



Издается с 2013 года

# ВЕСТНИК

## Юридического института МИИТ

2015. № 4 (12)

### *РУБРИКИ ЖУРНАЛА*

*Вопросы образования*  
*Безопасность России*  
*Транспортное право*  
*Инвестиционный климат в России*  
*Органы власти*  
*Вопросы истории*  
*Таможенный союз*  
*Уголовное право*  
*Зарубежная практика*  
*Здоровый образ жизни*

*Председатель*

*редакционного совета:*

**Духно Николай Алексеевич**

*доктор юридических наук, профессор*

*Заместитель председателя*

*редакционного совета:*

**Корякин Виктор Михайлович**

*доктор юридических наук, доцент*

*Члены редакционного совета:*

Егоров Виктор Павлович, доктор военных наук,  
профессор

Землин Александр Игоревич,

доктор юридических наук, профессор

Коровяковский Денис Геннадьевич, кандидат  
юридических наук, доцент

Лобачев Сергей Львович, доктор

технических наук, профессор

Овечкин Александр Петрович, доктор

философских наук, профессор

Постол Ольга Львовна, кандидат педагогических  
наук, доцент

Слышкин Геннадий Геннадьевич, доктор

филологических наук, профессор

© Юридический институт МИИТа, 2015

При использовании материалов журнала  
ссылка на «Вестник Юридического института МИИТ»  
обязательна.



Официальный сайт  
Юридического института:

[www.ui-miit.ru](http://www.ui-miit.ru)

## **ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

---

**Духно Н. А.**  
ВЗГЛЯДЫ НА РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ  
В XVIII ВЕКЕ ..... 6

**Чеботарева А. А.**  
РОЛЬ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН ИНФОРМАЦИОННОГО  
ЦИКЛА В ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ ЮРИДИЧЕСКОГО  
ПРОФИЛЯ ..... 22

**Искои А.П.**  
ЗАРОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ ..... 28

## **БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ**

---

**Духно Н. А., Васильев Ф. П.**  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»  
И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ..... 34

**Матвеев Р. Ф.**  
ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ УГРОЗ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ..... 40

**Борисова С. В.**  
КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ ..... 60

**Лаврухина Е. А.**  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ  
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ ..... 70

## **ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО**

---

**Корякин В. М.**

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ ИЗ АНАЛИЗА ДИССЕРТАЦИОННЫХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ТРАНСПОРТНО-ПРАВОВОЙ  
ПРОБЛЕМАТИКЕ ..... 80

**Ветлинский С. С.**

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ  
В XXI ВЕКЕ ..... 91

**Мушкет Д. Д., Русанов И. П.**

ВОЗМОЖНОСТИ СОЗДАНИЯ ЛОГИСТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ  
НА БАЗЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНА ..... 100

## **ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ В РОССИИ**

---

**Целовальникова И. Ю., Чепигина М. В.**

ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ  
НА ФОРМИРОВАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОГО  
«ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА» ..... 109

**Дикий М. А.**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ  
И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 113

**Ананенко А. О.**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ  
ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ..... 122

## **ОРГАНЫ ВЛАСТИ**

---

**Мамина О. И.**

ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ  
ВЛАСТЬ ..... 128

**Захаркин Р.И.**  
ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ОРГАНОВ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИЛУ НЕХВАТКИ  
БЮДЖЕТНЫХ ДЕРЕЖНЫХ СРЕДСТВ В МОСКВЕ .....136

## **ВОПРОСЫ ИСТОРИИ**

---

**Петров Ю. И.**  
ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ НА РУСИ: ВЗГЛЯД  
НА ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ .....143

**Шапетько А. А.**  
ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОГО БИАТЛОНА .....151

## **ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ**

---

**Дмитриева А. Б.**  
ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО  
КЛАССИФИКАЦИОННОГО РЕШЕНИЯ ПО КОДУ ТОВАРНОЙ  
НАКЛАДНОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ  
ДЕКЛАРАНТА .....156

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО**

---

**Жидкова К., Кузнецова Е.**  
РАСЧЛЕНЕНИЕ ТРУПА: особенности квалификации  
и расследования .....161

## **ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА**

---

**Кузьмин В. Н.**  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЯПОНИИ .....165

**Кузьмин В. Н.**  
ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ (в контексте  
социально-экономического развития) .....169

## **ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ**

---

**Маюкова П., Габриелян Л.**

**КУРЕНИЕ — БИЧ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА.**

**О КУРЕНИИ И КУРИЛЬЩИКАХ .....177**

**Сведения об авторах.....182**

**Требования к материалам, представляемым**

**для опубликования в журнале «Вестник Юридического**

**института МИИТ» .....184**

---

# ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

---

УДК 37.013.9

© *Духно Н. А.*

## **ВЗГЛЯДЫ НА РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ**

*Аннотация:* в статье раскрываются условия формирования и развития образования в России в XVIII в. Указываются причины, которые препятствовали полноценному становлению образования. Показана значимость реформ Петра Великого в создании школ и других учебных заведений, а также описаны особенности развития образования России в последующий период. Исторические взгляды на сущность образования дает возможность для более глубокой оценки его в наши дни. Мы должны знать историю нашего Отечества, чтобы понимать, как нам нужно развивать образование сегодня.

*Ключевые слова:* образование, обычаи, школы, культура, способности, университет, новое знание, неграмотность, просвещение.

© *Dukhno N.*

## **VIEWS ON THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN RUSSIA IN XVIII CENTURY**

*Abstract:* the article describes the conditions of formation and development of education in Russia in the XVIII century, the reasons that prevent-corresponded to the full realization of the education. Shows the importance of the reforms of Peter the Great in the establishment of schools and other educational institutions, and also describes the features of development of education of Russia in the subsequent period. Historical views on the nature of education allows for a deeper evaluation of it in our days. We should know the history of our Motherland, to understand how we need to develop education today.

*Keywords:* education, customs, schools, culture, ability, University, new knowledge, illiteracy, education.

---

К началу XVIII в. в России сложились обстоятельства, позволяющие проводить реформы в сфере образования. Но весь XVIII век они осуществлялись в сложных условиях. Появляются образованные люди, понимающие необходимость развития просвещенности российского народа. Очевидная отсталость и безграмотность не способствовали плодотворному

использованию природных богатств России для обеспечения более достойной жизни народа. Добрые русские обычаи, притупленные войнами и разгромами, померкли на фоне новых европейских знаний. Сложившейся национальной культуре требовались изменения и прежде всего в повышении образованности.

Огромная заслуга в становлении образования в России принадлежит Петру Великому. Уже в первой заграничной поездке Петр увидел в Западной Европе новую систему образования, которая произвела на него сильное впечатление. С чувством восторга выражал мысль о том, как там много учатся и как много превосходно работают и работают превосходно именно потому, что много учатся!<sup>1</sup> Под ярким впечатлением увиденного в Европе Петр готовил и стремился реализовывать планы развития школ, университетов, политехникумов в России. По замыслу Петра в России необходимо создавать такие школы, из которых должны были выходить образованные люди, востребованные не только церковью, но и в других делах — гражданских, воинских, врачебных.

Для создания высших учебных заведений в России на тот период времени не было ни сил, ни средств. В малообразованной России не оказалось преподавателей, отсутствовала методика обучения, в довольно скудном состоянии находились библиотеки. Но самое главное, что осознание необходимости учиться у подавляющего большинства отсутствовало. Те академии, которые создавались еще до XVIII в., не соответствовали уровню высшего образования по критериям, выработанным и существовавшим в Западной Европе. В развитии образования Петр видел необходимость создавать такие школы, в которых бы была возможность свободно выбирать науки желающими учиться. С восторгом воспринимается эта идея и в наши дни. От плодотворной петровской идеи до наших дней прошли века, но полного воплощения в образовательной деятельности России она так и не получила. До сегодняшнего дня в школах, колледжах, в университетах новой России обучающиеся испытывают разного вида препятствия на пути свободного выбора учебной дисциплины, знания которой им так нужны.

В тот петровский период времени в России в бурном порыве мыслей преобразователя намечались планы по созданию разнообразных школ, технических училищ, ориентированных на значительную часть населения. Вместе с этой важной задачей, в решении которой было много трудностей, поощрялись выезды за границу на обучение. В ряду разнообразных школ открывались математические, школы ремесел по изготовлению шляп, сукна, выделке кожи, школы архитектуры, школы штукатурных работ из гипса. Особенно большое усердие и усилия Петра были направлены на развитие обрабатывающей промышленности, становление горного дела и обустройство мануфактур.

Западноевропейская культура тревожила его мысли и не давала покоя,

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 4. М. : Мысль, 1989. С. 221.

он мечтал о достижении таких же промышленных успехов в России. Ясное представление о жизни в Западной Европе дало ему понять, что каждый народ для того, чтобы не беднеть, должен сам производить все, им потребляемое, не нуждаясь в помощи чужестранного труда, а чтобы богатеть, должен сам производить все им потребляемое<sup>1</sup>. Но он не имел другого представления о способах перехода России на новый европейский уровень организации труда, как только применением крайне суровых, жестких мер принуждения. На народ, скованный мыслить только одним суеверием, уговоры не давали желанного результата. Под давлением изнурительного труда люди гибли вовремя возведения новой столицы, прорубившей окно в Европу, на строительстве военно-морского флота, на освоении природных ресурсов. Безжалостное, беспощадное и часто пренебрежительное отношение к старым, изжившим свой век обычаям не могли не отразиться в сознании народа. Затаившаяся обида на преобразователя дала о себе знать. Три поколения прошло со времени ухода Петра до пробуждения сознания, подтолкнувшего Россию к принятию робких, но мер в направлении развития образованности.

Но вырваться из неграмотной России в общество с образованным, культурным народом за это столетие, не удалось.

Развитие образования в России, протекавшее в XVIII столетии по степени своей интенсивности делится на два периода. Первый — пик жизни Петра — характеризуется как активный, деятельный. Второй период, начавшийся с его уходом, проходил в условиях значительного снижения интереса к образованию и забвения планов, намеченных Петром. Только к концу XVIII в. заметным стал процесс возрастания разнородных мер, способствующих оживлению образования в России под влиянием энергичных лиц, приверженным идеям преобразователя.

В самом начале XVIII в. по замыслу Петра в России начали появляться государственные, или казенные, школы различных типов. Эти школы отличались практической направленностью. В них не только готовили специалистов различных профилей, но и давали общее образование. Изучали русский язык, арифметику, философию, историю. Обязательному обучению подлежали иностранные языки. Особое значение занимал французский язык. Во многих школах создавали отдельные классы, где обучали умению читать, писать и владеть простыми арифметическими действиями.

В 1701 г. была открыта для детей дворян и иных чинов школа математических и навигационных наук в Сухаревой башне в Москве. Уделяя большое внимание этой школе, Петр заботливо относился к подготовке преподавателей. Он лично проявил заботу в Англии по подготовке профессора Эбердинского университета Г. Фарварсона для работы в навигационной школе. Под его научным руководством в школе были подготов-

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 4. М. : Мысль, 1989. С. 99.

лены все моряки, служившие при Петре. В этой школе преподавал известный, крупный русский специалист, автор учебного пособия по математике, Л. Ф. Магницкий. В образовательную программу входили арифметика, геометрия, тригонометрия, навигация, астрономия, математическая география. Все те, которые изъявляли желание учиться, последовательно изучали науки и по мере их усвоения переводились из низшего в высший класс.

В 1711 г. в Москве открывается инженерная школа. В Петербурге создается артиллерийская школа. Обучение в школах проходило с затруднениями. Учеников набирали отовсюду. В Московской школе рядом с князьями сидели дети дворовых людей. Но несмотря на широкую возможность поступления, набрали всего 23 ученика. Учить и учиться было крайне тяжело. Недоставало необходимых учебников, и они были очень дороги<sup>1</sup>.

Трудности школьного просвещения объясняются низким культурным уровнем народа, отсутствием в России достаточного количества образованных людей, упорным нежеланием расставаться с древними порядками, глубоко проникнутым преклонением к суевериям и отсутствием, хотя бы какого-то желания учиться, с негодованием презирая новые знания, отождествляя их с ересью. Эти особенности России накладывали свой отпечаток на формирование особенностей в характере русского человека, который всегда много желал и ничего не хотел делать для достойной и здоровой жизни, полагая, что ему кто-то обязан эту жизнь обеспечить.

Своеобразными оказались взгляды русского человека на его способности. В цивилизованном мире способность понимается, как умение делать что-то полезное. У нас в России это понятие представляется, как предвидение некоего таланта в человеке, который не реализовался из-за отсутствия условий. Такие «таланты» в потугах бесплодных жалоб винят всех, от кого они хотели бы получить, без всякого усердного труда, все, что они желают. В этом просматривается поведение не образованных людей. Обычно они не умеют ничего делать, но с жадностью ожидают какого-то блага, не имея ясного представления, что же нужно предпринять, когда это благо наступит или прейдет.

В таком окружении и под воздействием европейского знания, Царь, со свойственным ему темпераментом, принимает решения о применении мер принудительного характера для продвижения образованности в России. Указами Петра от 1714 г. была введена обязательная учебная повинность для детей дворян, дьяков и подьячих. Ученикам запрещалось жениться до тех пор, пока они не окончат цифирную школу. Чтобы усилить хоть какую-то заинтересованность к учебе, создаются два специальных военно-учебных заведения для дворян. Одно из них представляло собой «шляхетский сухопутный кадетский корпус», учрежденный в 1731 г. Второе учебное заведение — «морской кадетский корпус» — возникло в 1750 г. Соз-

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 4. М. : Мысль, 1989. С. 222—223.

данные учебные заведения работали по уставу, «помеченному 11 сентября 1766 г.». В этом установленном от имени государства своде правил была прописана программа обучения.

Преподаваемые науки делились на руководящие к познанию предметы, необходимые для гражданских дел, и на полезные или художественные, а также руководящие для других дел. В программу для обязательного изучения были включены такие науки: логика, начальная математика, красноречие, физика, история священная и светская, география, хронология, латинский и французский языки. Для гражданской подготовки включались такие науки, как: механика, нравоучение, естественное, международное и государственное право, экономика государственная. К полезным наукам относились: генеральная и экспериментальная физика, навигационная наука, натуральная история, военное искусство, фортификация и артиллерия. В художественном обучении, необходимом каждому обучающемуся, изучались такие предметы, как рисование, архитектура, гравирование, музыка, танцы, фехтование и др.

На обучение принимали детей пяти или шести лет. В кадетском корпусе нужно было учиться 15 лет. В младших классах учились три года от 5 до 9 лет. Изучали русский язык 6 часов в неделю; танцы 6 часов в неделю; французский язык 14 часов в неделю. В возрасте с 12 до 15 лет учеба шла плохо. Вынуждены были приноравливаться к вкусам и нравам дворянского общества. Но, к великому сожалению, большинство из них учиться не желали<sup>1</sup>.

Создававшие по инициативе Петра цифирные школы решали задачи начальной общеобразовательной школы с математическим уклоном. В качестве учителей в каждую губернию направляли по два выпускника навигационной школы. К 1725 г. в России существовали 42 цифирные школы. Для солдатских детей создавались гарнизонные и епархиальные начальные школы. Такие школы выполняли ограниченные функции, связанные с развитием военного дела и удовлетворением церковных потребностей.

Кроме казенных школ в Москве и Петербурге организовывались частные школы. Ярким ее примером оставалась с 1705 по 1715 гг. в Москве гимназия, учрежденная пастором Эрнстом Глюком. Он оказался способным педагогом и в 1705 г. в Москве на Покровке создал среднее учебное заведение, именуемое гимназией. Обучение шло по специальной программе, подготовленной этим увлеченным и педагогически одаренным человеком. Ученики изучали географию, физику, политику, латинскую риторику, философию. Большое внимание уделялось изучению разных языков. Обучались французскому, немецкому, латинскому, греческому, еврейскому, сирийскому языкам. Преподавателей приглашали из-за границы. Сам Глюк, имея педагогические склонности, подготовил учебные пособия на русском языке по краткой географии, русской грамматике и по другим

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 5. М. : Мысль, 1989. С. 152—153.

предметам. Подававшая надежду школа просуществовала недолго. В 1715 г. последние ученики, остававшиеся в школе, были переведены в Петербург<sup>1</sup>.

Некоторые известные люди петровского времени создавали частные школы на свои средства и по своему усмотрению. В Петербурге на средства известного церковного деятеля и публициста Феофана Прокоповича и при его доме 15 лет содержалась школа для сирот и детей бедных родителей. Школу окончили 160 человек, которые получили широкое и разностороннее образование. Из числа выпускников этой школы впоследствии стали известными академики А. П. Протасов и С. К. Котельников. С именем Феофана Прокоповича связано начало становления в России духовного профессионального образования. В составленном им «Духовном регламенте» предусматривалось создание академий, средних духовных учебных заведений, дававших светское и богословское образование.

В передовых, мыслящих умах петровского времени бродила мысль о всенародном образовании. Но для ее реализации не было объективных условий. Все предпринятые усилия провалились. Из 47 посланных в губернии учителей, 18 не нашли учеников и воротились назад. В рязанскую школу, открытую в 1722 г., набрали 96 учеников, но из них 59 бежало. В. О. Ключевский, исследуя вопрос организации начальных школ, писал о том, что для набора учеников рассылали по уезду солдат, которые хватали всех, годных для школы<sup>2</sup>. Предполагаемое народное образование вводилось урывками, случайными усилиями отдельных сторонников петровской идеи всенародного образования в России XVIII в.

Слабо образованная Россия не была готова к выработке устойчивых правил, выраженных в законе, по которым можно было устанавливать устойчивый и полезный для народа и государства порядок. Такого порядка не было ни в передаче власти, ни в устройстве образования. После Петра Великого власть переходила по ломаной линии не по порядку, установленному законом или обычаем, а случайно, путем дворцового переворота или придворной интриги. В этом порядке отразился культурный, мировоззренческий уровень тех образованных людей, которые претендовали на властные полномочия.

Созданная в 1725 г. по инициативе Петра Академия наук, ничем особенным себя не проявила. Не сложилось с академией наук представлять ее такую, на которую Петр возлагал большие надежды и хотел поставить на твердую научную основу. Он пригласил в русскую академию множество зарубежных ученых. Она укрепилась некоторыми блестящими именами. В ее состав входили университет и гимназия. Выпускник и гимназии должны были слушать лекции академиков, образуя университет с тремя факультетами. Но сложилось самое печальное в преподавании академиче-

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 4. М. : Мысль, 1989. С. 227.

<sup>2</sup> Там же. С. 229.

ского университета. Обучение в нем не складывалось. Приглашенные из-за границы профессора не хотели работать, они не читали лекции. Студенты набирались как рекруты. Вызывающий глубокое сожаление вид преподавания в академическом университете тревожно отмечал М. В. Ломоносов: «ни образа, ни подобия университетского не видно»<sup>1</sup>.

Студентов в университете и учащихся в гимназии было чрезвычайно мало. С момента создания и на протяжении XVIII в. в университете по разным причинам неоднократно полностью прекращались занятия. Не лучшим образом обстояло дело и в Московском университете, созданном в 1755 г. После 30-летней работы в нем числилось всего 82 студента. В 1765 г. значился по спискам один студент на всем юридическом факультете. Высшее дворянство крайне неохотно шло в университет, сознавая, что в нем не только нельзя чему-нибудь научиться, но можно утратить приобретенные дома добропорядочные манеры<sup>2</sup>. Дети дворян предпочитали другие формы образования, в том числе и чаще всего домашнее, которое мало чем отличалось от университетского.

Домашнее обучение шло плохо по двум основным причинам: не было желания учиться и плохой преподавательский состав. У помещиков на дорогом довольствии содержалось много учителей. Но, большая часть, из них не была приспособлена к педагогической работе. Они не только не могли обучать, но сами не имели достаточных знаний и умений, чтобы быть учителями. Многие дворяне для воспитания своих детей не могли найти порядочных учителей. Привезенные из Европы, занимавшиеся всю жизнь лекарями, парикмахерами и иными ремеслами, принимались дворянами как учителя. Стремление к поиску учителей из национальной, российской среды оказалось безуспешным. Причинами такого явления оставались те же, которые были и в прошлые века. Отсутствие желания учиться из-за низкой общей культуры, глубокая вера в вековые привычки предаваться преданиям старины, непоколебимая вера в суеверие, и вселившаяся страхом боязнь нового знания, приравняваемого к ереси.

Когда в литературе встречаются мысли о том, что из академического университета вышли такие видные ученые, как М. В. Ломоносов, С. П. Крашенинников, С. Я. Разумовский, И. И. Лепехин и др., тогда возникает вопрос, а может быть в России, в ту самую пору, когда прослеживается повальная неграмотность, существовало хорошее образование. Как бы кто ни искал, но ни один источник не подтверждает достойного образования в России XVIII в. Отдельные ученые, прославившие Россию, почувствовали великую пользу нового знания, проблески которого шли с Западной Европе. Они не пренебрегали знаниями, шедшими с Запада, воспринимали их и творчески развивали, прилагая большое усилие и трудолюбие, глубоко веря в их великую плодотворность для развития России. Если бы по этому

<sup>1</sup> *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Т. 5. М. : Мысль, 1989. С. 151.

<sup>2</sup> Там же. С. 152.

пути и с таким же усердием и неустанным трудом шли все, кого Петр Великий призывал учиться, то Россия давно бы занимала господствующее место в мире по уровню своей цивилизации.

Пылкое усердие Петра все же принесло в Россию свои плоды. Пустоту неграмотности постепенно начала заполнять склонность к чтению. Сначала это чтение было простым развлечением, наполнением досуга, способом «занять скучающую лень». Со временем эта склонность превратилась в моду, в требование светского приличия, в условие благовоспитанности. Читали без разбору все, что попадалось под руку. Потом чтение получило определенное очертание и направление. Призванное на помощь в борьбе со скукою, от которой не знали куда деваться, чтение склонило вкусы грамотных людей в сторону тонкой, строгой, красивой художественной словесности и чувствительной поэзии, развивая их образованность. Заметно стала формироваться русская литература. Появились первые трагедии Сумарокова.

Но не все общество имело пристрастие к чтению, далеко не каждый дворянин имел грамотность, достаточную для чтения. В глубине общества, на самом низу его, лежал слой, мало тронутый новым влиянием. Типичные черты провинциальной помещицы, рисуемые В. О. Ключевским, отражают характер мелкого сельского дворянства, преобладавшего в России. На примере тульской помещицы можно представить их культуру: «Она не знала грамоты, но каждый день, раскрыв книгу, все равно какую, читала наизусть, по памяти, акафист божией матери. Она была охотница до щей с бараниной, и когда кушала их, то велела сечь перед собой варившую их кухарку не потому, что она дурно варила, а так, для возбуждения аппетита»<sup>1</sup>. На поведении таких людей формировалась сельская и губернская культура России. Она составляла непреодолимую преграду в развитии образования на пути движения к цивилизованному обществу. Малообразованный народ подчинял свой разум либо послушному исполнению приказов, идущих от власти и чиновников, либо в робких эмоциях выражал свое негодование к сложившемуся порядку, желая получить новые блага, но не понимая и не стремясь осознать, что же нужно предпринять, чтобы жизнь стала лучшей, оставаясь в полном отсутствии знания о том, как распорядиться своим умом.

Недостроенная Петром Великим Россия ждала новых перемен в упорном, но вялом сопротивлении разных слоев безграмотных с теми, кто видел перспективы развития образования. Для продолжения реформ не было надежной опоры, удерживавшей достигнутое и создающей основу для строительства нового образовательного процесса, созвучного уровню Западной Европы. Причинами, породившими у большинства народа полное безразличие к грамотности, были постоянные неблагоприятные для жизни обстоятельства, при которых человек не понимал и не имел никакого

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Т. 5. М. : Мысль, 1989. С. 155.

представления о том, что даст ему образованность. Постоянные войны и пожары от татарских нашествий, отсутствие продуктов и жилья, непрерывный страх божий и сильная боязнь всего, что его окружает, сдерживали человека от развития своих способностей. Такие тяжелые условия жизни, длившиеся на протяжении веков, серьезно препятствовали развитию способностей для понимания значения нового знания, которое могло стать необходимым обстоятельством развития человека на пути улучшения его жизни. Для подъема уровня жизни требуются не единичные грамотные люди, а весь народ, который осмысленно станет понимать роль свободного труда, высокую его производительность и постоянное совершенствование технологий на основе нового знания. К такому сознанию русскому народу предстояло пройти долгий, изнурительно тяжелый, ломанный, тернистый путь.

В петровское время не сложилось задуманное им образование. Даже не все те из них, кто сумел получить образование, умели его продолжить и погружались в окружавшее их невежество, не видя и не понимая, где можно было применить полученные ими знания. Даже образованные люди, осмысливши сущность знания Западной Европы, не могли увидеть, как и где в своем Отечестве его можно применить. Не сумев заметить ничего привлекательного в России, они доходили до подобия сумароковского героя, который и своего русского языка знать не хотел и жаловался, зачем он родился русским<sup>1</sup>. Но при всех огромных недостатках, все же видны новые зачатки начального и профессионального, светского и духовного образования. Несмотря на большие трудности, вызванные общей неграмотностью, что порождало недоверие к новому знанию, недостаток учителей, крайнюю пассивность к обучению и предрасположенность к суеверию и жестокости, в обществе появились грамотные люди, способные и готовые продолжать развивать все тронутое новым влиянием и усердием Петра Великого.

Новое влияние не осталось бесследным. В XVIII в. в России становились специализированные школы искусств, художественного мастерства. Они стали результатом того уникального российского процесса, шедшего в направлении от полной неграмотности к склонности чтением, а от него к чувствительному пониманию духовной силы искусства. Это уникальное свойство выразило, со временем, особенность нашей национальной культуры, наполняемой становлением разными видами искусств. В 1738 г. создано профессионально-художественное училище. В Петербурге сформировалась танцевальная школа, а в 1757 г. была создана Академия художеств. В 1773 г. создали балетную школу при Московском воспитательном доме. Открытие этих школ концентрировало талантливых, мыслящих людей, создавало условие развития живописи, архитектуры, скульптуры, позволяло выявлять, сохранять и развивать таланты в иных сферах искусств.

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Специальные курсы. Т. 7. М., 1989. С. 244—245.

Эти школы внесли значительный вклад в развитие культуры России и в создании уникальных методик обучения в разных сферах искусства. Российские школы искусств воспитали выдающихся мастеров мирового уровня, способных творчески отражать и воспроизводить дарованную природой истинную красоту.

В русской истории замечена яркая особенность 1760—1770-х гг., обозначенная, как попытка к созданию своеобразной системы воспитательных образовательных учреждений. С 1762 г., с вступлением на царский престол Екатерины Второй, в России появились новые педагогические и воспитательные идеи, с восторженностью воспринятые ее единомышленниками. Просвещенная Екатерина, живо восприняла и поняла ценность западных педагогических мыслей, отраженных в книгах, с любовью ей читаемых. Проповедовалось особое обучение, устремленное к общему воспитанию лучших людей, с высокими нравственными чувствами, способными изменить гражданское общество. Ставилась цель воспитания «новой породы людей». В 1764 г. Екатерина Вторая утвердила своим указом «Генеральное учреждение о воспитании обоего пола юношества» Она поручила президенту Академии художеств Бецкому Иван Ивановичу изучить опыт учебного процесса за границей и на основе полученных сведений подготовить план создания системы воспитательных училищ. По замыслу императрицы они должны были быть устроены по всей России. Для того времени это было смелое решение, мало кем правильно осмысленное и поддерживаемое много сомнительных предложений о возможности воплощения их в жизнь при том состоянии образованности России, каким оно было в реальности.

По замыслу Бецкого, горячо поддерживаемого Екатериной, в России нужно было создать систему воспитательных образовательных заведений, с решением главной задачи: обучить дворянских детей, которые должны стать образованными и добродетельными. Идеи вошли в документ «Генеральное учреждение о воспитании обоего пола юношества» и книгу «Краткое наставление, выбранное из лучших авторов, с некоторыми физическими примечаниями о воспитании детей от рождения до юношества» разработанными и написанными И. И. Бецким, пылким сторонником просветительских идей Дидро, Руссо. Он отразил свои взгляды на совершенное воспитание «идеальных» дворян. Его идеи о воспитании детей уникальны. В воспитании он усматривал «корень всему злу и добру». Воспитание, по его мнению, должно быть согласованным с природой детей. С детства необходимо развивать такие качества личности, как учтивость, благопристойность, трудолюбие, умение управлять собой и знание «домостроительства». Эти богатые своим содержанием идеи являются плодотворными и в настоящее время, когда потребности воспитания личности остаются не решенной проблемой в нашем образовании.

В то исторически отдаленное веками время И. И. Бецким с восторгом провозглашались идеи о том, что образование без воспитания, лишь вре-

дит натуре ребенка, портит его, отвращает от добродетелей. Однако спорным остается вопрос, с позиций оценки его в наши дни, о приемлемой форме организации воспитания и соответственного обучения, которое, по его убеждению, нужно было проводить в закрытых воспитательных учреждениях, куда должны приниматься дети с 5 или 6 лет и находиться в нем до 18—20 лет. Полная изоляция требовалась в течение всего времени пребывания детей в воспитательном учреждении. Дети должны быть изолированы от воздействия окружающей среды, даже от родственников. В таких изолированных условиях предполагалось воспитать «новых отцов и матерей». Они, в свою очередь, обязаны были воспитывать своих детей, не на основе устаревших прежних устоев, а исходя из педагогического содержания воспитательного процесса. Полная изолированность при воспитании детей малопродуктивна как для формирования высоких личностных качеств, так и для адаптации такого воспитанника в обществе с наклонностями, прямо противоположными тем, которые сложились у человека при воспитании его в замкнутом кругу.

Порядок формирования системы образования в России, по плану Екатерины Второй и И. И. Бецкого, начал осуществляться не в полном объеме, но с созданием ряда учебных заведений. Были учреждены: училище при Академии художеств; воспитательные дома в Петербурге и Москве; коммерческое училище; воспитательное общество благородных девиц в Петербурге с отделением для мещанских девиц; преобразованы были кадетские корпуса. Общими для всех были правила, закрепленные в уставе, который имелся в каждом учебном заведении. К общим требованиям относились: индивидуальный подход к способностям каждого учащегося; запрещение запугивания детей; запрещение телесных наказаний; направленность всей педагогической деятельности на решение вопросов развития исключительной личности.

Воспитательное общество благородных девиц, или Смольный институт, положил начало женскому среднему образованию в России. Учебный план института включал широкий спектр предметов, подлежащих изучению. В план включались: русский язык, иностранный язык, арифметика, география, история, стихотворство, геральдика и архитектура, рисование, музыка, танцы. К учебным предметам имели касательство и те, которые давали знания в области домашней экономики. Устав института предписывал воспитывать в девицах: христианское благочестие, повиновение начальствующим, учтивость, кротость, доброту, скромность и великодушие. По подобию Смольного института учебные заведения благородных девиц в начале XIX в. стали открывать и в других городах России. Но, с развитием образования и с созданием женских гимназий, большинство институтов благородных девиц пришло в упадок. Затраченные усилия и средства на обучение и воспитание давали определенные результаты. Постепенно увеличивалось количество людей, преуспевающих в учебе и повышении своей образованности.

Однако большинство не могли или не хотели приобретать знания, не умели его применять и не желали этого, проявляя свое прежнее невежество. В большей своей части безграмотный народ не видел и не имел ясного представления, где и каким способом можно применять новые знания, не было общего понимания ценностных свойств образованности. Светлые лучи европейского просвещения ослепили разум не многих, но и у них не было понимания, что же нужно было предпринимать, чтобы преодолеть отсталость России. Заметное большинство выбирали свой национальный путь развития и сопутствующее ему образования, опираясь только на свои обычаи и устаревшие нравы. Староверы упорно сопротивлялись, и не под каким предлогом не хотели видеть ни какого просвещения.

К концу XVIII столетия Россия, воодушевленная приливом новых идей, стояла на пороге коренных изменений в народном просвещении. Являясь частью Европы, Россия не могла развиваться, оставаясь с безграмотным народом, с низким уровнем общей культуры, с остатком старых, отживших обычаев. Под давлением нового знания развивались: промышленность, горное дело, транспорт, изменялись и наращивались торговые пути. Эти и другие обстоятельства порождали потребность более широкой системы народного образования.



Известному российскому деятелю, оставившему глубокий след в деле развития образования, в реформировании законодательства, в совершенствовании управления государственными делами, первому министру просвещения России Петру Васильевичу Завадовскому было поручено подготовить и организовать проведение реформы образования. В 1782 г. П. В. Завадовский был назначен председателем Комиссии по устройству народных училищ. В результате плодотворной работы Комиссии в период с 1782 по 1786 гг. была проведена школьная реформа, создана система учебных заведений, в которую входили малые и главные народные училища, с единой методикой обучения и учебными планами. По яркому выражению князя С. Р. Воронцова, П. В. Завадовский «ревностно споспешествовал во всех важных и для отечества столь полезных трудах сей комиссии и участвовал в составлении проекта для училищ, гимназий и университетов».

Под воздействием экономических потребностей и влиянием прогрессивных новых знаний из Западной Европы, а также нарастающим общественно-политическим движением образованной части российского общества и глубоким проникновением интереса к образованию самой Екатерины II, формировались новые взгляды на развитие образования в России,

как средство становления или даже создания «новых людей». Она постоянно, неоднократно лично поручала П. В. Завадовскому осматривать то или иное учебное заведение, составлять обоснованные предложения по улучшению его работы в сфере образования. Но работа эта велась только в рамках столицы. Намеченная программа массового распространения грамотности пока оставалась нерешенной.

С целью введения общего порядка в российских училищах предстояло подготовить общий Устав училищ. Для его составления была создана комиссия под руководством П. В. Завадовского. Проект Устава был подготовлен, и 5 августа 1786 г. Екатерина II утвердила Устав народным училищам в Российской империи. Предпринималась усердная попытка создать единую систему светского образования от народного училища до университета. Императрица часто посещала Санкт-Петербургское главное училище, слушала лекции, осматривала комнаты и всегда удостоивала благодарности П. В. Завадовского и его сотрудников<sup>1</sup>.

В 1786 г. согласно принятому Уставу народных училищ в каждом губернском городе начали создаваться главные четырехклассные училища, приближавшиеся по типу к неполной средней школе, в уездных городах — малые двухклассные. В малых училищах детям преподавались такие предметы, как чтение, письмо, священная история, элементарные курсы арифметики и грамматики. В главных четырехклассовых училищах изучению подлежали: история, география, физика, механика, геометрия, естественная история, русский язык и другие предметы. Впервые в России в школах вводились единые учебные планы, классно-урочная система, разрабатывалась и внедрялась методика преподавания. Преимущество в обучении достигалось общностью учебных планов малых училищ и первых двух классов главных училищ.

Для училищ не было требуемого числа преподавателей. Проблемы наличия квалифицированных преподавателей и хороших учебников всегда стояли остро и не находили полного и необходимого решения. В 1783 г. для подготовки учителей народных училищ было создано Петербургское Главное народное училище, из состава которого в 1786 г. выделилась учительская семинария. Важную роль в комплектовании учителями главных и малых народных училищ сыграла также Петербургская Александро-Невская духовная семинария. Важно заметить то, что в решении проблем подготовки преподавателей деятельное участие принимает церковь, достойно защищая свои интересы.

Реформы в образовании принесли несомненный успех в увеличении численности грамотных людей в России. Анализ показывает, что если в 1782 г. в России было всего 8 народных школ и в них обучались 518 учащихся, то в конце века насчитывалось 288 школ, с общей численностью обучающихся 22 220 человек. Такое количество обучающихся для России

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.kray32.ru/suragskiy031\\_12.html](http://www.kray32.ru/suragskiy031_12.html).

было грандиозным успехом на пути преодоления безграмотности. Главные народные училища, открытые в 25 губернских городах, малые училища наряду с сословными школами, университетом и гимназиями составляли систему образования в России в конце XVIII столетия. Всего в стране насчитывалось 550 учебных заведений с числом учащихся около 70 тыс. человек. Приведенная статистика не учитывала различные формы частного обучения. Обучение в школах грамоты, крестьянских семьях, получившее широкое развитие домашнее образование дворянства и другие формы получения грамотности вели Россию к сокращению безграмотных<sup>1</sup>. Но к полной ликвидации безграмотности нужно было пройти длинный, долгий и тяжелый путь. По статистическим данным на 1797 г., процент грамотного населения был очень низким: 9,2% в городе и всего 2,7% в селе. И этот показатель становится еще более удручающим, если учитывать, что только 4% жителей страны было городским. При всей такой неприглядной картине следует напомнить, что до начала XIX в. к грамотным относили тех, кто мог хоть как-то начертать свою подпись, вместо обозначения ее крестиком. Это очень низкий критерий грамотности.

О грамотности в последней трети XVIII столетия можно судить по массовым сведениям рекрутских списков и подворных переписей, которые обработаны по небольшой части территории страны и не за все годы. В 1770 г. согласно рекрутским спискам, относящимся к центру страны, среди крестьян умели хотя бы читать только 0,6—1,1%, среди торговоремесленного населения городов — 25%, среди рабочих — 20%, среди церковнослужителей — 75%. Среди мужской половины дворянства согласно проверке в Герольдии умеющих писать и читать в 1760 г. насчитывалось 84%, согласно статистике подписей под дворянскими наказами в Комиссию по составлению нового уложения 1767 г. значилось 87%. Сухие цифры статистики без серьезного анализа их значимости не раскрывают всю картину состояния образованности народа.

Ближе к концу столетия, в 1785 г. в Архангельской и Олонецкой губерниях была проведена подворная перепись, которая специально фиксировала умение читать в среде крестьян. По данным этой переписи в Архангельской губернии грамотность государственных и экономических крестьян мужского пола достигала 12%, а дворцовых крестьян — 6%. В Олонецкой губернии среди государственных крестьян было 3% грамотных, среди экономических крестьян — 4,5% умеющих читать. Безграмотный народ боялся переписи. Когда Екатерина потребовала данные о численности населения, то оказалось, что таких сведений не было. Правительница приказала провести перепись, оказалось, что народ ревизий не любит, бежит с оседлых мест с детьми, скотиной и пожитками. А бежит народ, как объяснили царице, потому, что для проведения ревизии сначала в про-

---

<sup>1</sup> URL: <http://istorija-obrazovaniija-v-rossii-X-XX-veka-uchebnoe-posobie-spb-spbguap-2001.htm>.

винции засылают команды воинские, которые силой удерживают людей на местах, а уж потом наезжают чиновники и начинают перепись. Екатерине дали понять, что бежит народ из-за того, что команды воинские и чиновники мучают людей поборами да побоями. На это царица ответила: «Я бы на их месте тоже бежала!»<sup>1</sup>.

По скудным сведениям Екатерининских ревизий можно судить о том, что распространение грамотности зависело от степени ее востребованности и применяемости в жизни той или иной местности. В более развитой Архангельской губернии грамотность была в несколько раз выше, чем в менее приглядной по промышленным показателям Олонецкой губернии. Образованность повышается по мере ее востребованности. Качество и содержание образования также подчинены обстоятельствам, по которым человек измеряет необходимость его получения.

При всех недостатках все же следует признать XVIII век в России временем усилий отдельных, видных личностей, их усердных попыток организовать и создать российские учебные заведения, достойные для обучения дворян и иных лиц, а также для обучения грамотности народа. Созданная к концу столетия сеть учебных заведений в виде главных и малых народных училищ, с едиными методиками преподавания учебных предметов, с единым учебным планом, едиными учебниками и классно-урочной формой организации обучения, вдохновила многих к ощущению грядущих перемен, пока еще отсталой, но сумевшей воспрянуть ото сна России. Большое число различных школ, с учителями и учебниками, с определенными методиками, образовали хорошую основу для организации в XIX в. новой системы образования в России. Просветителями XVIII в. был изложен ряд намерений о воспитании и обучении человека, личности, горячо любящей свое Отечество. Они оставили богатые идеи, ставшие источником обогащения и развития русской общественно-педагогической деятельности<sup>2</sup>.

Из столетия в столетие, на протяжении веков Россия с особой завистью смотрела на Западную Европу, желала получить ее блага, но при этом не хотела менять свой стиль мышления, глубоко веря в то, что ее обычаи и суеверия должны оставаться незыблемыми. Добрые заветы предшествующих поколений не всегда были осмыслены полно, всесторонне и не все они оказались востребованы. Не хватало образованности, культуры и знаний для правильного осмысления, что же нужно делать для того, чтобы желанные блага стали реальностью. Таков был тот век, век упорной, но вялой борьбы не многих мыслящих с большинством безграмотных в разных сословиях. Разнородные силы порождали противоположные взгляды, но ни в одной из них не хватало решимости и воли для выбора того пути, по которому Россия могла бы достичь процветания, значительно повышая

<sup>1</sup> URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Переписи\\_населения\\_в\\_России#.D0.A3.D1.87.D1.91.D](https://ru.wikipedia.org/wiki/Переписи_населения_в_России#.D0.A3.D1.87.D1.91.D).

<sup>2</sup> URL: <http://www.kpinfo.org/activities/research/conferences/95-conference-internet-2014-april/part2>.

уровень жизни каждого ее жителя.

Мы теряем возможность полного и всестороннего использования научного знания и в наше новое время. Заложенные прошлым временем и усердием наших предков возможности на плодотворное использование природных богатств в границах нашего Отечества не находят истинной оценки, на основе которой можно было бы выбирать способы оздоровления экономики России и значительно повысить уровень жизни каждого. Как и в прошлые века, мы не задумываемся над теми проблемами, которые возникают с обеспечением жизни народа на всей огромной территории нашей страны. Многие не понимают смысла могущества России, в чем ее сила должна измеряться, какой порядок следует устанавливать, кто его обязан поддерживать, и при каких условиях народ и каждый человек могут чувствовать себя блаженными.

УДК 371:002

© Чеботарева А. А.

## **РОЛЬ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН ИНФОРМАЦИОННОГО ЦИКЛА В ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОФИЛЯ**

*Аннотация:* автор акцентирует внимание на важной составляющей в подготовке студентов юридических специальностей — освоении знаний, приобретении умений и овладении навыками в сфере применения информационных технологий в той или иной области юридической деятельности. Приводится опыт преподавания дисциплин «информационного цикла» преподавателями кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» Юридического института МИИТа.

*Ключевые слова:* информатизация, информатика, информационные технологии, компьютерные программы, методика преподавания, компетентностный подход.

© Tchebotareva A.

## **THE ROLE OF TEACHING DISCIPLINES OF INFORMATION CYCLE IN PREPARATION OF SPECIALISTS OF THE LEGAL PROFILE**

*Abstract:* the author focuses attention on value of development of knowledge, acquisitions of abilities and mastering skills in scope of information technologies when training experts of legal specialties. Experience of teaching disciplines in the field of information technologies by teachers of chair «Information and mathematical technologies and the information law» of Moscow State University of Railway Engineering is described.

*Keywords:* informatization, informatics, information technologies, computer programs, teaching technique, competence-based approach.

Процессы информатизации проникли во все сферы юридической деятельности, и современного профессионала-юриста, документоведа, специалиста таможенного дела, не владеющего информационными технологиями, представить уже очень сложно. Именно поэтому возрастает значение качества методики преподавания дисциплин «информационного цикла», которая с учетом компетентностного подхода должна выполнять задачу получения реальных результатов в формировании требуемых государственными образовательными стандартами компетенций — обще-

культурных, профессиональных, общепрофессиональных.

Учебными планами Юридического института МИИТа предусмотрено освоение будущими специалистами ряда таких дисциплин, читаемых в большинстве своем преподавателями кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право». Это такие дисциплины, как: «Компьютерные сети, Интернет и мультимедиа-технологии», «Информационные технологии», «Информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности», «Информационные технологии в юридической деятельности», «Использование программ демонстрационной графики», «Компьютерные технологии в экспертной деятельности», «Основы информационной безопасности в правоохранительных органах», «Информационное право» и др.

Освоение студентами данных дисциплин направлено на формирование важнейших компетенций применительно к каждой специальности, направлению подготовки. Так, будущие юристы в результате освоения дисциплины «Информационные технологии в юридической деятельности» должны понять сущность и значение информации в развитии современного информационного общества, научиться осознавать опасности и угрозы, возникающие в этом процессе, соблюдать основные требования информационной безопасности, в том числе защиты государственной тайны; овладеть способностью работать с информацией в глобальных компьютерных сетях; будущие документоведы в рамках дисциплины «Информационное право» — овладеть тенденциями развития информационно-документационного обеспечения управления и архивного дела, способностью анализировать ситуацию на рынке информационных продуктов и услуг, давать экспертную оценку современным системам электронного документооборота и ведения электронного архива, овладеть принципами и методами создания справочно-информационных средств к документам; а в подготовке специалистов в области таможенного дела дисциплина «Информационное право» помогает сформировать способность решать стандартные задачи профессиональной деятельности на основе информационной и библиографической культуры с применением информационно-коммуникационных технологий и с учетом основных требований информационной безопасности и овладеть навыками применения в таможенном деле информационных технологий и средств обеспечения их функционирования в целях информационного сопровождения профессиональной деятельности.

С целью качественной организации учебного процесса преподавателями кафедры подготовлены методические указания по выполнению практических (лабораторных) работ: «Информатика» (2014 г., авторы — Л. М. Груздева, А. И. Дмитриев, С. Л. Лобачев), «Компьютерные сети, мультимедиа-технологии и программирование» (2013 г., авторы — А. И. Дмитриев, С. Л. Лобачев, О. А. Малыгин), «Информационные технологии в профессиональной деятельности» (2015 г., авторы — Л. М. Груздева, С. Л. Лобачев,

А. А. Чеботарева).

Методически все подготовленные в помощь студентам материалы отличается то, что, во-первых, структурно они включают как теоретическую часть, так и практическое руководство по выполнению работ, а во-вторых, позволяют организовать выполнение практических заданий как непосредственно в аудитории (компьютерных классах института), так и самостоятельно, с использованием дистанционных образовательных технологий через Интернет.

Подготовленные методические материалы помогают сформировать требуемые федеральными государственными стандартами компетенции и помочь будущим специалистам успешно работать в избранной сфере деятельности. Так, методическими указаниями по выполнению практических работ «Информационные технологии в профессиональной деятельности» предусмотрено ознакомление студентов с технологиями защиты файлов средствами MS Office 2010 (методикой защиты документов и книг паролем, формирования электронной подписи), с функциональными возможностями справочных правовых систем (КонсультантПлюс, Гарант, Кодекс), с возможностью использования Официального интернет-портала правовой информации, информационных систем портала Минюста России, а также со специальными информационными технологиями, такими как: технология составления фотороботов, информационные технологии, применяемые в судах (на примере системы «Мой арбитр»), технологии, используемые исполнительными органами власти (на примере электронных сервисов ФНС России).

Подготовка специалистов юридического профиля в направлении дисциплин «информационного профиля» решается не только во время аудиторных занятий, но и путем организации и проведения научно-практических мероприятий — конкурсов, конференций, круглых столов. Очередная междисциплинарная студенческая учебно-методическая конференция «Наша жизнь сквозь призму информационных технологий» кафедрой «Информационно-математические технологии и информационное право» была проведена в октябре-ноябре текущего года. В ходе конференции, охватывающей три направления («Мой МИИТ», «Информационные технологии в учебе» и «Увлечения») были выявлены лучшие работы, выполненные в рамках учебного процесса по дисциплинам «Использование программ демонстрационной графики», «Компьютерные системы, сети и мультимедия», «Информационные технологии в юридической деятельности», «Информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности», а также проведен конкурс творческих работ, выполненных по индивидуальным проектам.

Организованное мероприятие продемонстрировало «живой» интерес студентов к осваиваемым специальностям и осознание ими роли информационных технологий как в профессиональном плане, так и в современной жизни в целом. В этом можно убедиться, ознакомившись с тематикой

работ, затрагивающих:

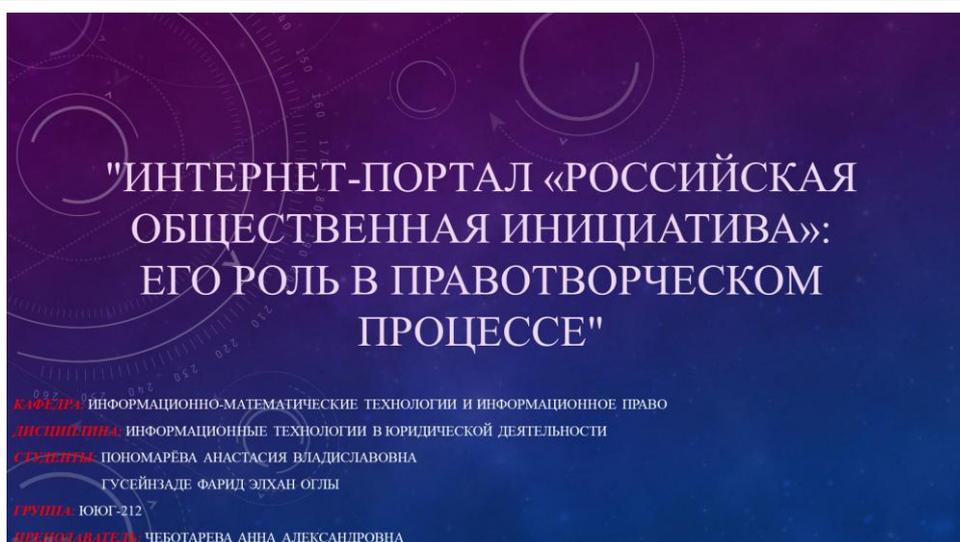
1) роль информационных технологий в деятельности правоохранительных органов:



2) значение информационных технологий в работе судов:



3) возможности использования информационных технологий в правотворческом процессе:



4) вопросы электронного документооборота и использования электронной подписи:



А в рамках третьего направления конференции «Мой МИИТ» студентами второго курса группы ЮСИ-211 под руководством кандидата технических наук, доцента Л. М. Груздевой была подготовлена коллективная работа, посвященная основным вехам в 120-летней истории Московского государственного университета путей сообщения.



## История Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Подготовили студенты 2 курса группы ЮСИ-211:

Орлова Е.	Лаклакишвили М.
Бегункова К.	Добровольский Е.
Фарафонова А.	Федотов Е.
Егорова М.	Черменинов А.
Каримов А.	Филоненко А.
Костикова Т.	Угодников А.
Акчулпанова Л.	Фролов О.
Профатилов Е.	Сахапова Л.



а также периодам становления юридического института как одного из ведущих в структуре МИИТа:

03.12.2015

В настоящее время Юридический институт сложился как серьёзный вуз, один из ведущих в МИИТе. В Юридическом институте работают 36 докторов наук и 75 кандидатов наук, что указывает на высокий профессиональный уровень профессорско-преподавательского состава.

Ежегодно на базе редакционно-издательского отдела института выходят в свет до 5 монографий, до 15 учебников и учебных пособий, более 50 наименований методических материалов и других разработок. Неуклонно растёт количество студентов, что бесспорно подтверждает уровень популярности Юридического института и востребованности реализуемых специальностей.



**МИИТ**  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

28

УДК 37.013.9

© Искоу А. П.

## АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РОССИИ

*Аннотация:* в статье приводится анализ инвестиционного климата в России, обстоятельств его формирования и проблем, препятствующих успешному развитию инвестиционной деятельности страны.

*Ключевые слова:* инвестиционный климат, инвестиционная деятельность, проблемы развития.

© Iskoi A.

## ANALYSIS OF THE INVESTMENT CLIMATE IN RUSSIA

*Abstract:* the article contains an analysis of the investment climate in Russia, the circumstances of its formation and problems that prevent a successful development of the investment activity of the country.

*Keywords:* Investment climate, investment activity, development problems.

Инвестиционный климат в любой стране является одним из главных факторов общеэкономической ситуации.

Подъему экономики в значительной степени способствует эффективная инвестиционная деятельность, которая служит важным рычагом подъема экономики.

Благоприятный инвестиционный климат является важным фактором привлечения инвестиций для эффективной перестройки экономики, внедрения инновационных разработок, наращивания основных фондов предприятий, улучшения жизненного уровня населения и быстрого экономического роста государства<sup>1</sup>.

Но на сегодняшний день инвестиционный климат вышел из состояния равновесия, а связано это все с зависимостью российских регионов от западных санкций. Наложение санкций сказывается практически на все сферы деятельности. Экономическая часть находится под самым сильным влиянием. Нельзя сказать, что ничего негативного сейчас в российской экономике не происходит.

Экономические санкции отражаются не только на конкретных людях,

<sup>1</sup> Сергеев И. В., Веретенников И. И. Организация и финансирование инвестиций. М., 2009.

хозяйствах, малых перерабатывающих предприятиях, но и на службах: транспортных, логистических и др. В целом, инвестиционный климат в России в последнее время значительно ухудшился, причем причины носят как экономический, так и политический характер.

Как известно, для привлечения инвестиций в страну требуется создать необходимые условия для этого. Эти условия делят на ряд факторов, которые притягивают инвестиции в страну, и оценки рисков инвестирования. Баланс инвестиционной привлекательности и инвестиционного риска и определяют инвестиционный климат в той или иной стране, регионе, территории. Основой же инвестиционной привлекательности является эффективность вложений. Инвестиции направляются в первую очередь в те регионы, где они обеспечивают наибольшую отдачу для инвесторов.

Поэтому оценку положительной составляющей инвестиционного климата целесообразно осуществлять на основе оценки потенциальной эффективности инвестиций. Оценка отрицательной составляющей инвестиционного климата следует проводить по оценке инвестиционных рисков.

К факторам, благоприятствующим притоку инвестиций в ту или иную страну, относят:

- ✓ высокий потенциал внутреннего рынка;
- ✓ высокую норму прибыли;
- ✓ низкий уровень конкуренции;
- ✓ стабильную налоговую систему;
- ✓ низкую стоимость ресурсов (сырьевых, трудовых, финансовых);
- ✓ эффективную поддержку государства.

К факторам, препятствующим развитию инвестиционных процессов и тем самым ухудшающим инвестиционный климат в стране, относятся:

- ✓ политическая нестабильность в стране;
- ✓ социальная напряженность (забастовки, войны мафиозных структур, этические и религиозные распри и т.д.);
- ✓ высокий уровень инфляции;
- ✓ высокие ставки рефинансирования;
- ✓ высокий уровень внешнего и внутреннего долга;
- ✓ дефицит бюджета;
- ✓ пассивное сальдо платежного баланса;
- ✓ неразвитость законодательства, в том числе неисполнение законов, регулирующих инвестиционную сферу;
- ✓ высокие транзакционные издержки.

В России максимальный отток капитала наблюдался в четвертом квартале 2014 г. — вывоз капитала частным сектором составил 72,9 млрд долл., что в 4,3 раза больше аналогичного периода прошлого года — 16,9 млрд долл. В первом квартале отток составил 48,5 млрд долл., во втором — 22,4 млрд долл., в третьем — 7,7 млрд долл.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> URL: <http://businessofrussia.com>.

Статистика оттока капитала из России за последние пять лет: в 2009 — 57,5 млрд долл., 2010 — 30,8 млрд долл., 2011 — 81,4 млрд долл., 2012 — 53,9 млрд долл., 2013 — 61 млрд, 2014 — 154,1 млрд долл.

В результате произошло ослабление рубля, что сказывается и на инфляции. В целом рост инфляции вышел за пределы 5%, которые были ориентиром для ЦБ РФ. Годовые темпы инфляции в данный момент превышают 7%, а за четвертый квартал — свыше 9%.

Более того, фондовый рынок России с начала года просел практически на 15%, во многом как раз благодаря санкциям и геополитическому конфликту вокруг Украины. В результате, по данным последнего исследования *Bloomberg Markets Global Investor Poll*, в котором участвовали трейдеры, банкиры и менеджеры по денежным операциям, Россия была названа наименее привлекательной для инвестиций экономикой из числа восьми крупнейших экономик мира.

Около 56% опрошенных считают, что здесь самые худшие инвестиционные возможности среди восьми крупнейших мировых экономик. А более 7 из 10 респондентов говорят о том, что российская экономика слабеет, и 45% рекомендуют продавать российские активы из-за конфликта на Украине, вызвавшего санкции со стороны ЕС и США<sup>1</sup>.

Важно так же упомянуть, что учитывая все сложности, важно обратить внимание на политику ЦБ РФ в отношении банков. Денежно-кредитная политика не способствует развитию рынка заемного финансирования, т.е. получить кредит тяжелее, а без него практически невозможно развиваться, особенно малому предпринимательству.

Все вышеуказанное усугубляется ухудшающейся экономической обстановкой в России — замедление ВВП, рост цен, снижение потребительского спроса.

Известно, что всякий конфликт, будь то на межгосударственном уровне либо между людьми, чреват к определенным сдвигам в развитии. Таким образом, нельзя однозначно утверждать, что введенные Западом санкции оказали на инвестиционный климат России существенное негативное влияние.

Позитивный момент во всей этой ситуации состоит, во-первых, в том, что внешнее давление будет стимулировать российские власти на реальную работу по развитию экономики. Во-вторых, промышленный сектор страны начнет работу над собственными составляющими, используя отечественного производителя как в мелких комплектующих, функционирующих в промысле, так и в оборудовании, таким образом, в свою очередь, стимулируя и развивая российских производителей.

В таком положении российской экономике остается рассчитывать только на собственные силы, а для этого необходимо провести целый ряд реформ, чтобы упростить регистрацию новых предприятий и привлечение

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики. — URL: <http://www.gks.ru>.

инвестиций в ключевые отрасли.

Обеспечение благоприятного инвестиционного климата в России является вопросом стратегической важности, от реализации которого зависят социально-экономическая динамика, эффективность участия в мировом разделении труда, возможности модернизации на этой основе национальной экономики.

Существует огромный набор факторов, которые влияют на принятие решения об инвестировании, к ним относятся: политические, экономические, социальные, производственные, возможность доступа на другие рынки. Чем ниже оценивается инвестиционный климат страны, чем меньшим является ее имидж, тем большие льготы и уступки должно предлагать государство для привлечения ресурсов. И наоборот, если инвестиционный климат улучшается, значит, государство может последовательно снижать льготы, приводя их в соответствие с международными стандартами и формируя конкурентный инвестиционный рынок.

Упомянув о санкциях, негативно влияющих на инвестиционный климат страны, нельзя не отметить, что в Российской Федерации существует ряд проблем, которые негативно сказываются на инвестиционном климате и инвестиционной деятельности в стране в целом. Среди них высокий уровень коррупции, административные барьеры; отсутствие независимых судов; недостаточный уровень корпоративной культуры. Большую проблему для инвестиций в России, по мнению председателя совета директоров концерна Metro и главы Восточного комитета немецкой экономики Экарда Кордеса, составляет визовый режим с Россией, Казахстаном и центрально-азиатскими государствами.

Таким образом, усовершенствование законодательства будет способствовать улучшению инвестиционного климата в России. Кроме того, одним из сдерживающих приток инвестиций факторов является неблагоприятный инвестиционный имидж отечественных компаний, который формирует СМИ. Однако следует отметить, что негативные обстоятельства (макроэкономические, коррупционные, политические) носят краткосрочный или среднесрочный характер.

Экономическая политика Правительства РФ предусматривает дальнейшее развитие и реализацию глубоких структурных реформ, направленных на развитие принципов свободной, рыночной экономики, формирование конкурентной среды, обеспечивающей необходимый уровень инвестиций для динамичного развития.

Реформирование финансовой и бюджетной системы предусматривает расширение доходной базы бюджета за счет оздоровления экономической среды путем реализации процедуры банкротства неэффективных и убыточных предприятий, которые не в состоянии осуществлять расчеты с поставщиками и кредиторами, создавая цепочку неплатежей и финансовые

трудности у конкурентоспособных предприятий<sup>1</sup>.

Принимаются меры к повышению доли денежных расчетов за поставку продукции естественными монополиями и расчетов с бюджетом предприятиями данного сектора экономики.

Реализуется комплекс необходимых условий для снижения рисков в экономике, снижения транзакционных издержек и расширения банковского кредитования реального сектора экономики.

Система мер по снижению налоговой нагрузки, оптимизация ценовой динамики продукции естественных монополий и поддержание стимулирующей динамики обменного курса позволит существенно улучшить финансовое положение предприятий.

Ведущую роль в экономической политике государства играет бюджетная политика. Ее стратегические ориентиры и приоритеты будут направлены на формирование эффективной бюджетной системы, которую правительство рассматривает в качестве неотъемлемой части процесса становления эффективного государства, рыночной экономики и открытого общества.

Реформирование бюджетной системы исключит неплатежи со стороны бюджетов всех уровней за поставку продукции для государственных нужд и задержку расчетов за поставку этой продукции. Тем самым будет ликвидирован пусковой механизм неплатежей в экономике, вызывающий многократный рост взаимной задолженности.

Приоритетными направлениями государственной инвестиционной политики станут комплексное обновление производственной и непроизводственной инфраструктуры и содействие научно-техническому прогрессу прежде всего в сферах высоких технологий. Государство осуществляет разработку принципов, механизмов и форм реализации государственной структурной и инвестиционной политики в Российской Федерации. С участием федеральных органов исполнительной власти разрабатывает адресную федеральную инвестиционную программу, осуществляет на ее основе формирование годовых лимитов государственных инвестиций, финансируемых за счет средств федерального бюджета<sup>2</sup>.

Проводимое реформирование налоговой системы будет способствовать устойчивому экономическому росту и стимулировать легализацию экономической активности в стране.

Ключевые направления действий Правительства РФ в течение ближайших месяцев включают в себя:

- ✓ поддержку импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров;
- ✓ содействие развитию малого и среднего предпринимательства за

<sup>1</sup> Сергеев И. В., Веретенников И. И. Организация и финансирование инвестиций. М., 2009.

<sup>2</sup> Максимов И. Б. Регулирование привлечения иностранных инвестиций в условиях реформируемой экономики : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2010.

счет снижения финансовых и административных издержек;

✓ создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики, в том числе при реализации государственного оборонного заказа;

✓ компенсацию дополнительных инфляционных издержек наиболее уязвимым категориям граждан (пенсионеры, многодетные семьи);

✓ снижение напряженности на рынке труда и поддержку эффективной занятости;

✓ оптимизацию бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнения публичных обязательств;

✓ повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать выводы, что введенные западом санкции не могут носить разрушительный характер для России, так как на сегодняшний день осуществляются необходимые меры для формирования качественного климата для иностранных инвесторов, чтобы они даже в режиме санкций работали в России.

Объем привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику будет обусловлен уровнем доверия иностранных инвесторов к России, ее имиджем на мировых рынках капитала, состоянием инвестиционного климата, стимулированием иностранных инвесторов, осуществляющих инвестирование в реальный сектор экономики, отсутствием барьеров на пути иностранных инвестиций и соблюдением общепризнанных стандартов в отношении иностранных инвесторов.

Важнейшим условием для расширения инвестиционного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами является создание благоприятного инвестиционного климата в стране за счет предоставления иностранным инвесторам, вкладывающим свой капитал в российскую экономику, необходимых правовых гарантий защиты их капиталовложений путем подготовки и заключения межгосударственных и межправительственных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений, а также российским инвесторам, осуществляющим капиталовложения за границей.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»..

# БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

УДК 347.463

© *Духно Н. А., Васильев Ф. П.*

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

*Аннотация:* наличие прямой внешней экономической и внутренних социально-экономических и политических (экстремизм) угроз в России требуют научно-практического толкования ситуации с различных позиций. Вопросы технического развития (любых технологий) и регулирование вопросов обеспечения безопасности (экономической, транспортно-эксплуатационной) в нынешних международных условиях как никогда важны для обеспечения стабильной социальной политики страны (общества) и решения проблем транспортной безопасности. В статье предложены инструменты, позволяющие установить соответствие технически-транспортной политики международным стандартам без отрицательного влияния на экономику и безопасность нашей страны.

*Ключевые слова:* акт, безопасность, транспортная безопасность, государство, государственный стандарт, государственная политика, национальная система, транспорт, технический регламент, собственник, стандартизация, технический стандарт, угроза.

© *Dukhno N., Vasiliev F.*

## FEDERAL LAW «ON TRANSPORT SECURITY» AND ITS IMPROVEMENT

*Abstract:* a direct external economic and internal-have social, economic and political (extremist) threat to Russia require a scientific and practical interpretation of the situation from different perspectives. Questions technological development (all technologies) and the regulation of security (economic, transport and production) in the current international environment more important than ever to ensure a stable social policy (the company) and address of transport safety. The article suggests the tools to establish appropriate technical and transport policies with international standards without adversely affecting the economy and security of our country.

*Keywords:* act, security, transport security, state, national standard,

state policy, national system, transport, technical regulations, the owner, standardization, technical standard, the threat.

Надо отметить, что почти все национальные экономики (стран) стремятся проводить исследования и разработки в сфере высоких технологий, при этом прерогативами являются исследования в области производства и оборота высокотехнологической техники (транспорта, электронной) и технологий безопасности (их защиты).

Все процессы развития и совершенствования национальных инноваций, соответствующих технологий существенным образом зависят от жизненных факторов, определяющих состояние внутренней и внешней безопасности нашего государства. Для обеспечения безопасности в этих условиях в 2013—2015 гг. приняты нормативные документы, направленные на развитие социально-экономической политики. Среди них законы о промышленной политике, стратегическом планировании, стандартизации. Внесены изменения в административно-технические регламенты, регулирующие вопросы предоставления государственных (муниципальных) услуг, были пересмотрены полномочия и задачи всех федеральных субъектов управления (их территориальных органов) в области обеспечения безопасности.

Значение норм Федерального закона от 09.02.2007 № 16 «О транспортной безопасности» в том, что в нем определены цели и задачи обеспечения транспортной безопасности, а именно устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. А основными задачами являются: определение угроз совершения актов незаконного вмешательства; оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; категорирование транспортных средств; подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности; осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности; информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечения транспортной безопасности; сертификация технических средств обеспечения транспортной безопасности; разработка и реализация: требований по обеспечения транспортной безопасности; мер по обеспечения транспортной безопасности.

Значение Закона заключается также в том, что в целях правильного толкования определенных норм права и недопущения различного характера толкования, искажения, в процессе применения законодателями закреплен перечень основных понятий и определений в области обеспечения транспортной безопасности, а именно такие понятия, как акт незаконного вмешательства, зона транспортной безопасности, соблюдение транспортной безопасности, аттестация сил обеспечения транспортной безопасности, аттестующие организации, категорирование объектов

транспортной инфраструктуры и др.

Обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков. Обеспечение безопасности на объектах воздушного транспорта включает в себя обеспечение авиационной безопасности (см. приказ Минтранса России от 09.07.2012 № 214). Перевозчик вправе возлагать на персонал (экипаж) обязанности по обеспечению транспортной безопасности транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки.

Обеспечение защиты от актов незаконного вмешательства, в том числе терактов, зданий, строений, сооружений, не отнесенных к объектам транспортной инфраструктуры, и объектов, строительство которых не завершено и которые расположены в границах (на территории) таких объектов, осуществляется с учетом категории соответствующего объекта. Порядок обеспечения защиты таких объектов от актов незаконного вмешательства, в том числе терактов, определяется планом обеспечения транспортной безопасности соответствующего объекта. В данном случае существенную роль играет оценка уязвимости объекта и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Порядок их проведения устанавливается Минтрансом России по согласованию с ФСБ и МВД России (см. приказы Минтранса России от 12.12.2013 № 463 и от 04.03.2013 № 62).

Оценка уязвимости морского терминала, акватории морского порта включает в себя оценку охраны соответствующего портового средства и проводится с учетом требований, установленных международными договорами РФ, Законом, а также с иными нормативными документами. Особенности оценки уязвимости акватории морского порта устанавливаются Минтрансом России по согласованию с ФСБ и МВД России. Оценка уязвимости воздушного судна, объектов воздушного транспорта

проводится с учетом требований, установленных международными стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, Федеральным законом «О транспортной безопасности» и принимаемыми в соответствии с ним нормативными документами.

Результаты проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и не позднее трех месяцев со дня утверждения результатов оценки уязвимости направляются на их утверждение в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, которые разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Порядок разработки указанных планов установлены Минтрансом России (см. приказ Минтранса России от 11.02.2010 № 34), по согласованию с ФСБ и МВД России.

Реализация указанных планов осуществляется поэтапно. Количество

этапов реализации планов и сроки их реализации определяются соответствующим планом обеспечения транспортной безопасности. А сведения, содержащиеся в них, являются информацией ограниченного доступа или охраняются в режиме государственной тайны.

Реализация планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта осуществляется капитанами морских портов. Так, план обеспечения транспортной безопасности морского судна является планом охраны морского судна, предусмотренным международными договорами РФ, и разрабатывается с учетом требований, установленных законодательством. К примеру, план обеспечения транспортной безопасности акватории морского порта является планом охраны соответствующего портового средства, предусмотренным международными договорами, и разрабатывается с учетом требований, установленных международными договорами и иными нормативными документами.

Проверка сведений, в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечения транспортной безопасности, или выполняющих такую работу, проводится субъектами транспортной инфраструктуры. Обработка персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу, осуществляется органами аттестации, аттестующими организациями с учетом особенностей, предусмотренных порядком аттестации сил обеспечения транспортной безопасности.

В целях осуществления мер по обеспечению транспортной безопасности уполномоченным Правительством РФ (см. постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880) федеральным органом исполнительной власти создается единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности, являющаяся собственностью России. Данная система состоит в том числе из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств. Такие базы формируются при осуществлении следующих видов перевозок: внутренние и международные воздушные перевозки; железнодорожные перевозки в дальнем следовании; перевозки: морским, внутренним водным транспортом в международном сообщении и в сообщении между портами, расположенными на территориях разных субъектов РФ, за исключением перевозок между городом федерального значения Москвой и Московской областью, между городом федерального значения Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, а также между городом федерального значения Севастополем и Республикой Крым; автомобильным транспортом, в том числе по заказу, в международном сообщении и в междугородном сообщении между населенными пунктами, расположенными на территориях разных субъектов РФ, за исключением перевозок между городом федерального значения Москвой и Московской областью, между городом федерального значения Санкт-Петербургом и Ленинградской об-

ластью, а также между городом федерального значения Севастополем и Республикой Крым.

При проведении проверок субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков, в том числе плановых и внеплановых выездных проверок, допускается использование тест-предметов (предметов, имитирующих оружие, взрывчатые вещества или другие устройства, предметы и вещества, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть) и тест-объектов (лиц, имитирующих нарушителей требований по обеспечения транспортной безопасности). Их проведение осуществляется с использованием тест-предметов и тест-объектов.

Безусловно, в обеспечении безопасности правовую роль играет контрольные меры — досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности (см. приказ Минтранса России от 25.07.2007 № 104). Так, в случаях, предусмотренных требованиями по обеспечения транспортной безопасности, проводятся досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение, собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности. Организация досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения, собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков.

В ходе проведения досмотров в целях обеспечения транспортной безопасности осуществляются мероприятия по обследованию физических лиц, транспортных средств, грузов, багажа, ручной клади и личных вещей, находящихся у физических лиц, направленные на обнаружение оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых в соответствии с правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть, а также на выявление лиц, не имеющих правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть.

При этом в ходе досмотра в случаях, предусмотренных требованиями по обеспечению транспортной безопасности, проводятся наблюдение, собеседование, направленные на выявление физических лиц, в действиях которых усматриваются признаки подготовки к совершению актов незаконного вмешательства (см. приказ Минтранса России от 16.02.2011 № 56). По результатам наблюдения, собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности принимается решение о проведении дополнительного досмотра.

Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности включают в себя в том числе перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или

ее часть, а также порядок проведения наблюдения, собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности.

При создании, эксплуатации и использовании во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе России установок и сооружений, создаваемых на основе морской плавучей (передвижной) платформы, субъект транспортной инфраструктуры обеспечивает в их отношении исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов морского транспорта, с учетом особенностей, установленных приказом Минтранса России от 08.02.2011 № 41.

Итак, как показывает практика, значение норм Федерального закона «О транспортной безопасности» и их совершенствование зависит от своевременного административно-правового регулирования (контроля и надзора) со стороны государства, в том числе от органов, осуществляющих защиту объектов транспортной инфраструктуры.

### **Литература**

1. Быкадаров, В. А. Техническое регулирование и обеспечение безопасности : учеб. пособие / В. А. Быкадаров, Ф. П. Васильев / под ред. Ф. П. Васильева. — М. : Юнити-Дана, 2014.
2. Богданов, И. Я Экономическая безопасность и ее социальные последствия : дис. ... докт. эконом. Наук. — М., 2000.
3. Духно, Н. А. Вопросы нормативного регулирования разработки и применения технических регламентов в Российской Федерации / Н. А. Духно, Ф. П. Васильев // Крымский научный вестник.— 2015 — № 4.
4. Духно, Н. А.. Вопросы нормативного регулирования разработки и применения технических регламентов в Российской Федерации / Н. А. Духно, Ф. П. Васильев // Крымский научный вестник. — 2015. — № 4.
5. Лятифова, Т. С. Обеспечение прав и свобод человека в ходе исполнения правоохранительными органами государственных функций: Практическая значимость // Конституция РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.). — М. : Институт повышения квалификации СК РФ, 2013.
6. Саркисова, В. Г. Уголовно-правовое обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры : дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2014.

## ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Аннотация:* в причинах активизации милитаристских и террористических угроз переплетаются геополитические, идеологические, этнические, хозяйственные, религиозные и другие составляющие. Эти особенности требуют тщательного и своевременного анализа, чтобы не допускать ситуации, когда опасные тенденции принимают необратимый характер. Оперативный и объективный анализ может помочь выработать наиболее эффективные способы противодействия созреванию угроз.

*Ключевые слова:* национальная безопасность, общественная ответственность, угроза, гражданско-военное сообщество, враждебность окружения, иммунитет населения, активный патриотизм, концепция государственного интереса.

© *Matveev R.*

## POLITICAL WAYS OF NEUTRALIZING THREATS TO NATIONAL SECURITY

*Abstract:* the reasons for the increasing militaristic and terrorist threats are intertwined geopolitical, ideological, ethnic, economic, religious and other components. These features require careful and timely analysis to prevent situations when dangerous tendencies be irreversible. Timely and objective analysis can help to develop the most effective ways to counter maturing threats.

*Keywords:* national security, public responsibility, threat, civil-military community, a hostile environment, population immunity, active patriotism, the concept of public interest.

---

Человечеством накоплен значительный опыт преодоления многочисленных угроз национальной безопасности государств. Подобные угрозы

---

<sup>1</sup> Матвеев Роальд Федорович — доктор политических наук, кандидат юридических наук, профессор, факультет социологии и политологии ФУ, ФИПП РГГУ. Автор многочисленных трудов, среди которых: «Политология для юристов» (2007), «Правовая культура XXI века» (2010), «Правовые институты и политика Европейского Союза» (2010), «Юридические лица. Гражданское общество. Правовое государство» (2012), «Неправительственные организации, иностранные агенты и всемирное правительство» (2013) и многие другие.

могут определяться внешними, внутренними и смешанными причинами. В последние десятилетия объем и качество угроз значительно расширились. Наряду с непосредственно государственными угрозами возникли угрозы, можно сказать, «частного» происхождения: пиратские группы, различные религиозно-экстремистские организации и просто уголовные сообщества.

Качественно новым явлением стало распространение так называемых «гражданско-военных» сообществ, сохраняющих частный статус, но пользующихся государственным финансированием и тренируемых министерствами обороны некоторых стран. Как это неоднократно бывало в прошлом, подобные группы и сейчас нередко используются некоторыми политическими деятелями государствами для дестабилизации обстановки даже в союзных странах и ловли рыбы в мутной воде. Примеров можно приводить много: от Афганистана до Северной Африки.

Сразу следует подчеркнуть опасность тенденций к *приватизации* вооруженных отрядов, учреждений безопасности, разведки и тому подобных *агентств*, и даже в целом международной политики и мировой экономики. Опасность связана не только с тем, что частные институты озабочены получением быстрой и большой прибыли, а с тем, что они несут (если несут!) ответственность только перед своими спонсорами и никому не подконтрольны. Понятно, что подобные тенденции антидемократического и антигуманного содержания вызвали серьезную озабоченность среди юристов и политологов в ряде европейских стран. Эта озабоченность отразилась в активном обсуждении вопросов *общественной ответственности* государств, политических деятелей, экономики, предприятий, некоммерческих организаций, финансов и других систем современного общества.

Новые условия настоятельно требуют научного анализа причин, особенностей, прогнозирования и способов преодоления возникающих угроз. В этой области полезно опираться на прошлый опыт, на интуицию, на достижения современной науки. Данные, полученные теорией открытых неравновесных, динамических систем, говорят о необходимости уделять комплексное внимание внутренним и внешним условиям, имеющим прямое и даже косвенное отношение к рассматриваемой проблеме.

Одним из практических следствий современного анализа открытых систем явился вывод о том, что всякая общественная система, как правило, находится во *враждебном* окружении. Враждебность окружения имеет различные степени, уровни — от пассивного, до агрессивного. Каждый уровень характеризуется особыми свойствами, содержит специфические возможности и угрозы, которые требуют различных способов реагирования.

*Пассивная* «враждебность» основывается на объективных различиях, иногда существенных, которые всегда характеризуют любую общественную систему. Иными словами, на этом уровне «враждебность» совпадает с различиями, иногда просто с непониманием друг друга. Возникающие конфликты редко принимают острую форму и решаются мирными прие-

мами, дискуссиями.

В то же время всегда содержащаяся в общественных системах *потенциальная* «враждебность» в некоторых ситуациях может перерасти в активную форму, которая потребует уже других способов предупреждения, реагирования и устранения. Имеющийся опыт говорит о том, что это перерастание, возникновение агрессивности, чаще всего связано с *субъективными* причинами.

Полезно напомнить, что поведение в таких ситуациях лидеров и элит далеко не всегда соответствует объективным условиям и общественным законам. Более того, нередко лидеры не понимают не только национальных и государственных интересов, но даже своих личных интересов. В этих условиях возникают многочисленные противоречивые последствия: возрастает непредсказуемость их поведения и одновременно — возможность успешно преодолевать создаваемые ими угрозы, опираясь на объективные свойства политических систем и законы политики в целом.

В причинах активизации милитаристских и террористических угроз переплетаются геополитические, идеологические, этнические, хозяйственные, религиозные и другие составляющие. Эти особенности требуют тщательного и своевременного анализа, чтобы не допускать ситуации, когда опасные тенденции принимают необратимый характер. Оперативный и объективный анализ может помочь выработать наиболее эффективные способы противодействия уже на ранних этапах созревания угроз.

Сказанное не означает призыва впасть в панику при первых появлениях агрессивных высказываний. Опыт показывает, что психологическая реакция редко дает эффективный результат, можно даже говорить о том, что она нередко обезоруживает людей даже перед простыми проблемами. Задача научного подхода к угрозам самого разного рода состоит в том, чтобы научиться и уметь быстро ориентироваться в неожиданно и неопределенно изменяющейся ситуации, принимать относительно безошибочные решения и оперативно проводить их в жизнь.

В борьбе против различных угроз применяются разнообразные приемы противодействия: внешнеполитические, дипломатические, военные, юридические, экономические и т.п. Эти приемы сами по себе могут быть эффективными, но они, как правило, реагируют на ситуацию, когда угроза исходит от государств и уже приобрела явный и опасный характер. Такие приемы мало эффективны для преодоления угроз, создаваемых частными полувоенными и уголовными сообществами, поддерживаемыми и финансируемыми из-за рубежа, поскольку они, как правило, действуют скрытно. В связи с этим возникает вопрос об упреждающих способах реагирования и о необходимости своеобразного *иммунитета* населения по отношению к возможным и вероятным угрозам, т.е. о необходимости *активного патриотизма*, соответствующего условиям России в наступившем столетии.

Во всяком случае опыт говорит о том, что вряд ли подобные угрозы против России прекратятся в ближайшие месяцы и даже годы.

Могут сказать, что воспитание такого иммунитета сопряжено с большими расходами, но в данных проблемах нельзя опираться на какие-либо количественные, арифметические соображения, поскольку цена ошибки может не только быть дороже неизбежных материальных потерь, но в современных условиях ошибка способна поставить под вопрос судьбу общества и государства.

Согласно сложившейся традиции считается, что «угроза», как правило, исходит из зарубежных государств, преследующих политические, идеологические и экономические цели, и что поэтому главная роль в обеспечении безопасности возлагается на государство, его внешнюю политику, дипломатию и законодательство. Это бесспорно, и нельзя снимать с государства, его институтов и деятелей соответствующую ответственность. Надо только видеть, что такой подход может породить и в ряде случаев порождает пассивность, фатализм, представление о ненужности собственной активности гражданина.

Вместе с тем уже в XX в. появились угрозы национальной безопасности нового типа. Это связано с такими новыми факторами, как распространение международного (государственного и частного) терроризма, а также появление и активное использование новых, гораздо более эффективных, средств массовой информации, Интернета, использование, принявшее форму идеологической войны.

В этих условиях у некоторых людей естественно возникает *психологическое* ощущение страха, безысходности, даже фатализма.

В последние годы в России приняты законы, которые определяют характер современных угроз и ставят четкие обязанности перед государственными органами, общественными объединениями и гражданами<sup>1</sup>. Приняты доктрины национальной безопасности в ряде областей общественной жизни страны.

Отнюдь не умаляя приемов, находящихся в распоряжении государственных учреждений, полезно обратить внимание на проблему выработки у населения возможного и необходимого *иммунитета* ко всем проявлениям действий, несущих и способных нести угрозу национальной безопасности. Этот иммунитет должен иметь не психологическое, а *рациональное* содержание, опираться на достоверное понимание всех причин и особенностей современных угроз, уважение своей страны, государственного устройства, знание политической и правовой систем, гарантированных прав и свобод, многонациональной культуры и исторических традиций. Эффективность иммунитету придает не оборонительная, а его наступательная, упреждающая направленность. Такую направленность населению может

---

<sup>1</sup> См.: Федеральные законы от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента и др.

дать глубокое знание и понимание современной России.

Наша страна — это не только леса, реки и поля, хотя все это является важнейшей опорой патриотизма. Наша страна — это политическая, правовая, социальная, экономическая и идеологическая системы. Это практические действия лиц, которым народ доверил на выборах принятие оперативных и перспективных решений. И если природу человеку легко наблюдать, то общественные системы требуют для своего понимания значительных интеллектуальных усилий каждого. Образование должно в этом оказывать молодежи активную помощь. К сожалению, на эти вопросы министерские программы обращают мало внимания. В результате выпускники средней школы и даже высшей школы имеют весьма смутное представление о политическом устройстве страны, о ее самой недавней истории. Мероприятия, связанные с 70-й годовщиной Великой Отечественной войны, показали, как мало знает молодежь об этом крупнейшем событии XX в. Во Франции, например, учащиеся старших классов по предмету истории обязательно пишут сочинение о партизанском антифашистском движении в своем регионе в период гитлеровской оккупации. В Бельгии ежегодно с участием королевской семьи проводятся общенациональные мероприятия в память об антифашистском движении сопротивления в местах наибольших успехов партизан.

Средства массовой информации освещают одиночные и групповые террористические акты, убийства, взрывы и т.п. действия. Однако в силу многих причин у нас мало уделялось внимания фактам косвенной, а нередко и прямой поддержки некоторыми государствами и международными организациями таких террористических акций и самих террористов. Частично это связано с тем, что государственные стандарты ориентируют учащихся не на умение анализировать и оценивать развертывающиеся тенденции, а на перечисление фактов. Особенно это характерно для программ и учебников политологии и права. Практически все они содержат материал о гражданском обществе и «неправительственных организациях», повторяющий американские учебники. Нередко средства массовой информации проходят мимо того, что происходит на самом деле. Только один пример. В 2003 г. Комитет министров Совета Европы принял «Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе». Этот документ позволяет «неправительственным организациям» проводить действия, не соответствующие политике государства страны, где они находятся. Более того, Совет Европы заранее предоставил «презумпцию законности любых действий неправительственных организаций»<sup>1</sup>. Под этим документом стоят подписи девяти стран, в том числе: Франции, Бельгии, Великобритании.

Не удивительно, что некоторые подписанты этого документа при поддержке США оказали и до сих пор оказывают поддержку так называемому

<sup>1</sup> URL: <http://highltd/yandex/net/yandbtm?text=%D0%B5%D0%B2%D1%80%doBe%Do...>

«Исламскому государству» и некоторым другим группам террористов. Активно пользуются «презумпцией законности» своей деятельности террористы на территории Франции, в Бельгии и других стран. Практически на эту *индульгенцию* ссылается и правительство Турции для оправдания расстрела российского самолета и пилотов и оккупации части территории Ирака. На опасность такого рода снисходительности к террористам обращали внимание некоторые публикации издательства Юридического института МИИТ<sup>1</sup>.

Анализируя поставленную проблему, прежде всего, важно подчеркнуть, что само понятие «национальной» безопасности может вызвать в нашей стране некоторое непонимание. В Европе термины «нация», «национальность», в отличие от России, не связаны с *этническим содержанием*. Эти термины являются политическими и юридическими и означают совокупность *граждан* государства, а также проблему общегосударственного размаха.

Истории известно немало попыток выработки национального (в европейском смысле этого термина) иммунитета против всевозможных угроз. Во всех случаях речь шла о поисках такого приема, который позволил бы объединить, по крайней мере, большинство народа для защиты от внешних агрессий и «внутренних врагов» — реальных или мнимых. Так, еще в XVII в. сложилась концепция *государственного интереса*.

Рассмотрим некоторые приемы, которые в некоторых случаях применяются и поныне.

Самым старым и на некоторых исторических этапах — самым эффективным — приемом была и остается религия. История дает немало доказательств эффективности религии в борьбе против некоторых угроз. Правда, нередко религия была также орудием агрессий и завоеваний. Религии призывают людей к самопожертвованию, обещая вечную жизнь и вечное блаженство после смерти. Сегодняшние террористы-смертники являются тому примером.

Если стоять на почве религии, то сразу бросаются в глаза ее слабости в данной области.

По сути дела, в современных условиях вряд ли можно найти хоть одну страну, где господствовала бы только одна религия. Конечно, активно предпринимаются попытки выявить нечто общее, «положительное», что, якобы, имеется в существующих в данной стране различных религиях. Однако даже поверхностное знакомство со «священными писаниями» показывает, что религии *несводимы*, каждая претендует на абсолютную роль и требует абсолютной веры и подчинения, «служения *своему* богу».

Нельзя не видеть и того, что сами божественные «писания» не имеют вечного характера. Многие значительно устарели и совершенно не соот-

---

<sup>1</sup> Матвеев Р. Ф. Неправительственные организации, иностранные агенты и всемирное правительство. М.: Юридический институт МИИТа, 2013. С. 48—59.

ветствуют современным условиям. Вряд ли можно убедить большинство граждан современных государств, что они «рабы божие», хотя для кого-то это и оказывается приемлемым. А от раба божия — один шаг к рабу светского государя и светской власти, да и не только власти, а иногда проходивцев, прикрывающихся «истинной верой». Пример — «исламское государство».

Устарелость «священных» писаний была обнаружена католической церковью еще в XV в., и по этой причине пастве было рекомендовано не читать самостоятельно Библию, а слушать то, о чем говорят проповедники.

И здесь мы встречаем другую особенность религии, а именно роль проповедников, толкователей, церковной иерархии. Нет нужды доказывать, насколько эти толкования бывают часто связаны с определенными экономическими, политическими и идеологическими интересами различных правящих слоев и групп. Иными словами, нельзя не видеть того, что религия использовалась и используется в интересах, которые далеко не всегда бывают бескорыстными.

В рамках рассматриваемой проблемы приходится обратить внимание еще на одну особенность: ни одна религия не бывает однородной, единой структурой. Каждая распадается на несколько враждующих направлений, между которыми зачастую разгорается ожесточенная борьба. Христианство раскололось на католическую и православную ветви. Католическая ветвь, в свою очередь, разделилась на протестантов, лютеран, сторонников Ватикана. Ислам разделился на суннитов, шиитов, ваххабитов, если иметь в виду только основные направления. Имеются различные направления и в православии. Невозможно подсчитать количество жизней, загубленных межрелигиозными конфликтами.

Самое главное, однако, состоит в том, что в каждой современной стране, помимо верующих, есть и атеисты. По всем этим причинам ни одна религия не может стать тем общим знаменателем, который в состоянии объединить значительное большинство граждан, а также вызвать у них единое активное стремление преодолевать существующие угрозы национальной безопасности.

Для противодействия различным угрозам использовались также популярные личности, вожди и «лидеры». Было немало лиц, которые сыграли важную роль в истории своих стран. Некоторые из них получали власть по наследству, как монархи, другие избирались населением или представителями учреждениями, третьи оказывались у власти благодаря государственным переворотам. Каждый из таких лидеров убеждал население (а часто и себя) в своей гениальности, незаменимости, способности спасти страну, сделать каждого счастливым и процветающим. Многие лидеры тем или иным путем создавали себе харизму, представление о своей исключительности, о качествах спасителя, пытались доказать свою легитимность, т.е. массовую поддержку. Нельзя не обратить внимания на то

обстоятельство, что большинство таких лидеров известны как военачальники и полководцы. Даже деятелям, прославившимся склонностями к наукам, искусствам и культуре, нередко приходилось отстаивать интересы своей страны с оружием в руках.

Чтобы не углубляться в далекую историю, можно напомнить, что и в XX в. было немало подобных вождей. Часть лидеров оставили позитивный след в истории, другие — негативный, третьи — смешанный. Но после ухода из жизни лидера, вождя, как бы он ни назывался, многое из сделанного им предавалось забвению, как бы не клялись ему в верности его последователи.

Харизма, легитимность, уважение, преклонение перед лидером неизбежно угасают после его смерти. Поэтому на лидера нельзя опираться, если хотят обеспечить стране устойчивую, а не временную и краткосрочную безопасность от угроз. Конечно, в некоторых экстремальных условиях (например, во время Отечественной войны) власти обращаются к авторитету великих предков. Это дает в ряде случаев ожидаемый результат. Тем не менее во многоэтническом и многоконфессиональном государстве приходится тщательно подбирать таких великих предков, которые объединяют разнородное население, а не противопоставляют различные этнические группы и социальные слои. Известно, например, насколько противоречива судьба А. В. Суворова.

Любой лидер, вождь сознательно, интуитивно или бессознательно всегда опирается на некоторые рациональные и иррациональные факторы, всегда характеризующие население. Своей деятельностью он может поддерживать рациональное поведение, гражданственность, активность населения, а может, наоборот, развивать подчиненность, покорность, фатализм, пассивность, состояние раба светского владыки или деятеля, способного своей волей осчастливить страну и каждого жителя.

В первом случае результатом может стать рационалистическое воспитание инициативных граждан, способных быстро ориентироваться в любой изменяющейся неопределенной ситуации, которые часто содержат различные угрозы, своевременно предупреждать и решительно устранять такие угрозы.

Во втором случае — возможно появление лишь хороших исполнителей, которые в каждом случае будут пассивно ожидать соответствующих указаний и распоряжений. Если же такие указания по разным причинам опоздают или будут недостаточно ясными, то вряд удастся справиться с неожиданными угрозами национальной безопасности. Нельзя забывать и о том, что исполнение всегда требует творчества, инициативы.

В конечном счете, проблема состоит в том, чтобы решить рациональными способами проблемы, по сути своей зачастую являющиеся иррациональными.

Эффективным средством решения мобилизации основных слоев народа считается патриотизм.

Патриотизм — любовь к родине. Понятие, которое включает уважение к природе, к народу, к политической системе, к правовой системе, том числе и к власти. Эти системы и отношения изучаются, и результаты этого изучения доносятся до населения благодаря образованию — среднему и высшему. Не случайно, что соответствующие дисциплины получили название «гуманитарных». В центр внимания они ставят человека.

Именно человеку угрожает частный и государственный терроризм. Эта политика и эти действия не нуждаются в гуманитарных науках. Отсюда усиливающаяся в последние годы на Западе *дегуманизация* общественных наук. Даже американские экономисты обнаружили, что демократия и рынок несовместимы. Эти тенденции ставят качественно новые задачи перед отечественными *гуманитарными* науками, требуют их превращения в важнейший фактор борьбы против терроризма и угроз национальной безопасности России, для которых свойственен воинствующий антигуманизм.

Российская политология и наука права уже много сделали для эффективного «импортозамещения» отечественными исследованиями зарубежных учений, парадигм и концепций, которые с активностью, достойной лучшего применения, усиленно насаждались у нас в начале 1990-х гг. Однако патриотический потенциал российских гуманитарных наук используется, мягко говоря, слишком осторожно. Их место в учебных программах невелико и постоянно урезается. Государственный стандарт переполнен формальными требованиями, историей, абстракциями, отстает от жизни на несколько десятилетий, что опасно в условиях быстрых политических и иных процессов и тенденций.

Практически невозможно воспитывать патриотизм школьников и студентов, если они имеют весьма смутное представление о конституции, гражданском и трудовом праве, о политической системе, политических партиях, теории политики и практики принятия политических решений и т.д. Иными словами, речь идет о социальной ответственности не только юридических и правовых институтов и отечественных гуманитарных наук, но и всей системы образования.

Любовь тогда дает результат, когда она взаимна. Если каждый гражданин не ощущает на себе и на своих близких заботливого и внимательного отношения со стороны тех, кому он (или его родители) доверил власть, то патриотизм часто размывается, становится пустым словом. Да к тому же практика свидетельствует и о том, что невозможно воспитать патриотизм насилием и запугиванием.

Патриотизм складывается под воздействием собственного опыта населения, продуманной политики государства, функционирования такой правовой и политической системы, которая понятна населению и реально защищает его интересы. Такое государство и такое право население будет активно защищать от всех угроз. Но для этого необходимо *знание* всех аспектов политики и права.

Содержанием и целью всех народных движений и выступлений на протяжении многих веков было стремление добиться того, чтобы политическая и правовая системы относились к каждому жителю, а также к различным профессиональным, возрастным, демографическим и иным группам, к социальным слоям, классам и т.п., как к неотъемлемой составной части общества, располагающей четкими правами и обязанностями. Собственно все такие выступления преследовали также цель добиться устранения произвола сильных мира сего, по возможности четко определить права и обязанности лидеров, государственных учреждений и различных управленческих структур. Иными словами, речь шла о том, чтобы признать народ не арифметической суммой людей, а особым юридическим лицом, неотчуждаемая функция которого — выступать источником власти.

Наиболее распространенной формой такого регулирования стало право. Все современные общества располагают более или менее развитой и устойчивой правовой и законодательной системой. Собственно содержание каждой правовой нормы и права в целом включает, как правило, три элемента: запрещение некоторых действий, предписание, как поступать, разрешение поступать по своему усмотрению. На протяжении тысячелетий соотношение между этими составными элементами постепенно менялось, но общее направление движения шло по линии сокращения запретов и предписаний и расширения свободы действовать по своему усмотрению. В этом можно легко убедиться, проанализировав хотя бы современные конституции. Для политологии это означало возвышение человека и гражданина, а для права — овладение гражданами и коллективами статуса юридического лица.

Важнейшим результатом развития правовых систем в странах Европы стало признание за народом, нацией, гражданином, за различными коллективами статуса юридических лиц. На этом вопросе мы остановимся поподробнее, поскольку он имеет непосредственное отношение к проблеме выработки иммунитета народа от пассивности перед лицом всевозможных угроз национальной безопасности. Можно утверждать, что главным признаком правового государства и гражданского общества является развитая система юридических лиц, правовая и политическая культура. Базовым основанием такой системы выступает народ в качестве особого юридического лица.

Наибольших успехов в практике и в теоретическом осмыслении этой проблемы добились некоторые страны Западной Европы. Это связано, прежде всего, с тем, что именно в этом регионе вокруг этого понятия шла активная борьба на протяжении многих столетий, а ее результаты были осмыслены и получили развитие на практике и в теории различных отраслей права.

История этого понятия довольно длинна и поучительна, но нас в данном случае интересует современность. Изобретенное римским частным правом понятие (институт) юридического лица долгое время относился

только к гражданскому праву. Однако уже в XIII—XIV вв. — после отмены крепостного права — статуса юридического лица коммунального и муниципального права стали требовать и постепенно добиваться коллективы сельских и городских жителей, а также и некоторые профессии: адвокаты, нотариусы и т.п. В некоторых странах городские и сельские коллективы граждан добивались признания за собой статуса юридического лица конституционного права. Об этом сегодня свидетельствует хотя бы официальное название нижней палаты парламента Великобритании — *палата общин*.

В некоторых случаях городские коллективы (состоявшие из ремесленников и торговцев) выкупали у королей статус юридического лица, в других случаях они добивались его путем восстаний и революций. Одновременно с этими процессами наблюдались важные изменения в самой цеховой организации ремесленного производства. Цеха («корпорации») получали статус юридических лиц. Это движение было подхвачено и профессиональными объединениями ремесленников — мастеров и подмастерьев.

Непосредственными результатами этой активности воспользовались крупные собственники — хозяева возникавших промышленных, торговых, финансовых и иных фирм. Именно они получили статус юридических лиц гражданского (частного) права.

Отдаленные результаты активности средневековых горожан сказались позже — в XIX—XX вв., когда широкое распространение получил наемный труд, кстати, не только на промышленных предприятиях, но и в государственных учреждениях. В XIX в. возникавшие профсоюзы во многом опирались на традиции подмастерьев. Они содержали и позитивные, и негативные аспекты. Негативные аспекты профсоюзов, построенных по узко профессиональному принципу, удалось преодолеть в странах Европы только в середине XX в. С этого времени профсоюзы добивались не только статуса юридического лица для себя, чтобы на равных вести коллективные переговоры с руководством фирмы, но и признания самого *трудового коллектива юридическим лицом трудового права*, которому принадлежат четкие обязанности и полномочия. Поэтому он и поручает профсоюзу представлять себя как юридическое лицо, вести переговоры и подписывать коллективный договор, который, как правило, все же затем выносится на утверждение («ратификацию») самого трудового коллектива.

В результате высокой активности населения европейских стран во второй половине XX в. в ряде стран Европы были приняты новые конституции, которые впервые зафиксировали положение о народе как источнике власти и носителя суверенитета. Включение в конституции таких положений стало очевидным результатом активности населения европейских стран на протяжении всего XX в., в том числе и особенно во время Второй мировой войны и активного сопротивления гитлеризму и фашизму, представлявшим смертельную угрозу многим государствам и народам. Это включение, по сути дела, отразило реальное завоевание народами статуса

юридического лица конституционного права. В настоящее время правовая практика и правовая наука многих западноевропейских стран признает этот факт.

Российская Конституция не уточняет юридического статуса народа. Однако ряд ее статей позволяют сделать важные наблюдения.

Во-первых, Конституция РФ устанавливает: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3.1). «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3.2). Эта норма, иными словами, признает полномочия народа *учредительными*, а органы государственной власти — *учрежденными* институтами.

Во-вторых, Конституция определяет, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ст. 17). Аналогичное правило содержится и в ГК РФ: «Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения...» (ст. 17). Обращает на себя внимание совпадение нумерации статей этих двух актов. Можно сделать вывод о том, что Конституция РФ говорит о том, что гражданин приобретает по факту рождения статус юридического лица конституционного права и одновременно — по ГК РФ — статус юридического лица гражданского права. Особый статус человека и гражданина как источника власти подкрепляется ст. 18 Конституции: именно их права «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Аналогичные положения содержатся практически во всех конституциях европейских стран. По французской Конституции «национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и через референдум» (ст. 3). Народ по этой концепции считается всеобщим юридическим лицом конституционного права, которому принадлежит учредительная власть, в том числе и в первую очередь, принятие конституции. В этом смысле закон является (должен быть) выразителем всеобщей воли народа. Административное право Франции признает государство (в составе народа) и существующие территориальные коллективы в качестве всеобщих юридических лиц, функции которых заключаются в обеспечении коллективных потребностей населения на соответствующей территории. Например, французский Статут государственной службы считает первой обязанностью каждого государственного служащего активно защищать интересы населения.

Понятно, что народ, как глобальное коллективное юридическое лицо, и каждый гражданин, как юридическое лицо конституционного права, активно станут защищать свой правовой статус от всех попыток и угроз, откуда бы они не исходили, если они, конечно, сами добились такого статуса в результате активных усилий. Завоеванное своим трудом всегда вызыва-

ет стремление более активно защищаться, чем дарованное. События, происходящие в последнее время в странах Евросоюза, говорят именно об этом. Массовые выступления самых различных слоев населения, в том числе и тех, которые никогда не отличались политической активностью, вызваны именно попытками руководства ЕС ограничить завоеванные и ставшие привычными для населения полномочия и права граждан как юридических лиц конституционного и других отраслей права. Это, естественно, относится и к политическим, социальным, трудовым и другим завоеваниям населения.

Немало принципиальных нововведений было внесено и в европейское трудовое право после Второй мировой войны. Длительная практика ведения коллективных переговоров и заключения коллективных договоров выявила юридическое неравенство сторон. Предприниматель имеет статус юридического лица, а трудовой коллектив выступал как сумма индивидов, а их представитель — профсоюз не имел правовой основы для представительства интересов трудового коллектива. Такая ситуация была и сохраняется до сих пор в США, где *трудовое право остается частью предпринимательского права*. Наемный работник по этой концепции является слугой своего хозяина. Но и в этой стране профсоюзы начинают активно критиковать политику правительства, президента и предпринимателей.

В результате активных действий наемных работников частного и государственного секторов, в большинстве западноевропейских стран трудовые коллективы получили законодательное закрепление статуса юридического лица трудового права. Трудовой коллектив получил право управлять социальными учреждениями предприятия, даже созданными и финансируемыми предпринимателем, требовать отчет предпринимателя о результатах производственной деятельности и пользоваться правом доступа ко всем финансовым книгам предприятия. Этим правом на информацию было обеспечено относительное равноправие сторон трудового договора как юридических лиц. Более того, множество трудовых коллективов фактически добились статуса юридического лица, состоящего из всех наемных работников страны. Отражением этого процесса стала важная общенациональная роль профсоюзов, которые стали юридическими лицами публичного права и добились права представлять *всех* наемных работников. Полезно напомнить, что английские Тред-юнионы получили статус юридического лица по указу королевы Виктории еще в XIX в.

Аналогичный правовой статус в большинстве европейских стран имеют пока и другие социальные и профессиональные группы, — ассоциации судей, адвокатов, нотариусов, преподавателей средней и высшей школы, даже учащихся и студентов и т.д. Каждая европейская страна покрыта весьма плотной сетью «юридических лиц» самого различного характера. Эта сеть опирается на определенную правовую культуру и способствует ее эффективному развитию. Может показаться удивительным, но именно эта

область подвергается в настоящее время наиболее активным нападкам со стороны американских политических деятелей и бюрократов Еврокомиссии. Но причина ясна: система юридических лиц тесно связана с национальными традициями и национальным самосознанием и представляет собой барьер против наступления транснациональных корпораций на национальные государства и на национальное право.

Изучение права имеет целью развивать инициативу и самостоятельную позицию в европейских странах, которое стимулирует активность граждан в борьбе против внешних угроз.

В качестве одного из примеров можно привести директиву министерства народного образования Франции 2010 г. Преподавателям средней школы рекомендуется развивать у учащихся умение строить собственную концептуально организованную работу. «Главное в этой области, подчеркивает директива, состоит в том, чтобы научить школьника брать на себя личную и полную ответственность за структуру и содержание своего сочинения. Это включает следующие моменты: умение понять проблему, осуществлять анализ рассуждения автора изучаемого текста, определить степень убедительности его аргументации, изложить или обсудить тезис, соответствующий точно сформулированной проблеме, найти пример, иллюстрирующий встреченное понятие или возникшие трудности». Таким образом, заключает директива, подготовка учеников к экзамену на бакалавра «имеет целью развивать у них способность к анализу, вкус к применению точных понятий и чувство интеллектуальной ответственности. Тем самым она содействует воспитанию самостоятельности ума, знакомого со сложностью реального мира, формированию граждан, способных применять на практике свое критическое понимание современного мира»<sup>1</sup>.

Конечно, положение в области права весьма различно в разных странах Европы. Нередко демократические положения включаются в юридические документы для рекламы и пропаганды. Безусловно, пропагандистский элемент присутствует также во многих европейских конституциях и кодексах. Особенно активно он заполняет и правовые акты Европейского Союза. Тем не менее современное общество все же требует специалистов, профессионалов, способных ориентироваться в противоречиях общественных отношений, принимать рационально обоснованные решения. Министерские директивы так или иначе используются преподавателями при изучении школьниками и студентами соответствующих предметов и документов, результаты изучения запоминаются, постепенно входят в сознание населения. Новые поколения опираются на успехи предыдущих поколений и добиваются новых юридических прав и свобод.

Надо признать, что в последние годы эта рациональная и гуманитарная тенденция, долгое время характерная для ряда стран Европы, стала на-

---

<sup>1</sup> Матвеев Р. Ф. Правовые институты и политика Европейского союза. М. : Юридический институт МИИТа, 2011. С. 142.

талкиваться на формализованные и количественные основания политики и науки. Иными словами, антигуманная внутренняя и внешняя политика США и Евросоюза потребовала *дегуманизации* общественных наук, а это не могло не привести эти науки к серьезному кризису. В результате политика «западных» государств все меньше опирается на объективные научные основы и все больше отражает субъективные интересы немногочисленных по своему составу групп населения. Эти обстоятельства объясняют не только *непредсказуемость* поведения руководителей этих стран, но и появление новых *угроз* для национальной безопасности многих государств.

Юридические акты, конституции, кодексы и законы не могут сами по себе, автоматически нейтрализовать угрозы национальной безопасности, но если население не имеет четкого представления о своем правовом и политическом положении («статусе»), то ему непонятно не только содержание своих прав и обязанностей, но и необходимость защищать общество и страну от всевозможных современных угроз. Современный гражданин обязан обладать современной правовой и политической культурой, и это не только обязанность гражданина, но и, в первую очередь и главным образом, обязанность государства. Или, как говорят европейские юристы, *общественная ответственность* государства.

По российскому праву статус юридического лица признается лишь в рамках гражданского права. Хотя Конституция РФ и определяет народ России как источник власти и носитель суверенитета, однако правовой статус народа не определен. Характерна в этом отношении концепция, изложенная в Энциклопедическом словаре, посвященном Конституции РФ, где сказано: «Юридическое лицо — понятие, используемое в юриспруденции и законодательстве для обозначения субъекта права, иного, чем физическое лицо (человек). Правами юридического лица могут пользоваться партии, общественные организации, учреждения, предприятия, органы государства и т.д., которые могут выступать от собственного имени, иметь права и нести обязанности. Понятие юридического лица особенно широко используется в гражданском праве как условие участия в экономическом обороте (юридическое лицо частного права). В конституционном праве имеет значение понятие юридического лица публичного права. Речь идет о политических институтах (партии, общественные организации) и государственных органах, которые нуждаются в правосубъектности для ведения некоторых форм экономико-финансовой деятельности (расходы на избирательные кампании, издательское дело, хозяйственное снабжение и т.д.). В целом же в конституционном праве понятие юридического лица используется редко, в нем существует иная, чем в гражданском праве, классификация субъектов права: народ, государство, субъекты РФ, органы государственной власти и местного самоуправления, граждане и др.»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1997. С. 318.

Учебник «Теория права и государства» практически признает, что государство может обладать одновременно статусом лица публичного права и гражданского права. В нем говорится: государство «выражает публичные интересы и действует на основе публичного права. Вместе с тем государство управляет определенной частью собственности, которая принадлежит обществу. В этом качестве государство выступает как собственник, оно является юридическим лицом»<sup>1</sup>. Противоречивая позиция характерна не только для российского конституционного, но и для других отраслей российского права. Так, по законодательству об общественных объединениях, о политических партиях, профсоюзах и о местном самоуправлении статусом юридического лица обладают не члены соответствующих объединений и организаций, а только их органы, и то после государственной регистрации, и то только в качестве юридических лиц гражданского права, т.е. собственников имущества, необходимого для их деятельности. Для определения управленческих институтов у нас применяется термин «субъекты права».

Вместо понятия народа как юридического лица часто используется термин «субъект права», и этот термин вызывает некоторое недоумение. Практически во всех европейских языках и правовых документах это выражение имеет совершенно другой, чем у нас, смысл. Так, в английском языке слово *subject* в конституционном праве означает «подданный», «подчиненный». В любом английском (и американском) толковом словаре мы прочитаем: «субъект — тот, кто находится под чьей-то властью или под контролем, тот, кто не является независимым». Глагольная форма этого слова означает: «поставить лицо или страну под свой контроль». Отсюда и известный английский термин: *Her Majesty Subject* (подданный ее величества).

Но у нас этот термин, как и многие другие, подхвачен, и приобрел совершенно иной реальный смысл и содержание. Авторы уже цитировавшегося учебника пишут: «В юридической литературе общепринято различать индивидуальные и коллективные субъекты права и правоотношений. К числу коллективных относятся не только государство и его органы, но и другие организации, объединения и, что не менее важно, социальные общности. Степень организации людей может быть различной. Субъектами права являются народ, граждане избирательного участка, различные объединения. Основным коллективным субъектом права и субъектом правоотношений является народ»<sup>2</sup>. Из приведенной цитаты становится не ясным, существует ли какая-либо разница между перечисленными «субъектами» (народом, государством и его органами, а также «гражданами избирательного участка»).

<sup>1</sup> Теория права и государства : учебник для юридических вузов / под ред. В. В. Лазарева. М. : Новый юрист, 1997. С. 174.

<sup>2</sup> Теория права и государства : учебник для юридических вузов / под ред. В. В. Лазарева. М. : Новый юрист, 1997. С. 176.

Практически такая же позиция встречается во многих учебниках политологии. «Власть означает право и возможность одних повелевать, распоряжаться и управлять другими, способность и возможность одних осуществлять свою волю по отношению к другим...». Политическая власть, повторяют авторы этого учебника, характеризуется способностью и возможностью для тех, кто ею обладает, проводить свою волю в руководстве и управлении всем обществом (государством), оказывать определяющее воздействие на поведение народных масс с помощью средств, находящихся в распоряжении государства»<sup>1</sup>. Естественно, что в учебниках по политологии редко цитируется ст. 3 Конституции РФ и особенно ее последний абзац: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по закону». Противоречивость в разъяснении данного чрезвычайно важного вопроса нередко приводит к печальным последствиям. Вряд ли подчиненный человек, раб будет активным и инициативным борцом против угроз национальной безопасности.

Единственным исключением из правила, согласно которому в России признаются в качестве юридических лиц гражданского права, только избираемые органы, а не сами коллективы, пожалуй, является так называемое «территориальное общественное самоуправление». Под эти термином закон понимает *самоорганизацию граждан* по месту их жительства на части поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Закон предусматривает, что «Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации»<sup>2</sup>. Правда и здесь, по смыслу текста, такая «самоорганизация граждан» регулируется ГК РФ.

В связи с этим полезно напомнить, что право ряда европейских стран признает статус юридического лица территориальных коллективов жителей (во Франции с 1885 г., а также — позднее — эту норму включили конституции Польши, Венгрии, Болгарии и других стран).

Во Франции принята такая структура права в данной области, которая учитывает факт признания именно территориального коллектива жителей особым юридическим лицом муниципального права. Полномочия территориальных коллективов регулируются особым Кодексом о территориальных коллективах, а функции коммунальных (сельских) и муниципальных (городских) органов местного самоуправления определяются коммунальным и муниципальным кодексами.

Похожую ситуацию можно наблюдать и в области трудового права. ТК РФ не считает ни работника, ни трудовой коллектив предприятия и учре-

<sup>1</sup> Курс политологии : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НИЦ Инфра-М, 2002, С. 68, 69.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ждения юридическими лицами соответствующих отраслей трудового права. ТК РФ указывает, что сторонами трудовых отношений являются работник (в единственном числе) и работодатель. Работник определяется как физическое лицо, «вступившее в трудовые отношения с работодателем». Работодатель, если речь идет о средних и крупных предприятиях, организациях, является юридическим лицом (ст. 20 ТК РФ). Статья 21 «Основные права и обязанности работника» также применяет единственное число: «работник имеет право...».

Ни ТК РФ, ни комментарии к нему не объясняют, как может соблюдаться равноправие сторон, если одна сторона — предприниматель является юридическим лицом, а другая сторона — работник — только физическим лицом. ТК РФ даже не называет «работника» гражданином.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусматривает *возможность* наделения профсоюза статусом юридического лица. Об этом говорит ст. 8 Закона: «*Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации как юридического лица возникает с момента их государственной (уведомительной) регистрации в министерстве юстиции Российской Федерации... Указанная регистрация является основанием для включения профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций в реестр общественных объединений*». Далее эта статья говорит о том, что профсоюзы, их объединения, первичные профсоюзные организации вправе не регистрироваться в Минюсте России, но в этом случае они не приобретают прав юридического лица. Законодательство не уточняет, какими полномочиями обладает профсоюз, не получивший статуса юридического лица. Следует подчеркнуть, что для такой регистрации установлена довольно сложная процедура и требуется много документов.

Закон предоставляет высшим органам профсоюзов право на представительство и защиту социально-трудовых прав работников и предусматривает следующий порядок реализации такого права: «Проекты законодательных актов, затрагивающих социально-правовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений. Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов».

Для сравнения интересно привести статьи французского Трудового кодекса по данной проблеме. Статья 1 прямо обязывает правительство получать мнение профсоюзов: «*Всякий задуманный правительством проект реформы, который относится к индивидуальным и коллективным трудовым отношениям, к занятости, профессиональному образованию и является предметом общенациональных и межотраслевых переговоров, пред-*

варительно согласуется с представительными на национальном уровне профессиональными организациями наемных работников и предпринимателей, прежде чем приступить к переговорам. Для этого правительство передает этим организациям проект документации, содержащей прогноз, и цели. Если профсоюзы сообщат правительству о своем намерении участвовать в таких переговорах, они одновременно информируют правительство и о сроках переговоров<sup>1</sup>.

Более того, Кодекс обязывает правительство ежегодно представлять Национальной комиссии по коллективным переговорам (в которой представлены все профессиональные организации) подготавливаемые им проекты решений в области индивидуальных и коллективных трудовых отношений, занятости и профессиональной подготовки на предстоящий год. Ежегодно правительство представляет парламенту доклад о состоянии согласований и консультаций с профсоюзами по этим проблемам за истекший год. Все эти документы публикуются. Ежегодно выходит специальное издание, в котором публикуются все подписанные коллективные трудовые договоры и соглашения.

С некоторыми вариациями аналогичные положения содержатся в законодательстве Испании, Италии, Португалии и некоторых других европейских государств<sup>2</sup>. Показательно, что в Португалии сразу после свержения фашистского режима профсоюзы потребовали и добились признания своего статуса юридического лица (Декрет-закон от 30.04.1975)<sup>3</sup>.

Следует еще раз напомнить, что в последнее время Еврокомиссия развернула широкомасштабное наступление против подобных демократических норм законодательства государств — членов Евросоюза.

Подводя итог сказанному, можно сформулировать несколько выводов:

1. В современных условиях существует реальная возможность расширения пространства, в котором действуют юридические лица различных отраслей права. Такое расширение наиболее эффективно при активности самого населения страны, и оно, в свою очередь, способствует активности населения.

2. Формирование относительно плотной сети юридических лиц различных отраслей права является одним из средств становления правового государства и демократического общества. Без создания такой сети институты правового государства и политической демократии повисают в пустоте и не имеют перспектив к развитию.

<sup>1</sup> Code du travail. LEGISSTA00000610175, Art. L1111.

<sup>2</sup> См.: *Матвеев Р. Ф.* Профсоюзы и проблемы социальной защиты населения (опыт Западной Европы). Ростов н/Д : СКАГС, 2004; *Он же.* Ответственность по трудовому праву Франции // Актуальные проблемы юридической ответственности : сб. статей Факультета истории, политологии и права РГГУ. М., 2011. С. 133—141; *Real Decreto Legislativo. Ley del Estatuto de los Trabajadores.* Madrid, 1995.

<sup>3</sup> Decreto-Lei № 215-A/5 de 30 de Abril de 1975 (Cit in.: *Formacao Sindical. Temas para estudio* № 1, Lisboa, Buraca-Amadora, 1977. P. 87.

3. В практическом плане конституционное положение о народе, как источнике власти и носителе суверенитета, дает возможность логически соединять юридический и политический аспекты прав и свобод, а также создает важную основу для развития активности и самостоятельности граждан.

4. В современной России эффективное противодействие угрозам национальной безопасности не будет эффективным без сознательной и активной поддержки каждого гражданина, основанной на непринятии экстремистских идеологий и террористических приемов борьбы; в этом плане должны быть задействованы все средства, предупреждающие возможность вербовки экстремистами новых сторонников.

5. Конечно, помимо правовых и политических аспектов решения данной проблемы необходимо учитывать также и другие — экономические, финансовые, социальные, международные и международные условия и обстоятельства.

УДК 629.067

© Борисова С. В.

**КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ОБЛАСТИ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ**

*Аннотация:* в данной статье автор исследует специфику контроля (надзора) за деятельностью хозяйствующих субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность в сфере железнодорожного транспорта. Отмечается, что важной гарантией выполнения требований в области безопасности является деятельность обязанных лиц, осуществляющих определенный контроль (надзор). Автором также приводится перечень органов и лиц, производящих контроль (надзор) на железнодорожном транспорте.

*Ключевые слова:* безопасность, контроль, надзор, федеральный государственный транспортный надзор, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, субъекты транспортной инфраструктуры, государственный портовый контроль, дорожный диспетчер железнодорожного транспорта.

© Borisova S.

**CONTROL (SUPERVISION) IN THE SPHERE  
OF ENSURING TRANSPORT SECURITY**

*Abstract:* in this article the author investigates the specifics of the control (supervision) over the activities of economic entities engaged in economic activity in the sphere of railway transport. It is noted that substantial assurance requirements security is the activities of obligated persons performing the control (supervision). The author also provides a list of bodies and persons exercising control (supervision) on a railway transportation.

*Keywords:* security, control, supervision, Federal state transport supervision, Federal service for supervision in the sphere of transport, subjects of transport infrastructure, port state control, traffic Manager of the railway transport.

---

Состояние защищенности необходимо для всех сфер деятельности государства, общества и отдельного человека, включая безопасность на транспорте. Термин «безопасность» в лексике народов Западной Европы

появился с 1190 г. и означал спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Однако активно понятие безопасности стало использоваться с XVII в. в большинстве стран мира более широко в контексте необходимости обеспечения общего благосостояния и безопасности как личности, так и общества и государства в целом<sup>1</sup>.

Современные подходы к пониманию термина безопасности весьма различны. Одни авторы под безопасностью понимают совокупность отношений<sup>2</sup>, защищенность<sup>3</sup>, способность<sup>4</sup> и пр. Однако наибольшее распространение как в науке, так и в законодательстве, получила точка зрения, в соответствии с которой безопасность понимается как состояние. Например, по мнению П. А. Герасимова, безопасность — это состояние субъекта в системе связей с точки зрения способности к выживанию и развитию в условиях внутренних и внешних опасностей и угроз (а также действия труднопрогнозируемых факторов), источником которых служат внутренние и внешние противоречия<sup>5</sup>.

По справедливому замечанию В. Я. Ищейнова, безопасность как общенаучная категория может быть определена как некоторое состояние рассматриваемой системы, при котором последняя, с одной стороны, способна противостоять дестабилизирующему воздействию внешних и внутренних угроз, а с другой, ее функционирование не создает угроз для элементов самой системы и внешней среды<sup>6</sup>.

Таким образом, безопасность как научная категория представляет собой состояние защищенности системы общественных связей как условия ее стабильного функционирования на микро- и макроуровнях. Безопасность характеризует защищенность различных интересов государства, общества и отдельного гражданина.

Отметим, что, несмотря на принятие Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», легальное определение понятия безопасности в нем отсутствует. Однако оно имелось в утратившем силу Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности». Под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Существенной гарантией выполнения требований в области безопас-

---

<sup>1</sup> См.: Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. М., 2004. С. 13—14.

<sup>2</sup> См., например: Прохожие А. А. Национальная безопасность: к единому пониманию сути и терминов // Безопасность. 1995. № 9. С. 11.

<sup>3</sup> Глебов И. Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования. СПб., 1999. С. 45.

<sup>4</sup> См., например: Бельков О. А. О концепции военной безопасности // Безопасность. 1993. № 4. С. 11.

<sup>5</sup> Герасимов П. А. Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов. М. : Финансовая академия при Правительстве РФ, 2006.

<sup>6</sup> Ищейнов В. Я. Информационная безопасность // Делопроизводство. 2015. № 2 // КонсультантПлюс.

ности является деятельность обязанных лиц, осуществляющих соответствующий контроль (надзор).

В научной литературе ведутся длительные дискуссии о соотношении понятий «контроль» и «надзор». Не вносит определенности в этот вопрос и законодатель, который то отождествляет по содержанию контроль и надзор, то разграничивает эти понятия.

Например, в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» для целей указанного регулирования законодатель отождествляет понятия контроля и надзора.

Под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

До сегодняшнего дня реальных шагов для нормативного разграничения содержания терминов «контроль» и «надзор» не сделано. По мнению С. М. Зубарева, отмечающего, что надзор есть ограниченный по предмету контроль, следует разграничить понятия контроля и надзора по субъектно-объектным признакам<sup>1</sup>.

Транспорт является объектом особого контроля со стороны различных органов и лиц, включая контроль (надзор) государства. Так, под федеральным государственным транспортным надзором понимается деятельность Ространснадзор и его территориальных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и их уполномоченными представителями требований, установленных международными договорами РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ в области транспорта, посредством организации и

---

<sup>1</sup> Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31.

проведения проверок субъектов надзора либо транспортных и технических средств в процессе их эксплуатации, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также связанную с систематическим наблюдением за исполнением обязательных требований, анализом и прогнозированием состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами надзора<sup>1</sup>.

Объектом транспортного контроля (надзора), кроме общих вопросов функционирования транспорта, является безопасность на транспорте (транспортная, промышленная, экологическая, пожарная, антитеррористическая).

Анализ транспортного законодательства позволяет сделать вывод о том, что функцию обеспечения безопасности на транспорте осуществляют:

А) федеральные органы исполнительной власти и их должностные лица. К ним, в частности, относятся:

— Ространснадзор и его территориальные органы в лице государственных транспортных инспекторов — должностных лиц. Основы организации и деятельности Ространснадзора определены Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398.

На указанный орган возложены функции контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ, в области:

1) безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте;

2) организации, обеспечении и выполнении организациями морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств;

3) обеспечения пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава и пр.

Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры обязательных требований, установленных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в области транспортной безопасности<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Б. М. Лapidус справедливо отмечает, что на службу возложены комплексные задачи по обеспечению законности сразу на четырех видах транспорта, которые, исходя из особенностей перевозочной деятельности, образуют естественные подотрасли. Последовательная реализация разрешительных, контрольных и надзорных функций способствует укреплению и развитию системы государственного управления отечественным транспортом<sup>1</sup>;

— федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта — Росжелдор — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене<sup>2</sup>.

Росжелдор осуществляет: а) правовое и техническое регулирование в области безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и иных связанных с перевозочным процессом на железнодорожном транспорте технических средств, в том числе установление классификации, порядка служебного расследования и учета транспортных происшествий и иных связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта событий; б) разработку государственной политики в области безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта общего пользования и эксплуатации транспортных и иных связанных с перевозочным процессом технических средств (ст. 20 закона о железнодорожном транспорте)<sup>3</sup>;

— федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется в целях обеспечения соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами — участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения (ст. 30 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»). Он направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивиду-

<sup>1</sup> Лapidус Б. М. Концепция корпоративной системы управления качеством в ОАО «РЖД» // Экономика железных дорог. 2005. № 12. С. 103.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

альными предпринимателями и гражданами — участниками дорожного движения, требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности<sup>1</sup>.

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется МВД России и его территориальными органами<sup>2</sup>;

— военная полиция, в задачи которой входит защита жизни и здоровья, прав и свобод военнослужащих, гражданского персонала, обеспечение воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, а также охрана военных объектов. Военная полиция входит в состав Вооруженных Сил РФ и действует на основании Устава военной полиции.

Руководство военной полицией возлагается на Министра обороны РФ, который определяет организационную структуру, состав и штатную численность военной полиции.

Военным полицейским предоставляется право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, специальные средства, огнестрельное оружие и специальную технику в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, общевойсковыми уставами и Уставом военной полиции (ст. 25.1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»);

Б) субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчики, иные участники, лица, осуществляющие хозяйственную деятельность в сфере транспорта. Так, обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено законодательством (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности в Российской Федерации»).

Владельцы инфраструктур, перевозчики, грузоотправители (отправители) и другие участники перевозочного процесса обеспечивают: безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда; безопасность перевозок грузов, багажа и грузобагажа; безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта; экологическую безопасность (ч. 2 ст. 20 указанного Закона).

Владельцы линий связи, электропередачи, нефте-, газо-, продуктопро-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения».

<sup>2</sup> Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утверждено постановлением Правительства РФ от 19.08.2013 № 716.

водов и других пересекающих железнодорожные пути общего пользования или находящихся в непосредственной близости от них сооружений несут ответственность за обеспечение безопасности их функционирования и соблюдение установленных норм строительства и эксплуатации указанных сооружений. Владелец указанных сооружений обязан своевременно информировать соответствующих владельцев инфраструктур о возникновении аварийных ситуаций, которые могут повлиять на работу организаций железнодорожного транспорта, и о принимаемых мерах.

Грузоотправители и грузополучатели при перевозке, погрузке и выгрузке опасных и специальных грузов должны обеспечивать безопасность таких перевозок, погрузки и выгрузки, а также иметь соответствующие средства и мобильные подразделения, необходимые для ликвидации аварийных ситуаций и их последствий.

Владелец инфраструктуры и перевозчик обязаны в пределах технических и технологических возможностей имеющихся у них восстановительных и противопожарных средств принимать участие в ликвидации последствий транспортных происшествий (ч. 2—3 ст. 21 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»).

По мнению Ф. И. Хусаинова, при создании ОАО «Российские железные дороги», появлении дочерних и зависимых обществ этой организации львиная доля государственных контрольных полномочий сразу же неформально перешла к ним и замкнулась на соответствующих уровнях внутрикорпоративного управления. Поощряемая высшими эшелонами власти деятельность ОАО «РЖД» и ОАО «Федеральная пассажирская компания» в области самостоятельного контроля исполнения законодательных требований фактически свела работу Ространснадзора к минимуму. Подобное стало возможным ввиду отсутствия в свое время соответствующих инициатив со стороны руководства Минтранса России<sup>1</sup>;

В) должностные лица, в чью служебную (трудовую) обязанность входит обеспечение функции по обеспечению транспортной безопасности.

Согласно ст. 79 КТМ РФ государственный портовый контроль за судами, находящимися в морском порту, за судами, выходящими в море, и ведение централизованного учета такого контроля осуществляются капитаном морского порта в целях проверки наличия судовых документов, соответствия основных характеристик судов судовым документам и выполнения требований, касающихся безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов, в том числе документов, удостоверяющих наличие предусмотренного международными договорами РФ, законодательством РФ страхования или иного финансового обеспечения гражданской ответственности за ущерб от загрязнения либо другой причиненный судном ущерб.

---

<sup>1</sup> Хусаинов Ф. И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4. С. 10.

Капитан морского порта осуществляет возложенные на него законодательством административно-властные полномочия в морском порту.

На капитана морского порта возлагается осуществление следующих функций:

— государственная регистрация судов и выдача соответствующих судовых документов;

— регистрация права собственности на суда и строящиеся суда, ипотеки судна или строящегося судна и иных прав на них, выдача соответствующих документов;

— контроль за соблюдением требований, касающихся порядка захода судов в порт и выхода их из порта;

— контроль за деятельностью лоцманской службы и системой управления движением судов;

— выдача разрешений на подъем затонувшего в море имущества и проведение в порту строительных, гидротехнических и иных работ;

— обеспечение транспортной безопасности акватории морского порта, в том числе принятие мер по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта;

— информирование уполномоченных в области транспортной безопасности федеральных органов исполнительной власти об угрозе совершения или о совершении актов незаконного вмешательства в морском порту и пр.

Распоряжения капитана морского порта по относящимся к его полномочиям вопросам обеспечения безопасности мореплавания и порядка в морском порту обязательны для всех находящихся в порту судов, организаций и граждан.

Порядок осуществления государственного портового контроля за судами, находящимися в морском порту, за судами, выходящими в море, и ведения централизованного учета такого контроля утверждается федеральным органом исполнительной власти в области транспорта.

Государственный портовый контроль за судами и иными плавучими объектами на внутренних водных путях осуществляется должностными лицами инспекций государственного портового контроля, входящих в состав администраций бассейнов внутренних водных путей.

Капитан бассейна внутренних водных путей является должностным лицом, возглавляет инспекцию государственного портового контроля, входящую в состав администрации бассейна внутренних водных путей, непосредственно подчиняется федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта, и действует на основании положения о капитане бассейна внутренних водных путей, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, в порядке, установленном Прави-

тельством РФ. Квалификационные и иные требования к капитану бассейна внутренних водных путей устанавливаются положением о капитане бассейна внутренних водных путей (ст. 38.1 КВВТ РФ).

На персонал (экипаж) транспортных средств возлагается обязанность по обеспечению транспортной безопасности транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки (ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

На водителя троллейбуса на основании должностной инструкции возлагаются обязанности по управлению троллейбусами, эксплуатируемыми в данном хозяйстве, с соблюдением расписания и правил безопасности движения в парке и на линии; выполнение подготовительных работ перед выездом на линию и после возвращения в парк; определение и устранение возникших во время работы на линии простейших неисправностей; контроль за соблюдением правил посадки и высадки пассажиров, погрузкой и выгрузкой грузов; оформление и подача заявок на устранение неисправностей; прохождение в установленном порядке медицинских осмотров с целью выявления заболеваний, несовместимых с выполнением обязанностей водителя троллейбуса и др.

Дорожный диспетчер железнодорожного транспорта должен знать, в том числе: правила безопасности и порядок ликвидации аварийных ситуаций с опасными грузами при перевозках по железным дорогам Российской Федерации; инструкцию по обеспечению безопасности движения поездов при производстве работ по техническому обслуживанию и ремонту устройств СЦБ; инструкцию по обеспечению безопасности движения поездов при производстве путевых работ; правила пожарной безопасности на железнодорожном транспорте; основы трудового законодательства; правила внутреннего трудового распорядка; правила и нормы охраны труда.

В должностные обязанности дорожного диспетчера железнодорожного транспорта входят:

— руководство движением поездов на обслуживаемом диспетчерском участке железной дороги, работой единой смены станций диспетчерского участка, обеспечение выполнения графика и безопасность движения поездов, эффективное использование локомотивов и вагонов, провозной и пропускной способности участка;

— контроль режима работы локомотивных бригад;

— оперативные меры по соблюдению режима труда и отдыха локомотивных бригад, в том числе в пригородном сообщении, в случаях затруднений в пропуске поездов, вызванных нарушениями безопасности движения и нормальной работы устройств, и других нештатных ситуациях;

— контроль за обеспечением безопасности движения поездов на обслуживаемом диспетчерском участке, анализирует поездное положение, нарушения работы технических средств; докладывает о нарушениях безопасности движения поездов старшему дорожному диспетчеру, принимает

оперативные меры по организации аварийно-восстановительных работ на обслуживаемом диспетчерском участке и своевременному устранению неисправностей технических средств и оборудования;

— регистрация в журнале диспетчерских распоряжений сообщения, полученных от машинистов локомотивов и работников технических служб, о возникших неисправностях, угрожающих безопасности движения, а также информацию об их устранении.

В чрезвычайной ситуации работник действует в соответствии с п. 8.1 Распоряжения ОАО «РЖД» от 14.09.2005 № 1508р «Об утверждении положения о диспетчерском управлении движением поездов в ОАО «РЖД».

Таким образом, обеспечение безопасности в целом представляет собой комплекс организационно-правовых, в том числе контрольных, восстановительных и прочих мероприятий, направленных на профилактику, организацию и устранение (ограничение) последствий неблагоприятных факторов и воздействий, осуществляемых государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также иными лицами, в чью обязанность входит обеспечение безопасности.

УДК 342.9

© Лаврухина Е. А.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ  
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

*Аннотация:* в современный период развитие транспорта и транспортной инфраструктуры выдвигает новые задачи к формированию комплексной системы транспортной безопасности. Вопросы безопасности личности, общества и государства всегда находились в центре внимания государства и гражданского общества. Глобализация экономики, террористические угрозы, а также нестабильная финансовая и политическая ситуация во многих государствах заставляют по иному взглянуть на вопросы глобальной безопасности, в том числе и в сфере функционирования транспорта, работа которого в сложившихся условиях носит уязвимый характер.

*Ключевые слова:* безопасность, транспорт, риск, угроза, полиция, система, средство, обеспечение, контроль.

© Lavrukhina E.

**LEGAL REGULATION TRANSPORT SAFETY  
AND THE ROLE OF POLICE IN ITS MAINTENANCE RAILWAYS**

*Abstract:* In the modern period the development of transport and transport infrastructure poses new challenges to the formation of an integrated system of transport security. Questions of security of individuals, society and the state has always been the focus of the state and civil society. Globalization of the economy, the terrorist threat, as well as the unstable financial and political situation in many countries make a different look at the issues of global security, including in the sphere of functioning of transport, whose work in the current environment is quite fragile nature.

*Keywords:* security, transportation, risk, threat, the police, the system means security, control.

Транспорт — это одна из самых важных производственных отраслей, осуществляющая перевозку грузов и пассажиров. Роль транспорта в экономике можно сравнить с ролью кровеносной системы в организме человека — без постоянного перемещения людей, материальных ценностей и

т.д. экономика не сможет существовать, как и человек без кровообращения.

В условиях коренного реформирования экономики и изменения геополитического положения России нужна продуманная государственная транспортная политика, учитывающая особенности транспорта и его роль в протекании экономических и социальных процессов. При этом ввиду большой инерционности транспортной системы, связанной с высокой капиталоемкостью, продолжительными сроками строительства и реконструкции крупных транспортных объектов и создания новых типов технических средств, задачи в области транспорта должны быть рассмотрены не только на ближайшую перспективу, но и на более отдаленные сроки.

Россия располагает всеми современными видами транспорта, ее транспортные коммуникации по размещению и структуре в целом отвечают внутренним и внешним транспортно-экономическим связям страны, но нуждаются в существенном совершенствовании.

Ведущее место в транспортной системе России занимают железные дороги. Железнодорожный транспорт выполняет 77,9% общего грузооборота всех видов транспорта (без учета трубопроводного), а также 41,0% пассажирооборота.

По длине железных дорог и грузообороту железнодорожного транспорта Россия занимает второе место в мире после США. Протяженность железнодорожных путей в России составляет около 85 тыс. км, а грузооборот — около 2 трлн. т-км против 230 тыс. км железнодорожных путей и 2,3 трлн. т-км грузооборота в США.

Основной целью административно-правового регулирования в области железнодорожного транспорта является формирование транспортной системы, гарантированно и эффективно удовлетворяющей потребности в перевозках пассажиров и грузов, социальные, оборонные, природоохранные и другие специальные требования, а также структурная перестройка на транспорте, направленная на усиление государственного регулирования естественных монополий, снижение транспортных издержек в цене продукции, определение экономически обоснованных тарифов, повышение конкуренции между транспортными предприятиями. При этом развитие железнодорожного транспорта должно быть направлено не только на полное удовлетворение платежеспособного спроса на перевозки пассажиров и грузов, но и на смягчение и устранение ограничений, накладываемых стоимостью и условиями перевозок на функционирование отраслей производства, внешнеэкономическую деятельность, социальную сферу и должно осуществляться взаимосвязано с общими направлениями и прогнозами социально-экономического развития страны, отвечать требованиям экономической эффективности капитальных вложений предусматривать существенное повышение технического уровня и всех видов транспорта, их обновление и модернизацию.

Для снижения аварийности на железнодорожном транспорте необхо-

димо, прежде всего:

- ужесточить контроль за выполнением нормативных требований эксплуатации технических средств;
- сделать обязательным учет этих требований при их сертификации и при лицензировании транспортной деятельности;
- внедрять современные системы диагностики технического состояния транспортной техники.

Говоря о безопасности железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры, необходимо отметить, что безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Такое понятие безопасности является общим для всех видов безопасности. Но для каждого вида общественной безопасности существует специальный административно-правовой режим ее обеспечения. В связи с чем перед рассмотрением понятия и содержания безопасности как объекта специального режимного регулирования необходимо определить, что понимается под категорией «безопасность» и «общественная безопасность»<sup>1</sup>.

В Указе Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В этом документе также подчеркивается, что для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества необходимо улучшают и развивают транспортную инфраструктуру, повышают защиту населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По характеру источника угрозы в самом общем виде можно выделить: безопасность от угроз, исходящих от природной среды, и безопасность, источником угроз которой являются отдельные люди и социальные системы. Причем каждый из указанных видов безопасности можно подразделить по отдельным критериям.

Так угрозы, исходящие от природной среды, могут иметь стихийный характер и происходить независимо от деятельности человека. Но в то же время человеческая деятельность привела к созданию так называемых, искусственных природных угроз. К ним относятся: источники повышенной опасности (взрывчатые вещества, транспортные средства, различные

---

<sup>1</sup> Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы административного права. М., 2013.

виды оружия и т.п.), а также экологические угрозы, являющиеся следствием неразумного воздействия человека на природную среду. Поэтому безопасность от природных угроз можно рассматривать в трех самостоятельных видах: безопасность от стихийных явлений природы, безопасность от техногенных угроз и безопасность от экологических угроз.

Основные угрозы транспортной безопасности в железнодорожном транспорте:

- несоблюдение правил технической эксплуатации пути и подвижного состава;
- сокращение бюджетного финансирования;
- неадекватное управление тарифами на тяговые энергетические ресурсы, снижающее рентабельность железнодорожного транспорта;
- необоснованное, с точки зрения перспективы, закрытие малодеятельных линий;
- сохранение террористических угроз;
- моральная устарелость техники и технологии железнодорожных перевозок.

Безопасность от социальных источников угроз наиболее целесообразно рассматривать по сферам общественных отношений, в которых эти угрозы проявляются и актуализируются. В данном случае можно говорить о техногенной, экологической, информационной безопасности в сфере функционирования транспорта и транспортной инфраструктуры. Говоря о безопасности в сфере функционирования железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры, необходимо отметить, что содержание транспортной безопасности также далеко не однозначно. Согласно Федеральному закону от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» транспортная безопасность — это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (п. 9 ст. 1).

Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» определяет, что безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта — состояние защищенности процесса движения железнодорожного подвижного состава и самого железнодорожного подвижного состава, при котором отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц. Обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта — система экономических, организационно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями железнодорожного транспорта, иными юридическими лицами, а также физическими лицами и направленных на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни или здоровью

граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц.

Основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются:

- нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности;
- оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- определение угроз совершения актов незаконного вмешательства;
- категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности;
- подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности;
- разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности;
- информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности.

Безопасность железнодорожного транспорта и безопасность транспортной инфраструктуры не существует сама по себе, соответствующий вид безопасности обеспечивается комплексом мер, а именно:

- защитой железнодорожного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры от незаконного вмешательства и актов терроризма;
- защитой железнодорожного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры с помощью страхования;
- установлением соответствующего правового режима функционирования транспорта и объектов транспортной инфраструктуры;
- установлением комплекса технических регламентов и стандартов в сфере функционирования транспорта и объектов транспортной инфраструктуры;
- установлением разрешительной системы функционирования транспорта и объектов транспортной инфраструктуры;
- осуществлением контрольно-надзорной деятельности за функционированием железнодорожного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры;
- установлением мер юридической ответственности за нарушение порядка эксплуатации железнодорожного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры;
- созданием системы федеральных органов исполнительной власти, призванных осуществлять контрольно-надзорную, разрешительную,

юрисдикционную, а также нормотворческую деятельности в сфере функционирования железнодорожного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры и др.

После революции вопросы обеспечения транспортной безопасности продолжали оставаться одними из ведущих. Были созданы специальные подразделения в составе Всероссийской чрезвычайной комиссии — транспортные ЧК. В дальнейшем подразделения по обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте не раз меняли свою ведомственную принадлежность, тем не менее выполняемая ими задача оставалась весьма важной для обеспечения государственных интересов. В годы Великой Отечественной войны и почти до середины 1950-х гг. порядок на железнодорожном транспорте обеспечивали структурные подразделения органов государственной безопасности, наряду с другими силовыми структурами и собственными вооруженными формированиями Министерства путей сообщения. В дальнейшем функции обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте были переданы Министерству внутренних дел, в настоящее время, в составе которого функционирует Главное управление на транспорте.

Главное управление на транспорте МВД России обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

Основными задачами Главного управления на транспорте являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- организация в пределах своих полномочий противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта;
- участие в пределах своих полномочий в реализации мероприятий по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства на объектах транспорта;
- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- обеспечение в пределах своих полномочий межведомственного взаимодействия по вопросам транспортной безопасности;
- организационно-методическое обеспечение деятельности органов внутренних дел на транспорте<sup>1</sup>.

Следует отметить, что законодательная база обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте включает в себя как уголовно-правовые,

---

<sup>1</sup> Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы административного права. М., 2013.

так и административно-правовые меры. В УК РФ включена специальная гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена». В КоАП РФ также имеется соответствующая гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте». Реализация указанных правовых норм позволяет обеспечить транспортную безопасность. В то же время бурное развитие транспортного комплекса России ставит новые проблемы, связанные с обеспечением транспортной безопасности. Это обусловлено тем, что одновременно с ростом внутренних перевозок на всех видах транспорта перед нашей страной встают новые задачи глобального масштаба: вступление России в ВТО, возрастание роли России как транспортного коридора между Европой и другими странами и т.д. Все эти факторы оказывают значительное влияние на обеспечение транспортной безопасности, многократно усложняя задачи по ее реализации<sup>1</sup>.

Исходя из вышеизложенного, государство должно оказывать всемерное содействие формированию и расширению рынков транспортных услуг, развитию предпринимательства и здоровой конкуренции как мощного фактора снижения издержек и повышения качества транспортного обслуживания населения и предприятий, созданию условий, при которых каждый пользователь мог бы свободно выбирать наиболее приемлемый вид транспортного обслуживания с учетом его цены и качества.

Достижению этого должны способствовать реализация федеральных и региональных программ развития железнодорожного транспорта и меры государственного регулирования транспортных предприятий всех форм собственности, в том числе естественных монополистов, включая разработку и принятие необходимых законодательных актов, совершенствование организационных форм управления транспортом, контроль и надзор за деятельностью транспортных предприятий. Необходимо развивать систему транспортно-экспедиционного обслуживания с учетом стандартов качества транспортных услуг, создать рынок таксомоторных перевозок.

В формировании рынков транспортных услуг важная роль отводится маркетинговым структурам, а также системам лицензирования и сертификации, которые должны обеспечить допуск на указанные рынки любых квалифицированных перевозчиков и технически пригодных к эксплуатации транспортных средств. Эти системы используются также для обеспечения безопасности транспортного процесса, охраны окружающей среды, необходимого профессионального уровня работников транспорта, защиты законных интересов потребителей транспортных услуг и предпринимателей, поэтапного сближения национальных требований к техническим средствам железнодорожного транспорта и системе транспортного предпринимательства с требованиями, принятыми в развитых зарубежных

---

<sup>1</sup> Мотин В. В. Проблемы обеспечения транспортной безопасности в условиях развития информационных технологий // Административное и муниципальное право. 2012. № 9.

странах и международных организациях.

В общем случае административно-правовому регулированию подлежат:

- развитие и техническое совершенствование федеральной и региональной транспортной инфраструктуры;
- институциональные преобразования на железнодорожном транспорте;
- вопросы технологической и экологической безопасности работы железнодорожного транспорта;
- формирование и функционирование рынка транспортных услуг;
- обеспечение мобилизационной готовности железнодорожного транспорта;
- международная деятельность транспортных предприятий и структур;
- социальная сфера и трудовые отношения на железнодорожном транспорте;
- взаимоотношения железнодорожного транспорта с поставщиками технических средств и других материальных ресурсов.

Административно-правовое регулирование деятельности транспортных предприятий осуществляется преимущественно экономическими методами, в том числе государственной поддержкой, объемы и вид которой должны зависеть от характера деятельности транспортных предприятий и выполняемых ими функций (перевозки пассажиров, социально значимые перевозки грузов, выполнение оборонных и других специальных требований).

Одним из важнейших направлений в сфере обеспечения транспортной безопасности является дальнейшее совершенствование ее управляющих структур. Это должно обеспечить повышение управляемости железнодорожным транспортом и транспортными предприятиями и безусловное проведение государственной транспортной политики, осуществление административно-правового регулирования и контроля деятельности транспортных предприятий в производственной и социальной сферах.

В рамках этого направления первостепенной задачей является создание отвечающей новым условиям хозяйствования законодательной и нормативной базы, обеспечивающей согласование интересов транспортных предприятий с общественными интересами, юридическое закрепление прав и обязанностей транспортных предприятий, статуса предприятий железнодорожного транспорта общего пользования (общественных перевозчиков).

Соответствующая работа должна осуществляться в рамках согласованной концепции формирования транспортного законодательства путем разработки новых и пересмотра действующих законодательных и иных нормативных правовых актов, предусматривающих единые подходы к регулированию сходных отношений при функционировании раз-

личных видов транспорта. Развитие законодательства в этой сфере должно вестись с учетом Федерального закона «О транспортной безопасности», который устанавливает базовые правовые, экономические и организационные основы деятельности транспортных предприятий, а также особенности их взаимоотношений с потребителями транспортных услуг, с федеральными и местными органами власти и управления.

Наряду с разработкой законодательных и нормативных актов в области транспортной безопасности специфика железнодорожного транспорта и его интересы должны получать надлежащее отражение и в документах, имеющих общеэкономический характер. Законодательная база как основа административно-правового регулирования транспортной безопасности должна отражать появление транспортных предприятий различных организационно-правовых форм и форм собственности, обеспечивать эффективное взаимодействие предприятий транспорта, государственную защиту прав потребителей транспортных услуг, безопасность транспортного процесса и охрану окружающей среды.

Одним из важнейших направлений развития и реформирования транспортной системы является дальнейшее совершенствование ее управляющих структур, в том числе на региональном уровне, которое должно обеспечить повышение управляемости транспорта и эффективности его работы путем приведения управленческих и производственных структур в соответствие с выполняемыми объемами перевозок на основе внедрения современных информационных технологий.

В настоящее время нужно сформировать эффективную систему хозяйственного управления объектами и имуществом, остающимися в собственности государства. В области железнодорожного транспорта предстоит перейти на двухзвенную систему управления с усилением централизованного управления перевозочным процессом, инвестициями и распоряжением финансовыми и материально-техническими ресурсами.

### **Литература**

1. Дудышкин, Б. Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте // Транспортное право. — 2008. — № 4.
2. Зырянов, С. М. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения / С. М. Зырянов, В. И. Кузнецов // Журнал российского права. — 2012. — № 12.
3. Костенников, М. В. Актуальные проблемы административного права / М. В. Костенников, А. В. Куракин. — М., 2013.
4. Куракин, А. В. Социальная политика и российская полиция // NB: Российское полицейское право. — 2013. — № 3. — URL: [http://www.enotabene.ru/pm/article\\_8914.html](http://www.enotabene.ru/pm/article_8914.html)
5. Куракин, А. В. Принципы организации и деятельности российской полиции / А. В. Куракин, М. В. Костенников // NB: Российское полицейское право. — 2013. — № 2. — URL: [http://www.enotabene.ru/pm/article\\_799.html](http://www.enotabene.ru/pm/article_799.html).

6. Куракин, А. В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. — 2013. — № 4. — URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_8841.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html)

7. Мотин, В. В. Проблемы обеспечения транспортной безопасности в условиях развития информационных технологий // *Административное и муниципальное право*. — 2012. — № 9.

8. Попова, Н. Ф. Транспортная безопасность как фактор обеспечения национальной безопасности РФ: теоретический и геополитический аспекты // *Актуальные вопросы административного и информационного права*. — М., 2013.

9. Проценко, С. В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации // *Российская юстиция*. — 2010. — № 8.

10. Степаненко, Ю. В. Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности // *Актуальные вопросы административного и информационного права*. — М., 2013.

11. Трофимов, О. Е. Правовое регулирование досмотра как меры обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры // *ВВ: Российское полицейское право*. — 2013. — № 3. — URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_8952.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_8952.html).

---

# ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

---

УДК 347.463

© *Корякин В. М.*

## НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ ИЗ АНАЛИЗА ДИССЕРТАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ТРАНСПОРТНО-ПРАВОВОЙ ПРОБЛЕМАТИКЕ

*Аннотация:* в статье раскрывается предмет науки транспортного права, приводится анализ диссертационных исследований в период с середины 1950-х гг. по настоящее время.

*Ключевые слова:* транспортное право, транспортная сфера, диссертация.

© *Koryakin V.*

## SOME OF THE FINDINGS FROM THE ANALYSIS OF DISSERTATION RESEARCH ON TRANSPORT LEGAL ISSUES

*Abstract:* the article deals with the subject of transport law, provides an analysis of dissertation research in the mid-1950s to the present.

*Keywords:* transport law, transport sector, dissertation.

---

Транспортное право, являющееся комплексной отраслью российского права, одновременно можно рассматривать в качестве отраслевой юридической науки. Транспортное право как науку следует рассматривать как систему знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в различных сферах транспортной деятельности. Транспортное право изучает правовые аспекты государственного управления в сфере транспорта, правовое положение транспортных организаций, правовое регулирование перевозочного процесса, правовое обеспечение транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, охрану правопорядка и борьбу с преступностью на транспорте, особенности земельно-правовых и трудовых правоотношений в транспортной сфере, организационно-правовые основы международных перевозок и деятельности международных транспортных организаций, другие вопросы. Перечисленные направления составляют основной предмет науки транспортного права.

Объект транспортно-правовой науки составляет совокупность актов транспортного законодательства, актов правотворчества, правоприменения, иных явлений и процессов политико-правовой практики в транспортной сфере, познание которых необходимо для обоснования, аргумен-

тирования истинности выводов, положений, категорий, понятий, закономерностей данной науки.

Наиболее полной, целостной и общепризнанной формой объективации<sup>1</sup> результатов научных исследований по транспортно-правовой проблематике являются диссертации. В «Большой советской энциклопедии» дано такое определение: «Диссертация (от лат. *dissertatio* — рассуждение, исследование) — научная работа, подготовленная с целью ее публичной защиты для получения ученой степени»<sup>2</sup>. В основу этого определения положено толкование В. И. Даля, сделанное им еще в XIX в.: «Диссертация — небольшое ученое сочинение с целью доказать одно или несколько научных положений. Диссертации пишутся на получение ученых степеней; рассуждение, розыскание, розыск, исследование»<sup>3</sup>.

В связи с этим очень многое для объективной оценки сегодняшнего состояния и тенденций развития науки транспортного права может дать количественный и качественный анализ диссертаций, в которых рассматриваются различные аспекты правового обеспечения транспортной деятельности. Путем анализа различного рода источников и баз, данных нами, составлен систематизированный перечень диссертационных исследований, выполненных в период с 1950-х гг. по настоящее время, в которых нашли отражение те или иные проблемы транспортного права<sup>4</sup>. Всего в данный перечень включено около 570 диссертаций, в том числе 41 — на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Анализ тематики указанных диссертаций позволил представить следующую их количественно-качественную характеристику (см. табл. 1).

Таблица 1

### Количественно-качественная характеристика диссертационных исследований по транспортно-правовой проблематике

№ п/п	Тематика исследований	Количество
1	Теория и история транспортного права	15
2	Управление транспортным комплексом, правовой статус транспортных организаций и объектов транс-	11

<sup>1</sup> *Объективация* — воплощение, выражение чего-либо в чем-либо объективном, доступном восприятию. (Современный словарь иностранных слов. М. : Русский язык, 1993. С. 418).

<sup>2</sup> Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 8. М. : Советская энциклопедия, 1972. С. 312.

<sup>3</sup> *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Интернет-версия. — URL: <http://slovari.yandex.ru>.

<sup>4</sup> *Духно Н. А., Корякин В. М.* Теория транспортного права : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 207—262.

	порта	
3	Гражданско-правовое регулирование транспортных отношений: 3.1. Обязательства по перевозкам 3.2. Страхование на транспорте 3.3. Правовое регулирование иных транспортных обязательств 3.5. Гражданско-правовая ответственность участников транспортных отношений	93 17 34 34
4	Административно-правовые проблемы транспортного права: 4.1. Административно-правовое регулирование транспортной деятельности 4.2. Административные правонарушения и административная ответственность на транспорте 4.3. Правовое регулирование транспортной безопасности, безопасности движения транспорта 4.4. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на транспорте	14 30 35 31
5	Борьба с преступностью на транспорте: 5.1. Криминологические проблемы транспортной деятельности 5.2. Уголовно-правовые аспекты транспортной деятельности 5.3. Расследование преступлений на транспорте	66 56 89
6	Правовое регулирование трудовых отношений на транспорте	6
7	Экологические и земельно-правовые отношения на транспорте	9
8	Международно-правовые проблемы транспортной деятельности	51

Как видно из представленных данных, 211 (более 36%) из числа выполненных диссертационных исследований составляют диссертации, посвященные различным аспектам борьбы с преступностью на транспорте, включая криминологические и уголовно-правовые проблемы транспортной деятельности, а также вопросы расследования преступлений на транспорте. Здесь следует сделать оговорку, что авторы большинства учебных и научных изданий по транспортно-правовой проблематике либо исключают вопросы борьбы с преступностью на транспорте из предмета транспортного права вовсе, либо упоминают о них вскользь. Как представляется, это не совсем правильный подход. Достаточно напомнить, что в УК РФ имеется отдельная глава, посвященная уголовно-правовой охране безопасности движения и эксплуатации транспорта. То есть, по нашему

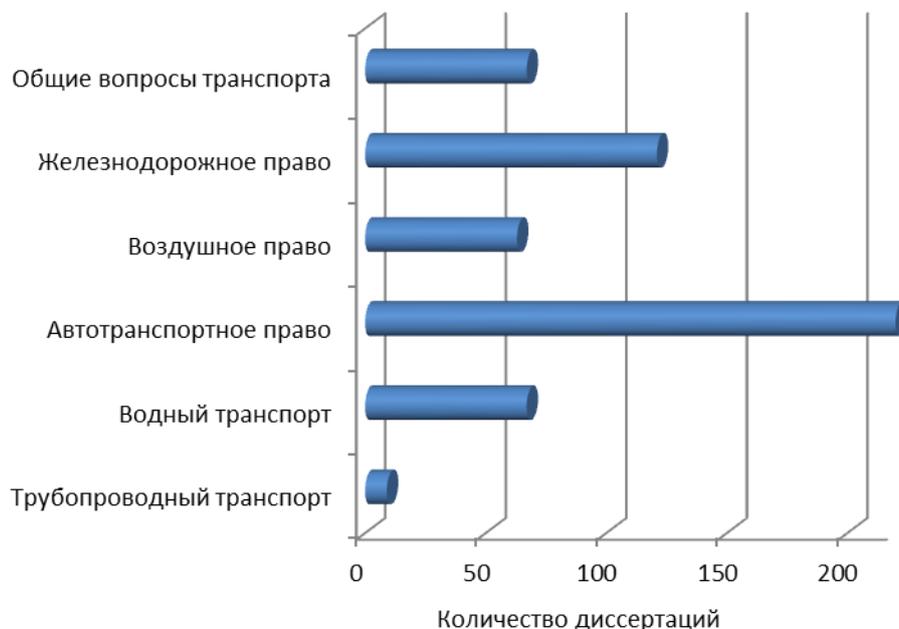
мнению, охрана правопорядка и борьба с преступностью в транспортной сфере — это неотъемлемая часть предметной области транспортно-правовых исследований.

На втором месте (более 30% от общего числа) находятся диссертационные исследования, связанные с рассмотрением проблем гражданско-правового регулирования транспортных отношений. Сюда относятся научные работы, посвященные анализу перевозок различными видами транспорта, других обязательственных отношений на транспорте, а также вопросам страхования на транспорте и гражданско-правовой ответственности участников транспортных отношений.

В почти 20% диссертаций (108 от общего числа) рассматриваются проблемы административно-правового регулирования транспортных отношений. Сюда относятся вопросы административной ответственности субъектов транспортной деятельности, обеспечения транспортной безопасности, безопасности движения и эксплуатации транспорта, а также административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Наименьшее количество диссертаций посвящено научному анализу специфики трудовых отношений на транспорте (всего нам удалось обнаружить шесть таких диссертаций), а также экологических и земельно-правовых отношений в транспортной сфере (девять диссертаций).

Не менее интересными и поучительными являются результаты отраслевой классификации диссертационных исследований, т.е. их анализ с точки зрения распределения по видам транспорта (см. рис.).



### **Отраслевая классификация диссертационных исследований по транспортно-правовой проблематике**

Как наглядно видно из представленной диаграммы, в наибольшей степени научным исследованиям на диссертационном уровне подвергнуты

проблемы автотранспортного права. Отметим при этом, что большая часть данной категории диссертаций посвящена вопросам обеспечения безопасности дорожного движения и административно-распорядительной деятельности органов ГИБДД.

Второй подотраслью транспортного права по числу посвященных ей диссертаций является железнодорожное право (121 диссертация). А меньше всего научных исследований выполнено по проблемам правового регулирования трубопроводного транспорта: нам удалось обнаружить только девять диссертаций по данной проблематике.

Отдельно следует остановиться на докторских диссертациях. Согласно Положению о порядке присуждения ученых степеней, утвержденному постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, диссертация на соискание ученой степени доктора наук является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, либо решена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое, культурное или хозяйственное значение, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие страны.

Всего в разные годы в нашей стране выполнена 41 докторская диссертация по юридическим наукам, в которых рассматриваются проблемы правового регулирования транспортной сферы. Ценность данных исследований для науки транспортного права заключается в том, что в отличие от кандидатских диссертаций, носящих чаще всего научно-прикладной характер, диссертационные исследования докторского уровня являются, как правило, фундаментальными теоретико-правовыми научными произведениями и тем самым способствуют приращению научного знания в области теории транспортного права.

С точки зрения их тематики докторские диссертации, посвященные транспортно-правовым проблемам, характеризуются следующими данными:

1) вопросы гражданско-правового регулирования транспортных отношений — 13 диссертаций (исследования Л. И. Агуассэ-Данхо, М. К. Александрова-Дольника, К. Ф. Егорова, А. Г. Калпина, С. Ю. Морозова, В. А. Мусина, Н. Н. Остроумова, Г. П. Савичева, В. Т. Смирнова, Б. Л. Хаскельберга, А. И. Хаснутдинова, Х. И. Шварца, К. К. Яичкова);

2) вопросы борьбы с преступностью на транспорте — 11 диссертаций (работы О. Д. Кима, А. И. Коробеева, Ф. Х. Кульмашева, Б. А. Куринова, А. К. Мирзоева, Ш. М. Нурадинова, А. П. Онучина, А. П. Снигерева, А. И. Чучаева, В. И. Шукина, В. Е. Эминова);

3) административно-правовые проблемы транспортного права — 7 диссертационных исследований (научные труды В. В. Головки, С. Н. Дмитриева, М. П. Киреева, В. И. Майорова, А. Д. Макарова, Б. В. Россинского, Ю. В.

Степаненко);

4) международно-правовые проблемы транспортной деятельности — 4 работы (диссертационные исследования А. Н. Верещагина, В. Н. Гуцуляка, А. Л. Маковского, Ю. Н. Малеева);

5) теория и история транспортного права — 3 диссертации (работы Е. А. Войтенкова, В. А. Егиазарова, А. С. Квитчука);

6) проблемы управления транспортным комплексом, правовое положение транспортных организаций — 2 научных работы (диссертации В. Г. Баукина и М. С. Орданского).

Взятые в совокупности диссертационные исследования по транспортно-правовой проблематике представляют собой ценнейший теоретико-правовой и эмпирический материал для науки транспортного права. Количественный и качественный анализ указанных диссертаций позволяет сформулировать ряд перспективных направлений научных исследований в сфере транспортного права, которые пока не становились предметом самостоятельного научного анализа.

Большой интерес имеет осуществление классификации диссертаций по транспортно-правовой проблематике с точки зрения научных специальностей<sup>1</sup>, по которым они выполнены (см. табл. 2).

Таблица 2

### Классификация диссертационных исследований по транспортно-правовой проблематике по научным специальностям

№ п/п	Научная специальность	Количество
1	12.00.01 — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве	16
2	12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право	25
3	12.00.03 — Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право	169
4	12.00.05 — Трудовое право и право социального обеспечения	6
5	12.00.06 — Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право	6
6	12.00.08 — Уголовное право и криминология; уго-	109

<sup>1</sup> Научная специальность — это устойчиво сформировавшаяся сфера исследований, включающая определенное количество исследовательских проблем по одной научной дисциплине, включая область ее применения (Шаршунов В. А., Гулько Н. В. Как подготовить и защитить диссертацию: история, опыт, методика и рекомендации. — URL: <http://www.aspirinby.org>).

	ловно-исполнительное право	
7	12.00.09 — Уголовный процесс	94
8	12.00.10 — Международное право; европейское право	49
9	12.00.11 — Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность	2
10	12.00.12 — Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность	4
11	12.00.14 — Административное право; административный процесс	73
12	12.00.15 — Гражданский процесс; арбитражный процесс	2
13	20.02.02 — Военное право; военные проблемы международного права	10

Из приведенных в таблице данных наглядно видно, что большинство диссертаций выполнено в рамках научных специальностей 12.00.03 (гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право) и 12.00.08 (уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право). Вместе с тем немалым числом диссертационных исследований по транспортной проблематике охвачены и иные юридические специальности, предусмотренные Номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Минобрнауки России от 25.02.2009 № 59.

Как неоднократно указывалось в научных публикациях<sup>1</sup>, транспортное право является комплексной отраслью российской правовой системы, т.е. объединяет в своем составе нормы различных отраслей права. Соответственно и научные исследования в сфере функционирования транспортного комплекса страны должны носить комплексный, междисциплинарный характер. Однако осуществлять такого рода диссертационные исследования действующая Номенклатура научных специальностей позволяет не в полной мере. Это обусловлено тем, что исследователь, разрабатывающий диссертацию по определенной научной специальности, связан рамками паспорта соответствующей специальности и не может в полной мере осуществить междисциплинарное исследование избранной темы. Например, осуществляя диссертационное исследование проблем обеспечения транспортной безопасности по научной специальности 12.00.14 (административное право; административный процесс), он будет вынужден осуществ-

<sup>1</sup> Духно Н. А. Понятие и сущность транспортного права // Транспортное право. 2012. № 3; Корякин В. М. К вопросу об институционализации транспортного права в качестве комплексной отрасли отечественной правовой системы // Транспортное право. 2015. № 2.

лять научный анализ только административно-правовых аспектов данной темы и не затрагивать, например, государственно-правовых и уголовно-правовых проблем, имеющих место в данной сфере.

Выходом из данной ситуации могло бы стать, по нашему мнению, дополнение Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, отдельной специальностью «Транспортное право». Профессор Н. А. Духно неоднократно писал о том, что транспортное право должно стать ветвью правовой науки со своей методологией, выражающей учение о методах взаимопроникновения отраслей права и их связи с иными элементами правовой системы во всем множестве имеющихся юридических средств. Как наука транспортное право будет устремлено к исследованиям и раскрытию закономерностей формирования устойчивых транспортных отношений, в горниле которых формируется устойчивость работы транспорта, доступность, безопасность и качество оказываемых услуг. Наука транспортного права раскроет особенности комплексного правового регулирования транспортных отношений, выразит роль и место норм отдельных отраслей права и транспортного законодательства, создаст концепции комплексного использования всех юридических средств правовой системы для эффективной работы транспорта<sup>1</sup>.

В целях практической реализации данной идеи представляется необходимым разработать паспорт научной специальности «Транспортное право», который, на наш взгляд, мог бы иметь следующее содержание.

Формула научной специальности:

а) содержание специальности «Транспортное право» составляют исследования основных понятий правового обеспечения транспортной деятельности, отраслей, подотраслей и институтов, правовые нормы которых регулируют транспортные отношения. В содержание специальности включаются также исследования базовых понятий, фундаментальных категорий и концепций, характеризующих сущностные черты и особенности транспортного права, в том числе изучение опыта зарубежных стран, вопросы истории правового регулирования транспортных отношений;

б) предмет научных исследований, проводимых в рамках данной специальности, составляют нормы транспортного права, основанная на них правоприменительная практика, а также достижения науки транспортного права;

в) метод научных исследований представляет собой систему философских, общенаучных и специально-юридических средств и способов познания, обеспечивающих объективность, историзм и компаративизм изучения транспортного права. В их числе принципы: развития предмета исследования, его логической определенности, исторической конкретности и диалектической связи между логическим и историческим способами по-

<sup>1</sup> Духно Н. А. Понятие и сущность транспортного права // Транспортное право. 2012. № 3. С. 6; Он же. Юриспруденция в системе транспортного образования // Вестник Юридического института МИИТ. 2014. № 1.

знания, системности и всесторонности исследования; общенаучные подходы: системный, генетический, деятельностный; методы анализа и синтеза, теоретического моделирования, культурно-исторического анализа, исторической реконструкции, аналогии, экстраполяции, юридической интерпретации и другие исследовательские средства современной социогуманитаристики.

Области исследования специальности «Транспортное право»:

1. Теория и история транспортного права:

1.1. транспортное право как отрасль права и его место в правовой системе государства;

1.2. история зарождения и становления транспортного права и транспортного законодательства;

1.3. принципы и функции транспортного права;

1.4. предмет и метод транспортного права;

1.5. транспортные правоотношения и их содержание;

1.6. источники транспортного права; кодификация транспортного законодательства.

2. Государственное и муниципальное регулирование в транспортной сфере:

2.1. история становления и развития органов государственного управления транспортным комплексом страны;

2.2. структура и полномочия органов государственной власти, уполномоченных в сфере транспорта;

2.3. правовое обеспечение государственной политики в сфере транспорта;

2.4. полномочия органов местного самоуправления в сфере транспортной деятельности;

2.5. государственно-правовое регулирование создания, реорганизации и ликвидации транспортных организаций;

3. Гражданско-правовые аспекты транспортной деятельности; правовое регулирование перевозочного процесса:

3.1. гражданско-правовое положение транспортных организаций;

3.2. государственная и муниципальная собственность на имущество транспорта;

3.3. право частной собственности на транспортные средства;

3.4. договор перевозки грузов, пассажиров и багажа;

3.5. договор транспортной экспедиции;

3.6. перевозки в прямом смешанном сообщении;

3.7. воинские перевозки;

3.8. иные транспортные договоры;

3.9. возмещение вреда, причиненного транспортом, как источником повышенной опасности;

3.10. страховые отношения на транспорте;

3.11. правовое регулирование инвестиций в транспортный комплекс

страны;

3.12. гражданско-правовая ответственность участников транспортных отношений.

4. Административно-правовые аспекты транспортной деятельности:

4.1. государственный контроль и надзор в сфере транспортной деятельности;

4.2. лицензирование транспортной деятельности;

4.3. административная ответственность участников транспортных отношений;

4.4. охрана правопорядка и обеспечение общественной безопасности на транспорте;

4.5. правовое регулирование деятельности органов внутренних дел на транспорте;

4.6. правовое регулирование обеспечения безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

5. Правовое обеспечение транспортной безопасности:

5.1. обеспечение транспортной безопасности как функция государства;

5.2. структура и полномочия органов и организаций, уполномоченных в сфере обеспечения транспортной безопасности;

5.3. правовые средства обеспечения транспортной безопасности;

5.4. ограничения и запреты, связанные с обеспечением транспортной безопасности;

5.5. борьба с терроризмом на транспорте;

5.6. особенности обеспечения транспортной безопасности на различных видах транспорта;

5.7. международное сотрудничество в сфере обеспечения транспортной безопасности.

6. Правовое регулирование земельных и экологических отношений на транспорте:

6.1. правовой режим земель транспорта;

6.2. правовые проблемы резервирования и изъятия земель для нужд транспорта;

6.3. обеспечение экологической безопасности в сфере транспортной деятельности;

6.4. правовые проблемы территориального планирования в интересах развития транспортного комплекса;

7. Правовое регулирование трудовых и социальных отношений на транспорте:

7.1. особенности режима труда и отдыха работников транспорта;

7.2. правовое регулирование дисциплины труда на различных видах транспорта;

7.3. особенности социального обеспечения работников транспорта.

8. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные отношения в транспортной сфере:

8.1. криминологическая характеристика транспортных преступлений;

8.2. уголовная ответственность за транспортные преступления;

8.2. особенности производства дознания и предварительного следствия по транспортным преступлениям.

9. Правовое обеспечение функционирования различных видов транспорта:

9.1. правовое обеспечение функционирования морского транспорта;

9.2. правовое обеспечение функционирования внутреннего водного транспорта;

9.3. правовое обеспечение функционирования железнодорожного транспорта;

9.4. правовое обеспечение функционирования автомобильного транспорта;

9.5. правовое обеспечение функционирования воздушного транспорта;

9.6. правовое обеспечение функционирования городского электрического транспорта (трамвай, троллейбус, метро);

9.7. правовое обеспечение функционирования трубопроводного транспорта.

10. Международно-правовые аспекты транспортной деятельности:

10.1. правовое регулирование международных перевозок различными видами транспорта;

10.2. правовые аспекты формирования и функционирования международных транспортных коридоров;

10.3. международные договоры и соглашения в системе источников транспортного права;

10.4. правовой режим международного судоходства;

10.5. правовой режим международного воздушного пространства.

10.6. правовое регулирование деятельности международных транспортных организаций.

Что касается нормативного закрепления паспорта научной специальности «Транспортное право», то, как представляется, для этих целей необходимости введения специального шифра и самостоятельного раздела в Номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, не имеется. Предлагаемую идею можно вполне успешно реализовать путем дополнения специальности 12.00.07, изложив ее в следующей редакции: «Энергетическое право; корпоративное право; транспортное право».

Мы убеждены, что рано или поздно данная идея должна найти свое практическое воплощение. К этому ведет логика развития правовой науки в целом и науки транспортного права в частности.

УДК 656.6

© *Ветлинский С. С.***ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ В XXI ВЕКЕ**

*Аннотация:* в статье указаны и проанализированы проблемы, связанные с развитием Северного морского пути. Представлена краткая характеристика развития Северного морского пути в СССР, а также описано его нынешнее состояние. На основании проведенного исследования автор пришел к выводу о том, что развитие Северного морского пути будет более быстрым и эффективным, если будет разработан федеральный закон «О Северном морском пути». Также в своей статье автор пришел к выводу о том, что Россия хочет восстановить свои позиции в Арктике, что не может произойти без изучения и анализа работы Северного морского пути.

*Ключевые слова:* Северный морской путь, Севморпуть, нормативные правовые акты, Арктика, транспорт.

© *Vetlinskii S.***PROBLEMS OF THE NORTH SEA ROUTES IN THE 21<sup>st</sup> CENTURY**

*Annotation:* the article identified and analyzed problems related to the development of the Northern Sea Route. A brief description of the development of the Northern Sea Route in the USSR, and described its current state. Based on this study, the author concluded that the development of the Northern Sea Route will be faster and more efficient if it created a single federal law «On SMEs.» Also, in his article, the author came to the conclusion that Russia wants to regain its position in the Arctic that can not happen without the study and analysis of the Northern Sea Route.

*Keywords:* Northern Sea Route, the Northern Sea Route, regulatory legal acts, Arctic, transportation.

**Арктика как стратегический регион.** Арктика — северная полярная область Земли, в которую включены Северные окраины Евразии, Северной Америки и почти весь Северный Ледовитый океан. Известно, что Арктика поделена на пять секторов ответственности между Россией, США, Норвегией, Канадой и Данией. В Арктике нет четко описанных границ. Ее территория занимает примерно шестую часть Земли, площадь этого региона практически в три раза больше территории Европы и в полтора раза

больше территории России. Считается, что это самый важнейший регион, являющийся зоной интересов не только арктических государств — России, Дании, Канады, США, Швеции, Норвегии, Финляндии, Исландии, но и Европейского Союза и стран Юго-Восточной Азии, таких как Китай, Япония, Южная Корея, Сингапур<sup>1</sup>. Прежде всего, этих стран привлекают перспективы освоения нефтегазового потенциала арктического континентального шельфа, а также возможность сокращения маршрутов трансконтинентальных перевозок.



Арктика чрезвычайно богата полезными ископаемыми, в этом регионе около 13% мировых запасов нефти и около 30% мирового запаса газа. Кроме этого, в Арктической зоне содержатся уникальные запасы и прогнозные ресурсы редких металлов и других полезных ископаемых. В северной части Кольской провинции сосредоточены основные ресурсы медно-никелевых руд, платиновых и редкоземельных металлов, тантала, титана, железа, ниобия, полиметаллов, фосфора, флюорита, хрома, марганца, алмазов и золота. Однако климатические условия в Арктике не располагают к развитию мощной инфраструктуры, именно поэтому Северный морской путь — это единственная возможность транспортировки природных

<sup>1</sup> URL: <http://www.transportrussia.ru/bezopasnost/arktika-region-strategicheskii.html>.

богатств.

Без всякого сомнения, Северный морской путь — это не просто маршрут из пункта А в пункт Б, это исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация в Арктике. В последние годы Северный морской путь переживает «второе рождение». Растет объем перевозок по этой транспортной магистрали. Возрастает значение Северного морского пути как комплексного инфраструктурного объекта. Говоря иными словами, Северный морской путь — это самый северный в мире транспортный коридор протяженностью в 5,5 тыс. км, который предоставляет свободный выход России в Атлантический, Северный Ледовитый океан, обеспечивая связь между 27 субъектами РФ<sup>1</sup>.

На наш взгляд, чтобы проанализировать нынешнее состояние пути, необходимо обратиться к истории. Известно, что Северный морской путь берет свое начало с конца XIX в., впервые был пройден с запада на восток шведской экспедицией Н. А. Норденшельда. После этого проводились многократные экспедиции по освоению морского пути, в том числе и российскими исследователями в начале XX в. А в 1919 г. был создан Комитет Северного морского пути. По предложению Ленина в 1920 г. была организована доставка продовольствия Северным морским путем из Сибири в центральные районы России. Экспедиция положила начало систематическим плаваниям на Западном участке Севморпути. Таким образом, к 1932 г. было создано Главное управление Северного морского пути. Особую роль Северный морской путь сыграл в годы Великой Отечественной войны. По нему осуществлялась проводка боевых кораблей, а также перевозка топлива, каменного угля, продуктов питания и других грузов. За самоотверженный труд в годы войны свыше 100 работников Главсевморпути награждены орденами и медалями СССР.

Можно отметить, что во времена существования Советского Союза активно велись исследования Арктики и Северного морского пути. Были использованы такие средства, как: ледоколы, подводный флот, авиарейсы, военные корабли и др. В 1971 г. была создана Администрация Северного морского пути при Министерстве морского флота. Вообще, считается, что период с 1970—1980 гг. ускорил темп развития Севморпути, в связи с достижениями науки и техники того времени. В это время впервые был построен атомный ледокол «Ленин»<sup>2</sup>. Благодаря большой мощности энергетической установки применение атомного ледокола увеличило срок навигации.

В 1991 г. произошел распад СССР, что привело к системному социально-экономическому кризису, это также отразилось на состоянии Северного морского пути. По данным Министерства транспорта, после 1993 г. транзитные перевозки носили случайный характер — в отдельные годы не бо-

<sup>1</sup> URL: <http://rus.vrw.ru/page/za-15-let-intensivnost-ispolzovaniya-rossiej-severnogo-morskogo-puti-vyrastet-v-20-raz>.

<sup>2</sup> URL: <http://helion-ltd.ru/babich-rus-variant>.

лее одного, трех рейсов. А к концу XX в. Севморпуть был полностью парализован. По мнению ряда аналитиков, до начала 2000-х гг. Россия не проявляла особого внимания к вопросам, касающимся развитию Арктики в целом и Севморпути в частности. Однако стоит заметить, что в последние годы государство ощутимо активизировалось в этом направлении. На наш взгляд, такая активная позиция России связана со стремлением государства вернуть былое влияние в Арктике. Однако нельзя пропустить ряд проблем, которые существуют и по сей день.

Сейчас активно ведется «Борьба за Арктику», кому же она должна принадлежать? В начале XXI в. борьба за обладание сырьевыми ресурсами крайне обострилась. Таким образом, в наше время особое значение приобретает проблема национального суверенитета над просторами Арктики. России приходится доказывать свои права на территории, которые ранее официально принадлежали ей.

Известно, что в 1920-х гг. СССР, Норвегия, Дания, США и Канада условились считать воду и острова в пределах полярного сектора государства частью территории этой страны. Советскому Союзу, таким образом, достался самый большой сектор, образуемый Чукоткой, Северным полюсом и Кольским полуостровом. На всех отечественных картах Советского периода сектор отмечался как часть СССР. В 1982 г. была подписана Конвенция ООН по морскому праву, которая определяла, как должны пройти границы по дну арктического океана. Согласно документу границы экономической зоны, прибрежных государств были установлены на расстоянии 200 морских миль от берегов материка и островов. В пределах этой зоны государствам разрешалось распространять свой суверенитет на морское дно, разведывать и разрабатывать залегающие под ним природные ресурсы. Однако в 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию и таким образом утратила права на «русский сектор»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, Россия, США, Дания и Канада ведут чисто академический спор о принадлежности приполярного района Арктики. Условно говоря, «делят шкуру не убитого медведя», ведь в настоящее время добыча нефти или газа у полюса физически недоступна из-за льдов и суровых климатических условий.

**Проблемные вопросы развития Северного морского пути.** Все мы знаем, что Арктика — это тот регион, который требует особого пристального внимания, ведь именно здесь, как уже было сказано выше, находятся огромные запасы нефти и газа. Этим она привлекает как Россию, так и другие страны мира. Однако сейчас остро стоит вопрос транспортировки и мировых взаимоотношений. Поэтому необходимо рассмотреть проблемы Северного морского пути, которые в первую очередь связаны с вопросами транспорта.

Основная часть перевозок по пути осуществляется в летнее время года,

<sup>1</sup> Широкопад А. Б. Битва за Русскую Арктику. М., 2015. С. 363—370.

это связано с особенностями климатических условий. Навигация по Северному морскому пути возможна всего 3,5 месяца в году, потому что транспортировка в зимнее время несет большие расходы (спецконтейнеры, суда, ледоколы). Для более подробного описания обратимся к данным транспортировки за 2010—2014 гг. До 2014 г. Северный морской путь бурно развивался: в 2010 г. прошло по нему четыре судна, в 2011 г. — 34, в 2012 г. — 46 судов, в 2013 г. — 71 судно, но в 2014 г. — 53 грузовых корабля. Объем грузов в 2014 г. упал более, чем на 76%: с 1 355 897 т в 2013 г. до 274 000 т. Возникает вопрос, почему так резко снизилась статистика перевозок за 2014 г.? На самом деле все просто: лед начинает таять и освобождает акваторию. Именно это и произошло в 2012 г., была зафиксирована наименьшая площадь льда в регионе. Но уже в 2013 г. льда было больше. Соответственно, если льда стало больше, то необходимы дополнительные затраты, поэтому многие эксперты считают, что Северный морской путь — это экономически затратная транспортная магистраль. Однако Президент РФ В. В. Путин, заявляет обратное: «В связи с изменением климатических условий, а количество дней, пригодных для навигации, постоянно увеличивается, Севморпуть становится экономически гораздо более выгодным». Можно предположить, что это связано с глобальным потеплением.

Чтобы рассмотреть проблемные вопросы развития более подробно, для начала хотелось бы проанализировать плюсы и минусы Северного морского пути. Говоря о положительных сторонах пути, во-первых, стоит выделить, что этот путь самый короткий, например, из Голландии (порт Роттердам) в Японию (порт Йокогаму), через Суэцкий канал составляет 48 дней, а через арктические моря — 35 дней, а это значительно сокращает сроки доставки и транспортные издержки, экономит топливо. Во-вторых, это отсутствие платы за проход судов, а также отсутствие очередей, что также характерно для Суэцкого канала, однако плата за портовые, лоцманские услуги, услуги ледоколов взимается. В-третьих, это безопасность транспортировки грузов через Северный морской путь, а именно отсутствие риска противоправных действий у берегов Африки со стороны сомалийских и других пиратов и необходимости охраны морских судов. В-четвертых, полное отсутствие ограничений на тоннаж и размер судов, например, через Суэцкий канал не могут пройти суда с осадкой более 20,1 м<sup>1</sup>. Все это придает огромную значимость Северному морскому пути. Но несмотря на все преимущества, как было сказано выше, есть проблемы, связанные с его развитием, которые до сих пор не решены. Чтобы их выделить, необходимо также рассмотреть условия, которые «тормозят» развитие: это в первую очередь климатические условия, появившиеся санкции, а также невыгодное с точки зрения экономических затрат добыча нефти из зон Арктики.

<sup>1</sup> URL: [http://megabook.ru/article/Северный%20морской%20путь%20\(СМП\)](http://megabook.ru/article/Северный%20морской%20путь%20(СМП)).

Климатические условия, как уже было сказано выше, не зависят от человеческого фактора, но имеют огромное значение в транспортной системе. Говоря о санкциях, стоит отметить тенденции, связанные с избеганием заключения договоров зарубежных компаний с российскими фирмами, так например, Exxon Mobil прекратил сотрудничать с такими компаниями, как «Газпром», «Газпромнефть», «Лукойл» и «Роснефть»<sup>1</sup>. Это сильно повлияло на экономическую составляющую развития судоходства в России. Также стоит поднять вопросы экспорта и добычи нефти. Начиная с середины 2014 г. котировки на нефть резко упали, это повлияло на то, что добыча нефти в Арктике стало невыгодной, так как на разведку и разработку нефти в Арктике нужны дополнительные затраты, дешевле и проще добывать ближневосточную нефть.

Проведя небольшой анализ, были выявлены наиболее существенные, по нашему мнению, проблемы, связанные с развитием Северного морского пути:

1. Восстановление ключевых портов расположенных на Северном морском пути.
2. Создание новых морских терминалов.
3. Модернизация ледокольного флота.
4. Перспективы создания и производства ледокола нового поколения.
5. Потребность России в судах ледокольного класса.
6. Потребность в услугах ледокольного флота по мере развития арктических ресурсов.
7. Оплата услуг ледокольного флота для нужд частных компаний.
8. Развитие связи и навигации на Северном морском пути.
9. Развитие системы поиска и спасания в арктическом регионе.
10. Развитие системы охраны окружающей среды арктического региона.
11. Сохранение высококвалифицированного персонала, работающего на Северном морском пути, и обеспечение подготовки соответствующих кадров.

Большинство этих вопросов может быть урегулировано путем разработки федерального закона «О Северном морском пути».

**Проблемы, связанные с нормативной правовой базой развития Северного морского пути.** Как было сказано выше, одним из факторов, тормозящих развития Северного морского пути, является непроработанность нормативно-правовой базы. Вот почему в качестве важнейших задач реализации государственной стратегии нашей страны по развитию Арктики была провозглашена, с одной стороны, необходимость надлежащего «международно-правового оформления внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане, недопущение

---

<sup>1</sup> URL: <http://chinalogist.ru/book/articles/analitika/severnoy-morskoy-put-vremennaya-zamorozka>

ние пространственных потерь и худших по сравнению с другими прибрежными арктическими государствами правовых условий деятельности Российской Федерации в Арктике», а с другой — совершенствование национальной «нормативно-правовой базы в сфере формирования основ государственного управления Арктической зоной Российской Федерации, законодательного закрепления ее статуса... государственного регулирования судоходства по трассам Северного морского пути»<sup>1</sup>. На наш взгляд, важнейшим решением по реабилитации развития со стороны государства стало как раз принятие Федерального закона от 28.07.2012 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», по которому можно проследить основные принципы российского направления Северного морского пути и определения его границ. Были внесены изменения в Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», а точнее внесены поправки в ст. 14, которая определила Северный морской путь как «исторически сложившуюся национальную транспортную коммуникацию Российской Федерации», по которой плавание в акватории осуществляется с принципами международного права и международными договорами РФ.

Согласно п. 1 ст. 5.1 КТМ РФ под акваторией Севморпути понимается «водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар». Изначально, еще до принятия указанного Закона, стоял вопрос о разработке специального федерального закона «О Северном морском пути», в котором были бы четко определены все технические вопросы использования пути, но руководство России сделало приоритет в пользу того, чтобы распределить нормы о Севморпути между различным нормативным актам, задокументированы исключительно базовые положения касающиеся пути. На наш взгляд, это было ошибкой, так как такая сложная система, как Северный морской путь, не может функционировать без конкретно направленных нормативно правовых актов.

Буквально пару слов хотелось бы также сказать о концепции проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Основной идеей разработки законопроекта является создание организацион-

---

<sup>1</sup> URL: <http://government.ru/news/432>.

но-правовых условий для реализации основных целей и направлений государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации. Целью законопроекта является закрепление на уровне федерального закона статуса Арктической зоны Российской Федерации, ее границ и состава, а также правовых механизмов реализации основных целей и направлений государственной политики в Арктической зоне России. Предполагается законодательное закрепление основных принципов устойчивого социально-экономического развития территорий, входящих в состав Арктической зоны, природопользования, а также обеспечения национальных интересов России в Арктике при участии Российской Федерации в международных отношениях. Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией основных целей и направлений государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации. Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта: действие разрабатываемого закона должно распространяться на органы государственной власти и органы местного самоуправления; граждан, проживающих и работающих в Арктической зоне Российской Федерации, и их объединения; юридических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации. Таким образом, можно отметить положительную тенденцию, связанную с нормативно правовой базой. Ведь без исследования Арктики не может быть исследован Северный морской путь.

\*\*\*

В целом российский север — это мощный резерв развития России в XXI в. Для устойчивого развития экономики российской Арктики необходимо опережающее развитие арктической транспортной системы. Эта система должна обеспечить надежные транспортные связи, нормальные условия жизнедеятельности на северных территориях, ускоренное освоение месторождений полезных ископаемых, экспорт нефти и газа. Важнейшее значение из всех видов транспорта имеет арктическая морская транспортная система, обеспечивающая перевозки по Северному морскому пути.

Северный морской путь и Арктика, как стратегический регион взаимосвязаны. Поэтому, необходимо изучение в первую очередь территорий Арктики, что невозможно без развития Северного морского пути. Для того чтобы путь стал более эффективным способом транспортировки, необходимо упорядочить все знания об этой транспортной магистрали и создать единый нормативный правовой акт. Безусловно, проблемы границ Арктической зоны нельзя оставлять в стороне. Думается, что это борьба за территории и ресурсы просто бессмысленна, ведь объединившись, страны могли бы добиться больших результатов.

Проведя сравнительный анализ развития Северного морского пути в СССР и его развитие в наше время, можно сделать вывод, что, безусловно

значение пути в СССР было огромным, и если бы Советский Союз не распался, Севморпуть занимал лидирующее место в системе транспортных отношений. Но не все потеряно, и сейчас в XXI в. транспортная магистраль возрождается. Эти данные можно подтвердить тем фактом, что в России запускаются и развиваются новые законопроекты, связанные как с развитием пути, так и с изучением вопросов Арктической зоны. Во исполнение поручения Президента РФ от 05.12.2014 и поручения Председателя Правительства РФ от 08.12.2014 Минтранс России ведется работа по подготовке комплексного проекта развития Северного морского пути. Проект направлен на:

— создание экономической модели развития и функционирования пути, позволяющей минимизировать затраты федерального бюджета, связанные с обеспечением безопасности мореплавания и защиты окружающей среды в акватории Северного морского пути;

— вопросы организации ледокольного обеспечения судоходства в акватории пути, включая необходимость строительства новых ледокольных судов;

— обеспечение несения аварийно-спасательной готовности в акватории пути;

— осуществление навигационно-географического и гидрометеорологического обеспечения судоходства в акватории пути;

— развитие морских портов, расположенных на побережье акватории пути.

Хорошая транспортная система является необходимым условием для взаимодействия как внутри страны, так и за ее пределами, поэтому стоит уделять особое внимание ее развитию.

УДК 656.135.073

© *Мушкет Д. Д., Русанов И. П.*

**ВОЗМОЖНОСТИ СОЗДАНИЯ ЛОГИСТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ  
НА БАЗЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ  
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНА**

*Аннотация:* в статье дан анализ транспортной системы Дальневосточного экономического района и рассмотрены возможности создания логистических центров.

*Ключевые слова:* торговля, логистика, товарные потоки, логистические центры, Дальневосточный экономический район, логистическая сеть, отрасли хозяйства, железнодорожный транспорт, морские перевозки, воздушный транспорт, автомобильный транспорт, грузовые потоки, морские порты, водный транспорт.

© *Musket D., Rusanov I.*

**THE POSSIBILITY OF CREATING LOGISTICS CENTERS BASED ON  
TRANSPORT SYSTEM OF THE FAR EASTERN ECONOMIC REGION**

*Abstract:* the analysis is given in the article about Far-Eastern economic region transport system and the possibilities of logistics centers creation are considered.

*Keywords:* trade commerce logistics commodity flows, logistics centers, Far-Eastern economic region, logistics network, industries, train transport, maritime transport, air transport, car transport, the flow of goods, ports, water transport.

Торговля — одна из самых важных составляющих экономики страны. Торговля, как процесс обмена товарно-материальными ценностями, известна начиная с каменного века. Как в то время, так и сейчас, сутью торговли является предложение к обмену либо к продаже товарно-материальных, а также нематериальных ценностей с целью извлечения выгоды из этого обмена.

Понятие торговли в наше время неразрывно связано с понятием логистики.

Логистика — наука, предмет которой заключается в организации рационального процесса продвижения товаров и услуг от поставщиков сырья к потребителям, функционирования сферы обращения продукции, товаров, услуг, управления товарными запасами и провиантом, создания инфраструктуры товародвижения.

Важной задачей для достижения оптимальной организации товарных потоков является создание логистических центров (специализированное предприятие, основными функциями которого являются обработка и хранение грузов, таможенное оформление, информационные услуги), а также объединение их в развитые логистические сети.

Проблема создания развитой логистической сети является актуальной в нашей стране ввиду особенностей ее территории и экономического районирования<sup>1</sup>.

Большую роль в создании логистических центров играет транспортная система экономического района, поэтому рассмотрим возможности создания логистических центров на базе транспортной системы Дальневосточного экономического района, имеющей свои особенности.

По размещению производительных сил Дальневосточный экономический район совпадает с Дальневосточным федеральным округом.

Экономический район состоит из девяти субъектов РФ: Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Приморский край, Камчатский край, области Амурская, Магаданская и Сахалинская, Чукотский Автономный округ и Еврейская Автономная область.

Дальневосточный экономический район — самый крупный по территории: 6215,9 тыс. кв. км — это 36% площади всей страны. Однако показатели численности населения не так велики: район занимает 10 место по численности населения (6,2 млн чел.), превышая показатели республики Крым (1,9 млн чел.) и Северного экономического района (4,6 млн чел.). Для сравнения: численность населения самого густозаселенного Центрального экономического района больше, чем в пять раз превышает численность населения Дальневосточного экономического района.

Административный центр района — г. Хабаровск (607 тыс. чел.).

Отраслевая структура валового регионального продукта включает в себя:

- сельское и лесное хозяйство, рыболовство — 6,5%;
- добыча полезных ископаемых — 24,7%;
- обрабатывающая промышленность — 5,6%;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды — 4,2%;
- строительство — 12,2%;
- торговля — 10,2%;
- гостиницы и рестораны — 0,8%;
- транспорт и связь — 13,4%;
- образование и здравоохранение — 7,7%;
- финансы и услуги — 7,3%;
- государственное управление и военная безопасность — 7,4%.

Таким образом, можно сказать, что район специализируется на добыче

<sup>1</sup> Экономическое районирование — выделение территорий, отличающихся своей специализацией хозяйства в территориальном разделении труда.

полезных ископаемых (в том числе топливно-энергетических), транспорте и связи, строительстве. Важную роль в экономике района играет рыбная промышленность, судостроение и лесное хозяйство.

На территории района есть месторождения алмазов, золота, олова, ртути и вольфрама, месторождения топливных ресурсов (угля и газа — Южно-Якутский бассейн, Усть-Вилуйское, Оха и др.), рудного сырья и строительных материалов.

На территории района густая речная сеть, полностью принадлежащая к бассейну Тихого океана, точнее к его окраинным морям — Берингову, Охотскому и Японскому. Крупнейшая река — Амур.

Ведущей отраслью промышленности Дальнего Востока является пищевая, главным образом рыбная промышленность. По улову рыбы район занимает первое место среди всех экономических районов России. Основной промысел рыбы и морского зверя ведется в Охотском, Беринговом и Японском морях.

Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность также является отраслью специализации Дальневосточного экономического района. Она получила развитие преимущественно в южной части района: в Хабаровском крае и Сахалинской области, а также в Приморском крае и Амурской области.

Наибольшее количество деловой древесины вывозится с территории Амурской и Камчатской областей и Хабаровского края. Во всех остальных частях района ввоз деловой древесины превышает ее вывоз.

Из отраслей деревообрабатывающей промышленности наибольшее развитие получило лесопиление.

Транспорт играет исключительную роль в развитии Дальнего Востока ввиду его географического положения и особого уклада территориальной организации производства, которая почти во всех отраслях тесно связана с транспортом. Регион имеет слабо развитую транспортную сеть, протяженную границу с Китайской Народной Республикой и Монголией, незамерзающие морские порты на востоке, крупные транспортные артерии — Транссибирскую и Амурскую магистрали. Все это создает благоприятные условия для развития экономического сотрудничества с зарубежными странами.

Основную роль в районе играет *железнодорожный транспорт*, с его помощью перевозится 80% грузов. Железнодорожный транспорт района прежде всего представлен Транссибирской магистралью — самая протяженная (9298,2 км) в мире железная дорога через Евразию, соединяющая Москву (южный ход) и Санкт-Петербург (северный ход) с крупнейшими восточносибирскими и дальневосточными промышленными городами России, естественное продолжение общеевропейского транспортного коридора № 2<sup>1</sup>; а также Байкало-Амурской магистралью (длина основного

---

<sup>1</sup> Берлин — Варшава — Минск — Москва — Нижний Новгород.

пути Тайшет — Советская Гавань составляет 4287 км. БАМ проходит севернее трассы Транссибирской магистрали, ответвляясь от нее в Тайшете).

Железнодорожная сеть сконцентрирована главным образом в южной зоне Дальнего Востока — в Приморском, Хабаровском краях, Еврейской автономном округе, Амурской и Сахалинской областях. Среди административных образований Дальнего Востока наибольшей плотностью железных дорог отличаются Сахалинская область и Приморский край, где на каждые 10 тыс. кв. км территории приходится соответственно 168 и 96 км путей.

Железные дороги Дальнего Востока в совокупности могут обеспечить перевозку грузов до 100 млн т в год, из которых более 50% составляют экспортно-импортные перевозки.

Несмотря на техническую отсталость железных дорог и подвижного состава, железнодорожный транспорт в южной зоне Дальнего Востока традиционно играет важную роль в грузо- и пассажиро-перевозках.

По железным дорогам осуществляется основной товарообмен с другими регионами России. Этим видом транспорта на Сахалине перевозится 30% всех грузов. В Приморском крае и Амурской области доля железнодорожных перевозок составляет 40—50% от общих объемов грузов, в Хабаровском крае — более 70%. Основной поток внутренних и экспортных грузов формируется за счет трех отраслей — топливной (уголь, нефтепродукты), черной металлургии и лесной промышленности.

Большое значение для Дальнего Востока, и прежде всего для внутренних перевозок, имеет *морской транспорт*<sup>1</sup>. На его долю приходится 15% внутренних перевозок и 5—6% внешних. Велика роль Северного морского пути. В Японском и Беринговом морях морской транспорт работает практически круглогодично. Дальневосточный морской бассейн имеет важное народнохозяйственное значение для развития экономических связей приморских районов Дальнего Востока. К Дальневосточному бассейну относятся Берингово, Охотское, Японское моря, а также восточная часть Северного морского пути (море Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское моря).

Основные грузовые потоки формируются в портах Приморья и идут на Камчатку, Сахалин и в Магаданскую область. Лесные грузы направляются из портов Владивосток, Находка, Ванино в северные районы. Нефтяные грузы из Владивостока идут в Нагаево, порты Сахалина, Камчатки и Чукотки. Сахалинский уголь отправляют в различные порты Дальнего Востока.

Внешнеторговые морские перевозки включают лес, каменный уголь, нефтяные грузы, руды. Более 80% заграничных перевозок приходится на Японию. Во внешнеторговых перевозках импорт уступает экспорту.

---

<sup>1</sup> Русанов И. П. Развитие Сибири и Дальнего Востока. Приоритеты транспортной стратегии России // Морской сборник. 2013. № 2.

Дальневосточный бассейн занимает второе место в России по перевозкам пассажиров, уступая Азово-Черноморскому бассейну. Выделяются регулярные грузопассажирские маршруты на Чукотку, Сахалин и Курильские острова, а также местные пассажирские линии: Владивосток — Петропавловск-Камчатский, Владивосток — Корсаков, Владивосток — Холмск, Владивосток — Анадырь — порт Провидения. Особое место занимают международные пассажирские линии: Находка — Япония, Находка — Гонконг.

Важнейшие порты Дальневосточного бассейна: Владивосток, Находка, Ванино, Магадан, Холмск, Петропавловск-Камчатский, Советская Гавань, Холмск, Певек, Тикси. Они располагают современной техникой обработки судов, мощным ледокольным флотом.

Владивосток находится в бухте Золотой Рог и служит базой снабжения портовых пунктов Тихоокеанского побережья и восточного сектора Арктики.

Внутренний *водный транспорт* в регионе используется главным образом в бассейнах рек Амур и Лена. Большая глубина Нижнего Амура обеспечивает применение судов смешанного «река-море» плавания для осуществления внешнеторговых перевозок грузов со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), общий объем которых в последние годы превышал 1 млн т.

С открытием границ для торговли с Китаем Амур стал международной транспортной артерией. С российской стороны статус открытых портов приобрели Благовещенск, Нижнеленинское, Поярково, Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре. В будущем по Амуру и его правому притоку Сунгари планируется осуществлять транзитные перевозки грузов из Японии и Южной Кореи в северные провинции Китая.

Количество *автомобильных дорог* с твердым покрытием на Дальнем Востоке значительно меньше, чем в европейской части страны. Дальний Восток пока оторван от единой дорожной сети страны, поскольку еще не закончено строительство дорог федерального значения на трассе Чита — Хабаровск — Находка. Автомагистрали проходят по следующим направлениям: Невер — Алдан — Якутск; Якутск — Магадан; Хабаровск — Владивосток; Хабаровск — Биробиджан; Колымский тракт и др.

Обширные пространства дальневосточных территорий и недостаточное развитие наземных путей сообщения предопределяют повышенную значимость здесь *авиационного транспорта*. Особенно это касается пассажирских перевозок, где авиация играет ведущую роль, как на внутрирегиональных, так и на межрегиональных линиях. В целом на Дальнем Востоке доля воздушного транспорта в пассажирских перевозках составляет около 38%. Однако в регионе есть немало районов и населенных пунктов, для которых самолет — единственное средство связи с «большой землей». Всего на Дальнем Востоке насчитывается более 200 аэропортов и аэродромов гражданского назначения, из них 105 находятся на юге региона. В

массе своей это аэродромы с грунтовыми взлетно-посадочными полосами, которые весной и осенью выходят из строя, и лишь 30 имеют специальное бетонное покрытие, предназначенное для приема тяжелых пассажирских и транспортных самолетов. Самолетами Дальневосточного регионального управления воздушного транспорта перевозится ежегодно около 2 млн пассажиров и около 30 тыс. т грузов.

Основной поток грузов и пассажиров приходится на Хабаровск, расположенный на пересечении воздушных путей и обладающий самым высоким потенциалом на Дальнем Востоке. Из Хабаровска выполняются регулярные авиарейсы более чем в 40 городов России и СНГ. Основными проблемами воздушного транспорта региона являются эксплуатация морально и физически устаревшего самолетно-вертолетного парка (степень износа около 80%), несоответствие аэропортовых сооружений современным требованиям.

*Анализ хозяйственной деятельности в Дальневосточном экономическом районе показывает, что назрела необходимость создания логистических центров на его территории.*

Транспортная логистика в России все еще очень слабо развита, что плохо сказывается на стоимости импортных товаров. Ввозимые в Россию контейнерами на морских судах, они доставляются далее по земле не просто не оптимальными, но даже нерациональными маршрутами. Это связано с недостаточным обеспечением специализированными транспортными средствами и оборудованием, противоречиями между ведомственными и межведомственными документами, отсутствием современных логистических платформ и единого информационного пространства, бюрократическими барьерами, отсутствием подготовленных специалистов.

Одна из важнейших задач создания логистических центров на транспорте — разработка и организация оптимальных схем грузовых перевозок всеми видами транспорта по территории РФ и других государств на основе организации единого технологического и информационного процесса, объединяющего деятельность всех видов транспорта по обеспечению перевозок грузов и оказанию сопутствующих услуг<sup>1</sup>.

Дальний Восток располагает всеми предпосылками для активного развития логистического рынка — в первую очередь к этому обязывает географическое положение региона

Так как интеграция России в экономику стран АТР обозначена сегодня среди приоритетов и именно на Дальний Восток возложена ведущая роль в этом процессе, то и развитие логистики эксперты предлагают четко увязывать с перспективами рынков.

Интермодальные перевозки<sup>2</sup> — это общемировой тренд, который будет

<sup>1</sup> Русанов И. П. О комплексном развитии транспортно-логистических систем в регионах России, прилегающих к Арктике // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2014. № 3.

<sup>2</sup> Это использование двух и более видов различных транспортных средств во время пе-

оказывать влияние и на транспортную систему Дальнего Востока, требуя от нее более совершенной логистики.

Рассмотрим, какие существуют возможности для создания логистических центров на базе транспортной системы Дальневосточного экономического района.

Как было сказано ранее, в Дальневосточном экономическом районе есть необходимость в создании логистических центров. Однако для создания слаженной логистической системы необходимо развивать и обновлять существующую транспортную систему района.

Конечно, на территории поддерживается связь между крупными городами и даже некоторыми зарубежными государствами, но в то же время остаются территории, совершенно отрезанные от «остального мира», недоступные не только для грузопоставок, но и для жителей региона.

Помимо транспортных, в регионе существует ряд других проблем, которые влияют на экспортно-импортные и транзитные перевозки. Простой груза на границе, разная ширина колеи, недостаточный сервис, порча груза — это примеры барьеров, которые тормозят развитие.

Вместе с тем в регионе наблюдаются и положительные изменения: строительство дорог, мостов, новых, современных аэропортов, развитие портов. Если еще совсем недавно грузы из Юго-Восточной Азии в Сибирь и на Дальний Восток шли через Центральную Россию, то сегодня товароправители решают изменить пути доставки, максимально задействовав при этом российскую территорию Дальнего Востока. Большое количество товаров от наших ближайших соседей приходят в регион из Москвы и Санкт-Петербурга. И получается, что произвели их в АТР, провезли через полмира и снова привезли на Дальний Восток.

Сегодня логика доставки товара несколько меняется. Приморский край в лице государства и бизнеса согласился с концепцией развития региональных транспортных коридоров. Сейчас ряд федеральных министерств и институтов развития занимается этими вопросами вплотную.

Реальные шаги к изменению логики поставок делаются не только на властном уровне, но и в реальном секторе экономики. Различные компании, например, уже распределяют свой грузопоток сразу на весь регион Дальнего Востока и Сибири, используя расширяющуюся транспортно-логистическую сеть с распределительными складскими центрами. Таким образом они исключают из затрат на логистику транзит по стране. С развитием транспортной системы и строительством новых логистических центров этому примеру могут последовать многие компании и товаропроизводители.

Территорию российского Дальнего Востока и Приморья, в частности, планируется все больше задействовать для перемещения грузов, однако

---

ревозки негабаритных грузов в одной и той же грузовой единице (например, в контейнере) или автотранспортном средстве без перегрузки негабаритных грузов при смене транспортного средства.

многие задаются вопросом: сможет ли выдержать такую нагрузку транспортная система региона?

Сегодня четверть автомагистралей федерального значения работает в режиме перегрузок. Доля автодорог, не соответствующих нормативным требованиям, составляет около 60%. По данным РЖД, протяженность узких мест сейчас достигает 14% от железнодорожных путей. Большая часть заторов будет происходить в зонах основных морских портов, пропускная способность которых ограничена и перевалочной мощностью терминалов, и загруженностью подъездных путей.

В сфере транспортной инфраструктуры планируется обеспечить комплексное развитие крупных транспортных узлов, расположенных в международных транспортных коридорах. Кроме того, планируется увеличение перевалочной мощности российских морских портов (в том числе Восточный, Ванинско-Совгаванский транспортный узел), а также создание новых перегрузочных терминалов на Дальнем Востоке, развитие Северного морского пути. Правительство намерено выделить значительные средства и на реконструкцию Транссиба и БАМа — они сегодня перегружены, — но это не решит всех проблем.

Транспортная деятельность, связанная с обслуживанием растущей экономики мира и Дальневосточного региона, во многом зависит от развития не только трансконтинентальных, но и региональных международных маршрутов. Приморский край и Дальний Восток имеют свои очевидные региональные возможности: они востребованы международным окружением, и было бы неправильно ими не воспользоваться.

Поток импортных товаров, идущих в Сибирь и на Дальний Восток, по мнению экспертов будет только увеличиваться. Поэтому нужно сделать все возможное для того, чтобы эти товары распределялись в торговые сети со складов, расположенных в регионе.

Если говорить о перспективах в более глобальном масштабе, то, по мнению экспертов, не обойтись без поддержки государства.

Развитие логистического бизнеса напрямую зависит от инфраструктуры. «Когда у нас будет не два порта, а четыре, например, или не одна железная дорога, а две, или широкая бетонированная автомагистраль до Москвы с перегрузочными складами, отелями, автозаправками, тогда и развитие бизнеса пойдет совсем другими темпами. Бизнес вкладывает в развитие столько, сколько может, но все это стоит очень больших денег, и частные предприниматели увеличивать свои инвестиции, особенно на тех условиях, которые сегодня существуют, вряд ли смогут. Государство должно либо само создать эту инфраструктуру, либо поддержать те компании, которые готовы это сделать. Например, предусмотреть налоговые льготы для тех, кто вкладывает собственные средства в развитие инфраструктуры» (Марат Галлямов — генеральный директор компании «ТИС-Лоджистик»).

Стоит, по мнению участников рынка, привлекать в логистический биз-

нес иностранных инвесторов. И крупные предприниматели уже смотрят в сторону Дальнего Востока. Необходимы сегодня рынку и новые технологии, которые позволят увеличить контейнеризацию грузов и в результате уменьшить срок перевозки и ее стоимость<sup>1</sup>.

В заключении следует отметить, что Дальневосточный экономический район имеет достаточное количество возможностей для создания логистических центров, а далее и логистической сети, однако для этого стоит решить ряд немаловажных проблем, связанных с особенностями транспортной системы региона, его инфраструктуры.

---

<sup>1</sup> *Русанов И. П., Кригер Е. И.* О ходе реализации транспортной стратегии России в Арктической зоне РФ и возникающих проблемах // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2015. Вып. 3.

# ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ В РОССИИ

УДК 336

© Целовальникова И. Ю., Чепигина М. В.

## ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ФОРМИРОВАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОГО «ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА»

*Аннотация:* в данной статье определяется сущность налогообложения инвестиций, представлен краткий обзор налоговых расходов, которые несут инвесторы при осуществлении инвестиционной деятельности на территории РФ. Сделан вывод о влиянии налоговых факторов на рост и развитие инвестиционных процессов.

*Ключевые слова:* налоги, налогообложение, налоговая ставка, инвестиции, инвестиционная деятельность.

© Celovalnikova I., Chepegina M.

## TAXATION AT REALIZATION OF INVESTMENT ACTIVITY

*Abstract:* this article determined essence of taxation of investments, presents a brief overview of the tax costs incurred by investors during implementation of investment activity on the territory of the Russian Federation. The conclusion about the influence of tax factors on the growth and development of the investment processes.

*Keywords:* taxes, taxation, taxation rate, investment, investment activity.

Налогообложение — это очень важный аспект инвестиционной деятельности. Некоторые инвесторы недооценивают данный аспект. В то же время фискальные органы никогда не забывают про инвесторов и выполнение своих обязанностей. Налоги уменьшают доходы от инвестиций. Этот фактор может сделать их далеко не такими привлекательными, как казалось вначале реализации инвестиционного проекта. Приведем краткий обзор налоговых расходов на самые распространенные объекты инвестиционной деятельности в нашей стране.

Налоги с инвестирования в банковский депозит выплачиваются в следующих случаях:

1. Если ставка по рублевому депозиту превосходит ставку рефинансирования. Согласно ст. 214.2 НК РФ, если ставка по вкладу превышает став-

ку рефинансирования ЦБ РФ плюс 5 процентных пунктов, то клиенту придется заплатить налог с разницы. На сегодняшний день ставка рефинансирования составляет — 8,25%<sup>1</sup>. Это означает, что налогом облагается все, что по депозитам превысит порог в 13,25% годовых.

2. Если ставка по валютному депозиту превышает 9%. Ставка налога составляет 35% для резидентов РФ и 30% для нерезидентов.

Налог по вкладам физических лиц рассчитывается из процентных доходов, которые вкладчик получил сверх определенных законом норм. Для расчета налога важна только номинальная ставка по вкладу, которая указана в договоре.

Согласно ст. 217 п. 27 НК РФ вне зависимости от того, как изменилась ставка рефинансирования во время действия вклада, для вкладов сроком до трех лет важна только ставка рефинансирования, которая была на момент заключения или пролонгации договора (ст. 217 НК РФ). Налогообложение производится в момент выплаты процентов по вкладу. Инвестор получает прибыль в виде процентов за вычетом налога.

Налоговым агентом, который исчисляет, удерживает и выплачивает в бюджет налоги по депозитам, является банк.

Пайщик обязан заплатить налог с доходов от инвестирования в паевые инвестиционные фонды (ПИФ). Если пайщик — физическое лицо, то налоговая ставка составит 13% для резидентов РФ и 30% для нерезидентов. Если пайщик — юридическое лицо, то ставка налога составит 24%.

Налоги с инвестирования в ПИФ снимаются в момент продажи паев. Налогооблагаемой базой является разница между ценой продажи и ценой покупки пая, если данная разница является положительной. В этом состоит преимущество инвестирования в ПИФ. В случае обмена паев налог будет сниматься с разницы между ценой пая на момент обмена и ценой пая на момент покупки.

Налоговым агентом при рассматриваемом виде инвестирования является управляющая компания.

Доходы, полученные от инвестирования в ценные бумаги, облагаются налогом как при торговле, осуществляемой через посредника, так и при самостоятельной торговле на фондовом рынке. Основные моменты следующие.

Ставка налога на доходы от инвестиционной деятельности в ценные бумаги равна 13% для резидентов РФ и 30% для нерезидентов.

Налоги исчисляются и удерживаются по окончании каждого календарного года. Налогооблагаемой базой является разница между фактической ценой продажи и ценой покупки ценных бумаг.

Налоговым агентом при рассматриваемом виде инвестирования являются брокеры и доверительные управляющие.

---

<sup>1</sup> Указание ЦБ РФ от 13.09.2012 № 2873-у «О размере ставки рефинансирования Банка России».

Прибыль от дивидендов по акциям облагается налогом по следующим правилам:

— по акциям компаний Российской Федерации — для российских компаний и физических лиц (резидентами РФ) — 9%;

— по акциям компаний Российской Федерации — для иностранных компаний, по акциям иностранных компаний — для российских компаний — 15%;

— доходы по дивидендам нерезидентов РФ — 30%.

Инвестиции в недвижимость — это очень популярный вид инвестиций. Ставка составляет всего 13%. К тому же, если объект находится в собственности более трех лет, а с 2016 г. — более пяти лет, налог платить вообще не нужно. Однако есть и неприятные нюансы! Налог на недвижимость рассчитывается от суммы продажи, указанной в договоре, за вычетом 1 млн руб.

На практике это означает, что если вы приобрели недвижимость за 1,5 млн руб. вы должны продать ее дороже, чем за 1,565 млн руб., чтобы просто вернуть ваши деньги.

Если сдавать недвижимость в аренду, тоже нужно будет заплатить подоходный налог. Ставка налога для нерезидентов РФ составит 30%.

Таким образом, налогообложение является одним из наиболее значимых инструментов, использование которого способствует созданию инвестиционного климата. Однако влияние налогов на привлечение инвестиций в национальную экономику необходимо рассматривать в комплексе с другими факторами, влияющими на инвестиционный процесс (наличие эффективных бизнес-проектов, внешняя конкурентоспособность, уровень конкуренции на внутреннем рынке, институциональная структура экономики, транзакционные издержки и т.д.).

Для создания благоприятного инвестиционного климата необходимо выработать конкретные меры налогового воздействия. И прежде всего следует отказаться от идеи повышения налоговой нагрузки. Дополнительное налоговое бремя «ляжет на плечи» добросовестных налогоплательщиков, которые в полном объеме исполняют все свои налоговые обязательства.

В результате это может привести к ухудшению конкурентоспособности, рыночной позиции и инвестиционной активности налогоплательщиков. Следовательно, надлежит более эффективно осуществлять налоговое администрирование, что позволит увеличить налоговые доходы бюджета за счет пресечения использования различных методов незаконной налоговой оптимизации и агрессивного налогового планирования<sup>1</sup>.

При этом, очевидно, что без применения налоговых стимулов «оживить» экономику невозможно. Используя систему налоговых преференций

<sup>1</sup> См.: Панфилов В. С., Ордынская Е. В. Традиционные и нетрадиционные аспекты налогового стимулирования инвестиционной активности. — URL: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=books/sa2015/04>.

и льгот, можно стимулировать определенные формы инвестиционной деятельности. Более того, в современной ситуации достижение темпов экономического роста, обеспечивающих международную конкурентоспособность России, требует существенного снижения уровня налоговой нагрузки, повышающего уровень рентабельности в 2—3 раза<sup>1</sup>.

В качестве мер, способных в совокупности с применением неналоговых способов привести к оздоровлению экономики, представляется целесообразным ввести ряд прямых инвестиционных льгот, которые позволят снижать налоговую нагрузку на отдельных налогоплательщиков в случае вложения ими капиталов в стратегически приоритетном направлении.

---

<sup>1</sup> См.: Панфилов В. С., Ордынская Е. В. Традиционные и нетрадиционные аспекты налогового стимулирования инвестиционной активности. — URL: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=books/sa2015/04>.

УДК 342.9

© *Дикий М. А.*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация:* статья посвящена правовому регулированию конкурентной среды и защиты конкуренции. Конкуренция — это соперничество между участниками рыночной экономики за лучшие условия производства, купли и продажи товара. Каждый предприниматель стремится увеличить прибыль и расширить масштабы своей хозяйственной деятельности. Это неизбежно приводит к взаимной борьбе предпринимателей за более выгодные условия производства и сбыта товаров, и они выступают по отношению друг к другу как соперники, конкуренты. Автор анализирует изменение законодательства в области защиты конкуренции. Раскрываются основные направления деятельности ФАС России, как органа, регулирующего данную область.

*Ключевые слова:* конкуренция, правовое регулирование, право, защита, конкурентная среда, контроль.

© *Dikiy M.*

## LEGAL REGULATION OF THE COMPETITIVE ENVIRONMENT AND PROTECTION OF COMPETITION IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract:* the article is devoted to legal regulation of competitive environment and competition. Competition — a competition between the participants of the market economy for better conditions of production, purchase and sale of goods. Every entrepreneur strives to increase profits and expand its business. This inevitably leads to a mutual fight entrepreneurs for more favorable conditions for the production and marketing of products, and they stand in relation to each other as rivals, competitors. The author analyzes the changes in the legislation on the protection of competition. Reveals the main activities of the Federal Antimonopoly Service is the body that regulates this area.

*Keywords:* competition, regulation, law, protection, competitive environment, control.

---

Актуальность защиты конкуренции и неуклонного проведения в жизнь антимонопольной политики в качестве приоритетного направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации при-

нительно к различным аспектам социально-экономического развития страны неоднократно подтверждалась на самом высоком уровне.

Так, Президент РФ Владимир Путин в своих выступлениях постоянно напоминает, что экономика должна работать по законам честной конкуренции. И напротив, такие противоправные действия, как коррупция, уход от налогов, использование других криминальных и полукриминальных схем, деформируют предпринимательскую среду, лишают добросовестных бизнесменов стимулов к развитию<sup>1</sup>.

Обращаясь 4 декабря 2014 г. с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, Президент сделал особый акцент на том, что конкуренция является решающим фактором повышения качества услуг социальной сферы<sup>2</sup>. Он также отметил, что конкуренцию надо развивать более настойчиво, привлекая к государственно-частному партнерству малый и средний бизнес<sup>3</sup>.

О важности эффективной конкурентной среды для будущего государства неоднократно говорил Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев: «Так устроен мир: когда нет конкуренции, начинается снижение качества, это касается Советского Союза, России, любой другой страны — рынок закрывается, а конкуренция падает»<sup>4</sup>. И наоборот, чем выше уровень конкуренции, тем больше качественной продукции появляется на рынке, что положительно сказывается на экономике страны. При этом, по словам Премьера, в условиях жесткой конкуренции выживают те, кто быстрее реагирует на требования рынка<sup>5</sup>.

Тот факт, что недостаточная степень конкурентной борьбы является главной системной проблемой государства, отмечал и заместитель Председателя Правительства РФ Аркадий Дворкович. Одновременно он указывал на те методы, которые позволяют с ней справиться: «Если это недостаток производителей, то мы субсидируем новые инвестиционные проекты, которые дают возможность производить подобные товары; если есть проблемы на уровне торговли, то главный рецепт — возрождение небольших магазинов, ярмарок, цивилизованных рынков, мобильной торговли»<sup>6</sup>. Затрагивая актуальную на сегодняшний день проблему повышения цен, он особо подчеркнул, что главными инструментами их стабилизации являются именно рост конкуренции и увеличение объемов предложения продукции<sup>7</sup>.

В последнее время в связи с введением в отношении Российской Феде-

<sup>1</sup> URL: <http://radiomayak.ru/news/article/id/303424>.

<sup>2</sup> URL: <http://73online.ru/readnews/31548>.

<sup>3</sup> URL: <http://ria.ru/politics/20141008/1027440171.html#14268421545333&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration>.

<sup>4</sup> URL: [http://www.rusdialog.ru/news/5165\\_1411203622](http://www.rusdialog.ru/news/5165_1411203622).

<sup>5</sup> URL: [http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans\\_1/?ny](http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans_1/?ny).

<sup>6</sup> URL: [http://www.1tv.ru/sprojects\\_edition/si5756/fi35957](http://www.1tv.ru/sprojects_edition/si5756/fi35957).

<sup>7</sup> URL: <http://tass.ru/ekonomika/1537628>.

рации внешнеэкономических санкций, вопросы свободного доступа к рынкам товаров и услуг приобрели особую остроту. По мнению российского руководства, эти санкции носят явно антиконкурентный характер. Так, Президент РФ, говоря о мерах защиты отечественного бизнеса, необходимых в текущей экономической ситуации, указывал, что интересам национальной безопасности соответствует такое положение вещей, когда производители из разных стран находятся в равных условиях, когда существует здоровая конкуренция<sup>1</sup>. Обращаясь к членам Международного дискуссионного клуба «Валдай», Владимир Путин высказал свое мнение о том, что санкции не только наносят ущерб экономике России, но и подрывают основы мировой торговли и правила ВТО, принципы незыблемости частной собственности, расшатывают либеральную модель глобализации, основанную на рынке, свободе и конкуренции<sup>2</sup>.

Говоря на заседании Государственного Совета РФ о запрете на ввоз в Россию импортных продуктов из стран Евросоюза, Президент РФ заявил, что эта мера вызвана необходимостью защитить интересы россиян. «Введенные против нашей страны ограничения — это не что иное, как отказ от базовых принципов ВТО некоторыми нашими партнерами. Нарушается принцип равенства условий доступа всех стран и участников экономической деятельности к рынкам товаров и услуг, игнорируются режим наибольшего благоприятствования в торговле и принцип справедливой и свободной конкуренции»<sup>3</sup>.

Высшими руководителями государства отмечается, что внешнеэкономические санкции необходимо учитывать как фактор, определяющий условия работы хозяйствующих субъектов в Российской Федерации, дающий им дополнительную возможность научиться работать в условиях жесткой конкуренции<sup>4</sup>. При этом они являются основанием для введения ответных мер, необходимых для соблюдения собственных интересов страны, для ее дальнейшего развития и защиты отечественных товаропроизводителей и российских рынков от недобросовестной конкуренции<sup>5</sup>.

Вопросы защиты конкуренции важны для развития не только экономики страны в целом, но и отдельных ее отраслей, в первую очередь тех, что составляют фундамент стабильности государства. Так, говоря о нынешнем состоянии и перспективах агропромышленного комплекса, Президент России подчеркивал, что «сам факт предоставления рынка собственной страны для наших аграриев создает им лучшие условия для конкуренции и для развития»<sup>6</sup>. При этом Владимир Путин обещал, что государство умножит свои усилия, направленные на создание условий для даль-

<sup>1</sup> URL: <http://www.u-f.ru/News/u341/2014/08/05/682809>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.interfax.ru/world/403739>.

<sup>3</sup> URL: <http://nv.ua/world/Putin-Zapret-importnyh-tovarov-zabota-o-rossiyanah-12556.html>.

<sup>4</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/04/22/vlast-site.html>.

<sup>5</sup> URL: [http://rtyva.ru/press\\_center/news/other\\_news/10839](http://rtyva.ru/press_center/news/other_news/10839).

<sup>6</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/08/29/apk-site-anons.html>.

нейшего подъема сельского хозяйства. Он высказал уверенность в том, что в результате принятых мер селяне станут хозяевами не только на собственном внутреннем рынке, но и серьезно усилят свои позиции в международной конкуренции<sup>1</sup>.

Другой базовой составляющей экономики, в которой конкуренция представляет решающий фактор развития, является социальная сфера. Именно поэтому, по мнению российского руководства, так важно исключить в этой области все проявления дискриминации, убрать все организационные и административные барьеры<sup>2</sup>.

Не менее важным для будущего страны является развитие современных технологий и информационных систем. На этом акцентировал внимание глава страны, обращаясь к экспертам, специализирующимся на изучении внешней и внутренней политики России: «Основные направления сегодняшней конкуренции — экономико-технологическое и идейно-информационное»<sup>3</sup>.

О решающем влиянии конкуренции на повышение качества оказываемых гражданам услуг заявлял Председатель Правительства РФ. В частности, он рекомендовал сделать упор на развитии условий конкуренции в таких сферах, как образовательные услуги, в том числе частный дошкольный сектор<sup>4</sup>, транспортные услуги, в том числе создание авиакомпаний-лоукостеров<sup>5</sup>, услуги жилищно-коммунального хозяйства, которыми недовольны более 60% потребителей<sup>6</sup>.

Одним из ключевых инструментов расширения конкуренции во всех отраслях должно стать совершенствование системы государственных закупок. Для этого принимаются комплексные меры, о которых глава государства говорил в послании к Федеральному Собранию. Правительству РФ было поручено сделать все необходимое, чтобы расширить доступ малых и средних предприятий к закупкам госкомпаний, в том числе четко определить обязательный годовой объем таких закупок у малого и среднего бизнеса. Десятки и сотни миллиардов рублей, полученные от этой деятельности, должны стать источником развития для отечественного предпринимательства.

«Естественно, что продукция наших поставщиков должна отвечать жестким условиям как по качеству, так и по цене. Кроме того, нельзя допускать и внутреннего монополизма. Подчеркну, разумное, именно разумное импортозамещение — это наш долгосрочный приоритет независимо от

---

<sup>1</sup> URL: <http://yasonews.ru/mnenie/504>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.baltinfo.ru/2014/12/04/Iz-reputacii-konkretnykh-bolnitc-i-shkol-skladyvaetsya-reputaciya-gosudarstva---Putin-465383>.

<sup>3</sup> URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=673065>.

<sup>4</sup> URL: [http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK\\_ID=&ELEMENT\\_ID=7589690](http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK_ID=&ELEMENT_ID=7589690).

<sup>5</sup> URL: <http://www.business-gazeta.ru/article/102509>.

<sup>6</sup> URL: <http://runews24.ru/russia/chelyabinsk/07062014-oplata-uslug-zhkh.html>.

внешних обстоятельств»<sup>1</sup>.

Здоровая конкуренция является важнейшей составляющей экономического роста страны и залогом ее успешного развития. Поэтому для расширения конкурентной среды, по заверениям Председателя Правительства РФ, будет продолжен курс на сокращение избыточного присутствия государства и проведение продуманной антимонопольной политики<sup>2</sup>. В этих же целях, по словам Дмитрия Медведева, правила работы на рынке будут меняться только современными методами, в первую очередь через развитие конкуренции, а такой метод, как государственное регулирование цен на продовольствие, использоваться не будет<sup>3</sup>.

Общепризнанно, что конкурентная среда должна развиваться не только на федеральном, но и на региональном уровне. В последнем послании к Федеральному Собранию глава государства заявил: «Россия уже значительно продвинулась в улучшении делового климата. На федеральном уровне в основном сформирована новая законодательная база. Сейчас важно перенести акцент на качество правоприменения, в партнерстве с бизнесом содействовать распространению так называемых лучших практик в регионах, использовать для этого национальный рейтинг инвестиционного климата».

Одновременно насущные проблемы развития конкуренции решаются не только на государственном, но и на межгосударственном уровне. Об этом российский лидер заявил на заседании Высшего евразийского экономического совета, которое состоялось в Астане. Владимир Путин заявил, что страны Таможенного союза намерены активно стимулировать добросовестную конкуренцию и осуществлять эффективную защиту бизнеса<sup>4</sup>.

Все сказанное наглядно демонстрирует, что проведению в жизнь антимонопольной политики и широкому развитию сферы конкуренции в Российской Федерации уделяется самое пристальное внимание, в том числе на государственном уровне.

12 марта 2014 г. Первый заместитель Председателя Правительства РФ И. И. Шувалов подчеркнул: «Первостепенной задачей ФАС в этом году является движение по Дорожной карте».

В 2014 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ одобрен в первом чтении «Четвертый антимонопольный пакет». Законопроект разработан в целях реализации п. 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. (так называемый «антикризисный план»). Принятие законопроекта позволило исключить применение антимонопольного законодательства к субъектам, не обладающим существенной рыночной властью.

25 декабря 2014 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.iarex.ru/articles/46886.html>.

<sup>3</sup> URL: <http://fishnews.ru/news/25681>.

<sup>4</sup> URL: [http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n\\_6191469.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n_6191469.shtml).

разработанный ФАС России в целях совершенствования уголовной политики в сфере экономики проект поправок к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Изменения в ст. 178 УК РФ устанавливают более высокий порог ущерба и дохода, что позволит исключить уголовную ответственность для субъектов малого предпринимательства. Поправки отменяют преследование за неоднократное злоупотребление доминирующим положением.

Утверждены Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (постановление Правительства РФ от 29.11.2014 № 1284).

ФАС России разработал проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам, Правил подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.05.2014 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающий административную ответственность в отношении заказчиков за нарушение требований законодательства РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (разработчик — ФАС России).

ФАС России осуществляет ведение реестра недобросовестных поставщиков в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

В декабре 2013 г. Государственной Думой в первом чтении был принят проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления процедуры административного обжалования решений и (или) действий (бездействия) уполномоченных органов в градостроительной сфере).

Законопроект предусматривает, что ФАС России будет рассматривать жалобы по «короткой процедуре» на решения и (или) действия (бездействие) органов власти (органов местного самоуправления) и организаций, эксплуатирующих сети инженерно-технического обеспечения, принятые в рамках исчерпывающих перечней процедур в сфере строительства, установленных Правительством РФ. При этом рассмотрение будет осуществляться в семидневный срок в целях оперативного восстановления прав субъектов градостроительной деятельности, а должностные лица, допустившие нарушение, могут быть привлечены к административной ответственности — вплоть до дисквалификации.

В связи с принятием Указа Президента РФ от 06.08.2014 № 560 «О при-

менении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» Правительством РФ перед ФАС России была поставлена задача по реализации мер, направленных на обеспечение сбалансированности товарных рынков и недопущение ускоренного роста цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О концессионных соглашениях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на расширение практики применения концессионных соглашений, упрощение заключения концессионных соглашений, привлечение в государственный сектор экономики частных инвестиций, увеличение круга участников концессионных соглашений, развитие добросовестной конкуренции;

Федеральным законом от 04.11.2014 № 343-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 29.04.2008 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, которые исключают неопределенность в его применении. У иностранных инвесторов появилась возможность продлить срок действия выданного ранее решения о предварительном согласовании сделки без повторной подачи документов и прохождения всей процедуры.

Федеральным законом от 22.12.2014 № 438-ФЗ внесены изменения в ст. 23.48 и 23.74 КоАП РФ, касающиеся отнесения к подведомственности антимонопольных органов рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 6 ст. 14.24 «Нарушение законодательства об организованных торгах» КоАП РФ, с одновременным исключением их из юрисдикции ЦБ РФ.

Вносимые изменения обусловлены отсутствием у ЦБ РФ полномочий по контролю за хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговлю наличным товаром во внебиржевом сегменте, в том числе, нефтью и нефтепродуктами (указанные полномочия есть у ФАС России).

Принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 12.01.2015 № 3/15/3 о внесении изменений в приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках». Указанное изменение обеспечило повышение прозрачности ценообразования и снизит возможность искажения цены отдельными компаниями на рынке сжиженных углеводородных газов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов

Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу» с 1 января 2015 г. ФАС России переданы функции по контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ) в части контроля размещения и исполнения ГОЗ, а также контроля за соблюдением порядка ценообразования на продукцию, поставляемую по ГОЗ, формированием и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа. В дополнение к имеющимся у ФАС России функциям по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства указанные изменения позволят ФАС России сформировать комплексный подход к осуществлению контроля и надзора в сфере ГОЗ и повысить эффективность предотвращения и пресечения нарушений в данной сфере.

В 2014 г. ФАС России подготовлен проект нормативного правового акта, предусматривающего порядок и сроки перехода на международный принцип исчерпания прав на товарные знаки в Российской Федерации<sup>1</sup>. Переход к международному принципу исчерпания прав на товарный знак способствует увеличению внутрибрендовой конкуренции путем увеличения количества хозяйствующих субъектов, импортирующих товар на территорию РФ, что в итоге создаст предпосылки для снижения розничных цен на товары правообладателя и возможность свободного перемещения на территории РФ товаров, товарные знаки на которых были законно размещены правообладателем за пределами Российской Федерации.

Изменение принципа исчерпания прав имеет большое значение, поскольку на ряде рынков национальный принцип исчерпания исключительных прав может привести к тяжелым последствиям (недостаточность или дороговизна лекарственных средств и медицинской техники), а также ограничивает возможности для конкуренции в целом.

Постановлением Правительства РФ от 28.08.2014 № 871 утверждены разработанные с участием ФАС России Правила формирования перечней лекарственных препаратов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Приняты разработанные с участием ФАС России поправки в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств». Поправками установлены обязательные требования к лекарственным препаратам на всех стадиях их обращения, в том числе произведенным за пределами России, что обеспечит равные условия производителям лекарств.

С 5 ноября 2014 г. вступил в силу разработанный ФАС России Федеральный закон от 04.11.2014 № 333-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствую-

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 4 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалова от № ИШ-П8-61 от 21.05.2013.

щих субъектов». Данный Закон исключил нормы, в соответствии с которыми денежные средства названных в этих законодательных актах категорий граждан могут быть размещены только в банках, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил конкурентный механизм формирования органов управления Российского союза автостраховщиков.

Здоровая конкуренция является важнейшей составляющей экономического роста страны и залогом ее успешного развития. Поэтому для расширения конкурентной среды, по заверениям Председателя Правительства РФ, будет продолжен курс на сокращение избыточного присутствия государства и проведение продуманной антимонопольной политики.

Все вышесказанное наглядно демонстрирует, что проведению в жизнь антимонопольной политики и широкому развитию сферы конкуренции в Российской Федерации уделяется самое пристальное внимание, в том числе на государственном уровне.

УДК 330+347.73

© Ананенко А. О.<sup>1</sup>

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация:* данная статья посвящена изучению финансового контроля инвестиционной деятельности в Российской Федерации. Рассмотрены различные вопросы становления финансового контроля, проблемы правового регулирования финансового контроля в инвестиционной деятельности и внесены предложения по его совершенствованию.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, инвестиции, инвестиционная деятельность, правовое регулирование.

© Ananenko A.

## IMPROVING FINANCIAL CONTROL OF INVESTMENT ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract:* this article is devoted to studying of the financial control of the investment activity in the Russian Federation. We reviewed different questions of becoming of the financial control, the problems of its regulation in the investment activity and we introduced the proposals for its improvement.

*Keywords:* financial control, investments, investment activity, legal regulation.

---

*Финансовый контроль* — это навык позволяющий четко реализовывать поставленные цели и введенные правила в задуманном порядке, а также распределять и использовать денежные средства в соответствии с финансовым планом.

Финансовый контроль регулирует все инвестиционные действия, какими бы они не были. Финансовый контроль обеспечивает интересы — прошлые, настоящие и будущие<sup>2</sup>.

Развитие финансового контроля начинается с 1699 г. и связано с образованием Ближней канцелярии, затем в 1711 г. — Правительствующего

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент М. Ю. Целовальникова.

<sup>2</sup> Финансово-кредитный энциклопедический словарь: Финансы и статистика / под общ. ред. А. Г. Грязновой. М., 2002.

Сената. Канцелярия осуществляла контроль над государственными органами, в частности над Приказами, в виде проверки ведомостей о доходах и расходах, ревизии «в форме сенатского инспектирования». Основная функция Ближней канцелярии — осуществление государственного финансового контроля — через некоторое время перешла Сенату, однако вскоре было восстановлено первоначальное положение.

Указ «О послушании всех Сенату и его указам» от 2 марта 1711 г. придавал Сенату первостепенное значение.

Указ «О функциях Правительствующего Сената» регламентировал обязанности ведомства, которые составлял кроме прочего и контроль за государственными расходами<sup>1</sup>.

В настоящее время в международном правовом поле сущность и принципы финансового контроля определены в Лимской декларации.

*Лимская декларация руководящих принципов контроля* 1977 г. была принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лима (Республика Перу) в 1977 г. Декларация определяет цель контроля (ст. 1) различает разные виды контроля — предварительный контроль и контроль по факту; внешний и внутренний контроль, формальный контроль и контроль исполнения (ст. 2—4). Декларация провозглашает в качестве базового принципа деятельности контролирующего органа независимость, понимаемую как независимость органов, осуществляющих контроль (ст. 5), независимость членов и сотрудников этого органа (ст. 6), финансовая независимость контрольного органа (ст. 7). Декларация устанавливает принципы взаимодействия контрольного органа с парламентом (ст. 8) и с правительством и администрацией (ст. 9), права органа финансового контроля (ст. 10—12), методы его деятельности (ст. 13). В Декларации предъявляются определенные требования к персоналу органа финансового контроля, такие как честность и квалификация (ст. 14), утверждается необходимости подотчетности органов финансового контроля обществу (ст. 16). Декларация также провозглашает в качестве одного из средств повышения эффективности работы органов финансового контроля международный обмен опытом (ст. 15).

В Декларации устанавливаются принципы проверки различных видов предприятий и организаций (ст. 23—25). Россия присоединилась к Лимской декларации в 1995 г. одновременно с вступлением в ИНТОСАИ.

Принцип финансовой независимости урегулирован ст. 7 Декларации. Принцип системности, изложенный в Лимской декларации, означает единство правового положения и регулирования деятельности контролируемых субъектов, в том числе нормативное закрепление сроков ее осуществления.

---

<sup>1</sup> Хайруллаева З. М. Финансовый контроль в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории РФ : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2015.

Статья 12 Декларации раскрывает принцип предоставления по запросу законодательного органа профессиональных знаний и опыта в форме экспертного заключения.

Статья 13 документа предполагает принцип соответствия контрольных мероприятий программе проверки контрольного органа.

Принцип международного обмена опытом, прописанный в ст. 15 Декларации, важен для избежания ошибок, допускаемых при производстве контроля, поиска новых путей решения проблемных вопросов.

Принцип отчетности сформулирован в гл. VI Лимской декларации.

За нормами посвященными указанным принципам, в анализируемом нормативном акте следует глава «Права высшего контрольного органа». Представляется, что название главы и ее содержание не соответствуют действительности: происходит подмена принципов правами.

Рассмотрев содержание Лимской декларации, можем сделать обобщенный вывод о содержании основных принципах финансового контроля.

Итак, основными принципами финансового контроля инвестиционной деятельности являются: *законность, гласность, объективность, независимость, системность.*

Инвестиционный контроль. (англ. *investment management*) имеет следующие задачи:

1) контроль за эффективным использованием инвестируемых средств. Функции инвестиционного контроля осуществляет ряд органов и комитетов Правительства РФ. Примером может служить Министерство экономического развития РФ, одной из основных функций которого является реализация и контроль выполнения инвестиционных проектов с использованием централизованных капитальных вложений;

2) контроль за деятельностью специализированных инвестиционных фондов приватизации и управляющих этими фондами с обязательной процедурой определения обоснования приостановления или восстановления действия, а также отзыва выданной им лицензии.

Инвестиционный контроль осуществляется путем изучения (анализа) представляемых в установленном порядке документов, а также публикуемых (распространяемых) в средствах массовой информации сведений о лицензиате (инвестиционном фонде, имеющем лицензию на право деятельности) либо путем проведения проверки его деятельности.

Основными функциями инвестиционного контроля являются:

— наблюдение за ходом реализации инвестиционных заданий, установленных системой плановых показателей и нормативов;

— измерение степени отклонения фактических результатов инвестиционной деятельности от предусмотренных;

— диагностирование по размерам отклонений серьезных ухудшений в инвестиционной позиции предприятия и существенного снижения темпов его развития;

— разработка оперативных управленческих решений по нормализации

инвестиционной деятельности предприятия в соответствии с предусмотренными целями и показателями;

— корректировка при необходимости отдельных целей и показателей инвестиционной деятельности в связи с изменением внешней инвестиционной среды, конъюнктуры инвестиционного рынка и внутренних условий.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль реализуется, главным образом, в регламентированной законодательством деятельности государственных органов по оценке бюджетного процесса, инвестиционных программ, а также по надзору и проверке органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и их объединений с целью соответствия целевому назначению, рациональности, полноте и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов, вскрытия резервов в процессе их формирования и расходования, выявления отклонений от принципов законности и эффективности финансово-хозяйственных операций и правил их отражения в отчетности, установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов, а также выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государства.

Государственный финансовый контроль составляет основу финансовой политики государства, является неременным условием обеспечения финансовой стабильности страны, не только финансовых интересов государства, но и конституционных прав граждан и субъектов хозяйствования. Цели и задачи государственного финансового контроля определяют и его функции: предупреждение финансовых нарушений; результативно-аналитическая; регулирующая<sup>1</sup>.

Объектом государственного финансового контроля выступает не только бюджетно-налоговая сфера, но и весь процесс финансово-хозяйственной деятельности.

Рассмотрим правовые основы государственного финансового контроля.

В феврале 2011 г. был принят Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в апреле 2013 г. новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а в июле Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части регулирования государственного финансового контроля, призванные концептуально изменить систему финансового контроля в России.

---

<sup>1</sup> Черников Ю. С., Геймур О. Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 502—504.

Имеются законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, принятые практически во всех субъектах РФ, в которых выделены статьи или главы о финансовом контроле<sup>1</sup>.

Для успешного решения задач государственного финансового контроля, необходима его научная организация, а поскольку данный контроль принимает различные виды и формы, он нуждается в систематизации и классификации.

При сопоставлении времени осуществления контрольных действий с процессами формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов различают *предварительный, текущий и последующий* финансовый контроль, которые находятся в тесной взаимосвязи.

Вопросами финансового контроля в России занимаются многие федеральные и региональные органы государственной власти, которые можно подразделить на две основные группы: органы финансового контроля, созданные законодательной властью, которые осуществляют внешний финансовый контроль, и органы финансового контроля исполнительной власти (внутренний контроль)<sup>2</sup>.

На сегодняшний день, к сожалению, в Российской Федерации не сложилась единая, организованная система органов финансового контроля.

Мы согласны с высказыванием К. К. Арабян о том, что «для того чтобы финансовый контроль действительно являлся эффективным инструментом, необходимо решить целый ряд проблем посредством реализации комплекса мероприятий, среди которых можно выделить: совершенствование терминологии, обоснование предмета, объектов финансового контроля, уточнение функций и разграничение полномочий контрольных органов, определение ответственности всех участников системы финансового контроля, целевых критериев для всех видов финансового контроля и т. д.»<sup>3</sup>.

В Российской Федерации действует большое количество органов, осуществляющих финансово-контрольную деятельность. В своем единстве субъекты контроля как участники его проведения образуют определенную систему. Представляется необходимым систематизировать действующих в современный период субъектов, реализующих финансовый контроль.

---

<sup>1</sup> Геймур О. Г. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. С. 133—140.

<sup>2</sup> Счетная палата Российской Федерации: сайт. —URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 20.11.2015).

<sup>3</sup> Арабян К. К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. 2014. № 2. С. 49—54.

В Российской Федерации законодательно не определены статус органов финансового контроля РФ и его регионов, место и роль каждого субъекта финансового контроля в его целостности; отсутствует четкое разграничение сфер деятельности, органы контроля слабо взаимодействуют между собой. Считаем, что необходимо создать единую систему финансового контроля, регулируемую соответствующей единой системой законодательных актов.

Для более точного теоретического осмысления правовой природы финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности не определены его составные элементы. Считаем, что целесообразно их классифицировать.

Инвестиционная деятельность является показателем состояния экономики государства, определяет возможность его участия в мировых сообществах. Считаем, что для осуществления результативной инвестиционной деятельности требуется ряд мер, которые могут выполняться путем реализации норм финансового контроля.

Существует необходимость законодательного закрепления и разграничения внешнего и внутреннего финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности. Критерий разграничения проводится по признаку иницируемости его контролирующим или контролируемым субъектом.

Выводы по изученному вопросу доказывают необходимость законодательного закрепления определения понятия финансового контроля в сфере инвестиционной деятельности, которое будет содействовать должному функционированию и высокой результативности осуществляемых финансово-контрольных функций.

## ОРГАНЫ ВЛАСТИ

---

УДК 342.9

© *Мамина О. И.*

### ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

*Аннотация:* первостепенной задачей любой правовой науки является правильное определение и обоснование ее предмета. Административное право является фундаментальной отраслью российского права и занимает, наряду с другими, ведущее место в регулировании общественных отношений. В представленной статье сделана попытка раскрыть содержание предмета административно-правового регулирования с помощью анализа таких понятий, как «социальное управление», «государственное управление», «исполнительная власть» и посредством установления соотношения последних.

*Ключевые слова:* административное право, государственное управление, исполнительная власть, функции государственного управления, виды управления.

© *Mamina O.*

### RELATIONS IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A MATTER OF ADMINISTRATIVE LAW. PUBLIC ADMINISTRATION AND EXECUTIVE POWER

*Abstract:* the primary objective of any legal science is the correct definition and justification of its subject. Administrative law is a fundamental branch of the Russian law and takes, along with other leading role in the regulation of social relations. In the present paper attempts to reveal the contents of the subject of the administrative rules regulation by analysis of concepts such as «social management», «governance», «executive power» and by establishing the ratio of the latter.

*Keywords:* administrative law, public administration, the executive functions of government, forms of governance.

---

С управлением связаны многие происходящие в обществе явления. Управление — это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь постав-

ленной цели. Если обратиться к этимологии данного термина, то можно увидеть что он происходит от у- + правление, от древнерусского «*прави-ти*» — направлять, наставлять, учить, управлять, руководить, распоряжаться.

Одновременно латинский термин «*administratio*» означает служение, оказывание помощи, ведение, обслуживание, исполнение, осуществление, помощь, заведование, и, наконец, руководство, управление (чем-либо или кем-либо). Таким образом, управление представляет собой совокупность действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В связи с этим в теории административного права сформировался вывод о том, что данная отрасль права, имеющая, как и все другие отрасли, собственный предмет правового регулирования, связана с регулированием государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом<sup>1</sup>.

Однако, исходя из смысла понятия управления, и с учетом сфер человеческой деятельности выделяют следующие *виды управления*:

1) биологическое — связанное с выбором надлежащей формы воздействия на животный и растительный мир управление биологическими процессами с учетом законов природы, закономерностей развития тех или иных организмов (птицеводство, селекция, животноводство и т. д.);

2) технологическое (техническое) — управление технологическими процессами, механизмами и объектами на основе технических правил (физических, математических), например управление станками, сложными машинами и т. д.;

3) социальное — формирующее формы влияния на связи человека с человеком, управление человеческим обществом. В данном случае в качестве объекта управления могут выступать как группы людей (трудовой коллектив, учащиеся и т. д.), так и отдельные люди.

Социальное управление характеризуется следующими чертами:

✓ существует там, где есть совместная деятельность людей с целью ее организации и упорядочения;

✓ представляет собой целостную систему, основными элементами которой являются субъект управления (управляющий элемент) и объект управления (управляемый элемент);

✓ направлено на реализацию норм, выступающих регуляторами общественных отношений;

✓ связано с реализацией конкретного вида власти как возможности и способности навязать свою волю, воздействовать на деятельность и поведение других людей, даже вопреки их сопротивлению.

В свою очередь выделяют два вида социального управления:

<sup>1</sup> Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд. М. : Норма, 2009. — С. 50.

- государственное управление (управление делами государства);
- негосударственное управление (управление в негосударственных формированиях).

Предметом регулирования норм административного права в основном являются общественные отношения, формирующиеся в сфере *государственного управления*, организации и деятельности исполнительной власти.

Однако, давая определение предмета административного права, следует иметь в виду некоторые исключения:

- не все управленческие отношения включаются в предмет административного права;
- не все отношения с участием органов исполнительной власти включаются в предмет административного права.

Управление делами государства (государственное управление в широком смысле) осуществляют все органы государственной власти. Согласно Конституции РФ (ст. 10) государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть — одна из трех ветвей единой государственной власти в Российской Федерации. Обладая определенной самостоятельностью в функциональном и компетенционном аспектах, эта ветвь государственной власти тесно взаимодействует с законодательной (представительной) и с судебной ветвями, создавая систему сдержек и противовесов. Названные формы деятельности направлены на осуществление единых целей и задач государства, но каждая из них обусловлена «разделением труда» между органами государства. Однако предметом отрасли административного права, как отмечалось выше, является деятельность по реализации функций *исполнительной власти* и связанное с ней функционирование органов исполнительной власти (государственного управления в узком смысле).

Важное место в составе науки занимает административно-правовая терминология и тесно связанная с ней система административно-правовых категорий<sup>1</sup>. Термин «государственное управление», широко используемый в законодательстве и в научной литературе до 1993 г., в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ практически не употребляется — только ст. 32 Конституции РФ говорит о том, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в *управлении делами государства* как непосредственно, так и через своих представителей. В научной же литературе зачастую исследуемая дефиниция подменяется понятием «исполнительная власть», что, на наш взгляд, усугубляет суть проблемы соотношения исполнительной власти с государственным управлением.

Основная характеристика государственного управления заключается в том, что это конкретный вид деятельности по реализации единой госу-

<sup>1</sup> Ивакин В. И. Предмет науки административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 11.

дарственной власти, имеющий исполнительно-распорядительный характер.

Таким образом, *государственное управление в широком смысле* — это организующая и распорядительная деятельность всех органов государственной власти, *в узком смысле* — это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов (должностных лиц), направленная на реализацию задач исполнительной власти.

Можно выделить следующие *черты государственного управления* как административно-правовой категории:

- его цель — повседневное исполнение, т.е. претворение в жизнь требований законов и подзаконных актов;
- в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.;
- оно носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены;
- субъектами, осуществляющими государственное управление, являются Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (в случаях, наделения их отдельными государственными полномочиями), имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию;
- в процессе его осуществления предусмотрена возможность как административного правотворчества так и правоприменения (в то время как органы законодательной власти занимаются преимущественно только правотворчеством, а органы судебной власти — в основном, — правоприменением).

С учетом изложенного, *государственное управление* представляет собой одну из форм государственной деятельности, направленную на исполнение положений законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемую Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти и другими субъектами государственного управления, сущность которой состоит в осуществлении ими нормативно определенных задач и функций путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий.

С учетом того, что в действующей редакции Конституции РФ, как уже отмечалось, термин «государственное управление» заменен понятием «исполнительная власть», ученые нередко задаются вопросом о соотношении указанных дефиниций. Как видно из приведенной выше характеристики, государственное управление — это вид государственной деятельности, в рамках которой реализуются задачи исполнительной власти. При этом основное назначение исполнительной власти — осуществление государственного управления всеми сферами общественной жизни.

Исполнительная власть реализуется в деятельности специальных органов, действующих на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Высшим исполнительным органом государственной власти РФ является Правительство РФ.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Система органов исполнительной власти субъектов устанавливается ими самостоятельно (ст. 77 Конституции РФ).

В соответствии с Конституцией РФ деятельность органов государственной власти осуществляется в пределах предметов ведения Российской Федерации (ст. 71), предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72), самостоятельного ведения субъектов РФ (ст. 73). При этом согласно п. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Рассматривая вопросы государственного управления, необходимо отметить, что органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, но государством на них может быть возложено решение отдельных задач исполнительной власти.

При этом не следует отождествлять ветвь власти и вид государственной деятельности. Решая данную проблему, можно прийти к выводу о том, что задачи исполнительной власти решаются посредством осуществления исполнительно-распорядительной деятельности, называемой государственным управлением.

Раскрывая сущность государственного управления, нельзя не остановиться на его функциях — общих, типичных, имеющих специальную направленность видах взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерных для всех управленческих связей, обеспечивающих достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

Как правило, учеными, занимающимися проблемами административного права, выделяются следующие *функции государственного управления*<sup>1</sup>:

1) *информационное обеспечение* деятельности государственных органов — сбор и обработка (учет и анализ) социальной информации;

2) *прогнозирование и моделирование* — предвидение изменений в результате каких-либо событий или процессов на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-

---

<sup>1</sup> Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд. М. : Норма, 2009. С. 40—48.

теоретического анализа, а также изменений жизненного процесса;

3) *планирование* — определение мероприятий на будущее для достижения определенных целей, направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления;

4) *координация* — согласование деятельности и своевременное внесение изменений в деятельность различных государственных органов, организацию объектов для достижения целей и задач государственного управления;

5) *организация* — это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении;

6) *распорядительство* — оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей в форме принятия правовых актов управления;

7) *руководство* — это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий управляемых объектов, государственных органов в целом и отдельных государственных служащих, должностных лиц;

8) *регулирование* — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования, установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, прав и свобод граждан;

9) *контроль* — проверка соответствия или несоответствия выполнения деятельности практической установке, требуемому стандарту и уровню; изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления;

10) *учет* — определение качественных и количественных результатов деятельности, т.е. функция, циклически переходящая в первую (сбор и обработка информации).

Процесс управления, таким образом, осуществляется в четко определенной последовательности.

Продолжая разговор о соотношении понятий исполнительной власти и государственного управления, стоит в свою очередь обратить внимание и на функции органов исполнительной власти (на примере федеральных органов исполнительной власти)<sup>1</sup>:

- *принятие нормативных правовых актов* — издание на основании и во исполнение Конституции РФ федеральных конституционных законов,

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- *контроль и надзор:*

- ✓ осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- ✓ выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- ✓ регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

- *управление государственным имуществом* — осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ;

- *оказание государственных услуг* — предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Таким образом, следует не согласиться с некоторыми авторами<sup>1</sup>, которые определяют функции органов исполнительной власти в качестве критерия классификации видов сфер государственного управления. Действительно, основными сферами государственного управления являются:

1) *управление в сфере экономики*, охватывающее отрасли и сферы деятельности экономического профиля (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, транспорт, коммуникации, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело, антимонопольное регулирование);

2) *управление в социально-культурной сфере*, охватывающее отрасли социального развития, социальной политики, образования, науки, здраво-

<sup>1</sup> Административное право: учебник для СПО / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. С. 25.

охранения, культуры, социальной защиты;

3) управление в административно-политической сфере, охватывающее оборону, безопасность, область внутренних дел, юстиции, иностранных дел.

Речь скорее идет о функциях государства в различных сферах: хозяйственных, социальных, политических и др., которые, как уже было отмечено, непосредственно реализуются в процессе государственного управления.

### **Литература**

1. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 4-е изд. — М. : Норма, 2009.
2. Ивакин, В. И. Предмет науки административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995.
3. Мигачев, Ю. И. Административное право: учебник для СПО / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2015.

УДК 342.25

© Захаркин Р. И.

**ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ОРГАНОВ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИЛУ НЕХВАТКИ  
БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В МОСКВЕ**

*Аннотация:* в статье рассматриваются проблемы, возникающие при реализации возложенных обязанностей социально-экономического характера на область местного самоуправления в современной России на примере внутригородских муниципальных образований г. Москвы.

*Ключевые слова:* конституция, местное самоуправление, политика, муниципалитет, закон, депутат, право, экономика, бюджет, деньги, управление, выборы.

© Zakharkin R.

**THE PROBLEMS ASSOCIATED WITH THE FINANCING OF LSG BODIES  
DUE TO A LACK OF BUDGET FUNDS IN MOSCOW**

*Abstract:* the article deals with the problems arising from the implementation of the assigned duties of socio-economic nature in the area of local government in modern Russia on an example of intracity municipal formations of Moscow.

*Keywords:* constitution, local self-government, politics, the municipality, the law, deputy, law, economics, budget, money management, elections.

Местное самоуправление (далее — МСУ) в Российской Федерации представляет собой методику организации, осуществления и модернизации властных полномочий на конкретном месте: районе / поселении / муниципалитете, которая в соответствии с Конституцией РФ может обеспечить самостоятельное решение населением вопросов, входящих в компетенцию местного значения, в том числе вопросов о муниципальной собственности (ст. 130).

Одна из основных функций государства, стремящегося стать правовым и конституционным (не только «де юре», но и «де факто»), — функция становления и обеспечения народовластия, демократии<sup>1</sup> на всех уровнях

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства // Сборник научных статей по итогам проведения Межвузовской научно-практической конференции / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. — Вып. 24. — М. : Юридический институт МИИТа, 2014. С. 167.

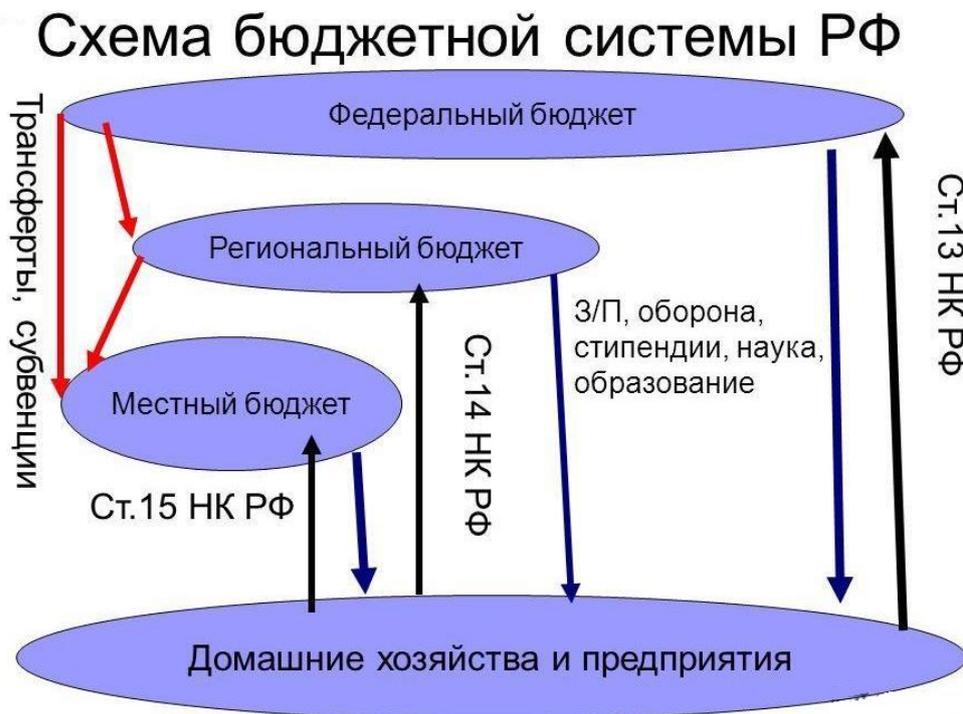
власти. Главная цель создания местных органов власти — улучшение качества жизни людей на местах, рост активности населения и развитие страны в целом. Но, как и любая структура, МСУ как представителю самой низшей ступени в системе государственного управления надо на что-то существовать, иметь на это материальные и социальные ресурсы.

Для начала раскроем классификацию видов муниципальных образований в России, чтобы потом плавно перейти к пониманию МСУ в Москве.

Ввиду того что Москва не всегда выделяет органам местного самоуправления достаточные суммы для финансово-экономического развития муниципального образования, то местной власти приходится пополнять местный бюджет другими способами, описанными в нормативных правовых актах РФ, в частности, в Бюджетном кодексе РФ<sup>1</sup> и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует разбираться в уровнях бюджетной системы Российской Федерации, которая в своей схеме имеет четкую иерархизированную структуру с административно-командным методом управления. Налицо — императивность, как в случае с вертикалью и централизацией власти.

На 2015 г. она представлена следующими элементами, проиллюстрированными на рис. 1.



**Рис. 1. Бюджетная система Российской Федерации**

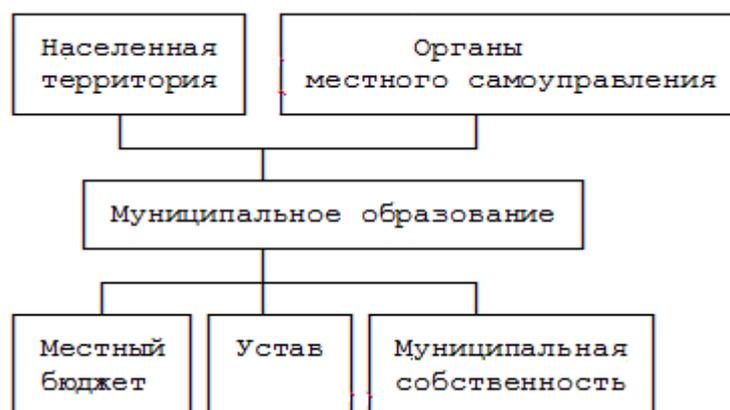
Местный бюджет — самый низший уровень — третий в бюджетной системе РФ. Данный вид бюджета является формой из двух категорий:

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

- образование денежных средств;
- расходование денежных средств.

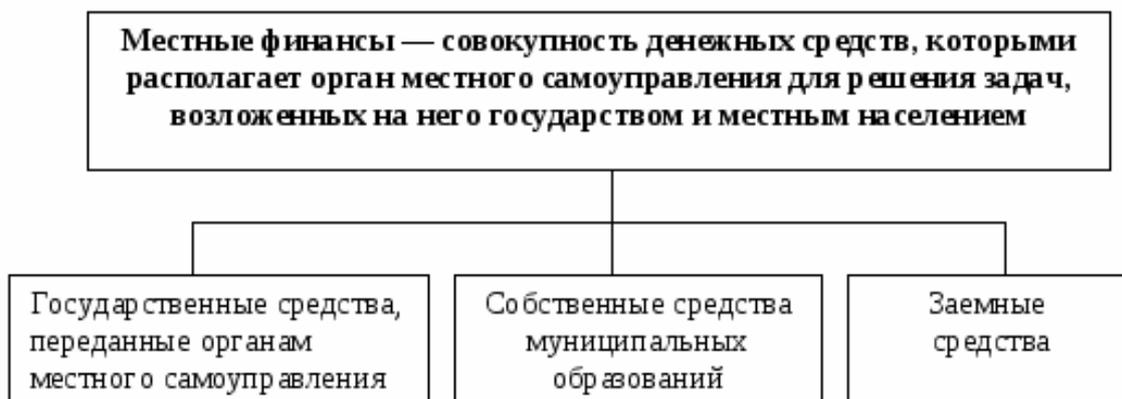
Все это предназначено для реализации функций, возложенных законом и отнесенных к компетенции органов местного самоуправления в России, например, в Москве. МСУ реализуется населением конкретного внутригородского муниципального образования Москвы через выборы в представительные органы власти — Совет депутатов<sup>1</sup>.

В столице своя специфика МСУ, как в городах федерального значения (в 2015 г. их насчитывается три: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь)<sup>2</sup>, поэтому нужно четко понимать, какие структуры присущи органам МСУ в Москве<sup>3</sup>.



**Рис. 2. Территориальная организация МСУ**

Что представляет собой местный бюджет? Ответ на этот вопрос в узкой форме представлен на рис. 3.



**Рис. 3. Состав местных финансов в России**

<sup>1</sup> Например, Совет депутатов муниципального округа Можайский в г. Москве. URL: <http://mozhayskiy-zao.ru>.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: [http://pravo.gov.ru/Inform/links/federal\\_goroda](http://pravo.gov.ru/Inform/links/federal_goroda).

<sup>3</sup> Москва в 2000—2013 гг. : краткий статистический справочник. М., 2014. С. 26.

Для реализации возложенных функций на местные представительные (Совет депутатов) и исполнительные органы (районные управы) данные местные политические институты наделяются определенным перечнем имущественных и финансовых прав<sup>1</sup>.

Местный бюджет районов Москвы — это одна из важнейших линий связи и доведения до населения финальных результатов производства. Через местные бюджеты различные общественные организации (фонды) потребления проходят процедуру распределения между различными группами жителей, из фондов происходит финансирования модернизации отраслей сферы производства.

Местные бюджеты призваны выполнять ряд функций, таких как:

- формирование денежных фондов, являющихся материальным обеспечением для деятельности МСУ в лице местных органов (Совета депутатов и районных управ);
- распределение и использование данных денежных фондов между отраслями хозяйства в муниципальном округе;
- осуществление контроля финансовой и хозяйственной деятельности организаций, предприятий и фирм, подведомственных местным органам власти.

Местный бюджет в реализации государственных социально-экономических задач имеет огромное значение, так как он распределяет государственные средства на дальнейшее функционирование и модернизацию социальной инфраструктуры общества в том или ином районе.

Какие существуют цифры в статье доходов/расходов МСУ в Москве? Можно с уверенностью сказать, что все зависит от административного округа (в Москве на 2015 г. их насчитывается 12), от конкретного района и от численности проживающих там людей<sup>2</sup>. Рассмотрим один из районов Западного административного округа Москвы — Можайский (табл. 1).

*Таблица 1*

**Поступления доходов в бюджет муниципального округа Можайский на 2015 год и на плановый период 2016—2017 гг.<sup>3</sup>**

Коды классификации	Наименование показателей	Итого	2014	2015	2016
--------------------	--------------------------	-------	------	------	------

<sup>1</sup> Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

<sup>2</sup> Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce)

<sup>3</sup> Решение Совета депутатов от 16.12.2014 11-6 СД/14 «О бюджете муниципального округа Можайский на 2015 год и плановый период 2016—2017 года».

1 00 00000 000000 000	Доходы	57 681,6	17 640,4	17 775,9	22 265,3
	в том числе:				
1 01 00000 000000 000	Налоги на прибыль, доходы	57 681,6	17 640,4	17 775,9	22 265,3
	в том числе:				
1 01 02010 010000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, источником которых является налоговый агент, за исключением доходов, в отношении которых исчисление и уплата налога осуществляются в соответствии со ст. 227, 227.1 и 228 НК РФ	51 291,6	15 510,4	15 645,9	20 135,3
1 01 02010 011000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, источником которых является налоговый агент, за исключением доходов, в отношении которых исчисление и уплата налога осуществляются в соответствии со ст. 227, 227.1 и 228 НК РФ	51 261,6	15 500,4	15 635,9	20 125,3
1 01 02010 013000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, источником которых является налоговый агент, за исключением доходов, в отношении которых исчисление и уплата налога осуществляются в соответствии со ст. 227, 227.1 и 228 НК РФ	30,0	10,0	10,0	10,0
1 01 02020 010000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, полученных от осуществления деятельности физическими лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, нотариусов, занимающихся частной практикой, адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты и других лиц, занимающихся частной практикой в соответствии со ст. 227 НК РФ	390,0	130,0	130,0	130,0
1 01 02020 110000 110	Налог на доходы физиче-	390,0	130,0	130,0	130,0

	ских лиц с доходов, полученных от осуществления деятельности физическими лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, нотариусов, занимающихся частной практикой, адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты и других лиц, занимающихся частной практикой в соответствии со ст. 227 НК РФ				
1 01 02030 010000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, полученных физическими лицами, в соответствии со ст. 228 НК РФ	6000,0	2000,0	2000,0	2000,0
1 01 02030 011000 110	Налог на доходы физических лиц с доходов, полученных физическими лицами, в соответствии со ст. 228 НК РФ	6000,0	2000,0	2000,0	2000,0

Как видно из табл. 1, на муниципальный округ Можайский в г. Москве, где проживает автор данной статьи, на 2015 и плановый период 2016—2017 гг. будет приходиться (по доходам и расходам) сумма в 57 681 600 руб. Эта сумма крайне мала по московским меркам, так как если брать статистику, чтобы заменить окна/двери или разбитую крышу в 422 домах района Можайский, такой суммы явно не хватит. Приходится гибко маневрировать и искать дополнительный источник дохода для выполнения социально-экономических обязательств перед жителями района.

В качестве заключения можно обозначить главное условие эффективности расходования денежных ресурсов муниципального округа (местного самоуправления — оптимальное распределение полномочий между бюджетами субъекта РФ (Москвы) и местного бюджета конкретного района.

Основные принципы распределения бюджетных полномочий выглядят следующим образом:

- принцип территориального соответствия;
- принцип экономии от масштаба;
- принцип субсидиарности.

Со стороны города автором предлагается идея о выделении более реальных сумм, на которые будет осуществляться развитие МСУ. К тому же у Москвы появился очень прибыльный источник дохода — платные парковки в ЦАО Москвы. Прибыль от них до расширения зоны оплаты только за 2014 г. составила 1 186 000 000 руб. Почему бы не отдать муниципали-

тетам часть из этой суммы денег (20—25%) для решения насущных проблем? Вполне рациональное предложение, идущее в ногу со временем. По прогнозам депутатов Мосгордумы<sup>1</sup>, в 2015 г. доходы бюджета от предоставления москвичам машино-мест на платной основе составили почти 4,88 млрд руб., 2016 г. бюджет Москвы может стать больше на 6 млрд руб. Финансы растут с геометрической прогрессией. И это лишь одно из предложений, где можно найти дополнительное финансирование для осуществления МСУ на территории Москвы.

### Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.
2. Закон г. Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы».
3. Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве».
4. Устав муниципального округа Можайский: принят решением муниципального Собрании Можайский в г. Москве от 27.11.2003 № 14-1 МС/3.
5. Горовых И. А. Политическое управление общественными отношениями на уровне местного самоуправления в современной России : дис. ... канд. полит. наук. — Пятигорск, 2014.
6. Кутафин, О. Е. Конституционное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. — М. : Проспект, 2008.
- Петров, А. В. Комментарий к Уставу города Москвы / А. В. Петров [и др.]. — М. : Норма, 2002.
7. Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства // Сборник научных статей по итогам проведения Межвузовской научно-практической конференции / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. — Вып. 24. — М. : Юридический институт МИИТа, 2014.
8. Совет депутатов муниципального округа Можайский в г. Москве. URL: <http://mozhayskiy-zao.ru/>
9. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http://pravo.gov.ru/Inform/links/federal\\_goroda/](http://pravo.gov.ru/Inform/links/federal_goroda/)
10. «Московский муниципальный вестник». — URL: [www.mozhayskiy-zao.ru](http://www.mozhayskiy-zao.ru).
11. За три года Москва получит почти 17 миллиардов дохода от платных парковок. — URL: <https://news.mail.ru/economics/19888118/>

<sup>1</sup> За три года Москва получит почти 17 млрд дохода от платных парковок. — URL: <https://news.mail.ru/economics/19888118>.

---

## ВОПРОСЫ ИСТОРИИ

---

УДК 339.5

© Петров Ю. И.

### ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ НА РУСИ: ВЗГЛЯД НА ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

*Аннотация:* в статье показана эволюция торговых пошлин, активно разраставшихся в русском государстве в начальный период его централизации, влияние этого процесса на поиски эффективной организации управления государственными таможенными сборами и дан анализ деятельности избираемых населением и назначаемых верховной властью руководителей первых таможенных органов, таможенных голов и целовальников.

*Ключевые слова:* история, пошлины, откуп, таможенная грамота, таможня, таможенная книга, таможенный голова, таможенный целовальник.

© Petrov Y.

### CUSTOMS AUTHORITIES IN RUSSIA: A LOOK AT THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT

*Abstract:* the article shows the evolution of the trading of duties, actively expanding in the Russian state in the initial period of centralization, the influence of this process on the search for efficient management of state customs duties and analysis of the activities elected by the people and appointed by the Supreme authority of the first heads of customs bodies, customs and goals tselovalnikov.

*Keywords:* history, duties, taxation and customs certificate, customs, customs book, customs head of the customs kisser.

---

С древнейших времен русский народ платил пошлины, которые взимались с продаваемых и обмениваемых предметов. Первое указание на такого рода сборы встречается в «Русской правде», которая служит важнейшим памятником древнерусского права. Но без сомнения, возникновение такого рода пошлин должно быть отнесено к более раннему времени.

С наступлением монгольского владычества на Руси наблюдается активное развитие таможенных сборов. Это было связано как с необходимостью уплаты дани татарскому хану, так и с ростом финансовых потребно-

стей усиливающейся власти князя. Появляется значительное число новых податей и пошлин, из которых многие падали на товары, как, например, тамга, осьмничее, явка и другие сборы, носившие резко фискальный характер. Теперь, всякая услуга, оказанная правительством торговцу, стала оплачиваться какой-либо особой пошлиной. Так, сложилась целая система, пошлин различного рода и наименований, взимавшихся при продаже и при перевозке товаров, все эти сборы стали называться таможенными.

В исторических памятниках встречается более 40 наименований различных таможенных пошлин. По мнению К. Н. Лодыженского, указания на источники этих памятников «настолько темны, неполны, а иногда и противоречивы», что при всей добросовестности, с какой исследовали этот предмет граф Д. Толстой и профессор Осокин, они нередко отказывались дать какое-либо суждение относительно многих видов подобных сборов<sup>1</sup>. По всей вероятности, путаница в этих сборах существовала и во времена действия данной системы таможенных пошлин, нередко одному и тому же названию соответствовало то более широкое, то более узкое значение. Но при этом надо отметить, что перечисление наименований существовавших в те далекие времена пошлин представляет определенный интерес.

Уже на основании одного только перечисления можно судить об их многочисленности и разнообразии. В древние времена существовали пошлины, взимаемые с продажи и перевозки товаров, такие как проезжее, мыто сухое, мыто водяное, промыт, заповед, посаженное, головщина, задние калачи и костки. Проезжие сборы взимались за пользование искусственными и водными путями сообщения. Сущность сборов мостовщина и перевозки уже ясна из их наименований. Такие сборы, как: гостинное, амбарное, полавочное, поворотное или подворное, позем, свальное, — это пошлины уплачиваемые за наем помещения под торговлю или за складирование. Пошлины весчее или пудовое, контарное, подъемное, рукознобное, номерное, покоречное представляли собой сборы за определение количества товаров, а тамга или торговая пошлина, порядное, восменичее, искунное являлись фискальными пошлинами, взимающимися с продажи товаров. Головщина — торговая пошлина, взималась при продаже людей, а пятно, писчее и поводное, выступали в качестве специальных сборов с продажи лошадей. Пошлины роговое и приводное представляли собой сборы с продажи скота, а узловое и поузолщина — сборы с наложения таможенных знаков<sup>2</sup>.

Таким образом, всякий товар, предназначенный для продажи, нес на себе бремя уплаты нескольких из приведенных выше сборов, которые вообще взимались независимо один от другого. Часто бывало так, что один и тот же сбор взыскивался несколько раз с товара (например, мостовщина). Благодаря этому обстоятельству, запутанности и сложности системы та-

<sup>1</sup> Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Челябинск, 2005. С. 13.

<sup>2</sup> Там же. С. 13—14.

моженных сборов, а также способу их взимания (отдача на откуп), существовал большой простор для злоупотреблений со стороны сборщиков. И эти пошлины, несмотря на то что размер их был не значительным, ложились тяжелым гнетом на внутреннюю торговлю.

По мере объединения Древней Руси под властью великого Московского князя начали предприниматься попытки навести определенный порядок в таможенных сборах с целью привести их к более простой, однообразной системе. Для этого великими князьями Иваном III, Василием III и Иваном Грозным издавались таможенные грамоты. По существу большая часть этих грамот представляла собой контракт, на основании которого производился сбор таможенных платежей откупщиками. Откупщиками выступали лица, бравшие на себя обязательства по сбору различных таможенных платежей и обеспечивавшие гарантии своевременной уплаты этих сборов в казну.

На откуп отдавались как все таможенные сборы, так и отдельные их виды. Откупщики должны были взимать таможенные сборы, уплачивая определенную сумму казне в определенные сроки. Гарантами выполнения взятых откупщиками обязательств выступали поручители, которые в случае неплатежа откупщика обязаны были вносить за него необходимую сумму денег<sup>1</sup>.

Княжеские грамоты, выдаваемые откупщикам, содержали условия откупа. В тексте грамот перечислялись все сборы, подлежащие взысканию, указывались размеры ставок таможенных пошлин, устанавливался порядок их взимания, а также указывался размер пени за уклонение от их уплаты<sup>2</sup>. Откупщики обязаны были в точности исполнять предписание таможенных грамот. И хотя к ним не были приставлены казенные должностные лица, тем не менее они состояли под надзором местного начальства. С одной стороны, оно контролировало их деятельность, в частности проверяло измерительные приборы, с другой — оказывало содействие во взимании пошлин, направляя приставов к неплательщикам законных пошлин и возвращая, таким образом, деньги откупщикам. Но если наместник не оказывал необходимого содействия откупщику и тот нес убытки, то как правило, эти убытки взыскивались с наместника<sup>3</sup>.

В таможенных откупных грамотах определялось время, на которое отдавались сборы на откуп. Обычно это был один год, но нередко этот срок продлялся, если как было установлено правилами, откупщик за месяц или два до окончания срока откупа не отказался от него в Московском приказе.

Специализированные органы по взиманию таможенных платежей на Руси стали создаваться в XVI столетии. Примерно с середины века аппарат

<sup>1</sup> Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. М., 2012. С. 127.

<sup>2</sup> Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Челябинск. 2005. С. 15.

<sup>3</sup> Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. М., 2012. С. 127.

по сбору пошлин был централизован, а таможенное обложение регламентировано<sup>1</sup>. Таможни с самого начала были местными финансовыми учреждениями, обеспечивающими и непосредственно осуществляющими сбор пошлин с торговых операций. Первоначально сбором таможенных пошлин заведовали кормленщики (наместники и волостели), которые являлись представителями княжеской власти на местах. Они должны были всячески помогать осуществлять сбор таможенных пошлин мытникам, таможенникам и другим лицам, имеющим на это полномочия. Этот сбор, в виде феодальной привилегии, также предоставлялся и отдельным светским и духовным землевладельцам. Таким образом, непосредственное местное управление таможенными сборами находилось или в ведении казны или откупщиков или же в пользовании у частных лиц<sup>2</sup>.

Во второй половине XVI в., после отмены кормлений и ликвидации института наместничества таможни окончательно сложились как государственные учреждения, стали фиксировать торговые сделки, отражая их в специальных таможенных книгах. Эти книги являлись учетно-финансовым документом, в котором фиксировалось взимание и расходование таможенных пошлин. Книги велись на внутренних таможнях, поэтому составление товарных таможенных книг продолжалось до 1754—1755 гг. и было прекращено в результате реализации таможенной реформы 1753 г., упразднившей внутренние таможни<sup>3</sup>.

Таможни находились в городах и торговых селах. Каждую таможню возглавлял таможенный голова, которого избирали на один год из горожан, а также дворцовых и черносошных крестьян. Должность таможенного головы была учреждена во второй половине XVI в. в связи с установлением обязанности представителей населения собирать таможенные пошлины. Таможенный голова иногда мог возглавлять и несколько таможен в уезде. В помощь таможенной голове избирались целовальники из тех же категорий населения: горожан, дворцовых и черносошных крестьян и на тот же срок что и головы.

Долгое время управление государством таможенными сборами существовало наряду с использованием откупной системы, но в царствование Алексея Михайловича казенное управление стало брать верх и вскоре оказалось единственным. Сыграло свою роль недовольство населения откупщиками, жалобы на которых поступали еще в царствование первого Романова — Михаила Федоровича. Царь обратил внимание на ужасные притеснения со стороны мытчиков, перевозчиков и мостовщиков, приводившие к обеднению значительного числа податного населения и утрате им пла-

---

<sup>1</sup> Тихонов Ю. А. Таможенная политика Русского государства с середины XVI в. до 60-х гг. XVII в. // Исторические записки. Т. 53. М., 1995. С. 289.

<sup>2</sup> Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. М., 2012. С. 116.

<sup>3</sup> Раздорский А. И. Торговля Вязьмы в XVII веке (по материалам таможенных и кабацких книг города). М., 2010. С. 5.

тежеспособности и возможности нести государственные повинности. В 1654 г. царь приказал не отдавать откупщикам мытов, перевозов и мостов<sup>1</sup>. О том, какое значение придавало правительство этому акту, говорит внешняя форма, в которую было облечено его издание. Грамота, отменявшая откупа, была подписана собственноручно государем в двух экземплярах, один из которых был помещен в Успенском соборе «вечного ради утверждения во свидетельство верное и вечное, яко да будет сие богоугодное законоположение твердо и непоколебимо во веки». В этой грамоте откупа были названы богоненавистными и прибыток, рождаемый ими, «чуждым не только великому государю, но и всякому человеку, ведающему истинное евангельское благочестие, в нем же обетование благих и муки вечные комуждо по делом»<sup>2</sup>.

С ликвидацией откупной системы во взимании таможенных сборов таможи перешли на казенное содержание. Как и прежде руководство таможенной осуществлялось таможенной головой, который избирался из местных жителей: из гостей<sup>3</sup>, торговцев, посадских или государственных крестьян. Но лишь в две таможи — Архангельскую и Макарьевскую (ярмарочная) голова избирался из гостей, в остальных он мог быть и из разночинцев. В Архангельск таможенный голова избирался на время навигации, в другие города на один год. Для Архангельской таможенной головы выбирались из шести важнейших торговых городов государства местным купечеством. Иногда таможенные головы назначались государями, но это было исключение из правила, вызванное или отдаленностью территории или иными чрезвычайными обстоятельствами.

Безусловно, выборный таможенный голова был гораздо предпочтительней для жителей, он вселял в них надежду на большую справедливость при исполнении своих обязанностей. Лица, имевшие право занимать эту должность должны были отвечать определенным требованиям: отличаться хорошим поведением, знать дело, быть зажиточными, а также знать грамоту. Но последнее условие не было обязательным.

Семейства, из которых выбирали таможенных голов, располагались в определенной очереди. Но ей не всегда следовали при выборе очередного головы. Так, в случае низких таможенных доходов и возрастающей потребности государства в денежных средствах от верховной власти поступали указания «выбирать самых добрых и знающих, пожиточных и правдивых людей, кому бы в сборе Государевой казны можно верить, чтобы в том сборе пред прошлыми годами учинить прибыль для пополнения Госу-

---

1 Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. М., 2012. С. 116—117.

2 Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Челябинск, 2005. С. 36.

3 Гости — с XIV в. по первую четверть XVIII столетия категория торговых людей, купечества. С некоторых пор они должны были выполнять казенные поручения, в основном финансовые. В частности, возглавляли таможи, собирали чрезвычайные налоги и др.

даревой казны, для нынешних непрестанных служб»<sup>1</sup>.

Избранные таможенные головы, по установившимся правилам, приступали к выполнению своих обязанностей 1 сентября, с которого до петровских преобразований шло исчисление очередного года. Служба головы начиналась с принятия присяги. Присягая на кресте царю, таможенный голова брал на себя обязательства по собственному добросовестному и бескорыстному несению службы и обеспечению такого же служения со стороны своих помощников — целовальников. Он обязывался осуществлять сбор пошлин с радением, по правде, без всякой хитрости и в соответствии с уставной грамотой; не использовать собранные средства в личных интересах; не отвлекаться на ведение собственного промыслового дела или торговли, будучи всегда на порученном поприще. Организуя деятельность целовальников, которые придавались ему в помощники, таможенный голова должен был обеспечивать их постоянное пребывание на службе и добросовестное выполнение ими своих обязанностей; выявлять воровство с их стороны у казны денежных средств; пресекать попытки взимать с облагаемого товара лишние пошлины и в целом предотвращать всякие ухищрения со стороны целовальников, носящие корыстные цели. О всех вскрытых нарушениях таможенный голова должен был сообщать воеводе и писать в Москву царю<sup>2</sup>.

При вступлении в должность голове выдавалась подробная инструкция относительно производства таможенных действий. Инструкции разрабатывались на основе правовых актов, регулирующих таможенного дела. В середине XVII столетия в Новоторговом уставе и в инструкциях, разработанных на его основе, были изложены довольно подробные правила. Товары, привозимые на продажу, подвергались тщательному досмотру. Особенности предосторожности принимались по отношению к товарам, провозимым через Архангельск. Эти товары подвергались досмотру два раза, при вывозе из России, вначале в Вологде и в других городах, где осуществлялась их погрузка на струги, а затем в Архангельске. Товары, которые ввозились в страну, вначале досматривались при устье Двины, а затем в самом городе. Правильность оценки товара, в соответствии с которой устанавливался размер пошлины, контролировалась таким образом, что сам голова или его помощники присутствовали лично при заключении всех важнейших торговых сделок между русскими и иностранными торговцами. За каждое нарушение таможенных обрядностей со стороны купца, выразившихся в непредставлении или представлении не полного пакета грузовых документов, объявления товара по слишком заниженной цене и т.п., товар конфисковался в пользу государя<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что на таможенных головах, служба которых в

<sup>1</sup> Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. М., 2012. С. 119—120.

<sup>2</sup> Там же. С. 120—121.

<sup>3</sup> Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Челябинск. 2005. С. 42.

сущности должна была иметь исключительно фискальное значение, возлагались обязанности, которые не имели отношения к сбору таможенных доходов. Например, они должны были следить за качеством заграничных товаров. Это делалось посредством фабричных клейм, которые позволяли определить мастера — изготовителя некачественного товара и на весь мир прославить его и выслать с бесчестьем с ярмарки, чтобы впредь таких плохих товаров не возили и добрым товарам цены не портили<sup>1</sup>. Аналогичный подход имел место и по отношению к русским товарам.

Таможенные целовальники, находившиеся в подчинении у таможенных голов, также избирались народом. Такой подход снижал степень злоупотреблений с их стороны, поскольку по своим должностным обязанностям целовальники были ближе к процедурам сбора таможенных пошлин и таким образом чаще имели возможность нарушать установленные порядки, чем даже таможенные головы, которые осуществляли общее руководство этим процессом. Целовальники были вправе и даже наделены обязанностью в случае уклонения таможенного головы от исполнения своих обязанностей, минуя наместника, докладывать об этом царю.

Сословия, из которых выбирали целовальников были те же, что и при избрании таможенных голов, как в прочем и требования, которым они должны были отвечать: хорошее поведение, знание дела, зажиточность и грамотность, которой достаточно было в объеме умения читать и писать.

Как голове, так и целовальникам, строго запрещалось производить какие-либо торговые операции для себя. Служба головы и целовальников была безвозмездной и считалась почетной. Если они управляли таможенной хорошо и увеличивали доходы, им выдавались награды, а торговцы за пребывание в должности головы получали от царя звание гостя, высшей категории привилегированного русского купечества<sup>2</sup>. Вот как в своем сочинении Григорий Котошихин пишет о поощрении головы за службу: «А которой человек гость и торговой человек, будучи в головстве в таможе и у иных зборов и у продажи и у соболиные и иные казны, в котором году год перед годом казны соберет болши: и им за тое службу от царя бывает похвала, и бывает им жалованье, по купку или по ковшу серебряному, да по сукну, да по камке; а товарыщам их целовальником по ковшу ж серебряному, да по сукну и по тафте, смотря по прибыли и по человеку»<sup>3</sup>.

Если неумелое или недобросовестное управление таможенным делом приводило к снижению доходов с таможи, по сравнению с прежними годами, то с головы и целовальников взыскивался недобор в прибыли. Недоборы взыскивались и с самих избирателей, когда они не доглядели или своевременно не донесли о воровстве или нерадивости голов и целовальников. При обнаружении более серьезных злоупотреблений таможенные

<sup>1</sup> Новоторговый устав 1667 г. Ст. 45.

<sup>2</sup> *Ерошкин А. Н.* Гости // Государственность России. Кн. 5. Ч. 1. М., 2005. С. 226.

<sup>3</sup> О России, в царствование Алексея Михайловича. Современное сочинение Григория Котошихина. Издание археографической комиссии. СПб., 1859. С. 116.

голова подвергалась строгому наказанию — битью кнутом. Уличенные посторонними в воровстве и корысти, по закону 1637 г., наказывались «смертной казнью без всякой пощады»<sup>1</sup>. Но если уменьшение доходов с таможи происходило не по вине управлявших ею, а по другим причинам, голова и целовальники освобождались от ответственности. Таким образом, — замечает В. О. Ключевский, — закон наказывал таможенных служащих за собственную нерадивость или неспособность правительства, которое возлагало на обывателей не только повинность, но и надзор за ее отбыванием, составлявшим его (правительства — Ю. И.) прямую обязанность<sup>2</sup>.

Таможенное законодательство, активно развивавшееся с середины XVII столетия, при всех недостатках которые ему были присущи, сыграло важную роль как в совершенствовании правил таможенного оформления товаров, так и в развитии системы управления таможенными органами, совершенствовании их структуры и соответственно приемов решения фискальных задач, на них возложенных.

### Литература

1. *Ерошкин, А. Н.* Гости // Государственность России. — Кн. 5. — Ч. 1. — М., 2005.
2. *Ключевский, В. О.* Соч. — Т. 3. Курс русской истории. — М., 1988.
3. *Лодыженский, К. Н.* История русского таможенного тарифа. Челябинск, 2012.
4. О России, в царствование Алексея Михайловича. Современное сочинение Григория Котошихина. Издание археографической комиссии. — СПб., 1859.
5. *Раздорский, А. И.* Торговля Вязьмы в XVII веке (по материалам таможенных и кабацких книг города). — М., 2010.
6. *Тихонов, Ю. А.* Таможенная политика Русского государства с середины XVI в. до 60-х гг. XVII в. // Исторические записки. — Т. 53. — М., 1995.
7. *Толстой, Д. А.* История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. — М., 2012.

<sup>1</sup> *Ключевский В. О.* Соч. Т. 3. Курс русской истории. М., 1988. С. 204.

<sup>2</sup> Там же.

УДК 796/799

© Шапетько А. А.

## ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОГО БИАТЛОНА

*Аннотация:* в данной статье отражены исторические и теоритические аспекты развития такого уникального вида спорта, как биатлон, который сочетает в себе необходимую лыжную подготовку и стрельбу из винтовки.

*Ключевые слова:* биатлон, лыжи, винтовка, гонки, соревнования, СБР, МСБ.

© Shapetko A.

## HISTORY OF MODERN BIATHLON

*Abstract:* this article reflects the historical and theoretically aspects of such a unique sport as biathlon, which combines the necessary ski preparation and rifle shooting.

*Keywords:* biathlon, skiing, rifle, race, competition, SBR, IBU.

Биатлон — это спорт, в котором все выясняется от старта и до финиша, на трассе и стрельбище, а не во время интервью.

*Уле Эйнар Бьерндален*

Биатлон — зимний олимпийский вид спорта, сочетающий лыжную гонку со стрельбой из винтовки.

Трудно поверить, но «стреляющие лыжники» были еще в первобытное время. Например, на территории современной Норвегии были найдены рисунки, сделанные около 5000 лет назад, свидетельствующие о том, что в то время человек использовал лыжи и оружие для успешной охоты.

Однако, являясь частью повседневной жизни, сочетание бега на лыжах и стрельбы не рассматривалось как некое спортивное увлечение. Впервые же соревнования, отдаленно напоминавшие биатлон, прошли в 1767 г. Их организовали пограничники на шведско-норвежской границе. В числе трех номеров программы два приза предусматривались для лыжников, которые во время спуска со склона средней крутизны попадут из ружья в определенную цель на расстоянии 40—50 шагов. Несмотря на столь раннее зарождение, биатлон не получил распространения в других странах. Его развитие в современном виде началось только в конце XIX — начале XX в. В частности, в XIX в. в Норвегии он был введен в качестве упражнения

для солдат.

Впервые на крупных международных соревнованиях состязания, напоминавшие современный биатлон, были включены в 1924 г. на I зимних Олимпийских играх во французском Шамони. Назывались они «соревнования военных патрулей» (в некоторых источниках упоминаются также как «гонки военных патрулей») и проходили как демонстрационные состязания (хотя позже их участникам официально были вручены медали).

Середина 1950-х гг. стала для биатлона ключевой в его развитии:

- 1954 г. — Международный олимпийский комитет (МОК) официально признает этот вид спорта;
- 1955 г. — создана концепция биатлона как зимнего вида спорта;
- 1956 г. — одобрены правила биатлона.

И вот, в 1958 г. состоялось эпохальное событие — в Зальфельдене (Австрия) проходит первый мировой чемпионат по биатлону. Программа тогда включала в себя лишь одну гонку (на 20 км у мужчин). Но главное — биатлон возвращается в программу Олимпийских игр. Постепенно стали добавляться новые гонки: в 1966 г. проводится первая эстафета у мужчин, в 1974 г. — спринт.

Женский биатлон стал активно развиваться с 1980 г., когда были приняты правила проведения соревнований у представительниц слабого пола. Первый чемпионат мира по биатлону среди женщин прошел в 1984 г., а спустя восемь лет женские соревнования включены в программу Олимпийских игр.

До 1948 г. не было организации, ответственной за развитие биатлона как вида спорта и за утверждение правил проведения биатлонных состязаний. С 1948 г. биатлон курировался следующими международными организациями:

- 1948—1966 гг. — Международная федерация современного пятиборья (УИП);
- 1967—1992 гг. — Международная федерация современного пятиборья и биатлона (УИПБ);
- 1993—1998 гг. — Международный союз биатлонистов (формально курируется УИПБ);
- с 1998 гг. — Международный союз биатлонистов (*International Biathlon Union — IBU — МСБ*) — является самостоятельной организацией, признанной МОК, ответственной за проведение международных биатлонных мероприятий.

МСБ тесно взаимодействует с иными международными организациями, в том числе, с МОК, Международным паралимпийским комитетом, Международной студенческой спортивной федерацией и др. Национальные биатлонные федерации являются членами МСБ, который представляет их некоммерческие интересы на международном уровне.

Национальной биатлонной федерацией в России является Союз биатлонистов России (СБР), основанный в 1992 г. Он является

общественной организацией, ответственной за развитие биатлона в России, проведение на ее территории биатлонных мероприятий. СБР курирует региональные биатлонные федерации в субъектах РФ.

Правила биатлона заключаются в следующем. Участники биатлонной гонки стартуют по команде судьи. Причем в отдельных дисциплинах — вместе, а в других — отдельно, после определенных интервалов. После прохождения определенной дистанции каждому из спортсменов предстоит стрельба по пяти мишеням. В случае промаха биатлонист наказывается либо прохождением штрафного круга, либо он «автоматом» получает штрафное время, либо должен использовать дополнительные патроны. Для каждого вида биатлонной гонки свое наказание.

В ходе гонки спортсменам запрещено: срезать круги, игнорировать штрафные круги, оказывать умышленное физическое воздействие друг на друга. Правила биатлона также запрещают участникам стрелять по чужим мишеням. Точное попадание спортсмена по чужой мишени считается, как промах.

Победителем гонки становится биатлонист, показавший лучшее время на дистанции, которое в свою очередь напрямую зависит от количества промахов.

Для занятий биатлоном, как и другими зимними видами спорта, конечно же, требуется специальная экипировка.

Лыжи и лыжные палки у биатлонистов на первый взгляд ничем не отличаются от обычных. Однако длина лыж зависит от роста спортсмена — они не должны быть короче, чем рост спортсмена минус 4 см, максимальная длина не ограничена. Минимальная ширина лыж — 4 см, масса — не менее 750 г. Используются обычные лыжи и лыжные палки для лыжных гонок (длина палок не должна превышать рост спортсмена; не разрешаются палки изменяемой длины и усиливающие толчок).

Важным атрибутом каждого биатлониста помимо лыж являются винтовки с минимальным весом 3,5 кг, которые во время гонки транспортируются на спине. Запрещено автоматическое и самозарядное оружие. При спуске крючка указательный палец должен преодолевать усилие как минимум 500 г. Прицелу винтовки не разрешено иметь эффект увеличения цели, используется кольцевая мушка и диоптрический прицел, которые при стрельбе нужно совместить с кружком мишени. Калибр патронов составляет 5,6 мм. Скорость пули при выстреле на расстоянии 1 м от среза ствола не должна превышать 380 м/с.

На стрельбище расстояние до мишеней составляет 50 м. Мишени, используемые на соревнованиях, традиционно черного цвета, в количестве пяти штук на одной белой пластине. По мере попадания мишени закрываются белым клапаном, что позволяет биатлонисту сразу увидеть результат своей стрельбы. Пристрелка перед соревнованиями проводится по бумажным мишеням, аналогичным используемым в пулевой стрельбе. Каждая мишень представляет собой черный кружок в

углублении пластины диаметром 115 мм. При стрельбе стоя засчитывается попадание в любую зону кружка, при стрельбе лежа только в черный кружок диаметром 45 мм, центр которого совпадает с центром кружка 115 мм. Во всех видах гонок, за исключением эстафеты, на каждом огневом рубеже у биатлониста в распоряжении пять выстрелов. В эстафете можно использовать три дополнительных патрона на каждом рубеже, заряжающихся вручную.

Наконец, немаловажный элемент экипировки — специальный костюм (цельный, как у водолазов, или двойка), который помогает поддерживать стабильную температуру тела и уменьшает сопротивление ветра; жесткие ботинки, благодаря которым уменьшается давление на лодыжку. Вся стандартная экипировка для биатлона сравнительно легкая.

На сегодняшний день в рамках крупнейших международных биатлонных соревнований проводится шесть видов гонок: индивидуальная гонка; эстафета; спринт; гонка преследования; масс-старт; смешанная эстафета; супермикст

Традиционно биатлонные соревнования проводятся на различных уровнях. Условно все соревнования можно разделить на две группы, которые помимо биатлонных дисциплин включают в себя и другие виды спорта, а также собственно биатлонные соревнования, которые можно разделить на кубковые (Кубок мира, Кубок IBU — Открытый Кубок Европы) и некубковые (Чемпионат мира по биатлону, зимние Олимпийские игры). Кроме того, проводятся различные неофициальные коммерческие биатлонные соревнования.

Биатлон — это вид спорта который не стоит на месте. Изменяются все до мельчайших деталей: правила и требования, появляются новые виды гонок, меняется экипировка соответственно все это приводит к возрастанию конкуренции, однако список наиболее успешных спортсменов представлен следующим образом:

*Мужчины:*

— Уле Эйнар Бьерндален (Норвегия) — 8 побед ОИ (олимпийские игры), 19 побед ЧМ (чемпионат мира), 94 победы ЛГ (личные гонки), 208 ЛП (личных подиумов), 6-кратный обладатель КМ (кубка мира);

— Мартен Фуркад (Франция) — 2 победы ОИ, 6 побед ЧМ, 45 побед ЛГ, 96 ЛП, 4 КМ;

— Александр Тихонов (СССР) — 4 победы ОИ, 11 побед ЧМ, 1 КМ.

*Женщины:*

— Дарья Домрачева (Беларусь) — 3 победы ОИ, 2 победы ЧМ, 28 побед ЛГ, 69 ЛП, 1 КМ;

— Кайса Мякяряйнен (Финляндия) — 15 побед ЛГ, 52 ЛП, 2 КМ  
Магдалена Нойнер\* (Германия) — 2 победы ОИ, 12 побед ЧМ, 47 побед ЛГ, 82 ЛП, 3 КМ.

В заключении хочется отметить, что за последнее время биатлон набирает все большую популярность главным образом за счет средств массо-

вой информации. Биатлон популярен прежде всего в странах центральной, северной и восточной Европы, в том числе и в России. Наиболее успешными странами за всю историю биатлона являются СССР, Россия, ГДР, Германия, Норвегия. Заметное распространение биатлон имеет также во Франции, Австрии, Беларуси, Швеции, Украине, Италии, Китае и в Северной Америке. В Международный союз биатлонистов уже входит 63 государства.

### **Литература**

1. Положение о Всероссийских соревнованиях по биатлону на 2014—2015 гг. — М. : СБР, 2014.
2. *Шикунов, М. И.* Биатлон / М. И. Шикунов, С. Б. Панкин. — М. : Советский спорт, 2005.
3. International Biathlon Union — IBU — МСБ. — URL: <http://www4.biathlonworld.com/en/> (дата обращения — 13.04.2015).
4. Союз Биатлонистов России — СБР. — URL: <http://biathlonrus.com/> (дата обращения 13.04.2015).

# ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ

УДК 339.5

© *Дмитриева А. Б.*

## ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО КЛАССИФИКАЦИОННОГО РЕШЕНИЯ ПО КОДУ ТОВАРНОЙ НАКЛАДНОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ДЕКЛАРАНТА

*Аннотация:* в статье рассматривается предварительное классификационное решение ФТС России, в том числе и при таможенном оформлении сложных многокомпонентных систем и комплексов (производственных линий, заводов, агрокомплексов, сложных технических устройств и т.п.), поставляемых в течение ограниченного периода времени по отдельности (т.е. отдельными компонентами).

*Ключевые слова:* предварительное квалификационное решение, декларант, внешнеэкономическая деятельность, мировая торговля, декларант, таможенные органы.

© *Dmitrieva A.*

## THE PRACTICE OF APPLICATION OF A PRELIMINARY CLASSIFICATION DECISION ON THE CONSIGNMENT NOTE CODE OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY OF THE CUSTOMS UNION FOR THE PURPOSES OF PROTECTING THE INTERESTS OF THE DECLARANT

*Abstract:* the article discusses the preliminary classification decision of the FCS of Russia applies, including, and customs clearance of complex multi-component systems and systems (production lines, plants, agro-complexes, complex technical devices etc.) supplied for a limited period of time separately (i.e., individual components).

*Keywords:* qualification decision, the declarant, foreign economic activity, international trade, the declarant, the customs bodies.

Известно, что не всегда декларант может быть уверен в правильности классификации товара, а также неуверенность может возникнуть относительно мнения представителей таможенного органа. Указание неправильного кода ТН ВЭД при оформлении таможенной декларации может повлечь значительные расходы для компании в части увеличения тамо-

женных и налоговых платежей. В связи с этим для предотвращения спорной ситуации существует очень удобный инструмент, такой как получение официального решения о классификации товара до его декларирования.

Согласно п. 2 ст. 54 ТК ТС<sup>1</sup> заявление о принятии предварительного решения по классификации товаров должно содержать полное коммерческое наименование, фирменное наименование, основные технические, коммерческие характеристики товаров и иную информацию, позволяющую однозначно классифицировать товары. При необходимости представляются фотографии, рисунки, чертежи, паспорта изделий, пробы и образцы товаров и другие документы для принятия этого предварительного решения.

При декларировании товара требуется указывать код товара по ТН ВЭД ТС, и обязанность за это возложена на декларанта. Выбор правильного кода имеет большое значение, поскольку от него зависят ставки таможенных пошлин и НДС при импорте. Как правило, решение таможенных органов о смене кода товара влечет увеличение ставок таможенных платежей. Также высока вероятность привлечения компании к административной ответственности за заявление недостоверных сведений о коде товара.

При несогласии с решениями таможенного органа о классификации представители бизнеса обычно обжалуют эти акты в административном и судебном порядке. Однако возможно предотвратить конфликтную ситуацию по коду ИН ВЭД, если получить предварительное решение по классификации товара.

Основной порядок и условия декларирования товаров регулируются ТК ТС и Федеральным законом от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» согласно которым на предпринимателей возложена обязанность указывать классификационный номер в товарной номенклатуре, а таможенные органы обязаны проверять правильность классификации товаров.

На практике случаются ситуации, когда представители таможенных органов не соглашаются с кодами товаров, которые указывают заявители. Вместе с тем те коды, которые предлагают таможенники, неприемлемы для декларанта, так как влекут более высокие ставки таможенных пошлин и НДС, либо необходимость представить дополнительные документы для таможенного оформления товара. Принятое таможенными органами решение о классификации товара декларант вправе обжаловать в вышестоящий орган или в суд, что неизбежно приведет к увеличению сроков таможенного досмотра, и, как следствие, задержке выпуска товара.

Наряду с этим декларанты привлекаются к административной ответственности за заявление недостоверных сведений о коде товара в соответствии с ТН ВЭД ТС, если это послужило основанием для освобождения от

---

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17).

уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера (ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ). Заявление в таможенной декларации недостоверных сведений, не повлиявших на уплату таможенных платежей, так же как и несогласие таможенных органов с заявленной таможенной стоимостью, не является основанием для привлечения лица к административной ответственности.

Если декларант заявляет в таможенной декларации полные и достоверные сведения о товаре, но при этом указывает не соответствующий ему код по ТН ВЭД ТС, то у таможенных органов существует три варианта действий в отношении декларанта. Во-первых, таможенный орган может отказать в регистрации таможенной декларации (п. 4 ст. 190 ТК ТС). Во-вторых, он может отказать в выпуске товара (п. 2 ст. 201 ТК ТС). В-третьих, таможенный орган может предпринять меры по довызысканию с декларанта таможенных пошлин (ст. 193 ТК ТС).

Также необходимо отметить, что указание декларантом или его представителем в таможенной декларации неверного кода ТН ВЭД ТС, не связанное с заявлением при описании товара неполных, недостоверных сведений о количестве, свойствах и характеристиках товара, влияющих на его классификацию по данной номенклатуре, само по себе не может служить основанием для привлечения декларанта к административной ответственности. Однако такое правило не распространяется на случаи, когда освобождение от уплаты таможенных сборов или снижение их размера произошло в результате неполного указания сведений о товаре в таможенной декларации.

На практике возможно снизить риски привлечения к административной ответственности или изменения таможенными органами кода товара, и сделать это можно с помощью получения предварительно решения по классификации товара. Порядок получения предварительного классификационного решения установлен в ТК ТС, а также внутренним законодательством государств-участников ТС.

Таким образом, предварительное решение принимается таможенным органом государства, на территории которого будет осуществляться выпуск товара. Это решение является обязательным для принятия таможенными органами при декларировании товаров на территории государства, выдавшего такое решение. В России такая государственная услуга осуществляется в соответствии с приказом ФТС России от 18.04.2012 № 760<sup>1</sup>. Предоставление этой государственной услуги осуществляется бесплатно, государственная пошлина за нее не взимается.

Компетентными органами по принятию предварительного классифи-

---

<sup>1</sup> Приказ ФТС России от 18.04.2012 № 760 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы и определяемых ею таможенных органов по предоставлению государственной услуги по принятию предварительных решений по классификации товаров по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза».

кационного решения в России являются ФТС России, а также региональные таможенные управления в отношении входящих в их компетенцию товарных групп: Центральное, Северо-Западное, Уральское, Южное, Сибирское, Приволжское и Дальневосточное (п. 15 Административного регламента<sup>1</sup>).

Таможенные органы принимают предварительное классификационное решение на основании поданного в письменном или электронном виде заявления декларанта или его представителя (ст. 54 ТК ТС). При этом декларантом может выступать как владелец товара, так и его покупатель. Предварительное решение принимается на каждое наименование товара, включающее определенную марку, модель, артикул и модификацию.

Заявитель может предоставить и иные документы в зависимости от специфики и назначения товара. Например, для фармацевтической сферы это могут быть удостоверение изделия медицинского назначения, регистрационное удостоверение лекарственного препарата для медицинского применения, сведения из Единого реестра сертификатов соответствия.

Если представленных сведений недостаточно для принятия предварительного решения, то таможенный орган уведомляет декларанта о необходимости предоставления дополнительной информации. Это увеличивает срок принятия решения на период до 60 календарных дней. Общий срок составляет 90 календарных дней со дня регистрации в таможенном органе заявления декларанта. Если декларант не предоставит недостающую информацию в течение 60 календарных дней со дня получения письменного уведомления, заявление о принятии предварительного решения отклоняется (п. 3 ст. 54 ТК ТС).

Обратимся к примеру из практики относительно предварительного классификационного решения по коду товара. Очень много возникает споров о присвоении неверного классификационного кода или необоснованного изменения кода таможенными органами. В большинстве случаев суды принимают сторону декларантов и оставляют в силе наиболее обоснованные классификационные коды.

Так, в одном из дел компания обратилась в таможенный орган для оформления партии товара и оформила таможенную декларацию с указанием кода товара 3003200009 согласно ТН ВЭД ТС. Декларант обратился в Арбитражный суд г. Москвы, и суд признал незаконным решение таможенного органа об изменении кода классификации, а суды апелляционной и кассационной инстанций оставили решение суда первой инстанции без

---

<sup>1</sup> Приказ ФТС России от 09.06.2012 № 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов».

изменений. Декларант также направил в Центральное таможенное управление заявление о принятии предварительного классификационного решения в отношении товара, которым было принято решение о присвоении товару кода 2309909900. Это тоже не устроило декларанта, таким образом, он повторно обратился с исковым заявлением в Арбитражный суд г. Москвы, который признал решение таможенного управления незаконным. Суд указал, что в отношении этого товара применяется классификационный код 3003200009 по ТН ВЭД ТС. Апелляция оставила решение без изменения<sup>1</sup>.

Преимущество оспаривания предварительного классификационного решения, по сравнению с обжалованием решений по каждой партии товара при обычном декларировании, очевидно. Обжалование в случае несогласия с присвоенным классификационным кодом товара по предварительному решению происходит в рамках одного судебного процесса. При этом использовать это решение можно для классификации неограниченного количества партий товара, тогда как в случае декларирования придется оспаривать решение по каждой партии.

При оспаривании необходимо учитывать, что для споров данной категории характерны некоторые особенности. Например, важное значение в них имеет активный сбор доказательств, в том числе это касается и заключений экспертов и иностранной практики. В такого рода спорах, как правило, неэффективным бывает обжалование предварительного классификационного решения в административном порядке, поэтому в случае несогласия с решением таможенного органа лучше сразу обращаться в суд.

---

<sup>1</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 08.11.2013 по делу № А40-48392/13.

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО

---

УДК 343.2

© *Жидкова К., Кузнецова Е.*<sup>1</sup>

### **РАСЧЛЕНЕНИЕ ТРУПА: особенности квалификации и расследования**

*Аннотация:* в статье дается определение понятия «расчленение трупа», рассматриваются проблемы квалификации деяния по УК РФ, особенности расследования данной категории дел.

*Ключевые слова:* труп, расчленение, убийство с особой жестокостью, квалификация, расследование.

© *Zhidkova K., Kuznetsova E.*

### **THE DISMEMBERMENT OF A CORPSE: features training and investigation**

*Abstract:* the article gives the definition of «dismemberment of the corpse», discusses the problems of qualification of acts under the criminal code of the Russian Federation, peculiarities of investigation of this category of cases.

*Keywords:* corpse, dismemberment, murder with particular cruelty, qualification, investigation.

---

Многие из вас не раз задумывались, что расчленение трупа является самым сложным и опасным преступлением. Факт расчленения трупа сам по себе является аморальным поступком и вызывает неприязнь и отвращение.

В УК РФ законодатель не выделяет расчленение трупа в отдельную статью, однако в п. «д» ч. 2. ст. 105 УК РФ говорится о совершение преступления с особой жестокостью. Статья 244 УК РФ звучит таким образом: «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения». Стоит ли квалифицировать указанное деяние, как убийство, совершаемое с особой жестокостью? И что понимается под понятием «особая жестокость»?

В прошлом следственная и судебная практика не могла однозначно решить вопрос о квалификации убийства с последующим расчленением. Ученые высказывали разные мнения на этот счет. Так, например, З. А. Не-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В. Е. Суденко.

знакомова, А. Н. Игнатов, считали, что квалифицировать такие действия стоит как раз таки по п. «д» ч. 2. ст. 105 и по ст. 244 УК РФ.

Но постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.01.1999 № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» разрешило этот вопрос. В п. 8 указанного постановления говорится: «Глумление над трупом само по себе не может расцениваться в качестве обстоятельства, свидетельствующего о совершении убийства с особой жестокостью. Содеянное в таких случаях, если не имеется других данных о проявлении виновным особой жестокости перед лишением потерпевшего жизни или в процессе совершения убийства, следует квалифицировать по соответствующей части ст. 105 и по ст. 244 УК РФ, предусматривающей ответственность за надругательство над телами умерших. Уничтожение или расчленение трупа с целью сокрытия преступления не может быть основанием для квалификации убийства как совершенного с особой жестокостью».

Расчленение трупа — разделение трупа на части, применяемое преступником для сокрытия следов преступления<sup>1</sup>.

Убийство с расчленением трупа является не просто совершением каких-либо неправомерных действий, посягающих на лишение жизни человека, но и последующее хладнокровное надругательство над его телом и останками.

Перейдя к вопросу расчленения, давайте разберемся, для чего же преступник совершает данные действия. Убийца прежде всего разделяет труп на части, с целью скрыть следы убийства или иной целью. Расчленив труп, преступник выкидывает части трупа, но особенно тщательно он прячет голову трупа, бросая ее в неиспользуемый колодец, в водоем, болото или закапывая в землю, муравейник<sup>2</sup>.

Сам факт существования таких людей приводит к мыслям о том, как страшен существующий мир и сколько же в мире есть людей с извращенным сознанием и низкими нравственными устоями.

Данное преступление совершается расчетливыми и жестокими преступниками, а это значит, что следователь, в компетенции которого рассматривается специфика данных дел, должен быть объективным, не менее хладнокровным, ответственным и внимательным, не пропускающим ни единой детали преступления, потому что к верному и точному раскрытию преступления ведет именно вся совокупность деталей.

Всем сотрудникам следственных органов доподлинно известно, что расследование данной категории дел вызывает много трудностей. Почему так происходит? Дело в том, что на это влияют разные особенности бытовой обстановки, где обнаружен расчлененный труп, в этих условия органам следствия приходится расследовать эти преступления. Перед следова-

---

<sup>1</sup> Россинская Е. Р. Криминалистика. М., 2016. С. 89.

<sup>2</sup> Там же. С. 90.

телем возникает многообразие вопросов, которые усложняют процесс расследования.

Такое убийство входит в большую группу уголовных дел, возбуждаемых в связи с обнаружением трупа или его частей. Другие убийства с обнаружением трупа расследуются по одной определенной методике, в корне отличающейся от расследования убийств с расчленением трупа. Дело в том, что наличие частей трупа нуждается не только в их осмотре, но и в разрешении других вопросов, где просто необходимо проведение судебно-медицинской экспертизы, например, при оценке доказательств необходимо сделать только предполагаемые выводы, которые подлежат тщательной проверке, в лаборатории с применением специализированных методов и приемов. Поэтому данная категория преступлений требует особого подхода и тщательного изучения всех аспектов надругательства над человеческой плотью со стороны следователей, ведущих конкретное дело.

Основополагающим моментом является обнаружение расчлененного трупа с признаками насильственной смерти. Задача состоит в установление факта убийства, выяснение обстоятельств которые предшествовали ему: когда, при какой обстановке произошло убийство, мотив и цель убийства и последующего расчленения трупа, с помощью чего оно было совершено (способ и орудия убийства), кто убийца, действовал ли он один или это была группа лиц, как происходило расчленение<sup>1</sup>.

Залогом успешного расследования и раскрытия данного преступления является согласованная работа участников следственной и оперативной групп: от изучения личности образа жизни потерпевшего (при условии, что он будет установлен) и лиц его окружения, выяснения событий и обстоятельств в последние дни, недели перед исчезновением, изучения личности и образа жизни лиц, находившихся с ним в последнее время; работа со свидетелями — начиная от лиц, обнаруживших части трупа, и заканчивая лицами, видевшими человека в последний раз.

Так, в городе Z в 2010 г. было совершено зверское убийство. Поздно вечером двое молодых людей решили отдохнуть в парке, некий мужчина в состоянии алкогольного опьянения стал вести себя крайне непристойно, на что ребята отреагировали бурно, нанесли ранения колющим предметом так называемой розочкой — оружие застолья (бутылка с отбитым доннышком). На этом не остановись, решив узнать, как выглядят вживую органы человека, расчленив труп, вытащив сердце, впоследствии показывали друзьям, Алексей, которому на момент совершения преступления было всего 16 лет, вырезал печень, поджарил и съел. За это жестокое убийство Евгений был приговорен к 10 годам лишения свободы, на тот момент он был уже совершеннолетним, Алексей к 6 годам лишения свободы. Леша

---

<sup>1</sup> Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений. М., 2010. С. 89.

уже отсидел положенный срок и вышел на свободу. Возможно, они исправятся, возможно, начнут все сначала, а возможно повторят преступления<sup>1</sup>.

В 2014 г. похожий случай потряс маленький городок в Челябинской области. Группа подростков пыталась совершить кражу в крупном магазине, их застал на месте преступления директор, проведя беседу воспитательного характера, мужчина отпустил ребят. Через пару дней в полицию поступил экстренный вызов. Девушка представилась и сообщила сотрудникам полиции о том, что ее муж не пришел с работы, где исполнял обязанности директора магазина. Поиски продолжались более трех дней, стало понятно, что с мужчиной случилось что-то серьезное, но такого не ожидал никто. В местном пруду был обнаружен расчлененный обезображенный труп, в нем едва ли можно было узнать некогда преуспевающего бизнесмена, прекрасного семьянина, доброго человека, который отпустил пару дней тому назад ребят, которые хотели забрать то, что досталось ему непосильным трудом, знал ли он тогда, что отпустив их, подписал себе смертный приговор? Мотив убийства, по словам виновных: «Боялись, что расскажет, сдаст». Как говорится, не делай добра, не получишь...

Значительное внимание этой теме уделяется и в учебниках криминалистики. Однако здесь преимущественно освещаются вопросы расследования лишь одной группы убийств — дел, возбуждаемых в связи с обнаружением трупа потерпевшего<sup>2</sup>. Что же касается дел, возбуждаемых в связи с обнаружением частей расчлененного трупа, то вопросы методики расследования таких убийств освещены в литературе недостаточно.

Рассматривая материал по данной теме, мы пришли к выводу, что расчленение трупа является самым сложным и опасным преступлением по сравнению с другими квалифицирующими признаками убийства.

### Литература

1. Драпкин, Л. Я. Криминалистика / Л. Я. Драпкин, В. Н. Карагодин. — М. : НИЦ Инфра-М, 2011.
2. Иногамова-Хегай, Л. В. Уголовное право Российской Федерации. Часть Общая / Л. В. Иногамова-Хегай, А. И. Рарог, А. И. Чучаев. — М. : НИЦ Инфра-М, 2011.
3. Кругликов, Л. Л. Уголовное право. Часть Общая. — М. : Проспект, 2012.
4. Кузнецова, Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений. — М. : Городец, 2010.
5. Рождествина, А. А. Шпаргалка по уголовному праву. Общая часть. — М. : Аллель, 2013.
6. Россинская, Е. Р. Криминалистика. — М. : Зерцало, 2016.
7. Яблоков, Н. П. Криминалистика в вопросах и ответах : учеб. пособие. — М. : Аллель, 2015.

<sup>1</sup> Имена и фамилии героев вымышленные.

<sup>2</sup> Яблоков Н. П. Криминалистика в вопросах и ответах. М., 2015. С.156.

## ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

---

УДК 502/504

© Кузьмин В. Н.

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЯПОНИИ

*Аннотация:* в статье анализируются основные черты природоохранной политики и особенности правового регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды. Анализируется практика и опыт по формированию и эффективной правореализации природоохранного законодательства в Японии.

*Ключевые слова:* химическая безопасность, биологическая безопасность, промышленная инфраструктура, природоохранительная политика, природные ресурсы, международно-правовые стандарты.

© Kuzmin V.

### SOCIO-ECONOMIC GUIDELINES OF THE ENVIRONMENTAL POLICY OF JAPAN

*Abstract:* the article analyzes the main features of the environmental policy and the legal regulation of social relations in the sphere of environmental protection. The practice and experience on the development and effective realization of law of environmental law in Japan.

*Keywords:* chemical safety, biological safety, industrial infrastructure, environmental policy, natural resources, international legal standards.

---

Для наиболее развитых стран, в том числе Японии, характерна политика в области обеспечения химической и биологической безопасности отличная от российской, поскольку приоритетным направлением является охрана природы, право человека на благоприятную окружающую среду, а затем уже функционирование промышленной инфраструктуры. В Японии правовому регулированию подвержены не различные аспекты функционирования промышленной инфраструктуры (организационной, материально-технической и т.д.), а объекты экосистемы — вода, воздух, почва, леса и т.д.

Отличительной особенностью правового регулирования общественных отношений в сфере безопасности Японии является отсутствие разграничения на отдельные составляющие вопросов экологической безопасности,

как это имеет место в нашей стране.

Японией, пережившей трагедии Хиросимы и Нагасаки, одной из первых были приняты законы и другие нормативные акты, устанавливающие порядок охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, нормирования, лицензирования, стандартизации, экономического регулирования в данной области практики, а также правила учета, контроля состояния (мониторинга) природной среды, экологической экспертизы, инспектирования объектов техносферы.

В Японии разработаны краткосрочные и долгосрочные программы законодательного обеспечения экологической безопасности, в соответствии с которыми разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты [1].

Правовая охрана окружающей среды в Японии в сравнении с США представляет собой другой тип организации.

Расположенный вдоль восточного побережья Азиатского континента Японский архипелаг представляет собой дугу, протянувшуюся на 3800 км с северо-востока на юго-запад. По размерам территории Япония в 25 раз меньше США, хотя население страны достигло почти 125 млн. чел. Значительная часть суши Японии покрыта горами, лишь 32% земельной площади приходится на равнины. 60% населения сконцентрировано в областях, составляющих всего 2,8% площади страны. При этом Япония не имеет богатых запасов полезных ископаемых и 80% ее энергетических потребностей зависят от поставок по импорту.

После окончания Второй мировой войны в Японии была принята схема развития экономики «любой ценой», что привело к разнообразным вредным экологическим последствиям. В условиях географической стесненности, которая заставила располагать предприятия рядом с плотно населенными районами, большие группы населения неизбежно оказывались подверженными воздействию загрязнений окружающей среды [2].

Среди эффективных черт японской природоохранной политики следует назвать:

- инициативы местных органов власти в сфере охраны окружающей среды, активно поддерживаемые населением;
- разработку и широкое применение новых, экологически чистых технологий благодаря привлечению частного бизнеса;
- четко функционирующую государственную систему экологического регулирования, сформированную под воздействием общественного экологического движения 1960—1970-х гг. (движение экологического протеста было связано с заболеваниями, вызванными загрязнением окружающей среды: «болезнью Минамата» (отравление метаном и ртутью), болезнью «итай-итай» (отравление кадмием), астмой Ехати (астма вследствие загрязнения воздуха, вызванного деятельностью нефтехимических производств)).

С введением в действие в мае 1947 г. новой Конституции Японии ответ-

ственность за принятие мер по защите окружающей среды была возложена на местные органы управления. В начале 1950-х гг. правительство приняло ряд законов для осуществления планов всестороннего развития страны и уже в этих законах предусмотрело, что задачи национального развития и охраны окружающей среды должны решаться взаимосвязано и гармонично. Этот принцип нашел отражение в первом Законе об охране окружающей среды 1967 г., в котором вопросам борьбы с загрязнениями уделялось большое внимание. Но это не спасло от ряда серьезных конфликтов [3].

В настоящее время в Японии действует Основной закон об экологии, который был принят в 1993 г. и заменивший ранее существовавшие законы об экологическом загрязнении и защите окружающей среды.

Основной экологический закон устанавливает основополагающие принципы и вместе с тем разъясняет обязанности государства, региональных административных органов и граждан страны. Данный Закон, посредством определения пунктов, которые являются основой политики в отношении охраны окружающей среды, комплексно и планомерно содействует развитию природоохранной политики, а также имеет своей целью, вместе с гарантией здоровья и культурного существования граждан страны в настоящем и будущем, обеспечение благосостояния людей.

В указанном Законе, что немаловажно, раскрываются некоторые дефиниции, в частности:

— **«нагрузка на экологию»** — это то влияние, которое оказывает человек на окружающую среду в результате своей деятельности, а также вещи, которые становятся причиной ущерба безопасности окружающей среды;

— **«охрана экологии земного шара»** — это охрана окружающей среды от результатов деятельности человека, следствием которых становится развитие разрушения озонового слоя и прочие действия способствующие глобальному потеплению, загрязнение морей и океанов, способствование исчезновению видов и прочие действия, оказывающие широкомасштабное влияние на окружающую среду либо ее часть;

— **«загрязнение окружающей среды»** — это действия предприятий либо отдельных людей, в результате деятельности которых может быть нанесен ущерб здоровью людей и бытовой экологии в связи с загрязнением атмосферы, вод, почв, звуковым загрязнением, вибрацией, проседанием фундамента, а также загрязнением запахом (о том, что относится к разным видам загрязнений — в других законах) [4].

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. суды Японии удовлетворили несколько исков граждан о возмещении им вреда, причиненного в результате повреждения здоровья вследствие загрязнения окружающей среды. Это были дела о «болезни Минамита», вызванной отравлением людей метилом и ртутью, об «астме Еккайти», возникшей в результате загрязнения воздуха выбросами нефтехимического комплекса в городе Еккайти, и о

болезни «итай-итай» — отравление кадмием жителей префектуры Тояма в дельте реки Дзиндзу, который с оросительной водой, взятой из реки, попадал на поля и затем в сельскохозяйственную продукцию [6].

В декабре 1970 г. на одной из сессий парламента были приняты сразу 14 законов экологического характера, некоторые из которых были новыми, например, Закон об агрохимикатах, а другие вносили изменения в ранее принятые законы. В 1971 г. образовано Управление по охране окружающей среды с обширными административными полномочиями, включающими применение административных санкций. В 1972 г. вступил в действие пересмотренный общий Закон об охране окружающей среды, содержание которого наряду с вопросами борьбы с загрязнением касалось уже всех иных форм охраны природной среды, включая особо охраняемые природные территории. Позднее принимались и другие необходимые правовые акты. В конечном счете, сложилась система законодательства и управления, которая и по настоящее время позволяет эффективно решать задачи охраны окружающей среды в условиях интенсивного развития экономики унитарного государства [7].

Чтобы приблизиться к международно-правовым стандартам в сфере обеспечения экологической безопасности, необходимо отказаться от того подхода, который сложился в Российской Федерации. Рассматривать проблемы химической и биологической безопасности в отдельности от экологии бессмысленно и бесперспективно.

Основу цивилизованного подхода должны составлять: состояние природы, права человека, а затем интересы финансовых и промышленных групп. К сожалению, в Российской Федерации в отличие от наиболее развитых стран Европы и мира акценты расставлены с точностью до наоборот.

### **Литература**

1. Основной закон об экологии Японии, 1993 г.
2. Закон о работе с конфликтами, связанными с загрязнением окружающей среды (The Pollution Dispute Resolution Law) (1970).
3. Сейдзо Тадагова. Некоторые вопросы экологического права в современной Японии / Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 1997. — 2. — С. 47—50.
4. Петров, В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. — М. : БЕК. 1995.
5. Кузнецов, Н. В. Учебное пособие в схемах. — М., 2001. — С. 76.
6. Экологическое право : учеб. пособие. — М. : Юриспруденция, 2000.
7. Экологическая безопасность / Институт государства и права РАН. — М. : ТК Велби, 2004.

УДК 341.9+502/504

© Кузьмин В. Н.

**ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ  
(в контексте социально-экономического развития)**

*Аннотация:* в статье освещаются актуальные вопросы обеспечения химической и биологической безопасности населения, биосферы и объектов техносферы в странах ЕС, являющиеся составной частью экологической безопасности. Анализируется опыт правового регулирования в государствах ЕС, где отношения, составляющие суть экологической безопасности, являются приоритетными.

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, Европейская комиссия, экологическое законодательство, экологическая политика, Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС, ЕЕА, *European Environment Agency*).

© *Kuzmin V.*

**THE PROBLEMS OF ECOLOGICAL SAFETY IN THE EUROPEAN UNION  
(in the context of socio-economic development)**

*Abstract:* the article covers topical issues of ensuring chemical and biological safety of the population, the biosphere and the technosphere objects in the EU, which is an integral part of environmental security. The paper analyzes the experience of legal regulation in the EU member States, where the relations constitute the essence of environmental security are a priority.

*Keywords:* environmental safety, European Commission, environmental legislation, environmental policy, European environment Agency (ЕЕА, *ЕЕА, European Environment Agency*).

В каждой стране формировалась своя правовая система, отражающая особенности ее исторического, экономического, культурного развития. В европейских государствах имеет место доминирование права в системе социальных регуляторов (мораль, традиции, обычаи и т.д.). Европейскую цивилизацию называют христианской и юридической, что отражает безусловное значение закона в регулировании общественных отношений. Наиболее развитые европейские страны раньше других стали использовать возможности правовых средств в сфере обеспечения безопасных ус-

ловий существования человека.

В связи с этим проблемы природопользования и природоохраны регулируются тщательно разработанной системой нормативных правовых актов.

В странах ЕС вопросы обеспечения химической и биологической безопасности населения, биосферы и объектов техносферы являются составной частью экологической безопасности. В этом проявляется особенность правового регулирования в вышеупомянутых государствах, где отношения, составляющие суть экологической безопасности, являются приоритетными [1].

Для наиболее развитых европейских стран характерна отличная от российской политика в области обеспечения химической и биологической безопасности, поскольку в этих странах приоритетным направлением является охрана природы, право человека на благоприятную окружающую среду, а затем уже функционирование промышленной инфраструктуры. В этих странах правовому регулированию подвержены не различные аспекты функционирования промышленной инфраструктуры (организационной, материально-технической и т.д.), а объекты экосистемы — вода, воздух, почва, леса, отходы и т.д.

В Российской Федерации проблемы экологической безопасности нередко остаются за рамками внимания, поскольку промышленная безопасность, в какой-то мере, от нее обособлена. Такой подход не позволяет выстроить эффективную систему экологической безопасности, составной частью которой являются химическая и биологическая безопасность населения, биосферы и объектов техносферы.

В ходе проведения Стокгольмской конференции ООН, посвященной проблемам окружающей человека среды (1972 г.), мировое сообщество официально признало глобальный характер надвигающейся экологической катастрофы [2].

Экологические движения и партия «Зеленых» стали заметной частью политических систем наиболее развитых государств, в том числе ЕС. Фактически эти движения и партии стали инициаторами формирования системы экологической безопасности.

Отличительной особенностью правового регулирования общественных отношений в сфере экологической безопасности в ЕС является отсутствие разграничения на отдельные составляющие вопросов экологической безопасности, как это имеет место в нашей стране. Например, в этих странах нет узкопрофильных законов, регулирующих вопросы химической и биологической безопасности. Весь комплекс нормативных правовых актов в этих странах регламентирует отношения в сфере экологии, т.е. речь идет об экологической безопасности личности, общества и государства.

Во многих странах создана институциональная система управления экологической безопасностью. Так, в ЕС создана Генеральная дирекция по окружающей среде Европейской комиссии (*Die Generaldirektion (GD)*

*Umwelt*), которая предлагает и разрабатывает правовые предписания в области окружающей среды. Она также следит за соблюдением принятых предписаний и исполнением согласованных мероприятий.

Дирекция находится в Брюсселе и насчитывает около 550 сотрудников. На настоящий момент комиссаром ЕС по вопросам экологии является Ставрос Димас. В круг его задач входит в том числе поддержка и стимулирование концепции долгосрочного развития и экоэффективности, а также достижение высокого стандарта защиты окружающей среды и здоровья.

На современном этапе ЕС совершенствует правовую базу охраны окружающей среды. Так, обновлению подверглись акты относительно мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, механизма финансирования экологических мероприятий и др. Одновременно предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области экологической стандартизации.

Учреждением Европейского Союза является Европейское агентство по окружающей среде (*EAOC, EEA, European Environment Agency*), осуществляющее сбор, обработку и анализ информации о состоянии окружающей среды на европейском континенте. Правовую базу деятельности Агентства составляет Регламент 1210/90 об учреждении Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой, измененный Регламентом 933/1999 [3].

Требования директив и решений должны переноситься в национальное законодательство и внедряться теми странами Центральной и Восточной Европы, которые стремятся в ЕС. Регуляции содержат правовые нормы прямого действия и не требуют перенесения в национальное законодательство стран — членов ЕС. Поэтому одной из возможных правовых форм включения регуляций ЕС в национальное законодательство государств, стремящихся к вхождению в ЕС, может быть принятие парламентом закона о присоединении к этой регуляции. Тогда регуляция станет национальным законом, подобно тому как это принято при присоединении страны к международной конвенции или договору. И все действующие национальные законы и подзаконные акты должны быть приведены в соответствие с ней [4].

Химические свойства определенных веществ, которые могут оказать вредное воздействие на здоровье или окружающую среду, являются отправной точкой так называемого права химических веществ. Когда химические вещества попадают на рынок в качестве продуктов, они вначале становятся объектами регулирования права ЕС, затем, с тем чтобы облегчить торговлю, становятся самостоятельной целью политики охраны здоровья и окружающей среды.

Химические вещества могут стать вредными на любой стадии своего жизненного цикла — в процессе производства и переработки, при транспортировке, при использовании как продукта и при повторном использо-

вании либо ликвидации как отхода (мусора)[5].

Право обращения с химическими веществами, прежде всего, учитывает фазу использования их как продукта, не упуская при этом из виду остальные жизненные циклы. В связи с этим имеется определенная концентрационная функция, когда осуществляется сбор информации о свойствах вещества и проводится оценка риска, которые являются необходимыми на всех без исключения жизненных фазах.

С инструментальной точки зрения, различают меры по предоставлению сведений о рынке и меры по ограничению продаж. К первым относятся классификация, маркировка и паспорт безопасности, ко вторым — ограничение продаж различной интенсивности. Для осуществления обеих групп мер требуется, чтобы были собраны, представлены и изучены данные о рисках.

В целом право обращения с химическими веществами устанавливает проведение административного контроля, при этом ему известны также элементы регулируемого самоконтроля. Поскольку административный контроль зависит от информационного состояния, большая часть предписаний посвящена получению и изучению сведений о рисках.

Вещества классифицируются по признакам опасности. В последнее время компетенцией в этом вопросе обладает Европейская комиссия, которая решает это в процессе регулирования выбросов. Если была проведена оценка риска государствами-членами, то берутся сформулированные в результате этой оценки так называемые выводы, которые они учитываются и в предложенной заявителем классификации.

С классификацией связаны определенные требования к упаковке и маркировке веществ или изделий. Если вещество не отнесено еще к той или иной классификации, возникает обязанность самоконтроля. Производитель и импортер должны сами классифицировать вещество и в соответствии с этим упаковать его и пометить[6].

Лидером среди стран ЕС в области охраны окружающей среды считается *Германия*. Правовое регулирование в области охраны окружающей среды, и использование природных ресурсов здесь сосредоточено на уровне федеральных земель и местных органов власти. Сфера полномочий федеральных органов в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов ограничивается разработкой и реализацией федеральной экологической политики, законотворчеством, нормативно-правовым регулированием, координацией природоохранной деятельности, экологическим мониторингом, международным сотрудничеством, включая работу с ЕС, регулированием производства и использования всех видов радиоактивных веществ и атомной энергии. Федеральному министерству по охране окружающей среды, наделенному не столько исполнительными, сколько управленческими функциями, подчинен ряд федеральных органов. Среди них Экологическая федеральная служба (ответственная за экспертизу), Федеральная служба защиты природы (в отличие

от первой ее компетенция распространяется и на охрану природы и ландшафтов), Федеральная служба по защите от радиационного воздействия, Институт Роберта Коха (ответственен за введение в оборот генно-модифицированных организмов) и др.

На сегодняшний день нормативная база охраны окружающей среды в Германии включает в себя многочисленные законодательные акты, правовые положения. Среди них федеральный закон об охране природы и ландшафтном планировании, законы об эмиссиях, о генной технике, о включении в планы экономического развития вопросов охраны окружающей среды. Следует отметить, что нормативная система проведения экологической экспертизы действовала здесь задолго до принятия соответствующей Директивы ЕС 1985 г. Особое внимание в Германии уделяется экологическому обучению производственного персонала. Охрана окружающей среды является сферой, обеспечивающей рабочие места значительной части немецкого населения[8].

Ежегодно возрастает число предприятий, занимающихся разработкой экологичных и ресурсосберегающих технологий или предлагающих услуги в области охраны окружающей среды. Целый ряд предприятий привлекает покупателей знаками экологически чистой продукции. Немецкий экологический знак «Голубой ангел» стал успешным инструментом обозначения экологической продукции. Экологические критерии раздачи этого знака определяются жюри, состоящим из представителей органов управления и общественных объединений. При этом критерии формируются так, что только особо экологически чистые продукты получают право ввести этот знак и рекламировать свою экологическую чистоту. Важным инструментом для создания экологической прозрачности рынка служит обязанность обозначения экологически релевантных качеств продукции.

В сфере защиты климата немецкая экополитика предусматривает эффективное производство энергии; ее рациональное использование; увеличение использования возобновляемых источников энергии. Предполагалось к 2010 г. увеличить производство электроэнергии за счет использования возобновляемых источников до 10%. Для содействия энергосбережению и расширению использования возобновляемых источников энергии предусмотрены льготные кредиты и дотации. На сегодняшний день Германия является одной из ведущих стран-экспортеров безопасных для окружающей среды технологий.

Германия является активной сторонницей Киотского протокола. Вытекающие из него обязательства — сократить эмиссию углекислого газа к 2012 г. на 21% (по сравнению с уровнем 1990 г.) — были выполнены уже в 2001 г. на 85%.

В немецком праве иерархия обязанностей также представлена в виде принципа (§ 4 Закона об отходах). Однако Закон об отходах содержит конкретизацию и возможности конкретизации, устанавливающие санкции за

невыполнение обязанностей предотвращать образование отходов и утилизировать их не только и не столько на законодательном уровне, сколько на уровне постановлений. Относительно утилизации отходов Закон решает вопрос в пользу равнозначности утилизации вещества и энергии, но отдает приоритет способу утилизации, лучше переносимому экологией.

В *Великобритании* установилось сравнительно мягкое правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Экологическое законодательство Великобритании состоит из большого числа законов и подзаконных актов, посвященных регулированию определенных видов антропогенного воздействия на природную среду. Здесь сложилась система государственных органов по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов во главе с Министерством окружающей среды, выполняющим, в основном, координирующую функцию. С 1970 г. начала свою работу Комиссия по охране окружающей среды от загрязнения, имеющая статус независимой неправительственной организации. На нее возложено наблюдение за эффективностью природоохранной деятельности. Введение системы платежей за водопользование и сброс промышленных сточных вод, налогообложения за использование материала (налог на ископаемое топливо) позволило Великобритании значительно снизить государственные финансовые затраты и перебросить средства на программы по охране окружающей среды.

Во *Франции* действует большое количество законов и подзаконных актов в области обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Основные из них — Законы «Об охране окружающей среды», (1976), «Об отходах» (1975) и «О зарегистрированных зданиях» (1976). В Уголовном кодексе Франции 1994 г. прописано понятие экологического терроризма. Франция стала одной из первых стран, применивших систему платежей за стоки или выбросы.

Значительную часть работы, связанной с обеспечением экологической безопасности, выполняет жандармерия. С 1992 г. при национальном командовании жандармерии действует специальный отдел для координации действий в области охраны окружающей среды. Среди всех подразделений жандармерии распространен меморандум о природе и окружающей среде. Однако нечеткий правовой статус деятельности полиции и жандармерии по обеспечению экологической безопасности, недостаточное материальное оснащение тормозят работу данных структур.

Эффективность экологической политики *Швейцарии*, где за охрану окружающей среды совместно отвечают Конфедерация и кантоны, обуславливается разработанной законодательной базой, ее четким исполнением с привлечением сил правопорядка и значительными финансовыми затратами.

Правовой базой охраны окружающей среды в Швейцарии является Федеральный закон об охране природы и ландшафтов 1966 г., требующий от властей при выполнении своих задач сохранения природных и историче-

ских памятников. Эффективно действует Швейцарский фонд по защите национальной природы.

В *Бельгии* существенную роль в решении проблемы охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности играет жандармерия. Благодаря доступу к информационным материалам других правительственных ведомств и использованию измерительных приборов, жандармы могут выявлять многие экологические нарушения во время патрулирования или пресекать организованную преступную деятельность в сфере охраны окружающей среды. Для жандармов выпущено «Экологическое руководство». В Бельгии активно действуют экологические подразделения.

Активную экологическую политику проводят *Нидерланды*. Ее история берет начало с 1960-х гг. Позднее был принят «Меморандум приоритетов по окружающей среде» и «Планы национальной политики в области окружающей среды». Страна исходит из возможности сосуществования экономического роста и улучшения качества окружающей среды.

Реализация экополитики осуществляется на центральном и муниципальном уровнях. Общей координацией экологических вопросов занимается Министерство жилья, пространственного планирования и окружающей среды, ответственное за разработку и выполнение планов национальной политики в области окружающей среды и ежегодных Национальных экологических программ. Ему содействуют министерства: экономики; сельского хозяйства; управления природными ресурсами; транспорта; управления водными ресурсами.

В *Норвегии* раз в два года правительство предоставляет парламенту доклады о состоянии окружающей среды в стране и о проводимой экологической политике. Особая роль в реализации экополитики отводится муниципальным органам власти. Законодательство по охране окружающей среды направлено непосредственно на источник сбросов, а объемы регулируются через разрешение на сбросы. В Норвегии сама промышленность несет ответственность за соблюдение нормативов по охране окружающей среды. Система государственного контроля базируется на инспектировании и системном аудите. Активно действует Норвежский правительственный экологический фонд, поддерживающий экологически чистые технологии.

Вопросы безопасности, технические решения в сфере внешней окружающей среды при разведке и добыче нефти координируются Нефтяным директором (ТЧРВ). Практикуется выдача лицензий через тендерные раунды.

С 1988 г. в Норвегии действует Национальное ведомство по расследованию и пресечению экономической и экологической преступности «Экокрим». Под его контролем подготавливаются руководства по борьбе с загрязнением окружающей среды и с преступлениями против культурных ценностей. Наиболее крупный штраф, наложенный в Норвегии, составил

300 000 долл., такую же сумму составила самая крупная конфискация.

В 1997 г. была принята долгосрочная программа-стратегия «Норвежский дом», в основе которой было заложено производство в рамках экологически стабильного общества.

### Литература

1. Кремер, Л. Экологическая политика Европейского союза // Современное экологическое право в России и за рубежом / Л. Кремер, Г. Винтер ; под ред. О. Л. Дубовик. — М. : ИГП-ИНИОН РАН, 2001. С. 9—18.

2. Стокгольмская декларация (принята г. Стокгольм 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды).

3. Регламент № 1210/90 Совета Европейских сообществ «Об учреждении Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой» (принят в г. Брюсселе 07.05.1990).

4. Вылегжанина, Е. Е. Природопользование и сохранение окружающей среды в Европейском союзе: новые правовые подходы // Право и политика. — 2003. — № 2. — С. 97—105.

5. Вылегжанина, Е. Е. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права // Международное право (*international law*). — 2004. — №4 (20). — С. 98—111.

6. Голубецкая, Н. П. Новые задачи природоохранной политики в условиях изменяющегося положения в Европе // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 78.

7. Дубовик, О. Л. Экологическое право ЕС: формирование, развитие, достижения и актуальные задачи // Право и политика. — 2004. — № 12. — С. 58—67.

8. Дубовик, О. Л. тенденции и перспективы развития экологического права ЕС: рец. на кн. «Европейская конвенция и будущее европейского экологического права» / О. Л. Дубовик, Б. С. Степаненко ; под ред. Я. Х. Янса // Право и политика. — 2005. — №1. — С. 121—131.

## ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ

УДК 613

© Маюкова П., Габриелян Л.

### КУРЕНИЕ — БИЧ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА. О КУРЕНИИ И КУРИЛЬЩИКАХ

*Аннотация:* в данной статье рассмотрены проблемы курения, последствия употребления табака, как для активных курильщиков, так и для пассивных. Показана статистика курения в России, а также статистика курения в МГУПС (МИИТ). Приведены основы и примеры государственного регулирования в сфере табакокурения.

*Ключевые слова:* курение, табакокурение, сигареты, табак, курильщик, охрана здоровья.

© Maykov P., Gabrielyan L.

### SMOKING IS A SCOURGE OF MODERN SOCIETY. SMOKING AND SMOKERS

*Abstract:* this article deals with the problems of Smoking, effects of tobacco use, both for active smokers and for passive. Shows the statistics of Smoking in Russia, statistics of Smoking in the Moscow state railway University (MIIT). The bases and examples of state regulation in the field of tobacco Smoking.

*Keywords:* Smoking, tobacco, cigarettes, tobacco, kurilic, health.

Несмотря на то что многие люди отдают себе отчет в том, что курение вредно, мало кто из них осознает в полной мере степень опасности этой пагубной привычки.

Курение — это вдыхание дыма тлеющих высушенных или обработанных листьев табака. Наиболее частым видом курения выступает употребление сигарет, сигар, сигарилл, курительных трубок или кальяна.

На сегодняшний день табак является второй по значимости причиной в структуре смертности в мире. Каж-



дые 10 секунд еще один человек в мире умирает в результате потребления табака.

Непоправимый вред наносит курение печени и поджелудочной железе. Так, у курящих людей часто наблюдается увеличение печени, а рак поджелудочной железы встречается вдвое чаще, чем у некурящих.

Ученые установили, что курение — прямой путь к раку губ и языка. По результатам исследования Всемирной организации здравоохранения рак полости рта и пищевода встречается у курящих в четыре раза чаще, чем у некурящих.

Курение также увеличивает вероятность и других видов злокачественных опухолей. В их число входят злокачественные опухоли полости рта, пищевода, гортани, поджелудочной железы, желудка, толстой кишки, почки, мочевого пузыря, печени, простаты.

Табачный дым повреждает дыхательный эпителий, обуславливая утренний кашель курильщика, бронхиты, эмфизему легких и рак легких.

Риск развития бронхитов и эмфиземы легких у курильщиков повышается в 10 раз. В 90% случаев смерть от рака легких у мужчин и 80% у женщин вызваны курением.

Табачный дым — сильный канцероген. Он не только подавляет противоопухолевый иммунитет, но и содержит вещества, которые способны напрямую повреждать ДНК клеток, что и ведет к их озлокачествлению. Рак легких развивается у 17,2% курящих мужчин и у 11,6% женщин-курильщиц. Среди некурящих этих показателей выглядят как 1,3% и 1,4%, соответственно.

Курение — один из ведущих факторов риска развития сердечно-сосудистых заболеваний. У курильщиков риск смерти от инфаркта миокарда в 2—4 раза выше, чем у некурящих. Курение повышает риск смерти от инсульта в 2—4 раза.

Поскольку курение вызывает сужение артерий, у курильщиков повышается риск развития заболеваний периферических сосудов, таких, как обструкция крупных артерий рук и ног, что приводит к трофическим нарушениям вплоть до развития гангрены.

В частности, экспериментально доказано, что никотин угнетающе действует на центры эрекции и эякуляции в спинном мозгу, следствием чего может стать ослабление эрекции и преждевременное семяизвержение. Также причиной снижения эрекции при курении может стать сосудосуживающий эффект никотина.

Это лишь часть перечня заболеваний, вызванных курением.

В 5 случаях из 100 курение женщины во время беременности приводит к внутриутробной смерти плода

Если некурящий человек постоянно находится в накуренном помещении, у него возникает опасность получить хронические желудочно-кишечные заболевания.

На сегодняшний день России занимает первое место в мире по упот-

реблению табака. Статистика курения выглядит следующим образом:



В России:

- курит 65% мужчин и 30% женщин;
- всего курят 44 млн взрослых. Это составляет 40% населения страны;
- в возрасте 15—19 лет курят 7% девушек и 40% юношей;
- среди учащихся профессиональных училищ курит 75% юношей и 64% девушек;
- среди учителей и врачей, призванных вести профилактику курения 45% являются курильщиками;
- по данным Минздрава России более 17% смертей в России связано с табакокурением.

В ходе социологического опроса, проведенного в МГУПС (МИИТ), были выявлены следующие показатели:

- 24% опрошенных учащихся курят, четвертую часть из них составляют девушки;
- 76% опрошенных учащихся не курят.

Из числа некурящих опрошенных участников 37% резко негативно относятся к курильщикам, остальные же занимают нейтральную позицию по отношению к курению.

Из числа курящих опрошенных участников 69% проявили желание бросить пагубную привычку.

В опросе участвовало 1099 респондентов в возрасте от 17 до 24 лет.

На фоне общей статистики курения в России МГУПС (МИИТ) выделяется невысоким процентом курящих студентов и активной деятельностью по борьбе с курением.

Осознав в полной мере степень пагубности курения для государства и его граждан, органы власти в Российской Федерации начали вести активную политику, направленную против табакокурения, стараясь не только оградить некурящих граждан от пассивного курения, но и снизить нега-

тивные последствия от курения для активных курильщиков.

Основанием для борьбы с курением является нарушение неотъемлемых прав некурящих людей на обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья. Данное право признается Конституцией РФ, ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах ООН, Конвенцией по правам ребенка ООН, преамбулой Устава Всемирной организации здравоохранения.

Минздрав России совместно с Государственной Думой уже в 2012 г. начало активную работу по созданию закона об ограничении курения табака. 12 февраля 2013 г. был принят Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», более известный в обществе как «антитабачный закон». Начав действовать с 1 июня 2013 г. данный Закон запрещал курение в общественных местах, а уже с 1 июня 2014 г. вступили в силу дополнения и поправки к антитабачному закону, содержащие ряд более жестких ограничений. Отдельные пункты и части его статей начнут действовать только с 1 января 2017 г.



В настоящее время запретили перекуры в поездах дальнего следования, в ресторанах, гостиницах, на пассажирских судах и дальнего плавания, а также пассажирских платформах, в пригородных поездах. Также нельзя курить в следующих местах: закрытые помещения на рабочем месте, лифты, вокзалы, суда дальнего плавания, аэропорты, лестничные клетки, общественный транспорт, поезда дальнего следования, автозаправочные станции, детские площадки, автобусные остановки, места общественного питания, гостиницы, общежития, перроны железнодорожных вокзалов.

Антитабачный закон содержит положения, касающиеся продажи сига-

рет. Теперь реализовать табак можно исключительно в павильонах и магазинах. Иначе говоря, данную группу изделий нельзя приобрести в киосках. Более того, пачки не выставляют на витрины магазинов. В торговом зале может размещаться только преysкурant.

Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» получил широкое одобрение в правительственных кругах и среди общественности, относящейся негативно к курению, однако в отношении его существует и ряд критических высказываний.

То, что главный государственный санитарный врач России на тот момент Г. Онищенко отмечал, что данный Закон является большим шагом в борьбе с табакокурением, но требуются дальнейшие шаги, лишь подчеркивает важность государственного регулирования данной проблемы, а с учетом приведенных данных, свидетельствующих о том, что Закон приведет к спасению в России ежегодно 150—200 тыс. жизней, можно говорить о его результативности.

#### **Литература**

1. URL: <http://10.rospotrebnadzor.ru/> — Официальный сайт управлений федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по республике Карелия.
2. Глобальный опрос взрослого населения о потреблении табака (GATS) // Россия, 2009.
3. Рамочная Конвенция ВОЗ по борьбе против табака. Заключена в г. Женеве 21 мая 2003 г.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Ананенко А. О.** — магистрант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Бабенко А. Е.** — студент Финансового университета при Правительстве РФ

**Борисова С. В.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Васильев Ф. П.** — доктор юридических наук, профессор Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), член Российской академии юридических наук (РАЮН)

**Ветлинский С. С.**

**Габриелян Л.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Горшков А. Д.** — студент Финансового университета при Правительстве РФ

**Дикий М. А.** — аспирант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Дмитриева А. Б.** — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры «Мировая экономика и международный бизнес» Финансового университета при Правительстве РФ

**Духно Н. А.** — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет путей сообщения»

**Жаденова В. А.** — студент Финансового университета при Правительстве РФ

**Жидкова К.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Захаркин Р. И.** — аспирант Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Искои А. П.** — магистрант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Корякин В. М.** — доктор юридических наук, доцент, заведующей кафедрой «Гражданское право и гражданский процесс» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Кузнецова Е.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Кузьмин В. Н.** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Теория права и природоресурсное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Лаврухина Е. А.** — магистрант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Мамина О. И.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория права и природоресурсное право» Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ),

**Матвеев Р. Ф.** — доктор политических наук, кандидат юридических наук, профессор, факультет социологии и политологии ФУ, ФИПП РГГУ

**Маюкова П.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Мушкет Д. Д.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Петров Ю. Н.** — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ).

**Попова Е. В.** — заместитель руководителя Московского представительства ЗАО «Инвест Мультимодал», доцент кафедры таможенного дела и ВЭД МСЭИ

**Русанов И. П.** — кандидат военных наук, доцент кафедры «Таможенное право и таможенное регулирование» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Целовальникова И. Ю.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Чеботарева А. А.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Чепигина М. В.** — аспирант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Шапетько А. А.** — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

**Юдина А. А.** — студент Финансового университета при Правительстве РФ

## **ТРЕБОВАНИЯ**

### **к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»**

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

— название статьи на русском и английском языках;

— ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;

— аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы, учебы (полное наименование организации в именительном падеже);

— должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);

— адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами, не имеющими ученого звания и (или) ученой степени, дополнительно представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя, а также выписку из заседания кафедры о рекомендации статьи для опубликования.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.