, отнесен законодателем к сфере деятельности МВД России, которое публично утверждает, что *политикой* не занимается, а борьбой с бандитами занимается политическая полиция (ФСБ).

Уголовная полиция, являющаяся головным органом в противодействии экстремизму, до настоящего времени не сумела наработать эффективные правоохранительные практики противодействия этому опасному феномену. Во взаимоотношениях между маргинальной средой и полицией прослеживается упор на силовые методы подавления протеста. Но эти методы неминуемо приведут к дальнейшей радикализации общества, ибо воздействие осуществляется на следствие явления, а не на его причину. В конечном итоге, фактически, маргиналы провоцируются на переход от экстремистских методов к террористическим. Сегодня мало кто помнит, что события в Чечне начались отнюдь не с политических требований, а с митингов зеленых против строительства в Гудермесе химкомбината и силового подавления протеста властью.

Для минимизации экстремизма необходимо направлять усилия спецслужб на компрометацию негативных процессов идеологическими и политическими средствами, предупреждать формирование условий и факторов, способных привести к перерождению экстремизма в терроризм. А это работа политической, а не уголовной полиции.

4. Несомненная причина роста экстремизма – это снижение порога чувствительности населения путем систематического вдалбливания принципа силы как единственного инструмента решения правовых вопросов. До 80% эфира центральных телеканалов – непрекращающиеся сериалы про «ментовские» и бандитские войны, где кровь льется рекой, а число убитых на экране, вероятно, превысило число жителей центрального региона страны. И что важно – большинство боевиков и триллеров закупаются в странах, в которых подобные фильмы выпускаются только на дисках и в телеэфире никогда не демонстрируются. Объем фильмов и новостных сюжетов по экстремистской и террористической проблематике превысил некую «критическую массу», а отдельные отечественные СМИ утратили не только чувство политической корректности, но и здравого смысла в «натуральности» освещения проявлений экстремизма и терроризма.

Свой вклад в формирование подобного положения дел, а по сути, в реализацию конечной цели экстремистов и террористов – запугать общество, вносят те, кто больше других должен быть заинтересован в предупреждении и минимизации последствий проявления экстремизма и терроризма. Это, прежде всего, пресс-службы правоохранительных органов, которые своей информационно-пропагандистской политикой внушают обществу, что преступность – нормальный информационный повод. Как следствие, большинство новостных блоков начинается исключительно с криминальных событий. Российское общество настолько привыкло к такому

положению дел, что более 50% опрошенных пользователей Интернета против возможного запрета публикации в СМИ информации о массовых убийствах [7].

Основной аргумент сторонников данной позиции – нельзя замалчивать явления. Нет возражений. Замалчивать не надо – но пропагандировать-то зачем? Зачем гиперболизировать преступность, предоставлять информационную трибуну бандитам, экстремистам, террористам для изложения их политических взглядов и самооправдания, которых бы в противном случае никто не услышал? Зачем подобными сюжетами провоцировать появление «комплекса Герострата» у патологических убийц, изыскивающих пути, в их понимании, «войти в историю»?

5. Тенденция к «гиперболизации преступности» проявляется также в системе отчетных показателей пресс-служб правоохранительных органов как требование прироста публикаций по отношению к аналогичному периоду прошлого года [8, с. 26-35]. Поэтому отдельные правоохранители стремятся поразить общество криминальными сюжетами, которые преступностью не воспринимаются всерьез и не оказывают на нее профилактического эффекта, а для населения являются удручающе печальными, так как формируют атмосферу страха и безысходности. Создается не соответствующее действительности впечатление, что государство и общество поголовно погрязли в коррупции, наркомании, педофилии, экстремизме и терроризме. По существу раскручивается алгоритм самоуничтожения государства, в основе которого лежит отсутствие позитивного восприятия действительности, утрата веры в справедливость, исчезновение надежды на лучшее будущее, падение доверия к власти. Закономерным итогом подобной политики является неверие в способность правоохранительных органов обуздать преступность, как и неверие самим этим органам, несмотря на проведенные реформы и переименования.

6. Одной из причин, по которым теракты в Волгограде стали возможны, является неудовлетворительная работа областной антитеррористической комиссии. Возглавляет эту комиссию губернатор – значит именно он должен отвечать за провал работы первым. И не важно, отстранят его от должности или нет. Как глава региона он обязан был подать прошение об отставке, а уж право Президента РФ удовлетворять прошение или нет. Складывается впечатление, что отдельными представителями региональной власти забыты традиции русских государственников, утрачены понятия чести и порядочности, отсутствует чувство личной ответственности за жизни людей.

Президент России последовательно требует от государственного аппарата повысить ответственность за провалы всех без исключения должностных лиц. Это жизненно необходимо. И результаты подобных «разборов полетов» через СМИ должны доводиться обществу, снимая экстремистские настроения. Причем, в случае увольнения, руководители регионов должны уходить вместе с «командами», которые они привезли с собой.

7. Осуществление террористических актов в Волгограде в последние дни декабря прошлого года свидетельствует о просчетах в аналитической работе спецслужб, которые не приняли во внимание, что 30 декабря – 19 лет назад начались бои за Грозный. Однако усиление агентурно-оперативной деятельности правоохранительных органов в этот период не осуществлялось. Спецслужбы забыли, а бандиты помнят дни, когда пролилась первая кровь. Потому усиленный вариант несения службы надо вводить не после теракта, а до подобных дат. Разумеется, не по всей России, а в регионах, обоснованно выделенных аналитиками спецслужб. Это не новое предложение, а хорошо забытое старое. Например, в советский период, когда в СССР отмечали 23 февраля (День советской армии и военно-морского флота), на Кавказе усиливали оперативную работу, так как на эту дату пришлось начало депортации чеченского и ингушского народов.

Ответные меры, принятые государственными органами после терактов в Волгограде, о которых население России проинформировали СМИ, не убеждают в том, что причины и условия, приведшие к трагедии, устранены. Так, было сообщено о «введение тотального усиления». В качестве примера по телевидению продемонстрировали цепочку курсанток милицейского института на улицах Волгограда в бушлатах не по размеру и сапогах на шпильках, сидящих в кабинетах офицеров, по роду деятельности не имеющих отношения к оперативной работе. Подмосковные

чиновники также отчитались, что они будут «усиливаться»: все находятся на своих местах, даже «сверили телефоны всех оперативных служб». Возникает вопрос: как они работали до этого? И чем «сверка телефонов» и сидение на местах поможет в розыске террористов или в предупреждении терактов?

8. Следует объективно признать, что профессионализм правоохранительных органов падает. В кадровой политике отмечается полный провал ставки на молодежь. Опытные сотрудники уволены, ушли на пенсию, а молодые офицеры к серьезной самостоятельной работе в большинстве своем не способны. Нет преемственности, самое тревожное, нет среднего звена.

Опыт ветеранов и почетных сотрудников сегодняшнее руководство спецслужб практически не интересует. Например, в ФСКН даже совета ветеранов за 10 лет не создано. Складывается впечатление, что современные руководители не хотят иметь рядом с собой людей, которые умнее и опытнее, которые могут указать на ошибочное решение или подсказать комбинацию, недоступную «интеллекту» начальника.

Вызывает тревогу, что при назначении нового начальника территориального управления он, как правило, приезжает со своей командой. При этом местные сотрудники не могут понять: то ли профессионалы приехали, то ли денщики и порученцы.

9. Мы гордимся профессиональным образованием сотрудников спецслужб. Но ведомственная система подготовки кадров – это тупик! И учебный процесс требует модернизации, и профессура не известна научному сообществу. Качество курсантов оставляет желать лучшего, ибо, когда обучение на всем готовом, повышенная стипендия, льготы и гарантированное трудоустройство, поэтому попасть в ведомственный ВУЗ без протекции весьма затруднительно. Все это снижает объективность отбора абитуриентов и формирует коррупционные факторы.

Поэтому представляется целесообразным вернуться к позитивным элементам советской системы подготовки кадров для правоохранительных органов. Прежде всего, необходимо прекратить зачисление курсантов в Академии и Университеты ФСБ и МВД после окончания средней школы. Молодые люди должны в обязательном порядке пройти службу в Российской Армии, получить опыт работы с людьми. Следует возродить средние специальные учебные заведения (т.н. школы полиции, высшие курсы спецслужб), которые должны стать опорным звеном системы ведомственного образования. Достоинно служащим предоставить возможность получить высшее специальное образование. На офицерские должности набор прямым зачислением осуществлять исключительно после окончания классических гражданских ВУЗов. После приема на службу направлять в учебные заведения спецслужб для подготовки (переподготовки). И лишь после успешного окончания этих заведений присваивать офицерские звания. В центральный аппарат следует приглашать офицеров, положительно проявивших себя в процессе работы на периферии.

Представляется целесообразным пригласить в правоохранительную систему в качестве наставников молодежи отслуживших профессионалов, прежде всего, почетных сотрудников, с предоставлением права получать оклад по прежней должности, даже если он будет выполнять функции оперативного работника (следователя).

10. Необходимо довести до логического конца процесс модернизации правоохранительных органов, приведя их структуру в соответствие со сложившейся оперативной обстановкой. Главным направлением модернизации представляется курс на сокращение субъектов оперативно-розыскной деятельности и сосредоточение данной функции лишь в органах ФСБ-МВД России. Это позволит существенно повысить уровень централизации, координации и собственной безопасности ОРД, создаст условия для профессионального роста более компактного по сравнению с настоящим периодом корпуса оперативных работников, сэкономит значительные материальные ресурсы, сократит число коррупционных факторов.

И последнее. Необходимо прекратить разговоры о несовершенстве Закона. Сегодня у правоохранительных органов есть все необходимое для работы. Но наличие нормативно-правовой базы и оперативной техники не должно исключать мыслительный процесс. Законы и спецтехника – это вспомогательные, а не основные

элементы, правильное использование которых позволит работать на упреждение. Сегодня же все резервы включаются лишь тогда, когда теракт свершен. Оказывается, можно не только маршрут террориста восстановить, но и замысел разгадать: например, террористка «хотела выехать в Москву, но почему-то передумала». Личность террориста спецслужбы устанавливают за пять минут. Но почему после теракта?

Таким образом, сегодня у правоохранительных органов есть все необходимое. Не хватает только профессионализма, интуиции и креатива в работе.

Литература и источники

1. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=428889-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=428889-6&02) (дата обращения: 15.01.2014)
2. Воронцов С.А. Понятие экстремизма и его сущностные признаки // *Философия права*. 2007. № 4.
3. Главное Управление по противодействию экстремизму МВД РФ/Статистика/Состояние преступности // URL: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports> (дата обращения - 01.12.2013)
4. URL: <http://samonkin.blog.ru/82357475/129757286> (дата обращения: 25.11.2011)
5. Добреньков В. Причина молодежного экстремизма в России – вакуум духовного воспитания // URL: <http://www.nakanune.ru/articles/13779> (дата обращения: 12.07.2011).
6. Воронцов С.А. Антиэкстремистская деятельность органов государственной власти и местного самоуправления России в институционально-правовом контексте. Автореф. дис. ... д.ю.н. Ростовский юридический институт МВД Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2009.
7. URL: <http://vz.ru/opinions/2013/4/23/630002.html>
8. Михайлов А.Г. В зеркале полицейских реформ // *Защита и безопасность*. 2013. №2 (65).

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.1

ОПЫТ КОНСТИТУИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

© 2014 г. А.Н. Нифанов

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В данной статье представлен авторский анализ конституций унитарных государств на предмет выявления в них норм о территории с учетом комплексного подхода к определению последней. Выявлены и охарактеризованы типичные конституционные форматы, касающиеся территории в фокусной группе государств.

Ключевые слова: *территория, государственная территория, территория административной единицы, муниципальная территория, автономия, управление, самоуправление.*

This article presents the author's analysis of the constitutions of unitary states to identify the rules of the territory, taking into account an integrated approach to the definition of the latter; identifies and characterizes the typical constitutional formats of the territory of the focus group.

Keywords: *territory, state territory, the territory of an administrative unit, the municipal territory, autonomy, control, self-government.*

Унитаризм является самой простой формой территориальной организации государства. Государство считается унитарным (простым), если его части не имеют статуса государственного образования. В составе унитарного государства могут находиться отдельные автономные национально-государственные образования, имеющие ряд атрибутов собственной государственности. Как правило, в унитарном государстве есть только одна конституция, одно гражданство, одна система высших органов власти. Составные части унитарного государства чаще всего имеют статус единиц административно-территориального деления; они управляются на основе законов принимаемых центральными органами. Как правило, их территория может быть изменена простым общегосударственным законом без согласия местных органов и местного населения.

В контексте заявленного комплексного понимания территории в государстве представляется целесообразным анализ конституций унитарных государств на предмет выявления в них форм закрепления норм о территории.

В качестве фокусной группы для исследования нами избраны основные законы следующих государств: Албания, Венгрия, Греция, Испания, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Швеция, Эстония.

Отметим, что термин «территория» в конституциях унитарных государств либо вообще не разработан, либо разработана очень слабо. Так, исходя из анализа Конституции Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г., следует вывод об отсутствии норм, касающихся территорий в государстве. В тексте самой Конституции упоминается лишь об «оккупированной территории»: «на оккупированной территории Риксдаг или Правительство не могут принимать решения. На такой территории не могут осуществляться полномочия, которые принадлежали какому-либо члену Риксдага или Государственного совета» (ст. 10) [1].

Лишь в Переходных постановлениях к Закону Швеции 1998:1403 указано, что первичными коммунами, как правило, являются города и села; ландстинг-коммуны, за некоторыми исключениями, составляют территорию ленов (округов). В первичных коммунах в качестве органов самоуправления выступают собрания городских и коммунальных уполномоченных, в ландстингкоммунах – ландстинги.

Таким образом, мы можем сделать вывод о наличии в Швеции территорий городов и сел, а также коммун и ландстингкоммун. Таковые определены исходя из критерия распространения юрисдикции органов публичной власти.

Своей оригинальностью в порядке урегулирования территории в государстве отличается Греция. В ч. 6 ст. 18 ее Конституции содержится положение о том, что законом могут регулироваться вопросы реализации заброшенных территорий с целью их использования в интересах национальной экономики и содействия безземельным гражданам [2]. Таким образом, данный акт обособляет «заброшенные территории».

Уточним, что помимо указанной категории в данной Конституции также выделяется «лесная территория» (ст.ст. 24, 117).

В целом, территория Греции разделена на области, области – на районы, районы – на муниципалитеты и общины.

Исходя из наличия в Конституции Греции специфической нормы об отношениях Церкви и государства (ст. 3), в ее дальнейших положениях особое внимание уделено территории Святой горы Афон. Так, в ст. 105 Конституции Греции указано, что полуостров Афон, начиная от района Мегали Вигла и далее, составляющий район Святой горы Афон, в силу его древнего привилегированного статуса является самоуправляемой частью греческого государства, суверенитет которого над ним остается неприкосновенным.

Святая гора Афон в соответствии с этим статусом управляется находящимися на ней двадцатью Святыми монастырями, между ними поделен весь полуостров Афон, территория которого не подлежит принудительному отчуждению.

В двух конституциях (Мальта и Венгрия) в группе исследуемых государств обнаружено всего лишь по одной статье, касающейся территории в государстве.

Так, в Конституции Венгерской Народной Республики только в ст. F имеется единственное положение, позволяющее судить о наличии территории Венгрии, территорий округов, городов и муниципалитетов [3].

В Конституции Мальты (Республики Мальты) от 1964 г. также имеется всего лишь одна статья о территории (ст. 1) [4]. Ее формулировка отличается спецификой ввиду того, что данное государство является островным. Территория Мальты состоит из тех территорий, которые были включены в Мальту непосредственно перед назначенным днем, включая их территориальные воды, или из таких территорий и вод, которые Парламент может определять время от времени.

Мальта означает остров Мальту, остров Гозо и иной остров Мальтийского архипелага, включая их территориальные воды.

В анализируемых конституциях выявлены типичные формулировки о территории в государстве с позиции закрепления ее принципов, указания на административно-территориальное деление и местное самоуправление.

Так, в ст. 3 Конституции республики Албания закреплена целостность территории государства.

Примечательно, что в ч. 2 ст. 151 Конституции республики Албания отмечено, что вопросы, связанные с территориальной целостностью Республики Албания ... не могут обсуждаться на референдуме.

Следует отметить, что норм о территории государства в указанной Конституции больше не обнаружено. В контексте заявленного исследования можно обратить внимание на Часть шестую «Местное управление». Исходя из ее содержания, мы можем судить о территориях, которые являются пространством распространения юрисдикции различных органов публичной власти и местного самоуправления.

Так, возможно обособить территории коммун (муниципалитетов) и округов, так как первичными единицами местного управления являются именно коммуны или муниципалитеты и округа.

В ст. 108 Конституции Албании отмечено, что административно-территориальное деление органов местного управления определяется законом на основе экономических нужд и интересов и исторической традиции. Их границы не могут изменяться без предварительного согласия проживающего на этой территории населения.

В рамках отмеченной группы конституций укажем и Конституцию Польши [5]. Основные принципы территориального устройства Республики Польша содержатся в разделе I Конституции (ст.ст. 15, 16), а подробнее оно урегулировано ее разделом VII. Согласно Конституции, территориальное устройство призвано обеспечить децентрализацию публичной власти. Жители каждой единицы основного территориального деления – общины (гмины), а также иной установленной законом единицы образуют в силу права самоуправляющееся сообщество. Конституция гарантирует права единиц территориального самоуправления.

Что же касается высших единиц территориального деления – воеводств, то для них Конституция самоуправления не предусматривает. В период разработки Конституции вносились предложения о восстановлении уездов (повятов) в качестве промежуточного звена между общиной и воеводством, которые существовали до реформы территориального деления в первой половине 1970-х гг., однако решение этого вопроса было отнесено на усмотрение законодателя. В июне-июле 1998 г. законами восстановлены уезды как самоуправляющиеся сообщества и введено самоуправление в воеводствах.

В ст. 5 Конституции Польши закреплены такие принципы территории, как независимость (niepodleglosci) и нерушимость.

Исходя из содержания раздела VII «Территориальное самоуправление» Конституции Польши, следует вывод об обособлении территории общин (gmina). Иные единицы регионального или локального и регионального самоуправления определяются законом (ст. 164).

В соответствии со ст. 172 Конституции Польши единицы территориального самоуправления имеют право объединяться.

Далее отметим, что среди анализируемых учредительных актов наибольшей полнотой в части закрепления норм о территории обладает Конституция Румынии [6]. В ней имеется ст. 3 с наименованием «Территория», в которой:

- определен принцип неотчуждаемости территории Румынии, а также запрет заселения и колонизации чужеземным населением;
- регламентированы границы государства (таковые определяются органическим законом при соблюдении принципов и других общепризнанных норм международного права);
- дано административное деление территории на коммуны, города и уезды (при условиях, установленных законом, некоторые города объявляются муниципиями).

Особое внимание следует уделить конституционным положениям о территории в Испании.

Итак, Конституция Испании 1978 г. [7] разрешила национальную проблему, предоставив статус автономии составным частям Испании (раздел VIII, ст.ст. 137-158), но без введения федеративной формы устройства. Была распределена компетенция между центром и автономными сообществами. В настоящее время территория страны включает территории муниципалитетов, провинций и автономных сообществ. Эти единицы управляются своими органами. Конституция точно не указала перечня автономных сообществ; каждое из них должно само выработать свой статут, но в рамках действующего Основного закона. В настоящее время имеется 17 таких сообществ.

Следует отметить, что в Конституции Испании имеется специальный Раздел VIII «О территориальной организации государства».

В нем определены виды территорий государства с учетом критерия юрисдикции публичных структур. В ст. 137 Конституции Испании отражено, что государство в своей территориальной организации включает муниципалитеты, провинции и автономные сообщества. Все эти единицы пользуются автономией при ведении своих дел.

В ст. 138 закреплен принцип экономического равновесия между различными частями испанской территории: государство гарантирует эффективное осуществление

принципа солидарности, наблюдая за установлением адекватного и справедливого экономического равновесия между различными частями испанской территории, уделяя особое внимание специфическим обстоятельствам островных территорий.

Различия в статутах разных автономных сообществ ни в коем случае не могут давать им экономических или социальных преимуществ.

Исходя из содержания Главы 2 «О местной администрации» Конституции Испании, можно сделать вывод о наличии территории муниципалитетов, провинций. Такие также отвечают критерию пределов распространения юрисдикции властных структур.

Так, в ст. 140 Конституции Испании гарантирована автономия муниципалитетов. Руководство и управление ими осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальдов и советников.

В ст. 141 Конституции Испании отмечено, что провинция является местным образованием, обладающим правом юридического лица, объединяющим группу муниципалитетов и образующим единицу территориального управления для выполнения деятельности государства. Всякое изменение границ провинций должно быть одобрено Генеральными кортесами посредством издания органического закона.

Руководство и автономное управление провинции поручается депутациям или другим корпорациям представительного характера.

Могут создаваться объединения муниципалитетов, отличающиеся от провинций.

Особое положение в Конституции Испании занимают нормы об автономных сообществах (Глава 3). В них не только определен статус данных территорий, но также порядок их обособления.

В осуществление права на автономию пограничные провинции с общими историческими, культурными и экономическими признаками, островные территории и провинции, представляющие историческую региональную единицу, могут получить самоуправление и образовать автономные сообщества.

Право инициативы о предоставлении автономии принадлежит всем заинтересованным депутациям или соответствующему межостровному органу и двум третям муниципалитетов, население которых составляет по меньшей мере большинство избирательного корпуса каждой провинции или каждого острова. Эти условия должны быть выполнены в течение шести месяцев после первого соглашения по этому вопросу, принятого какой-либо из заинтересованных местных единиц.

В случае негативного решения инициатива может быть предпринята вновь лишь по прошествии пяти лет (ст. 143).

Финальную стадию вопроса об автономных сообществах решают Генеральные кортесы. Такие путем издания органического закона, руководствуясь национальными интересами, могут:

- разрешать создание автономного сообщества, если его территория не превышает территории одной провинции;
- утверждать или, если это необходимо, предоставлять статут об автономии территориям, не входящим в структуру провинциальной организации;
- осуществлять право инициативы, подменяя местные единицы.

В ст. 145 установлен запрет создания федерации автономных сообществ.

Выводы о том, что для данного государства вопрос территории является одним из наиболее важных, можно сделать и исходя из дополнительных и переходных положений Конституции Испании, которые в большинстве своем посвящены именно территории.

Так, например, в первом дополнительном положении указано, что Конституция Испании охраняет и уважает исторические права территорий, пользующихся фуэральными правами.

Далее в рамках данного участка исследования целесообразно обратить внимание конституционные положения о территории в странах Балтии (Латвия, Литва, Эстония). Данный выбор обусловлен тем, что их развитие тесно связано со всеми историческими этапами, пройденными Россией (в том, числе в советский период). Общеизвестно, что все страницы этой истории получили в наши дни принципиальную переоценку в

современной науке и обществе в целом. В наибольшей степени это характерно именно для государств Балтийского региона.

В Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г. в ст. 10 закреплены принципы единства и неделимости территории [8].

Таким образом, конституционно определены принципы территории.

Далее в этой же статье регламентированы государственные границы. Таковые могут быть изменены только в соответствии с международным договором Литовской Республики после его ратификации четырех пятых голосов всех членов Сейма.

В ст. 11 Конституции Литвы обозначены территории административных единиц. Более подробные нормы о них сосредоточены в специальном законе.

Особое внимание следует обратить на ст. 47 Конституции Литвы, в которой закреплено, что Литовской Республике принадлежат исключительные права на воздушное пространство над ее территорией, ее континентальный шельф и экономическую зону в Балтийском море.

Далее обратимся к конституционным положениям Латвии о территории [9]. В административном отношении территория Латвии состоит из 26 районов (rajons), разделенных на волости (pagasts), и семи городов республиканского подчинения.

Мы солидарны с высказанной в литературе позицией о том, что без большого преувеличения Латвию можно назвать определенным феноменом на постсоветском правовом пространстве. Это единственная республика, начавшая с 1990 г. построение новой государственности не просто с обращения к идеям мирового конституционализма и собственному конституционному опыту, но восстановившая (поэтапно) в полном объеме действие своей первой национальной Конституции, демократический потенциал содержания которой и высокий уровень законодательной техники позволили Конституции стать стабилизирующим фактором развития общества [10].

Возобновление действия Конституции 1922 г. было провозглашено Декларацией от 4 мая 1990 г.

Заметим, что в Конституции Латвии (Латвийской Республики) от 15 февраля 1922 г. о территории имеется только одна норма в Разделе I «Общие положения»: территорию государства Латвии в пределах, установленных международными договорами, составляют Видземе, Латгале, Курземе и Земгале.

Еще одним государством в данной группе является Эстония. При территории, равной 45,2 тыс. кв. км, приблизительно 9,2% занимают свыше 1 500 островов.

В административном отношении территория Эстонии разделена на 15 уездов (maakond) и шесть городов центрального подчинения.

По конституции Эстонии территория, территориальные воды и воздушное пространство Эстонского государства – единое и неделимое целое (ст. 2) [11].

По своему государственному устройству Эстония – единое государство, административно-территориальное деление которого устанавливается законом.

Исходя из содержания Глава 14 «Местное самоуправление» Конституции Эстонии, следует, что в составе ее территории можно выделить территории волостей и городов (ст. 155). Иные единицы местного самоуправления могут образовываться на основах и в порядке, установленных законом.

Далее в ст. 158 представлен порядок изменения муниципальных территорий: «не разрешается изменять границы единиц местного самоуправления, не заслушав мнения соответствующих местных самоуправлений».

Исходя из ст. 159 Конституции Эстонии, местные самоуправления имеют право образовывать вместе с другими местными самоуправлениями союзы и совместные учреждения.

Резюмируя проведенное исследование, отметим, что в проанализированных конституциях нормы о территории не являются многочисленными и подробными. Мы это связываем с особенностью унитарного политико-территориального устройства государства, которое изначально является единым и централизованным. В качестве исключения из фокусной группы конституций укажем на учредительный акт Румынии, в котором подробно, в специальной статье сформулированы нормы о территории в государстве.

Уточним, что аналогичные подробные нормы также характерны для государств, в которых имеются автономии (автономные сообщества). Полагаем, такие государства, изначально стараясь урегулировать проблемную для страны ситуацию, детальным образом излагают ее именно на конституционном уровне.

Проведенное исследование также позволило обособить типичный вариант закрепления норм о территории в конституциях фокусной группы государств. В качестве такового выступает формат отражения принципов территории, ее административного деления и местного самоуправления в Албании, Литве, Польше и Эстонии.

В иных государствах имеется всего лишь одна статья, как правило, указывающая либо на состав территории в государстве, либо ее принципы, либо административное деление (Венгрия, Латвия, Мальта).

Особым конституционным форматом отражения норм о территории отличается Конституция Греции в связи с введением оригинальных видов территории (лесные, бесхозные), а также подробным описанием Святой Горы Афон.

В исследовании также отмечен учредительный акт, не содержащий положений о территории государства (Швеция).

Источники

1. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
2. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
3. Конституция / Основной закон Венгрии от 25 апреля 2011 г. // URL: <http://constitutions.ru/archives/5628>
4. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
5. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
6. URL: <http://constitutions.ru/archives/184>
7. Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. // URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
8. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
9. Конституция Латвии (Латвийской Республики) от 15 февраля 1922 г. // Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
10. Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001.
11. Конституция Эстонии (Эстонской Республики) от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. – М.: Издательство НОРМА, 2001.

УДК 342.4

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 г. А.С. Лолаева

*Горский государственный
аграрный университет
362040, г. Владикавказ,
ул. Кирова, 37*

*Gorsky State
Agrarian University
37, Kirova str.,
Vladikavkaz, 362040*

В статье рассматривается комплекс вопросов, характеризующих природу и пределы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, высказываются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: *парламентский контроль, региональный парламентский контроль, содержание парламентского контроля, пределы парламентского контроля.*

The article considers a range of issues characterizing the nature and limits of parliamentary control in the constituent territories of the Russian Federation and makes proposals for its improvement.

Keywords: *parliamentary control, regional parliamentary control, content of parliamentary control, limits of parliamentary control.*

Система парламентского контроля в России насчитывает как федеральный, так и региональный уровень, обеспечивающий законность в деятельности государственного аппарата субъектов Федерации и осуществляемый законодательными, представительными органами государственной власти субъектов РФ в разнообразных формах. «Являясь единственным государственным органом народного представительства на уровне субъекта РФ, региональный парламент по существу обеспечивает реализацию гражданами, проживающими на соответствующей территории, права контролировать деятельность всех публично-правовых структур, которым они делегировали власть. В связи с этим эффективность реализации парламентского контроля в субъекте РФ напрямую воздействует на эффективность функционирования региональной государственной системы в целом» [1, с. 473].

Региональный парламентский контроль опирается на мощную нормативную правовую базу, включающую специальное законодательство о контроле, появившееся гораздо раньше федерального. К нему относятся: закон Владимирской области от 28 октября 2009 г. «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области», закон Вологодской области от 30 мая 2007 г. «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области», закон Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа», закон Орловского областного совета народных депутатов от 30 июня 2009 г. «О контроле Орловского областного совета народных депутатов», закон Республики Алтай от 7 апреля 2009 г. «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай», закон Республики Башкорстан от 20 октября 2011 г. «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкорстан за исполнением законов Республики Башкорстан», закон Республики Дагестан от 18 ноября 2010 г. «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан», закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)», закон Республики Мордовия от 27 октября 2008 г. «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия», закон Санкт-Петербурга от 13 декабря 2000 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-

Петербурга», закон Свердловской области от 26 января 2010 г. «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области», закон Удмуртской области от 27 сентября 2011 г. «О государственном контрольном комитете Удмуртской Республики», закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края».

Таким образом, можно говорить о высокой институализации парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

И.Г. Дудко в этой связи отмечает, что субъекты Российской Федерации самостоятельно избирают форму правового регулирования, определяют формы контроля, устанавливают механизм его осуществления, объекты контроля, решают иные вопросы [2, с. 130]. В литературе справедливо отмечается, что от того, насколько качественно урегулирован институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, зависит эффективность реализации конституционного принципа разделения властей на региональном уровне [3, с. 26]. В свое время в науке подчеркивалось, что неразвитость контрольной функции парламента по отношению к исполнительной власти – основной показатель места и роли законодательного органа в системе государственных органов субъекта РФ [4, с. 7].

Обращается внимание на тот примечательный факт, что в конституциях Республики Якутия (ст. 54) и Удмуртской Республики (ст. 31) парламенты этих республик именуются и контрольными органами республик, что вполне соответствует их функциональному назначению. Как отмечает Е.В. Луценко, осуществление контрольных полномочий играет важную роль в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Возможность контроля со стороны законодательного органа власти делает результативной осуществление легислатурами законодательных функций, поскольку контроль над практическим соблюдением и исполнением законов позволяет совершенствовать собственную законодательную деятельность. Кроме того, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет законодательного органа власти [5, с. 50].

В сравнении с федеральным законодательством о парламентском контроле региональное законодательство в характеристике целей, принципов, субъектов и форм парламентского контроля выглядит более развернутым.

В ряде законодательных актов субъектов Федерации дается определение парламентскому контролю, отсутствующее в федеральном законе о парламентском контроле, или контрольных полномочий представительного органа субъекта РФ. Так, в законе Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» под контрольными полномочиями понимается комплекс прав и обязанностей по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением действующего законодательства органами исполнительной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными органами, организациями и должностными лицами, установленных федеральным и областным законодательством соответственно для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации или Законодательного Собрания Вологодской области (ст. 3).

Региональное законодательство в части формулирования парламентского контроля определяет в первую очередь цели, задачи и принципы этого контроля.

Целями парламентского контроля называются:

- защита и обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, установленных действующим законодательством;
- укрепление законности, правопорядка и общественной безопасности на территории субъекта РФ;
- обеспечение устойчивости бюджетной системы (ч. 1 ст. 5 Закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»);
- защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности на территории субъекта РФ (ч. 1 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О

контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);

- укрепление законности и повышение эффективности действия законов области (ч. 2 ст. 2 закона Орловской области «О контроле Орловского областного совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области»);

- повышение эффективности действия законов;

- укрепление законности на территории субъекта РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием - Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»);

- оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов;

- оценка степени соблюдения и исполнения, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов Республики целям и задачам их принятия;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов;

- оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью субъекта РФ;

- создание и совершенствование механизмов реализации законов и отдельных их норм;

- укрепление законности в субъекте РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»);

- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности на территории субъекта РФ (ч. 1 ст. 3 закона Свердловской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области»);

- оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов субъекта РФ;

- оценка степени соблюдения и исполнения законов субъекта РФ, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов субъекта РФ целям и задачам их принятия;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью субъекта РФ;

- создание и совершенствование механизмов реализации законов субъекта РФ и отдельных их норм;

- укрепление законности в субъекте РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»).

Этому перечню явно не достаёт такой цели парламентского контроля, как противодействие коррупции, установленной п. 1 ст. 2 ФЗ «О парламентском контроле», с другой стороны, в федеральный закон было бы уместным включение такой цели, как *укрепление законности в деятельности органов государственной власти.*

К задачам парламентского контроля законодательство субъектов Федерации относит:

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- выработка и принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ (ст. 2 закона Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края»);

- повышение эффективности действия законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ, обеспечение своевременного и надлежащего решения установленных ими задач;

- рассмотрение текущего состояния соблюдения и исполнения законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ, выявление и устранение причин и условий, препятствующих их надлежащему исполнению;

- выявление в законах субъекта РФ и постановлениях законодательного органа

субъекта РФ пробелов в правовом регулировании, противоречий федеральному законодательству, излишнего правового регулирования;

- оценка деятельности Администрации субъекта РФ и иных органов исполнительной государственной власти субъекта РФ по исполнению окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта РФ;

- оценка деятельности Администрации субъекта РФ и иных органов исполнительной государственной власти субъекта РФ по управлению и распоряжению государственной собственностью субъекта РФ (ч. 2 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих исполнению законов субъекта РФ;

- своевременное приведение законов субъекта РФ в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- разработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов субъекта РФ (ч. 3 ст. 2 закона Орловской области «О контроле Орловского областного Совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области»);

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- своевременное приведение в соответствие с федеральным законодательством законов субъекта РФ;

- выработка и принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ (ч. 3 ст. 1 закона Алтайского края «О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»).

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ и их соответствия общественным потребностям;

- обеспечение полноты правового регулирования закона субъекта РФ и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов субъекта РФ (ст. 4 закона «О контроле Государственного Собрания – Эл Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан»);

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ и их соответствия общественным потребностям;

- обеспечение полноты правового регулирования закона субъекта РФ и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов субъекта РФ (ст. 3 закона Республики Дагестан «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан»);

- рассмотрение текущего состояния соблюдения и исполнения законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ;

- установление фактов, причин и обстоятельств нарушений законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ;

- выявление в законах субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ пробелов в правовом регулировании, противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам, уставу и законам субъекта РФ, излишнего правового регулирования;

- оценка эффективности реализации законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ (ч. 2 ст. 3 закона Свердловской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области»).

Отсутствие указания на задачи парламентского контроля в федеральном законе о парламентском контроле мы считаем его серьезным недостатком. Наряду с целями

парламентский контроль, как федеральный, так и региональный, имеет и свои задачи, которые мы бы сформулировали следующим образом: *анализ исполнения законов субъекта РФ; выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему исполнению законов субъекта РФ; повышение эффективности действия законов субъекта РФ; разработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов субъекта РФ.*

Подобные задачи могли бы фигурировать и в федеральном законодательстве о парламентском контроле.

В числе принципов регионального парламентского контроля законодательство субъектов Федерации называет:

- законность;
- гласность;
- плановость и систематичность;
- согласованность мероприятий по осуществлению контроля с деятельностью иных уполномоченных на осуществление соответствующего контроля органов и должностных лиц (ст. 6 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»);
- законность;
- объективность;
- гласность (ч. 3 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);
- народовластие;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- обеспечение соответствия законов субъекта РФ Конституции Российской Федерации, Конституции (уставу) субъекта РФ и федеральным законам;
- ответственность;
- гласность (ст. 5 закона Республики Башкортан «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортан за исполнением законов Республики Башкортан»);
- законность;
- гласность;
- плановость и систематичность;
- согласованность мероприятий по осуществлению контроля с деятельностью иных уполномоченных на осуществление соответствующего контроля органов и должностных лиц (ст. 6 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»).

Этот перечень можно дополнить принципами федерального парламентского контроля, закрепленными в федеральном законе о парламентском контроле, такими как самостоятельность и независимость субъектов парламентского контроля, а также системность. В федеральный и региональный перечни принципов парламентского контроля, на наш взгляд, следует включить *объективность и регулярность*, также имеющих принципиальное значение в характеристике парламентского контроля.

В качестве универсальных нами предлагается указать следующие принципы регионального парламентского контроля:

- 1) законность;
- 2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 3) разделение властей;
- 4) самостоятельность и независимость субъектов парламентского контроля;
- 5) системность;
- 6) гласность;
- 7) объективность;
- 8) регулярность.

Региональное законодательство называет субъектов парламентского контроля, которыми чаще всего выступают сам законодательный орган, его комитеты, комиссии, депутаты.

В Республике Алтай к субъектам парламентского контроля отнесен Президиум

Государственного Собрания республики, который осуществляет текущий контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай в случаях, если сфера действия закона затрагивает направления деятельности двух и более комитетов Государственного Собрания (ст. 9 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»).

Примечательно, что в отдельных субъектах Российской Федерации парламентский контроль возложен на специально создаваемые органы, организационно отделенные от самих законодательных органов. Так, в Республике Саха (Якутия) функции парламентского контроля возложены на Контрольный комитет Государственного собрания республики, который согласно закону республики «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» является постоянно действующим органом парламентского контроля, образуемым Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и подотчетным ему (ч. 1 ст. 1), персональный состав которого утверждается Государственным Собранием Республики Саха (Якутия) большинством голосов от числа избранных народных депутатов Республики Саха (Якутия).

Согласно закону Санкт-Петербурга «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» в целях осуществления контроля за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, контроля за своевременным приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга создается контрольная группа (ст. 1).

Контрольная группа проводит слушания по поступившим сведениям о фактах коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга (ст. 2).

Контрольная группа избирается Законодательным Собранием Санкт-Петербурга из числа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в составе 6 человек. В состав контрольной группы входит по должности председатель комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (ст. 3).

Создание подобных специализированных органов парламентского контроля не может быть рекомендовано к использованию во всех субъектах Российской Федерации, создание подобных органов может диктоваться спецификой региональной парламентской деятельности, конкретными потребностями парламентского контроля в отдельных субъектах Федерации.

Законодательство субъектов Федерации определяет формы (виды) парламентского контроля. Чаще всего называются такие формы парламентского контроля, как заслушивание отчетов подконтрольных органов; проведение «правительственного часа»; депутатские и парламентские запросы; заслушивание информации подконтрольных органов и должностных лиц; проведение парламентских расследований, проведение парламентских слушаний; решение вопросов доверия исполнительным органам государственной власти.

Наряду с этим отдельные законодательные акты выделяют следующие формы парламентского контроля:

- принятие решений по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля; создание рабочих групп по изучению практики работы по исполнению законов; депутатские проверки по вопросам исполнения законов (ст. 4 закона Орловского областного совета народных депутатов «О контроле Орловского областного совета народных депутатов»);

- депутатские проверки (ст. 11 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»);

- подготовка ежегодного доклада о состоянии законодательства и внесение его на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ (п. 2 ст. 3 закона Республики Саха (Якутия) «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»);

- конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля (п. 5 ч. 1 ст. 2 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»);

- обращение с иском соответственно в суд или арбитражный суд в случаях нарушений законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, повлекших нанесение субъекту РФ ущерба;

- обращение о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в невыполнении (ненадлежащем выполнении) законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ (п. 4 и 5 ст. 15 закона Алтайского края «Об Алтайском краевом законодательном Собрании»).

Организация парламентского контроля в субъектах Федерации отличается значительным своеобразием, требующим его систематизации.

Отметим, прежде всего, что контрольная деятельность законодательных органов государственной власти субъектов РФ подлежит планированию, придающему этой деятельности прогнозируемый и целенаправленный характер. Так, согласно закону Владимирской области «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области» Законодательное Собрание осуществляет контрольную деятельность в соответствии с планом, который формируется для обеспечения всестороннего системного контроля с учетом всех полномочий Законодательного Собрания и утверждается постановлением Законодательного Собрания. В плане работы Законодательного Собрания определяются предмет, объект и сроки контрольных мероприятий. При формировании плана работы Законодательного Собрания обязательно рассматриваются запросы председателя Законодательного Собрания, комитетов, фракций и депутатов Законодательного Собрания (ст. 4).

В отдельных законодательных актах субъектов Федерации характеризуется инициатива осуществления парламентского контроля с указанием соответствующим субъектам, что расширяет характеристику парламентского контроля. Так, в законе Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов ненецкого автономного округа» говорится, что контрольные полномочия окружного Собрания депутатов осуществляются по инициативе окружного Собрания депутатов, его органов, депутатов окружного Собрания депутатов (ст. 6). Закон Республики Башкортостан «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» устанавливает, что с предложением об осуществлении контроля за исполнением законов Республики Башкортостан могут выступить Президент Республики Башкортостан, Председатель Государственного Собрания, постоянные комитеты, депутаты Государственного Собрания, Общественная палата Республики Башкортостан, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, общественные и религиозные объединения, граждане (ст. 7).

Существенная роль в организации контрольной деятельности принадлежит комитетам, комиссиям, иным структурным подразделениям, специально создаваемым депутатским формированиям законодательных органов субъектов Федерации.

Согласно закону Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края» деятельность Думы по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов края обеспечивают ее постоянные комитеты, рабочие депутатские группы и депутаты Думы.

Весьма обстоятельно региональное законодательство регламентирует контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в Ненецком автономном округе окружное Собрание депутатов при исполнении своих контрольных полномочий вправе:

1) запрашивать от Администрации Ненецкого автономного округа, иных органов исполнительной государственной власти округа, государственных органов округа, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, государственных учреждений и предприятий округа, органов местного самоуправления округа информацию, необходимую для исполнения контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

2) заслушивать представителей органов исполнительной государственной власти округа, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, представителей организаций и общественных объединений, осуществляющих деятельность на территории округа, по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

3) анализировать поступившие обращения органов исполнительной государственной власти округа, депутатов окружного Собрания депутатов, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, организаций, общественных объединений и граждан по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

4) давать оценку деятельности органов исполнительной государственной власти округа, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, руководителей организаций, находящихся в собственности округа, по соблюдению и исполнению законов округа и постановлений окружного Собрания депутатов, в том числе по исполнению окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, по соблюдению установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью округа;

5) в пределах своей компетенции давать поручения комитету, постоянным комиссиям и иным органам окружного Собрания депутатов, депутатам окружного Собрания депутатов по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

6) вносить предложения органам исполнительной государственной власти округа, государственным органам округа, органу управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, государственным учреждениям и предприятиям округа, органам местного самоуправления муниципальных образований округа по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

7) проводить выездные заседания с целью проверки информации о фактах нарушений законов округа и постановлений окружного Собрания депутатов, порядка исполнения окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдения установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью округа.

Наличие в законодательстве о парламентском контроле субъектов Федерации развернутого перечня контрольных полномочий представляет тем более важным, что федеральный закон о парламентского контроля не содержит в концентрированном виде списка контрольных прав федерального парламента.

Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации завершается принятием законодательным органом решения, предусматривающего меры контрольного воздействия. Так, по вопросам осуществления контрольных полномочий Законодательное Собрание Владимирской области вправе принимать постановления, в которых могут содержаться рекомендации руководителям органов государственной власти области или местного самоуправления о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля за исполнением законов области и нормативных правовых актов, а также привлечении должностных лиц к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов области и нормативных правовых актов и рекомендации по устранению выявленных нарушений (ст. 9 закона Владимирской области «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области»).

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет сформулировать тот вывод, что оно содержит множество нормативных положений, удачно регламентирующих содержательные и формальные параметры регионального парламентского контроля. В то же время региональные нормы весьма разнятся в определении целей, задач, принципов, организации и результатов контроля, причем имеющийся разнобой не может объясняться только региональными особенностями организации контроля, но коренится в отсутствии четкого представления о природе и назначении этого

контроля.

В целях унификации института регионального парламентского контроля нами предлагается разработать проект модельного закона о парламентском контроле в субъектах Российской Федерации, который бы систематизировал соответствующие нормативные предписания регионального законодательства и в своих посылках ориентировался бы как на федеральное законодательство о парламентском контроле, так и на общую теорию парламентского закона, а также исторический опыт его становления в России.

Литература и источники

1. Дагангаров С.В. Конституционно-правовые основы осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2010. № 2.

2. Дудко И.Г. Доктринальные и законодательные проблемы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Гуманитарные науки и образование. 2012. № 2.

3. Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления парламентского контроля // Право и государство. 2010. № 4.

4. Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5.

5. Луценко Е.В. Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 2.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.4

ПОЛНОМОЧИЯ ПОСТОЯННЫХ ДЕПУТАТСКИХ КОМИССИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2014 г. *К.О. Апсуваева*

*Парламент
Кабардино-Балкарской Республики
360051, Нальчик, ул. Ленина, 55*

*The Parliament
of Kabardino-Balkaria
55, Lenina str., Nalchik, 360051*

В статье рассматриваются вопросы полномочий постоянных депутатских комиссий представительных органов местного самоуправления, вытекающие из их функций, высказываются предложения по их оптимизации, основанные на анализе деятельности депутатских комиссий отдельных муниципалитетов.

Ключевые слова: *представительный орган местного самоуправления, постоянная депутатская комиссия, полномочия.*

The article studies the issues of the authorities of permanent deputies' commissions of representative self-government bodies which are set up by their functions; proposes the ways of their optimization, which are based on the analysis of the activity of deputies' commissions of some municipalities.

Keywords: *representative local self-government body, permanent deputies' commissions, authorities.*

Полномочия депутатских комиссий представительных органов местного самоуправления вытекают из предмета ведения представительных органов и развивают в содержательном плане их функции. Юридическое закрепление полномочия депутатских комиссий находят в муниципальных правовых актах, при этом используются различные варианты. В абсолютном большинстве муниципальных образований издаются положения о постоянных депутатских комиссиях, при этом в одном таком положении могут регулироваться полномочия всех комиссий. Но встречаются и варианты, когда издается положение об отдельной комиссии, например, в Волоколамском муниципальном районе Московской области [1]. В литературе отмечается, что такой подход используется для решения наиболее актуальных общественных проблем, в данном случае – это борьба с коррупцией [2, с. 45-50]. Такого рода муниципальные правовые акты Г.М. Муртазина относит ко второму уровню муниципального правового регулирования (после актов, имеющих значение для всего муниципального образования) [3, с. 20-22]. Рассмотрим некоторые типовые варианты, встречающиеся в муниципальном правотворчестве.

Характерными для многих муниципальных образований можно назвать следующие полномочия постоянных депутатских комиссий представительного органа местного самоуправления, определенных в Положении о постоянных комиссиях Собрания представителей Сердобского муниципального района Пензенской области [4], где в ст. 3 указывается, что постоянные комиссии по поручению Собрания или по собственной инициативе: а) осуществляют подготовку заключений по проектам решений и иных актов Собрания представителей; б) разрабатывают проекты решений и иных актов Собрания; в) организуют проведение депутатских слушаний; г) готовят предложения и рекомендации, вносят их на рассмотрение Собрания; д) содействуют депутатам, помощникам депутатов Собрания, Администрации района, территориального общественного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам в их деятельности по осуществлению прав и законных интересов; е) осуществляют контроль исполнения решений и иных актов Собрания,

относящихся к их компетенции; ж) осуществляют иные полномочия, вытекающие из Устава Сердобского района Пензенской области.

Последний пункт («осуществляют иные полномочия, вытекающие из Устава Сердобского района Пензенской области»), встречающийся во многих муниципальных правовых актах такого рода, нельзя признать удачным, поскольку перечень полномочий депутатских комиссий не может быть бесконечным, он должен быть четко определен и излагаться исчерпывающим образом.

Кроме того, по нашему убеждению, в отношении властных структур (а депутатские комиссии являются структурными подразделениями представительного органа местного самоуправления как органа публичной власти на местном уровне) недопустимо нормативно-правовое регулирование их организационно-правового статуса, в котором полномочия «вытекают» в данном случае из Устава Сердобского района. Сразу возникает вопрос о том, какой орган или должностное лицо местного самоуправления должно и правомочно определять эти не установленные в Положении, а «вытекающие» из устава района полномочия депутатских комиссий, как эти «вытекающие» полномочия должны формализовываться и т.д.? Как нам представляется, здесь нет ответа по существу, поскольку на первый план выдвигается субъективный фактор правоприменителя, что с неизбежностью нарушает принцип законности.

Завершая оценку подхода к регулированию полномочий депутатских комиссий представительного органа местного самоуправления, используемый в Положении о постоянных комиссиях Собрания представителей Сердобского муниципального района Пензенской области, отметим еще, что, по нашему мнению, излишним является пункт «г» («готовят предложения и рекомендации, вносят их на рассмотрение Собрания») ввиду его слишком общего, неконкретного характера и явной очевидности. Не отличается конкретностью и следующий пункт «д» («содействуют депутатам, помощникам депутатов Собрания, Администрации района, органам территориального общественного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам в их деятельности по осуществлению прав и законных интересов»), хотя по сути с ним следует согласиться.

Значительно более широкий и более конкретный перечень полномочий постоянных депутатских комиссий представительных органов местного самоуправления содержится в Положении о постоянных депутатских комиссиях Курганской городской Думы [5], чему посвящена ст. 4 Положения, включающая двадцать восемь полномочий депутатских комиссий (это самое большое число полномочий постоянных депутатских комиссий представительного органа местного самоуправления, которые нам удалось встретить в процессе анализа соответствующих муниципальных правовых актов). Однако структурный анализ показывает, что число полномочий депутатских комиссий этого муниципального образования может быть существенно сокращено, если объединить однопорядковые полномочия.

Например, в качестве самостоятельных определяются следующие полномочия: вносить предложения по формированию плана работы Курганской городской Думы на календарный год; вносить предложения в повестку дня заседаний Курганской городской Думы; вносить предложения в план работы Контрольно-счетной палаты города Кургана; вносить на рассмотрение Курганской городской Думы проекты решений, относящиеся к предметам ведения постоянных комиссий; вносить предложения о составе приглашенных лиц на заседания Курганской городской Думы; вносить в Курганскую городскую Думу предложения о передаче проектов решений Курганской городской Думы по наиболее важным вопросам на публичные слушания, обсуждение трудовых коллективов, собраний граждан по месту жительства; вносить предложения по вопросам компетенции Курганской городской Думы о заслушивании на заседании Курганской городской Думы отчета, информации о работе органов местного самоуправления города Кургана, предприятий, учреждений, организаций о выполнении ими решений Курганской городской Думы и наказов избирателей.

Если эти полномочия расположить под общим знаменателем – «вносить предложения в Курганскую городскую Думу по предмету ее ведения», то из этих семи полномочий вполне может быть сформулировано одно полномочие: вносить

предложения по рассматриваемым в Курганской городской Думе вопросам в рамках своей компетенции. Кроме того, ряд других полномочий также можно включить в этот общий знаменатель: осуществлять предварительное рассмотрение проектов решений, внесенных в Курганскую городскую Думу, давать по ним свои предложения и замечания; осуществлять подготовку заключений по проектам решений Курганской городской Думы; осуществлять предварительное рассмотрение иных вопросов, запланированных для рассмотрения на заседаниях Курганской городской Думы; участвовать в разработке проектов решений Курганской городской Думы.

Аналогичным образом можно оценить и ряд других полномочий. Кроме того, вряд ли целесообразно выделять как самостоятельное такое полномочие депутатских комиссий, как право обращаться к Главе города Кургана, заместителю председателя Курганской городской Думы, Руководителю Администрации города Кургана, руководителям структурных подразделений Администрации города Кургана и органам местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию Курганской городской Думы. Мы полагаем, что право обращения презюмируется и было бы абсурдным, если бы такого права депутатские комиссии не имели. Равным образом это касается еще двух полномочий – рассматривать письма, обращения, заявления и жалобы граждан, предприятий, учреждений, организаций, поступающие в Курганскую городскую Думу или постоянные комиссии, давать по ним соответствующие заключения или принимать решения; выступать о результатах своей деятельности в средствах массовой информации.

Вместе с тем в рассматриваемом Положении включен ряд полномочий постоянных депутатских комиссий, которые отражают правовую природу и предназначение депутатских комиссий (за некоторым исключением, о чем речь пойдет ниже), в числе которых: представлять отчет о деятельности постоянных комиссий Курганской городской Думе и Главе города Кургана; организовывать и проводить депутатские слушания по вопросам, относящимся к полномочиям постоянных комиссий; исполнять поручения Курганской городской Думы, Главы города Кургана; обсуждать план мероприятий по выполнению наказов избирателей и давать по нему свои заключения; содействовать и осуществлять контроль за выполнением наказов избирателей, заслушивать сообщения руководителей предприятий, учреждений и организаций о ходе реализации наказов и вносить на рассмотрение Курганской городской Думы соответствующие предложения; осуществлять контроль за выполнением решений Курганской городской Думы по вопросам ведения комиссий.

Здесь заслуживают внимания полномочия депутатской комиссии, касающиеся наказов избирателей, включение которых оценивается позитивно. Более того, мы полагаем, что работа с избирателями должна входить в приоритетные направления деятельности постоянных депутатских комиссий представительного органа местного самоуправления, поскольку комиссии состоят из депутатов и несут в себе представительское начало на уровне местной, муниципальной власти.

В указанном перечне сомнение вызывает полномочие депутатской комиссии предоставлять отчет о своей работе Главе города Кургана, равно как в обязательном порядке исполнять поручения этого должностного лица, поскольку депутатские комиссии подотчетны представительному органу местного самоуправления, которым, собственно, они и сформированы, и подотчетность отдельному должностному лицу противоречит правовой природе депутатских комиссий. Это не означает, разумеется, что между ними (депутатскими комиссиями и Главой города) не может быть взаимодействия, без которого невозможна эффективная деятельность публичной власти на местной уровне, но это взаимодействие не предполагает административного соподчинения. Ситуация некоторым образом меняется, если глава города возглавляет представительный орган местного самоуправления, как это и имеет место в Кургане. Но тогда, во-первых, следовало указывать не главу города (он является главой муниципального образования), а председателя городской думы, которым в соответствии с ст. 21 Устава муниципального образования города Кургана [6] является глава муниципального образования; хотя депутатские комиссии все же подотчетны представительному органу местного самоуправления в целом, а не его председателю,

поручения которого, впрочем, для депутатских комиссий носят императивный характер.

Что касается других полномочий депутатских комиссий Курганской городской Думы, то они, на наш взгляд, могут быть рекомендованы для использования в нормотворческой практике других муниципальных образований; в числе таких полномочий: выступать с докладами, содокладами и информацией на заседаниях Курганской городской Думы; содействовать депутатам и помощникам депутатов Курганской городской Думы, органам территориального общественного самоуправления, организациям и гражданам в их деятельности; участвовать в мероприятиях, проводимых органами местного самоуправления города Кургана по вопросам, находящимся в ведении постоянных комиссий; запрашивать в установленном порядке от государственных органов, органов местного самоуправления города Кургана, организаций и должностных лиц необходимые документы, заключения по ним и иные материалы, необходимые для работы постоянных комиссий; участвовать в подготовке предложений, замечаний, поправок к проектам законов Курганской области; проводить семинары, совещания с приглашением руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению постоянных комиссий.

Рассмотрим еще некоторые подходы к регулированию видов и содержания полномочий депутатских комиссий представительного органа местного самоуправления.

Так, в Положении о постоянных депутатских комиссиях Думы Анучинского муниципального района Приморского края [7] в ст. 2 указывается, что постоянные депутатские комиссии: разрабатывают проекты нормативных правовых и других актов Думы района по вопросам, относящимся в их ведению; подготавливают предложения по переданным им проектам законодательных актов Законодательного Собрания Приморского края; рассматривают переданные им проекты правовых актов Думы и готовят по ним заключения, рассматривают вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства, относящихся к их ведению, разрабатывают предложения по этим вопросам; участвуют в предварительном обсуждении кандидатур в органы и на должности, избираемые, назначаемые, утверждаемые, согласуемые Думой района; заслушивают отчеты руководителей управлений, комитетов, отделов и других структурных подразделений администрации района; вносят мотивированные предложения для рассмотрения на заседании Думы района о выражении недоверия должностному лицу администрации района; выступают с докладами и содокладами на заседаниях Думы района; участвуют в работе согласительных комиссий, образуемых на паритетных началах Думой и главой района.

Столь подробное регулирование вопросов ведения постоянных депутатских комиссий следует оценивать позитивно, поскольку оно сводит к минимуму субъективное усмотрение комиссии как коллегиального рабочего подразделения представительного органа местного самоуправления. Вместе с тем здесь имеется ряд неоднозначных положений. Так, нельзя согласиться с формулировкой о том, что комиссии «заслушивают отчеты» руководителей подразделений местной администрации, поскольку в этом случае получается, что руководители подразделений подотчетны депутатским комиссиям, в то время как согласно ч. 6.1 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее – ФЗ 2003 г.) глава местной администрации, который осуществляет руководство на основе принципа единоначалия (ч. 1 ст. 37), подотчетен не депутатским комиссиям, а всему представительному органу местного самоуправления, и соответственно руководители подразделений местной администрации подотчетны руководителю местной администрации, а не депутатским комиссиям. В данном случае терминология имеет существенное значение, поскольку подотчетность предполагает правовые последствия для отчитывающегося должностного лица [9, с. 2-5]. В отношении же руководителей подразделений местной администрации депутатские комиссии, как нам представляется, имеют полномочия лишь обязать последних выступить с докладом (информацией, сообщением) на заседании комиссии по вопросам своей компетенции,

но не с отчетом, и, разумеется, депутатские комиссии не могут иметь полномочий увольнять (отправлять в отставку) руководителей подразделений местной администрации.

В этом же контексте с точки зрения действующих правовых норм, то есть по формальным основаниям, представляется ущербным и полномочие депутатской комиссии вносить мотивированные предложения для рассмотрения на заседании Думы района о выражении недоверия должностному лицу администрации района, поскольку в Уставе района не называются подобные полномочия представительного органа местного самоуправления. И речь здесь может идти только об удалении главы муниципального образования в отставку решением представительного органа местного самоуправления в порядке ст. 74.1 ФЗ 2003 г. [10], если глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации, либо расторжения контракта с главой местной администрации, если таковой назначается по контракту (ч. 2 – 6.1 ст. 27 ФЗ 2003 г) [11], но не никакого другого должностного лица местной администрации, потому что иначе будет нарушаться указанный выше принцип единоначалия (ч. 1 ст. 37 ФЗ 2003 г.) [12].

Вместе с тем, отмечая некоторое несоответствие содержания указанного полномочия депутатских комиссий действующему законодательству, мы вполне солидарны с такой постановкой по существу. Дело в том, что в настоящее время ответственность главы местной администрации, назначаемого по контракту, несоразмерно ниже, чем ответственность главы муниципального образования – последнего представительный орган может отправить в отставку своим решением, и решение не может быть обжаловано в суде (за исключением процедурных вопросов), что касается главы местной администрации, то к нему подобная мера применяться не может: здесь возможно только расторжение контракта, причем процедура расторжения контракта весьма сложная и, в случае судебного разбирательства, может быть чрезвычайно затяжной. Но главное здесь в другом.

При таком подходе (в соответствии с ФЗ 2003 г.) получается, что и глава муниципального образования, и глава местной администрации подотчетны представительному органу местного самоуправления (ч. 5.1 ст. 36 ФЗ 2003 г.) [13], однако, как мы отмечали, глава муниципального образования может быть отправлен в отставку представительным органом местного самоуправления, а в отношении главы местной администрации представительный орган местного самоуправления такой муниципально-правовой санкции применить не может, и это при том, что реальная исполнительная власть в муниципальном образовании сосредоточена как раз у главы местной администрации.

Указанное в Положении о постоянных депутатских комиссиях Думы Анучинского муниципального района Приморского края и рассматриваемое нами полномочие депутатской комиссии, на наш взгляд, отражает эту коллизию, и в контексте проблематики, связанной с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления, имеется немало вопросов, требующих своего разрешения.

Мы полагаем, что представительный орган местного самоуправления должен иметь полномочия отправлять в отставку главу местной администрации – так же, как и главу муниципального образования. Тем самым одновременно будет устранено противоречие, когда согласно ч. 1 ст. 74 ФЗ 2003 г. высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может издать «правовой акт об отрешении от должности **главы муниципального образования или главы местной администрации**» (выделено нами – авт.). Для представительного органа местного самоуправления вторая часть («**или главы местной администрации**») законодателем отсекается, что явно расходится с фундаментальным принципом самостоятельности местного самоуправления.

В других муниципальных образованиях рассмотренные выше полномочия постоянных депутатских комиссий в разных сочетаниях также включаются в соответствующие муниципальные правовые акты. В некоторых случаях встречаются довольно спорные и редкие полномочия. В частности, в п. 3 Положения о постоянных комиссиях Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской

области [14] указывается, что депутатские комиссии правомочны «приглашать на договорной или иной **возмездной** или безвозмездной основе специалистов для участия в разработке нормативных правовых актов». «Возмездность» в данном случае вызывает сомнения, учитывая, что к настоящему времени на основании предшествующих лет нормотворческой практики в муниципальных образованиях выработаны примерные (модельные) муниципальные правовые акты практически по всем видам муниципально-правовых отношений (включая наиболее сложное отношения в бюджетной, землеустроительной, градостроительной сферах), разработанные во многих субъектах Российской Федерации.

Наконец, если допустить в реальности рассматриваемое полномочие постоянных депутатских комиссий Собрания депутатов Златоустовского городского округа, то пришлось бы признать, что каждая депутатская комиссия должна иметь бюджетное финансирование и едва ли не претендовать на статус юридического лица, что необходимо для открытия своего счета в банке и т.д. Но такое положение представляется невозможным в силу того, что депутатские комиссии являются структурными подразделениями представительного органа местного самоуправления, который уже является юридическим лицом, внутри которого не может быть в прямом подчинении другое юридическое лицо (а если представительный орган не является юридическим лицом, что тоже возможно, например, в сельских поселениях, когда функции представительного органа выполняет сход граждан, то тем более депутатская комиссия не может быть юридическим лицом).

Кроме того, депутаты работают в этих комиссиях, как мы отмечали, на общественных началах. Таким образом, предложенное в Положении о постоянных комиссиях Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области полномочие депутатской комиссии привлекать на возмездной (платной) основе специалистов для разработки проектов муниципальных правовых актов представляются не имеющим достаточных правовых оснований для его включения в перечень таких полномочий.

Можно констатировать, что в муниципальных правовых актах полномочия постоянных депутатских комиссий представительных органов местного самоуправления как правило устанавливаются не исчерпывающим образом и нередко в общей форме – такая практика представляется не соответствующей сущности депутатских комиссий как подразделениям представительных органов публичной власти, поэтому полномочия должны устанавливаться предельно конкретно. Постоянные депутатские комиссии представительных органов местного самоуправления как минимум должны иметь следующие основные полномочия: разрабатывать и представлять заключения по проектам муниципальных правовых актов и иных решений представительного органа местного самоуправления; осуществлять контроль за исполнением решений представительных органов местного самоуправления, реализацией органами местного самоуправления вопросов местного значения; организовывать и проводить депутатские слушания по вопросам, представляющим общественный интерес в муниципальном образовании; отчитываться перед представительным органом местного самоуправления о деятельности постоянной депутатской комиссии; исполнять поручения представительного органа местного самоуправления; давать заключения по наказам избирателей; выступать с информацией, сообщениями, докладами на заседаниях представительного органа местного самоуправления; запрашивать необходимую информацию у органов власти, организаций, учреждений, расположенных на территории муниципального образования; представлять заключения по оценке эффективности деятельности должностных лиц органов местного самоуправления.

Литература и источники

1. Положение о постоянной депутатской комиссии Совета депутатов Волоколамского муниципального района по законности и местному самоуправлению (утверждено решением Совета депутатов Волоколамского муниципального района Московской области от 28. 04. 2008 г. № 3-24) // Официальный сайт администрации Волоколамского муниципального района Московской области (дата обращения – 06.

03. 2012 г.).

2. Кирьянов А.Ю. Противодействие коррупции в муниципальной службе: принципы и механизмы реализации // Российская юстиция. 2011. № 11.

3. Муртазина Г.М. Об изменениях в системе видов правовых актов местного самоуправления // Российская юстиция. 2009. N 12.

4. Положение о постоянных комиссиях Собрания представителей Сердобского муниципального района Пензенской области (утверждено решением Собрания представителей Сердобского муниципального района Пензенской области от 20. 07. 2006 г. № 14-2/2) // Сайт Пензенского делового портала (дата обращения – 24.12. 2011 г.).

5. Положение о постоянных депутатских комиссиях Курганской городской Думы (утверждено решением Курганской городской Думы от 22. 12. 2004 г. № 207) // Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования города Кургана Курганской области (дата обращения – 30. 12. 2011 г.).

6. Устав муниципального образования города Кургана (принят решением Курганской городской Думы от 28. 02. 2005 г. № 38, в ред. от 20.02. 2008 г.) // Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования города Кургана Курганской области (дата обращения – 30. 12. 2011 г.).

7. Положение о постоянных депутатских комиссиях Думы Анучинского муниципального района Приморского края (принято решением Думы Анучинского муниципального района Приморского края от 31. 05. 2005 г.) // Официальный сайт Думы Анучинского муниципального района Приморского края (дата обращения – 15. 01. 2013 г.).

8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.06.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30. 09. 2013 г.).

9. Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3.

10. ФЗ 2003 г.

11. ФЗ 2003 г.

12. ФЗ 2003 г.

13. ФЗ 2003 г.

14. Положение о постоянных комиссиях Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области (утверждено решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области от 23. 03. 2012 г. № 28) // Официальный сайт Златоустовского городского округа Челябинской области (дата обращения – 11. 11. 2012 г.).

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342

ПРИНЦИП ГУМАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 г. П.В. Нудненко

ГБУК г. Москвы
«Молодежный центр СВАО»

129347, Москва, Ярославское шоссе, 124

Moscow Youth Multifunctional Center
of the South-West District

124 Yaroslavskoe shosse, Moscow, 129347

В статье на основе анализа Конституции Российской Федерации, КоАП Российской Федерации, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации дана характеристика основных признаков правовой регламентации и практики применения принципа гуманизма в сфере административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, постановления, Конституционный Суд Российской Федерации, принцип гуманизма, презумпция невиновности, право на защиту.

In the article the main features of legal regulation and practice of application of the principle of humanism in the field of administrative responsibility are characterized on the basis of the analysis of the Constitution of the Russian Federation, the Administrative Code of the Russian Federation, and resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: administrative responsibility, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, principle of humanity, presumption of innocence, right to protection.

Принцип гуманизма воплощен в ряде норм главы 2 Конституции Российской Федерации. Прежде всего, это норма статьи 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», получившая развитие в ряде других конституционных установлений.

Естественным продолжением содержания статьи 2 Конституции РФ является естественно-правовая концепция прав человека, получившая воплощение в части 2 статьи 17 Конституции РФ: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Гуманистическая направленность характерна для содержания статьи 54 Конституции РФ: «1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон».

Аналогичное содержание имеет статья 1.7 КоАП РФ.

Гуманизм пронизывает положения статьи 55 Конституции РФ закрепляющей, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Гуманизм является универсальным принципом административной ответственности, пронизывающим содержание и других принципов, характеризующих различные аспекты административной ответственности.

Важным аспектом содержания принципа гуманизма является *недопустимость двойного наказания за одно и то же правонарушение. Он вытекает из содержания статьи 50 Конституции РФ: «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление».* Данный принцип закреплен в пункте 7 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, который гласит: «Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны».

Данная идея получила юридическое воплощение в части 5 статьи 4.1 КоАП РФ: «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение».

Вместе с тем, статья 4.7 КоАП РФ допускает возможность судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением. Однако споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства. По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом также в порядке гражданского судопроизводства. Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства. Приведенное правило статьи 4.7 КоАП РФ не противоречит принципу недопустимости двойного наказания за одно и то же административное правонарушение, поскольку возмещение имущественного ущерба является мерой гражданской, а не административной ответственности.

Составной частью принципа гуманизма в сфере административной ответственности является презумпция невиновности, закрепленная частью 1 статьи 49 Конституции РФ. «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

Презумпция невиновности получила отражение в КоАП РФ, согласно статье 1.5 которой:

1. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина;

2. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело;

3. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье. Положения части 3 статьи 10.5 КоАП РФ не распространяется: на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ; административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренных законами субъектов РФ, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости. При условии, что данные административные правонарушения были зафиксированы в работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

4. Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Разъяснение содержания презумпции невиновности содержится в правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 25 апреля 2011 г. №6-П.

«4.1. По смыслу статей 49, 50, 52, 54 и 64 Конституции Российской Федерации,

принципы презумпции невиновности и виновной ответственности, т.е. наличия вины как необходимого элемента состава правонарушения (и, следовательно, основания привлечения к юридической ответственности), выражают общие принципы права при применении государственного принуждения в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в равной мере в административном праве. Меньшая по степени вредоносности и общественной опасности по сравнению с преступлениями значимость административных правонарушений как особого вида публично-правовых деликтов не означает, что они могут быть исключены из сферы действия конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

Соответственно, конкретизируя положения статей 17 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 49 (часть 1), 51 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, КоАП РФ в статье 1.5 предусматривает, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (часть 1). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (часть 2). По смыслу части 1 статьи 1.5 данного Кодекса во взаимосвязи с пунктом 2 части 1 его статьи 24.5, отсутствие вины в совершении административного правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении [1].

Принцип презумпции невиновности упоминается и в других постановлениях Конституционного Суда РФ. Примером может служить постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. №12- П.

«Применительно к административному правонарушению, предусмотренному частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, это означает, что привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в случае участия в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников возможно только при наличии вины непосредственно организатора публичного мероприятия. Иной подход к оценке его действий (бездействия) противоречил бы принципу презумпции невиновности, приводил бы к объективному вменению и тем самым – к вынесению несправедливых судебных решений» [2].

Универсальный принцип гуманизма получил закрепление и в 15 Конституции РФ, согласно которой:

«1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

3. Законы подлежат обязательному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Принципу гуманизма способствует предписание части 2 статьи 50 Конституции РФ, согласно которой «при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона».

Принцип гуманизма применительно к административной ответственности закреплен статьей 1.6 КоАП РФ:

«1. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом;

2. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных лиц, органа или должностного лица в соответствии с законом.

Принцип гуманизма, толкуемый как проверка соответствия федеральных конституционных и федеральных законов Конституции РФ, присутствует во всех постановлениях Конституционного Суда РФ.

Примером могут служить правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в постановлениях от 15 июля 1999 г. №11-П, от 27 мая 2003 г. №9-П и 27 мая 2008 г. №8-П, согласно которым при установлении уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в таможенной сфере необходимо исходить из того, что любое преступление либо административное правонарушение, а равно санкции за их совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть уголовно - или административно-правовые последствия своих действий (бездействия). *Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения*, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Приведенный пример правовой позиции Конституционного Суда РФ помимо требований к содержанию закона, что составляет одну из характерных черт принципа законности, ярко демонстрирует тесную связь принципа законности с принципами равенства и справедливости.

Другой аспект принципа гуманизма, связанный с правоприменительной практикой компетентных государственных органов, получил отражение в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. №9-П [3].

В частности, в постановлении отмечено, что административное задержание в качестве принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не может применяться, если оно не обусловлено целями, определенными в подпункте "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с названной нормой законным признается задержание лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения.

Понятие «законное задержание», употребленное в подпункте "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции, как и понятие «задержание, произведенное в установленном законом порядке» включают обязанность осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях органов государственной власти и их должностных лиц соблюдать нормы материального и процессуального законодательства.

В контексте содержащихся в данной норме предписаний это означает, что задержанный имеет право на проверку соблюдения органом государственной власти или его должностным лицом законодательных положений, необходимых для признания примененной к нему принудительной меры законной в указанном смысле. Суд, в свою очередь, должен проверить как соблюдение процессуальных норм, на основе которых производится задержание, так и обоснованность этой меры с точки зрения целей, а также исходя из того, была ли она необходимой и разумной в конкретных обстоятельствах, послуживших основанием для ее применения.

При этом должностное лицо, производящее административное задержание, должно располагать такими фактами и сведениями, которые достаточны для

объективно обоснованного подозрения в том, что задерживаемый мог совершить соответствующее правонарушение. Задержание, во всяком случае, не может быть признано обоснованным, если действия, вменяемые задержанному, в момент их совершения не могли расцениваться как правонарушение.

Конституционный Суд РФ подчеркнул важное обстоятельство, согласно которому, если задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности и не предстало перед судом, это не означает, что задержание было незаконным и нарушало требования статьи 22 Конституции Российской Федерации и подпункта "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции.

Факты и сведения, которые дают основания для применения задержания как предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу. Целью задержания как обеспечительной меры является создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении, с тем, чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда [4].

Подтверждением или неподтверждением соблюдения принципа законности при рассмотрении конкретных дел Конституционным Судом РФ является резолютивная часть каждого постановления Конституционного Суда РФ. Примером может служить постановление

Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П, в резолютивной части которого сделан вывод:

«1. Признать положение части второй статьи 31 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», согласно которому иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении из пределов Российской Федерации, в случае уклонения от выезда подлежит с санкции прокурора задержанию на срок, необходимый для выдворения, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 22 и 46, в той мере, в какой оно допускает продление срока задержания указанных лиц сверх 48 часов без вынесения судебного решения.

2. Федеральному Собранию надлежит урегулировать порядок задержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению из пределов Российской Федерации и уклоняющихся от выезда, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления» [5].

Гуманизм административной ответственности проявляется в конституционно-правовом закреплении права на защиту.

Согласно статье 48 Конституции РФ «Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Приведенное конституционное предписание является обязательным для всех видов юридической ответственности, в том числе и административной.

Защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина провозглашается основной задачей законодательства об административных правонарушениях (ст.1.2 КоАП РФ). Достижению этой задачи способствует норма ч.1 статьи 25.1 КоАП РФ, в соответствии с которой лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Глава 25 КоАП РФ перечисляет круг лиц, которые могут представлять интересы сторон в административном процессе. Ими являются законные представители физического лица (родители, усыновители, опекуны или попечители

несовершеннолетнего), законные представители юридического лица (руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица), защитник (адвокат или иное лицо) и представитель. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (статья 25.5).

Важнейшей формой защиты прав человека является возможность обжалования постановления о наложении административного наказания в суд, регламентированная главой 30 КоАП РФ.

Конституционный Суд РФ, отмечая роль суда в защите прав человека, подчеркнул, что если бы суды оценивали законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица исключительно с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т.е. формально определенных) полномочий, не исследуя все обстоятельства, связанные с установлением наличия или отсутствия события и (или) состава административного правонарушения, то права человека на защиту были бы ограничены [6].

Литература и источники

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2011 №6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Стройкомплект» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. №19. Ст. 2769

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 N 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012.№22. Ст. 2921

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 г. №9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // СЗ РФ. 2009. №27. Ст. 3382

4. Там же.

5. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ.1998. №9. Ст.1142

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 N 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2009. №27. Ст.3382

УДК 342

НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2014 г. И.А. Рассыльников

*Южно-Российский институт управления
Российской академии народного
хозяйства и государственного
управления при Президенте
Российской Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70*

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

В статье проанализированы концептуальные основы административной ответственности за правонарушения в бюджетной сфере в свете принятия Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ.

Ключевые слова: *бюджет, административная ответственность, Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ.*

The article analyzes the conception of administrative liability for offences in the budget field according to recently adopted Federal Law of 23.07.2013 No. 252.

Keywords: *budget, administrative responsibility, Federal Law of 23.07.2013 No.252.*

Бюджетное законодательство является одной из наиболее динамично развивающихся сфер правового регулирования в Российской Федерации. В основной источник данной отрасли законодательства – Бюджетный Кодекс [1] (далее также – БК, БК РФ) – за 15 лет его существования многократно вносились изменения: только федеральных законов, непосредственно изменяющих БК, было принято на момент написания этой статьи (ноябрь 2013 года) 96. Кроме этого следует также учитывать существующую практику внесения изменений в законы, вносящие изменения в БК. Все это характеризует Бюджетный Кодекс как нормативно-правовой акт с весьма нестабильным содержанием.

Изменения, внесенные в БК за время его применения, имели различный характер, однако некоторые из них можно оценивать как акты, реформирующие бюджетное устройство России в целом [2]. Одним из таких реформаторских актов следует, по мнению автора, считать относительно недавно принятый Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] (далее по тексту также – Закон № 252-ФЗ). Этот федеральный акт закрепил новую концепцию ответственности за нарушения норм бюджетного законодательства.

Целью настоящей статьи является общая характеристика новой концепции ответственности в бюджетном праве и выявление наиболее значимых ее черт.

Сама идея ответственности за нарушения бюджетного законодательства для России не является новой. Однако исторически такая ответственность конструировалась как уголовная и наступала за особое должностное преступление – казнокрадство. Легальное закрепление подобной ответственности мы находим уже в актах Петра I – Артикуле Воинском (арт.194) [4] и Морском уставе (книга V, гл.XVII, ст.130) [5]. В XIX веке нормы об ответственности за казнокрадство появляются в Своде законов уголовных 1832 года (гл.4, ст.292), а затем – в Уголовном уложении 1845 года (гл.III, гл.XI, ст.485-486) [6].

В советский период подобный подход сохранялся: уголовное законодательство устанавливало ответственность за растрату, при этом в первоначальных редакциях Уголовного Кодекса 1960 года проводилось различие между такими объектами

уголовно-правовой защиты, как личная собственность граждан и социалистическая собственность [7].

Расширение идеи ответственности за нарушения в сфере бюджетных отношений и перенос ее из сферы личной уголовной ответственности в иную плоскость происходит только в пост-советский период. В начале 1990-х годов в Указе Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. "О федеральном казначействе" [8] и в Положении о федеральном казначействе, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. N 864 [9], были установлены меры принуждения и финансовые санкции за нецелевое использование бюджетных средств и иные нарушения порядка бюджетного процесса.

Дальнейшая эволюция законодательного регулирования ответственности за бюджетные нарушения связана с принятием Бюджетного Кодекса, который существенно расширил перечень нарушений бюджетного законодательства и мер принуждения за их совершения. Этот подход получил неоднозначные оценки. Ряд исследователей признал часть IV БК крайне неудачным разделом Кодекса [10], в то время как другие авторы поспешили заявить о появлении новой «бюджетной» ответственности в российском праве [11].

Безусловно, на момент принятия Бюджетного Кодекса его прогрессивный характер, в том числе в области установления мер государственного принуждения за бюджетные правонарушения, сложно было оспорить. БК включил в себя те виды нарушений, которые ранее содержались в разрозненных нормативных актах, систематизировал меры принуждения в этой области, а в части мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства в текст Кодекса были включены отсылки к действовавшему на тот период КоАП РСФСР.

Тем не менее, проблемные аспекты части IV БК были с самого начала более, чем очевидны. В частности, можно указать на следующие недостатки: отсутствие в тексте БК конструкции и самого понятия бюджетного правонарушения как основания бюджетной ответственности; отсутствие в тексте БК указания на признаки бюджетного правонарушения, в частности на такой признак, как виновность деяния; невозможность выделения классических элементов состава правонарушения применительно к нарушениям бюджетного законодательства и так далее.

Несмотря на то, что начиная с 1999 года ежегодно принимались федеральные законы, вносящие изменения в Бюджетный Кодекс [12] (и это не считая модернизации других отраслей российского законодательства), практически ни одна норма части IV БК не была приведена в соответствие с обновляющимся законодательством. Достаточно быстро это привело к тому, что в Бюджетном Кодексе появилось значительное количество «мертвых» норм, которые невозможно было применить на практике.

Например, спустя два года после введения в действие БК был принят новый КоАП РФ, предусматривающий ответственность, в том числе и за нарушения в сфере бюджетной деятельности. Однако соответствующие изменения в БК внесены не были. В результате вплоть до принятия Закона № 252-ФЗ Бюджетный Кодекс содержал отсылки к давно не действующему КоАП РСФСР 1984 года, а КоАП РФ содержал только четыре состава административных правонарушений (в то время как БК РФ называл 18 видов нарушений бюджетного законодательства).

Другой пример: окончательный переход на казначейскую модель исполнения бюджетов сделал практически неприменимым такие меры принуждения, предусмотренные БК, как, например, изъятие средств, используемых не по целевому назначению (ст.282, 289, 290 БК ст. ред.). Тем не менее, нормы, предусматривающие данную меру принуждения, сохранялись в Бюджетном Кодексе до принятия анализируемого федерального закона.

Таким образом, лишь спустя 15 лет после принятия БК рассматриваемый Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес действительно системные изменения в концепцию бюджетной ответственности.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», отражают понимание идеи ответственности в области бюджетного права, близкой классическим российским правовым традициям. Ключевые характеристики новой концепции сводятся к следующему.

(1) Прежде всего, из наименования частей и глав текста БК исчезло любое упоминание об ответственности. Законодатель, как и прежде, говорит о мерах принуждения, относя к ним адекватные в условиях казначейской модели меры, принципиально отличающиеся от предыдущего перечня. Таким образом, законодатель фактически устраняет повод говорить о бюджетной ответственности как о самостоятельном виде юридической ответственности. Этот подход представляется абсолютно корректным, поскольку отражает традиционное для российской юриспруденции понимание юридической ответственности как дополнительных обременений личного или имущественного характера для нарушителя требований нормативных актов.

(2) Из БК исключены виды нарушений, не отвечающие реалиям казначейской модели исполнения бюджета, например, казначейская модель в принципе исключает перечисление, неполное или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, соответственно, и установление мер ответственности за эти деяния бессмысленно.

Одновременно с этим расширился перечень составов административных правонарушений в КоАП. До принятия анализируемого Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в КоАП содержалось фактически четыре состава правонарушений в сфере бюджета: два состава нецелевого использования бюджетных средств (ст.15.14 КоАП старой редакции) и два состава, связанных с нарушением порядка возврата бюджетных кредитов и платы за пользование такими кредитами (ст.15.15, 15.16 КоАП старой редакции). Кроме этого, в отдельных случаях к нарушителям порядка бюджетного процесса могли быть применены санкции ст.19.7 КоАП, устанавливающие ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности.

Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложил статьи 15.14 и 15.15 КоАП в новой редакции, ввел в текст КоАП еще 16 статей, предусматривающих административную ответственность за различные нарушения, посягающие на установленный порядок бюджетной деятельности, а статью 15.16 КоАП, устанавливающую ответственность за перечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, признал утратившей силу (эти нормы в новой редакции были перенесены в ст.15.15.1 КоАП).

(3) Еще одним положительным моментом является разграничение мер юридического принуждения по субъектному составу адресатов таких мер. В соответствии с главам 29 и 30 БК, введенными Законом № 252-ФЗ, адресатами мер бюджетного принуждения являются коллективные субъекты – участники бюджетного процесса, наделенные статусом финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (ст.306.1 БК). В то же время, реформируя систему административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, авторы 2013-252-ФЗ предусмотрели ответственность прежде всего должностных лиц [13]. Это абсолютно верное решение, поскольку ранее установленная модель административных штрафов участников бюджетного процесса

была, мягко говоря, странной, поскольку предполагала взимание штрафов в бюджетную систему с тех участников, которые из этой же бюджетной системы и финансировались. Теперь же бюджетное законодательство (ст.306.2 БК) предусматривает лишь меры принуждения, имеющие праввосстановительный (бесспорное взыскание пени) либо пресекательный (бесспорное взыскание предоставленных бюджетных средств) характер.

В то же время к должностным лицам органов власти и организаций, являющихся участниками бюджетного процесса, может быть в полной мере применен регулятивный и карательный потенциал административного права. Следует отметить, что законодатель не исключает юридических лиц из числа субъектов административной ответственности за правонарушения в сфере бюджетной деятельности. Однако те составы, где в качестве субъектов ответственности названы юридические лица, сконструированы таким образом, что становится очевидным невозможность привлечения к ответственности казенных учреждений, которые в ст.6 БК прямо названы в числе получателей бюджетных средств.

(4) Санкции за правонарушения, ранее предусмотренные КоАП, были увеличены: если ранее административные штрафы, налагаемые на должностных лиц, составляли от 4000 до 5000 рублей, то действующая редакция устанавливает размер штрафа за нецелевое использование бюджетных средств или невозврат бюджетного кредита в размере 20000 до 50000 рублей, а за несвоевременную оплату пользования бюджетным кредитом – от 10000 до 30000 рублей, также была введена дисквалификация должностных лиц, которая раньше за административные правонарушения в бюджетной сфере не применялась.

(5) В соответствии с пунктом 8, введенным в часть 1 ст.3.5 КоАП, административный штраф теперь может быть кратным сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инвестиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций.

(6) Больше внимание законодатель уделил административно-правовой защите отношений в области финансового контроля. Ст.19.5 КоАП была дополнена частью 20, которая устанавливает ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля.

(7) Наконец получил разрешение вопрос федерализма в сфере административной ответственности за бюджетные правонарушения. Прежние редакции КоАП РФ фактически ограничивали пределы регулирования в этой сфере только федеральным уровнем бюджетной системы [14]. По новой редакции КоАП РФ полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделены как федеральные, так и региональные контрольно-надзорные органы (ст.23.7, 23.7.1 КоАП РФ).

(8) Специфика нарушений в бюджетной сфере потребовала установления специального срока давности. Установленный ранее годичный срок не позволял эффективно применять меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В соответствии с новой редакцией ст.4.5 КоАП срок давности по административным нарушениям в бюджетной сфере теперь составляет два года.

(9) Еще одним положительным моментом следует считать корреляцию части составов административных правонарушений по КоАП и видов бюджетных нарушений по БК. Теперь БК предусматривает только пять видов бюджетных нарушений, при этом все виды бюджетных нарушений имеют корреспондирующий состав административного правонарушения:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст.306.4 БК, ст.15.14 КоАП);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст.306.5 БК,

ст.15.15 КоАП);

- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст.306.6 БК, ст.15.15.1 КоАП);

- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст.306.7 БК, ст.15.15.2 КоАП);

- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст.306.8 БК, ст.15.15.3 КоАП).

Соответственно, административные нарушения бюджетного законодательства влекут за собой меры административной ответственности, в то время как корреспондирующие им бюджетные нарушения влекут за собой меры принуждения в соответствии с Бюджетным Кодексом. Меры принуждения по БК не являются мерами ответственности и в силу этого могут применяться одновременно с мерами ответственности по КоАП – это не будет рассматриваться как нарушение общего принципа *non bis in idem*.

Подводя итог, следует отметить важнейшие пункты новой концепции административной ответственности за нарушения в бюджетной сфере.

1. Четкое разграничение мер принуждения по бюджетному законодательству и мер административной ответственности.

2. Увеличение количества составов административных правонарушений в бюджетной сфере вследствие признания их административно-правовой природы.

3. Разграничение адресатов мер административной ответственности за бюджетные правонарушения и адресатов мер бюджетного принуждения.

4. Увеличение размера штрафов за административные правонарушения в бюджетной сфере.

5. Введение новых составов правонарушений в бюджетной сфере, отвечающих реально существующим отношениям.

6. Установление специальной ответственности за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля.

7. Увеличение срока давности привлечения к ответственности за административные правонарушения в бюджетной сфере до двух лет.

Литература, источники и примечания

1. СЗ РФ. 1998, N 31, ст. 3823

2. В частности, безусловно реформаторскими являются Федеральный закон от 20.08.2004 N 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (СЗ РФ. 2004, N 34, ст. 3535) и Федеральный закон от 26.04.2007 N 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007, N 18, ст. 2117).

3. СЗ РФ. 2013, N 31, ст. 4191

4. Полное собрание законов Российской империи, Собрание первое (ПСЗ-1), т. 5, ст. 3006

5. ПСЗ-1, т. 6, ст. 3485

6. Полное собрание законов Российской империи, Собрание второе (ПСЗ-2), т. 20, ст. 19283; Собрание законов Российской империи. СПб, 1912 (неофициальное издание), т. XV (Уголовное уложение по изд. 1885 года). Более подробно об истории развития уголовной ответственности в этой сфере см. Кодан. С.В. Из истории российского законодательства об экономических преступлениях // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия» // URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1226060>.

7. Бакрадзе А.А. Присвоение и растрата в уголовном законодательстве России советского периода // Российский следователь". 2007. N 15 (СПС КонсультантПлюс).

8. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992, N 24, ст. 2101

9. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993, N 35, ст. 3320
10. Конюхова Т.В. Развитие института ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Законодательство и экономика. 2003. N 2.
11. Другова Ю.В. Понятие бюджетных правонарушений и ответственности за их совершение // Журнал российского права. 2003. №3 // URL: <http://finpravo.hse.ru/otv.htm>; Гейхман О.М. Бюджетно-правовая ответственность в системе юридической ответственности // Финансовое право. 2004. №5; Комягин Д.Л. Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // СПС КонсультантПлюс, 2006
12. Интересным кажется тот факт, что 96 упомянутых выше федеральных законов, непосредственно изменяющих БК, распределены по годам следующим образом: 1999 – 2 закона; 2000 – 2 закона; 2001 – 2 закона; 2002 – 5 законов; 2003 – 7 законов; 2004 – 6 законов; 2005 – 8 законов; 2006 – 8 законов; 2007 – 6 законов; 2008 – 7 законов; 2009 – 11 законов; 2010 – 12 законов; 2011 – 7 законов; 2012 – 7 законов; 2013 (по состоянию на 03.11.2013) – 6 законов. Надо ли говорить, что такая динамика изменений нормативного акта, являющегося основой соответствующей отрасли законодательства, не может быть оценена положительно.
13. Аналогичный подход был применен десятилетие назад в отношении налоговой ответственности и административной ответственности за налоговые правонарушения: налоговая ответственность была распространена на специальных субъектов (налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, банки), в то время как административная ответственность за налоговые правонарушения – на должностных лиц.
14. Более подробно по этому вопросу см., напр.: Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ: проблемы правоприменения и толкования // Известия вузов. Правоведение. 2011. N 2; СПС КонсультантПлюс

РЕЦЕНЗИИ

УДК 342

Рецензия
на учебное пособие Соловьева А.В.
«Конфликт корыстных интересов на государственной
и муниципальной службе: природа и способы преодоления»

© 2014 г. С.А. Воронцов

Южно-Российский институт управления
Российской академии народного
хозяйства и государственного
управления при Президенте Российской
Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70

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

В рецензии на учебное пособие Соловьева А.В. «Конфликт корыстных интересов на государственной и муниципальной службе: природа и способы преодоления» отмечаются следующие положительные стороны: исследуется категория интереса как фактора конфликтного поведения, анализируются факторы проявления конфликта корыстных интересов в административно-государственных органах, оцениваются моральные и правовые компоненты конфликта, отмечаются условия, осложняющие его диагностику, указывается на особенности правового определения конфликта интересов и анализируются пути урегулирования конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: категория интереса, конфликт корыстных интересов, мораль и право.

In the review of the supplementary book by A.V. Solovjov 'The Conflict of Mercenary Interests in Public and Municipal Service: Nature and Ways of Overcoming' the following strengths are pointed out: the investigation into the category of interest as a factor of conflict behavior; the analysis of the factors of manifestation of mercenary interests conflict in administrative bodies; the assessment of moral and legal components of the conflict; the pointing out of the conditions which complicate its diagnosing as well as the special features of the legal definition of the interests conflict; the analysis of the ways of solving conflicts.

Keywords: the category of interest, mercenary interests conflict, morals and law.

Рецензируемое учебное пособие А.В. Соловьева «Конфликт корыстных интересов на государственной и муниципальной службе: природа и способы преодоления» [1] представляет собой весомый вклад в комплексный анализ природы конфликта корыстных интересов и возможных подходов к его урегулированию на государственной и муниципальной службе

В предисловии к рецензируемому учебному пособию автор справедливо отмечает, что конфликт интересов (как он именуется российским законодателем) - это один из видов конфликтов, присущих системе государственного управления, с которым ассоциируется комплекс мер по противодействию коррупции (с.4). При этом автор исходит из понимания того, что незнание истинной природы конфликта корыстных интересов и его нечеткое юридическое определение, содержащееся в ряде федеральных законов, создают угрозу для законных прав и интересов граждан, проходящих государственную и муниципальную службу в случае их необоснованной проверки в рамках установленного законодателем порядка урегулирования конфликта интересов (с. 6-7).

Отдавая должное своим предшественникам, Соловьев А.В. справедливо отмечает, что до настоящего времени при разработке подобных тем в рамках юридической конфликтологии задача по раскрытию сущности конфликта корыстных интересов не ставилась. С этим следует согласиться. Автору настоящей рецензии, как независимому эксперту Правительства Ростовской области, не раз приходилось сталкиваться с ситуациями, когда созданные согласно федеральному законодательству Комиссии по преодолению конфликта интересов акцентировали свою деятельность на формальной стороне проблемы, в основном занимаясь проверкой информации, представленной лицами, проходящих государственную и муниципальную службу в декларациях о доходах. В качестве нарушений указанные Комиссии отмечали неотраженные в декларациях случаи получения доходов по совместительству, купли-продажи транспортных средств, наличие паев, выданных в законном порядке жителям сельских районов и др. Формально можно рассматривать изложенное как нарушение буквы закона, но корыстный интерес в подобных случаях отсутствует, так как с полученных сумм уплачены налоги, а сделки с движимым и недвижимым имуществом совершены в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, фактически комиссии принимали решение о наказании служащих не за корысть, приведшую к конфликту, а за плохую память, незнание норм закона, неорганизованность. Поэтому труд Соловьева А.В. актуален, отвечает требованиям новизны и вполне может претендовать на исследование, в значительной мере восполняющее указанный выше пробел.

В учебном пособии следует выделить целый ряд положительных сторон. Прежде всего, необходимо отметить последовательность изложения. Автор начинает исследование проблемы с категории интереса, как фактора конфликтного поведения (раздел 1), затем анализирует факторы проявления конфликта корыстных интересов в административно-государственных органах (раздел 2), оценивает моральную и правовую компоненты конфликта (раздел 3), отмечает условия, осложняющие его диагностику (раздел 4), указывает на особенности правового определения конфликта интересов (раздел 5) и завершает свою работу анализом путей урегулирования конфликтных ситуаций (раздел 6).

Такая структура учебного пособия представляется оптимальной, позволившей автору в полной мере раскрыть содержание поднимаемых им проблем, возникающих в связи с установлением и урегулированием конфликта корыстных интересов. Это, несомненно, поможет объективному восприятию весьма не простых ситуаций, затрагивающих категории конфликтологического, политологического, психологического, экономического, этического, правового и иного характера.

Несомненным достоинством учебного пособия необходимо признать глубокое знание автором предмета исследования, в частности, проблем и порядка разрешения коллективных трудовых споров, четкое владение нормативно-правовым материалом. Чтобы убедиться в этом, достаточно ознакомиться с библиографией, содержащей значительное число нормативно-правовых актов, регулирующих рассматриваемые вопросы, диссертаций по проблемам разрешения юридических и морально-правовых конфликтов, научной и учебной литературы по теории государства и права, административному праву, гражданскому праву, конфликтологии, философии, политологии, кадровой политике на государственной и муниципальной службе, противодействию коррупции, медиации.

Первый раздел «Категория «интерес» как фактор конфликтного социального действия и девиантного поведения личности или группы» содержит анализ категории «интерес». Автор справедливо отмечает, что одной из проблем, требующих научного осмысления, является взаимосвязь понятий «потребности – мотивы – интересы – ценности» (с.25-32) и предпринимает попытку разобраться, что же «руководит» социальным поведением человека в современной России. Рассматривая «конфликт интересов», заимствованный российским законодателем из международных актов по борьбе с коррупцией, автор обращает внимание на отдельные негативные аспекты подобного заимствования и обосновывает необходимость замены термина «конфликт интересов» на термин «конфликт корыстных интересов» (с. 43).

Во втором разделе «Причинные факторы возникновения и протекания конфликта корыстных интересов в административно-государственных органах» автор анализирует, какие признаки конфликта могут быть предметом рассмотрения Комиссии по урегулированию конфликта интересов и что необходимо предпринять с целью предупреждения конфликта, имеющего с точки зрения российского законодателя коррупционную составляющую. Опираясь на Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» автор систематизирует источники конфликтного потенциала государственной службы, создающие предпосылки для реального возникновения конфликтов, имеющих коррупционную составляющую (с. 59-64). В качестве мер, направленных на предупреждение конфликта корыстных интересов автор предлагает систему запретов, которые могут быть предусмотрены административными регламентами (с. 66-67). Предлагаемое автором раскрытие ряда понятий, относящихся к конфликту корыстных интересов и «системы заслуг» (с. 66-74) может быть оценено как убедительное и обоснованное.

Из положений, содержащихся в третьем разделе учебного пособия - «Моральная и правовая компоненты конфликта корыстных интересов», необходимо отметить выделенные автором «Опасные поля актуализации конфликта корыстных интересов», где этот конфликт может проявляться как специфическая ситуация морально правовых отношений (с.92-94).

В четвертом разделе «Факторы возникновения конфликта корыстных интересов как условия, осложняющие диагностику конфликта и работу с ним» представляет интерес сопоставительный анализ структуры конфликта в понимании различных исследователей, дающий возможность формирования единообразного подхода к определению данного понятия (с. 107- 110). Автор выделяет проблемные элементы конфликта корыстных интересов, представляющие интерес для практического противодействия коррупции (с.113).

В пятом разделе «Некоторые особенности определения конфликта интересов» автор, в ходе исследования особенностей юридического определения конфликта интересов, стремится показать, какие угрозы для прав и законных интересов государственного служащего несет в себе указанное выше определение. Он отмечает юридические неопределенности конфликта интересов (с. 136), формулирует перечень ценностей нематериального характера (с. 139), анализирует субъектность конфликта корыстных интересов (с. 145), пути его разрешения (с. 148 – 159), приводит авторское определение конфликта корыстных интересов (с.160).

Содержание заключительного раздела учебного пособия – «Проблемы осуществления в административно-государственном органе альтернативной процедуры урегулирования служебного спора и конфликта корыстных интересов с учетом посредника (процедуры медиации)» - отражено в его названии. Представляется, что данный раздел несколько выпадает из общего замысла учебного пособия, представляя собой, по существу, самостоятельное исследование. Справедливости ради надо отметить, что автор и сам признает в аннотации, что пособие содержит два аспекта: первый, касающийся проблем, порождаемых возникновением конфликта интересов и второй – касающийся практики применения Федерального закона от 27.07.2010 №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации)».

По мнению рецензента, содержание разделов учебного пособия воспринималось бы более наглядно, если бы ключевые термины, характеризующие содержание каждого раздела, были приведены не в конце раздела, а в его начале.

В целях концентрации внимания читателей на основных этапах процесса определения и разрешения конфликта корыстных интересов представляется целесообразным в конце каждого раздела изложить ключевые выводы, к которым пришел автор в процессе проведенного исследования.

Впрочем, данные замечания выражают частное мнение рецензента и никоим образом не снижают высокой оценки труда Соловьева А.В., который

отличает обстоятельность, последовательность и убедительность изложения, прекрасная терминологическая проработанность. Пособие содержит интересные схемы и таблицы, которые будут востребованы в антикоррупционной практике, а также

важные научные выводы, лишь небольшая часть которых нашла отражение в рецензии.

Учебное пособие Соловьева А.В. несомненно, может быть полезным не только теоретикам права и специалистам в области конфликтологии, но и практикам-правоприменителям, прежде всего членам антикоррупционных комиссий субъектов федерации, муниципальных антикоррупционных комиссий, комиссий по урегулированию конфликта интересов и общественных советов по противодействию коррупции различных ведомств и организаций.

Литература и источники

1. Соловьёв А.В. Конфликт корыстных интересов на государственной и муниципальной службе: природа и способы преодоления // Система ГАРАНТ, 2013.

НАШИ АВТОРЫ

Апсуваева Карина Османовна – специалист Парламента Кабардино-Балкарской Республики. karinaapsuvaeva@mail.ru

Бидова Бэла Бертовна – доцент кафедры уголовного права и криминологии ФГБОУ ВПО «Чеченский государственный университет», доктор юридических наук. Bela_007@mail.ru

Воронцов Сергей Алексеевич – профессор кафедры процессуального права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. raven_serg@mail.ru

Жабин Василий Владимирович – доцент кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», кандидат экономических наук, доцент. vasili_zhabin@mail.ru

Калиниченко Валерий Петрович – директор учреждения «Институт плодородия почв юга России», доктор биологических наук, профессор. kalinitch@mail.ru

Кизим Анатолий Александрович – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. arko1980@mail.ru

Лолаева Альбина Славовна – ассистент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет». mirag.8184@mail.ru

Мидлер Елена Александровна – профессор кафедры маркетинга и коммуникаций в бизнесе ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», доктор экономических наук. midler2005@yandex.ru

Михайлов Александр Георгиевич – член Совета по внешней и оборонной политике при Президенте РФ, генерал-майор ФСБ в отставке, генерал-лейтенант полиции в отставке. alexandremikhailov@yandex.ru

Напалкова Ирина Георгиевна – заведующая кафедрой теории и истории права и государства ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», доктор юридических наук, профессор. teorii.kafedra@yandex.ru

Нифанов Алексей Николаевич – доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического института ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», кандидат юридических наук, доцент. nif@list.ru

Нудненко Петр Валерьевич – юрист Молодежного центра при СВАО г. Москвы. nudnenko@rambler.ru

Ованесян Наталья Матвеевна – заведующая кафедрой «Инженерная экономика и маркетинг» ФГБОУ ВПО «Донской государственный технический университет», доктор экономических наук, профессор. nto2013@yandex.ru

Рассыльников Игорь Александрович – доцент кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 269 77 90.

Чапчиков Сергей Юрьевич – доцент кафедры теории государства и права ФГБОУ ВПО «Юго-Западный государственный университет», кандидат юридических наук. chapchikov@pochta.ru