



Издаётся с 2013 года

ВЕСТНИК Юридического института МИИТ

2017. № 4 (20)

РУБРИКИ ЖУРНАЛА

- Вопросы образования**
Уголовный процесс
Финансовое право
Налоговое право
Административное право и процесс
Противодействие коррупции
Гражданское право
Международная панорама
Исторический экскурс
Правовые проблемы безопасности

*Председатель
редакционного совета:
Духно Николай Алексеевич
доктор юридических наук, профессор*

*Заместитель председателя
редакционного совета:
Корякин Виктор Михайлович
доктор юридических наук, профессор*

*Члены редакционного совета:
Борисов Андрей Викторович,
кандидат юридических наук
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
Сидоркин Александр Иванович,
Доктор юридических наук, профессор*

© Юридический институт МИИТа, 2017

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



Официальный сайт
Юридического института:
www.ui-miit.ru

Электронный научный журнал

«Вестник Юридического института МИИТ»

2017. № 4 (20)

Журнал издается с марта 2013 г.

Научное направление периодического издания: 12.00.01 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право; 12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения; 12.00.06 Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право; 12.00.07 Корпоративное право; энергетическое право; 12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 Уголовный процесс; 12.00.10 Международное право; Европейское право; 12.00.11 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.12 Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.13 Информационное право; 12.00.14 Административное право; административный процесс; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс; 13.00.08 Теория и методика профессионального образования.

Номер свидетельства о регистрации средства массовой информации:

ЭЛ № ФС 77-71462 от 1 ноября 2017 г.

Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

Телефон: 8 (495) 684-2392.

Факс: 8 (495) 684-2849.

E-mail **редакции:** albinadg@mail.ru

Официальный сайт в сети Интернет: <http://vestnik-ui-miit.ru>.

Учредитель и издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Российский университет транспорта**»

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Журналу присвоен международный стандартный номер сериального издания (ISSN) **2542-1573**.

Периодичность: четыре раза в год.

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук (20.02.03), профессор (12.00.03) (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Содержание

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Духно Н. А.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСВЕЩЕННОСТИ НАРОДА 6

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Духно Н. А.

ПРОБЛЕМЫ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ,
ИХ ПРИЧИНЫ 27

Титаренко А. В.

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ
УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА 45

Николаев А. Е.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,
СОВЕРШЕННЫХ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 50

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Правкин С. А.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА 56

Чеботарёв В. Е.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕРАЦИЙ С ДЕНЕЖНЫМИ
СРЕДСТВАМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ 61

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Кривцов О. Ф., Салимова А. Д.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ
НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ И ВОЗМОЖНЫЕ
ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ 72

Кривцов О. Ф., Салимова А. Д. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ И ЕГО АДАПТАЦИЯ К РОССИЙСКИМ УСЛОВИЯМ	78
---	----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Казанцева Н. Г., Окунева С. И. ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	92
Эфендиев Т. С. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПОТЕРПЕВШЕГО В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ	100

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Попов К. И., Великих В. Г. ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	108
Попов А. А. О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СООТНОШЕНИЯ ПРОВОКАЦИИ ВЗЯТКИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СВОБОДЫ ДЕЙСТВИЙ	115

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Галицкая А. А. СТРОИТЕЛЬНЫЙ ПОДРЯД И ДОГОВОР ПОДРЯДА НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТНЫХ И ИЗЫСКАТЕЛЬСКИХ РАБОТ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	122
---	-----

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПАНОРАМА

Лычёв Д. И. ВОПРОСЫ СОВМЕСТНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НОРМ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА 1997 ГОДА И ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ 2016 ГОДА В РАМКАХ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА 1992 ГОДА В ПЕРИОД 2013—2020 ГОДОВ	131
---	-----

Ширшиков В. Б., Захаров Д. В., Рожнов М. В. МЕЖДУНАРОДНОЕ ТАМОЖЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА	137
---	-----

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Петров Ю. И. ПОИСК СИСТЕМЫ ОБЛОЖЕНИЯ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В ИМПЕРАТОРСКОЙ РОССИИ: ОТ ОТКУПА К ВИННОЙ МОНОПОЛИИ	141
---	-----

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Ирошников Д. В. К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ КАК УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ	148
---	-----

Гаипова В. Р. К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	152
--	-----

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»	156
---	-----

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 342.7

© Духно Н. А.

— доктор юридических наук, профессор

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСВЕЩЕННОСТИ НАРОДА

Аннотация. Проблемы качества образования все чаще становятся предметом оживленного обсуждения. Вопрос — как право и законодательство способствует росту просвещенности народа — остается не исследованным. Наше законодательство, при всех его издержках, создает хорошую правовую основу для развития образования и повышения просвещенности народа. Но в силу низкой культуры, отсутствия достаточного количества хороших педагогических работников, несовершенной методики обучения уровень образованности остается невысоким. В статье раскрываются профессиональные качества преподавателя и активные методы обучения, основные средства достижения высокого качества нашего отечественного образования, которые оказывают заметное влияние на укрепление просвещенности народа.

Ключевые слова: просвещенность; образование; законодательство об образовании; образовательное право; преподаватель; обучающиеся; методы обучения; новые знания; активные методы обучения.

© Dukhno N.

— doctor of legal sciences, professor

LEGAL SUPPORT OF THE ENLIGHTENMENT OF THE PEOPLE

Abstract. Problems of education quality have increasingly become the subject of lively discussion. Question — how law and legislation contributes to the enlightenment of the people — remain unexplored. Our legislation, with all of its costs, provides a good legal basis for the development of education and advanced education of the people. But because of low culture, the lack of a sufficient number of good teachers, imperfect methods of teaching the level of education remains low. The article describes the professional qualities of the teacher and active learning methods, the main means of achieving high quality of our national education that will have a significant impact on strengthening the enlightenment of the people.

Keywords: enlightenment; education; education law; education law; teacher; students; teaching methods; new knowledge; active learning methods.

Уровень просвещенности народа определяется уровнем его благополучия, в котором проявляется состояние жизни каждого человека и его способность находить объективное решение, ведущее к улучшению жизни, не только своей, но и общества в целом. Образованный человек с пониманием оценивает складывающуюся вокруг себя обстановку и активно осуществляет свою деятельность, реализуя права и обязанности, добиваясь своей цели, проявляя заботу о развитии общества, создавая условия для достойной и полноценной жизни.

Образованность — это состояние внутреннего расположения духа, мировоззрения человека и степень его жизнеспособности в современном мире; это процесс воспитывающего обучения, устремленного к получению знаний и приобретению умений и навыков, необходимых для достижения поставленной цели. Процесс образования, его формы, виды и методы регулируются нормами образовательного права, которое складывается из законов, подзаконных актов, правовых доктрин, правовых концепций, правовых идей, правовых обычаев, поддерживаемых в обществе и государстве.

Развитие образования в нашей стране за последние годы вызывает много нареканий. Одни ропщут, что образование развалили чиновники, другие не понимают смысла образования, но есть и такие, кто к образовательным процессам относится с явным безразличием. Люди, ощащающие острую необходимость подъема просвещенности российского народа, остаются мало популярными в рядах властивующих чиновников, какие только тем и озабочены, чтобы удержаться у власти, не проявляя особой заботы о достойной жизни народа.

Россия — страна, богатая природными ресурсами, кои необходимо разумно использовать на благо народа, на то, что дает достаток и благополучие. Просвещенность народа, его высокая культура способствуют раскрытию способностей в поисках цивилизованных путей обустройства достойной и полноценной жизни при таких великих природных богатствах России. Много сил и труда российские мыслители положили, чтобы народ мог свободно стремиться к получению новых знаний, развивая свои умения и способности для подъема жизненного уровня. В наше время требуется упорядочить образовательную деятельность, предоставляя каждому человеку широкие возможности, выбирать образовательную программу, способ и форму обучения.

Образование в России всегда порождало много проблем, и на каждом этапе исторического развития поставленные задачи решались далеко не все и не так, как было задумано. С самого начала XVIII в., в период реформ Петра Великого, поставленная задача развития школ, достаточных для подготовки нужных специалистов, не была решена, как того хотел преобразователь. Не было преподавателей, отсутствовали необходимые учебники, слабой оказалась методика обучения, и что самое главное — мало,

кто хотел учиться, ученики избегали школ, невозможно было найти нужное количество обучающихся. Отсутствие у большинства людей желания учиться прослеживается на всем пути и периодах развития России, что отражено в трудах мыслителей и писателей. Просвещенность была заметна только у небольшого меньшинства, кто оставил свой глубокий след в развитии культуры нашего народа. Низкая просвещенность народа наложила свой отпечаток и на развитие образования. Недостаточная востребованность в новых знаниях, непонимание того, как нужно распоряжаться полученными знаниями и родные привычки безропотно подчиняться чиновнику, привыкшего властвовать, оказались основными критериями, какими определялся путь развития образования в России. Обоснованные мысли о том, каким должно быть образование в России, встречали противодействие трех сил. Одна — со стороны чиновников — направляла образование в русло, каким определялось, что и как нужно учить, без учета интереса человека, ущемляя его право на свободу мыслить и насыщать свой ум тем знанием, которое для него является самым плодотворным. Другая сила застыла в умах нашего народа, который всегда довольствовался тем образованием, которое ему предлагало государство. И третья сила выражает взгляды просвещенного меньшинства, мысли которых устремлены к подъему образованности народа, к развитию нового знания, к свободе мысли, творчества, образующих основу развития современных технологий, экономики и создания условий достойной и полноценной жизни каждого человека.

Под усилием и разными видами давления чиновника образовательная деятельность ограничивалась множественными запретами, часто скрываемыми установлением формальностей, какими измерялись показатели качества образования, не выражающие основных свойств, по которым возможно оценить образованность человека.

Народ вдохновила перестройка начала 1990-х гг.; ждали перемен, с желанием хотели истинной свободы, полагая, что она наполнит жизнь смыслом. Но для устройства новой жизни нужны были умения формировать новые экономические отношения, требовалась совершенно новая экономика, какую возможно построить на основе зрелой просвещенности. В советский период времени просвещенность развивалась на основе одной идеологии, какая препятствовала становлению творческой мысли и побуждала к слепой вере в недостижимые идеи коммунистического будущего, направляя силы народа на выполнение грандиозных планов, в каких не было видно реального улучшения жизни людей. С советским просвещением мы не смогли дать объективную оценку перестроичным явлениям, не воспользовались возможностью устройства независимых институтов законодательной, исполнительной и судебной властей, крайне важных для построения правового государства, в котором и возможны истинная свобода развития просвещенности народа и рост национальной культуры.

С начала 1990-х гг. в России был принят ряд законов и подзаконных ак-

тов в сфере образования, в которых отражались ценные правовые идеи о свободе выбора образования, о доступности видов, уровней и форм образования. Концепции, правовые идеи, различные нормативные правовые акты создавали основу формирования образовательного права, приобретшего черты комплексной отрасли права в Российской правовой системе. Законодательство об образовании постоянно совершенствовалось, ощущая потребности времени и обстоятельств, в каких оказывался человек, общество и государство. В ст. 43 Конституции РФ, гарантирующей права на образование, закреплено: «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования». Не все, что выражает законодательство, мы смогли воплотить на практике. С каким презрением чиновники смотрели на появившуюся возможность становления частного образования. Частные школы разных уровней с недоверием воспринимались и в народе. Дельцы, мошенники, коих в необразованном обществе всегда много, тут же разработали обманные способы формирования частных учебных заведений, где никакое образование не обеспечивалось. Новое законодательство предоставило возможность каждому человеку вкладывать свои финансовые средства в развитие своей просвещенности, но как много препятствий создавалось на пути освоения нужного знания людям, желающим получить образование.

Правовые регуляторы общественных отношений в сфере образования нужны. Они становятся обязательными ориентирами для всех участников образовательного процесса и являются мерой свободы в выборе видов форм и методов обучения. До тех пор пока правовая культура народа будет низкой, необходимость в чрезвычайно тщательном, скрупулезном регулировании общественных отношений в сфере образования сохранится. Стремление законодателя окажется в тисках властующих чиновников, определяющих путь развития нашего образования. Но в принимаемых законах, несомненно, появятся правовые нормы, в каких отразятся идеи нашего права, выражающие самые высокие принципы гуманизма, прогрессивные направления охраны и защиты прав и свобод человека.

Высокая правовая культура народа освободит законодателя от самых подробных регламентаций, какие в наше время остаются востребованными по двум основным причинам. Первая связана с желанием властующих чиновников выразить свою волю через нормы законодательства, добиваясь воплощения своих указаний путем пристального внимания над тем, как исполняются законы подвластными им людьми. Вторая причина рождена под влиянием пробудившегося сознания той части народа, какая осмысленно понимает истинные ценности образования. При высокой правовой культуре народа законодательство утратит свойства детального регламентирования отношений в сфере образования, появятся новые возможности формирования образовательных отношений. Наполненный правовыми идеями разум формирует устойчивое правовое мировоззрение

человека, который становится способным плодотворно реализовывать права и свободы в сфере получения образования. Для народа с высокой правовой культурой нет потребности в скрупулезном законодательном регламентировании образовательной деятельности. Достаточно будет иметь законы с основными требованиями; опираясь на них, человек с высокой правовой культурой может свободно реализовать свои права на получение такого образования, которое обеспечит нужную просвещенность.

Образование — это процесс и результат усвоения человеком систематизированных знаний, умений и навыков, определенный уровень интеллектуального и эмоционального развития, формирование мировоззрения и познавательных интересов¹. В этом определении не видны две взаимосвязанные задачи, каким подчинен образовательный процесс и какие становятся его мотивацией. Первая задача ставится самим человеком, с тем ее содержанием, какое смыкается с его индивидуальными интересами, с его разумом, каким только он волен распоряжаться. Вторая, увязанная с первой задачей, устремлена к развитию общества, которое не сможет развиваться, если каждый субъект не станет проявлять заботу о людях, вокруг которых он живет.

Образование всегда устремлено к новому знанию, путь к которому определяет наука. Она, как достояние общества, должна быть доступна каждому человеку для развития его мировоззрения. В наше время образование требуется устремлять к формированию такой просвещенности, когда каждый человек с пониманием оценит необходимость высокого нравственного мировоззрения. Оно становится могучей духовной силой, укрепляющей и развивающей человека, стремящегося к способности ощущать истинную полноту жизни и наслаждаться ею, проявляя заботу о родных, близких и обществе, в котором живет. Когда образованность понимается только как та сумма знаний, что диктуется чиновником, защищающим свои властные интересы, тогда знания не достигают уровня убеждения и человек оказывается не способным развивать себя, оставаясь равнодушным и бесчувственным к истинной жизни.

Проблема образования и образованности не только не решена, она усложняется под влиянием двух основных факторов. Один — законодательный — устремлен к наращиванию нормативных правовых актов разного уровня, где прописана вся система образования, указаны права и обязанности всех участников образовательного процесса, предоставлены широкие юридические возможности по развитию методики обучения, даны другие правовые средства как регуляторы и охранители общественных отношений в сфере образования. Другой фактор отражает пассивность многих людей, не ощущающих потребности истинной просвещенности, удовлетворяющих себя ограниченным получением знания, ставящих задачу получения документа об образовании, не мыся о сущности приобрет-

¹ URL: http://studopedia.su/18_154152_vospitanie.html.

тенного знания.

В России под влиянием разных сил сложилась система образования, состоящая из дошкольного воспитания, общеобразовательного воспитывающего обучения, профессионально-технического образования, среднего специального образования, высшего образования, послевузовского образования, системы повышения квалификации и переподготовки кадров. Эту систему следует представлять как целостный процесс постоянного, непрерывного образования. Создание стройной системы образовательных организаций свидетельствует о стремлении России к высокой просвещенности. Но установившаяся образованность и господствующая политика чиновников не дают средств человеку проявить активность в плодотворном обустройстве жизни. Не каждый человек может раскрыть свои способности в достижении поставленной цели. Сталкивающиеся противоположные интересы властующих чиновников и народа не находят своего разрешения, вызывая недоразумения.

В Российской Федерации законодательством каждому человеку обеспечивается право на получение образования. Для этого должны создаваться необходимые социально-экономические условия по расширению возможностей удовлетворения интереса человека в получении образования различного уровня и направленности.

Под влиянием складывающихся обстоятельств, приспособленных к народу, его мировоззрению, уровню культуры, в 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон). Не все изменения, которые вносились в Закон, оказались полезными. Закон приспосабливали к текущим задачам, поставленным чиновниками, желающими удержать властные полномочия.

Закон по своей сущности стал кодексом, систематизировавшим основные правовые нормы, устанавливающие порядок деятельности в сфере образования. В нем даны ключевые понятия, какими определяется сущность образования, федеральные государственные требования к нему, определены виды и уровни образования, обозначены требования к образовательным стандартам, выражены основные свойства образовательных программ, даны определения другим понятиям. Принятие этого Закона придало нашему образованию новые оттенки, какие дают ощущение двух явлений. Законодательно человеку предоставлена возможность получить то образование, которое он считает для себя необходимым. Стало возможным обучаться на собственные средства, не дожидаясь субсидий государства. Расширились права учащихся в свободном выборе учебных дисциплин, укрепилось право на активное участие в учебном процессе и право свободно выражать свои мысли в дискуссиях с преподавателем. Второе явление отражает консервативно настроенное намерение чиновника под разными предлогами устанавливать запреты на все, что укрепляет его властные полномочия. Два явления, противоборствуя одно другому, со-

проводят процесс развития нашего образования, оставляя надежду на воспитание новых поколений с мировоззрением, устремленным к созданию плодотворных условий для достойной и полноценной жизни каждого человека. Нужно верить, что рост образованности народа избавит Россию от привычных холопьих чинопочтаний, укоренившихся в народе, покорного преклонения, скучных подачек.

Закон призван регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, которое должно быть устремлено на реализацию прав и свобод человека. Предназначенностью образования является развитие просвещенности человека и общества. По смыслу закона образование представляет собой единый процесс приобретения знаний, на основе которых развивается личность, становясь обладателем умений и способностей, необходимых для достижений цели, поставленной человеком. Образованность человека предопределяет цель, достигая которую он стремится к новой цели, для которой требуется более высокий уровень образования. Повышая образованность, человек улучшает свою жизнь, обогащая жизнь общества.

Семья, школа, вуз обязаны воспитывать человека таким, каким он окажется полезным для общества и государства, удовлетворяя его законные интересы. Права и свободы человека тесно связаны с его обязанностями перед обществом и государством. Принятые в обществе правила и нормы поведения обязаны исполнять все, каждый человек, семья, общество и государство. Воспитание следует подчинить этим правилам, и на их основе формировать личность, ее духовно-нравственные ценности. Декларативные предписания закона подчинены этим высоким правовым идеям о направленности развития нашего образования. По самой первой оценке оно развивается с желанием повысить культурный уровень, наладить хорошие отношения между людьми и к народу в целом, а по привычке демонстрации формальности, за коей скрывается действительность нашей жизни.

В Законе не выделено в отдельный вид семейное образование, оно лишь упоминается в ст. 63. Семейное образование имеет огромное значение в воспитании человека с самого начала жизни. В семье, в поведении родителей, близких людей формируются первые представления об окружающей действительности, в какой растет ребенок. Под влиянием родителей складывается понимание труда, правил поведения в обществе, формируются черты характера. Родители обязаны воспитывать детей в духе высокой нравственности, прививая понимание справедливости и глубокого уважения прав и свобод человека. Семейное образование — это начало и сопутствие общему образованию, где связь воспитания и обучения должна быть самая крепкая, цепко связывающему педагогическими методами семью и школу и преследующему одну цель — формирование личности с высоким нравственным мировоззрением.

Семейное образование нуждается в правовом регулировании, потреб-

ность в котором вызвана невысокой просвещенностью нашего общества и низкой правовой культурой народа, что подтверждается двумя крайностями в воспитании детей. Одна видна в чрезмерной опеке детей, когда их ограждают от всякого труда, предоставляя широкие привилегии, наделяя их преимущественным правом над другими сверстниками, прививая им эгоизм, безответственность и равнодушие ко всему, что их окружает. Другая крайность заметна в поведении тех родителей, какие оставляют своих детей без всякого внимания и забот, теряя родительский контроль или создавая обстановку, угрожающую здоровью ребенка. Испытывая недостаток просвещенности, образованное меньшинство обязано позаботится и представить обоснованные предложения о путях и способах повышения правовой культуры народа и развития юридической просвещенности, прежде всего в общем образовании. Право родителей, обеспечивающих получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи, нуждается в более тщательной регламентации. Включение в семейное законодательство правовых норм, обязывающих родителей воспитывать детей с высокими духовно-нравственными ценностями, будет первой необходимой мерой, которая в союзе с другими усилиями государства окажет плодотворное влияние на повышение правовой просвещенности наших граждан.

Законодательство об образовании пропитано правовыми идеями о государственно-общественном управлении образованием. Центральной идеей государственно-общественного управления образованием является правовой взгляд на то, чтобы как можно сильнее объединить усилия органов власти в лице государства и общества в целях решения проблем образования. Закон предоставляет преподавателям, учащимся, родителям больше права и свободы в выборе содержания, форм и методов учебного процесса, дает право выбора различных типов образовательных учреждений и свободу на выбор профессии, а также право на свободный выбор образовательной программы.

Выделенное в Законе в отдельный вид общее образование направлено на развитие личности, которое происходит в процессе получения знаний, достаточных для формирования умений, способностей, необходимых для жизни человека в обществе, и осознанного выбора профессии и получения по ней профессионального образования. Общее образование может осуществляться по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования (ст. 63). Обучение по образовательным программам начального общего образования, основного общего образования, общего образования является обязательным по всем трем уровням. По существу общее образование призвано решить три основные задачи: первая состоит в том, чтобы в процессе обучения человек сформировал высокое нравственное мировоззрение, как личность; второй задачей общего образования является приобретение умений и

навыков, достаточных для зрелой жизни в обществе, в каком человек живет; третья задача состоит в том, чтобы общее образование научило человека выбирать свою профессию и было достаточным для получения профессионального образования. Если сравнить требования Закона к общему образованию с качеством обучения в общеобразовательных школах, то можно выявить целый ряд недостатков в подготовке школьников к достойной их жизни. Ярко выраженные в Законе правовые идеи не становятся воплощенными в процесс воспитания школьников такими, какими они должны быть по обозначенным правовым нормам. Возмущения о плохих выпускниках школ уместно выражать учителям, которые воспитывали новое поколение молодежи.

Важной стороной образования является процесс создания образовательных программ, по которым осуществляется обучение. Каждая образовательная программа представляет собой систематизированный комплекс документов, выражающих объемы, содержание, уровни, формы учебного процесса, с включением практик, аттестации и других компонентов обучения и их результатов, если они предусмотрены для определенного уровня образования. К основным документам образовательной программы законодательством отнесены: учебный план; календарный учебный график, в том числе и практик; рабочие программы учебных дисциплин; другие методические и учебные документы. Образовательная программа определяет: объем и содержание образования; планируемые результаты освоения учебных предметов и всего содержания программы; указывает условия образовательной деятельности; нормативные затраты на реализацию образовательной программы.

Образовательные программы дошкольного образования должны отвечать требованиям ст. 64 Закона, где указаны направления формирования у детей дошкольного возраста общей культуры, развития физических, духовных, нравственных, эстетических и личностных качеств, а также формирования предпосылок учебной деятельности, сохранения и укрепления здоровья. Закон требует, чтобы образовательные программы этого уровня были направлены на разностороннее развитие детей дошкольного возраста с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей, достижение детьми дошкольного возраста уровня развития, необходимого для успешного освоения ими образовательных программ начального общего образования.

Содержание образовательных программ начального общего образования должно быть направлено на формирование личности обучающегося, развитие его индивидуальных способностей, положительной мотивации и умений в учебной деятельности. Образовательные программы этого уровня призваны к обеспечению обучающихся знаниями, которые образуют возможность овладеть чтением, письмом, счетом, основными навыками учебной деятельности, элементами творческого мышления, простейшими навыками самоконтроля, культурой поведения и речи, а также основами

личной гигиены и здорового образа жизни.

Образовательные программы основного общего образования планируют и излагают содержание учебной деятельности, направленной на становление и формирование личности обучающегося. Уровень этих образовательных программ устремлен к формированию у обучающихся нравственных убеждений, эстетического вкуса и здорового образа жизни, высокой культуры межличностного и межэтнического общения, овладение русским языком, основами науки, навыками умственного и физического труда, развитие склонностей, интересов, способности к социальному самоопределению.

Образовательные программы среднего общего образования выражают требования к этому уровню образования, которое должно направляться на дальнейшее развитие и формирование личности обучающегося. У каждого из них следует формировать навыки самостоятельной учебной деятельности с учетом индивидуальных черт и профессиональной ориентации обучаемых. Обучающиеся по этим программам должны приобрести способности жить в обществе, в коллективе, уметь самостоятельно выбирать жизненный путь, проявлять интерес к продолжению образования и уметь выбирать свою любимую профессию.

Выраженные законодателем требования к образовательным программам общего образования всех уровней обязывают все субъекты, связанные с образовательной деятельностью, наполнять каждую программу достойным содержанием и выбирать методы обучения, которые могут обеспечить решение поставленных задач.

При первом восприятии поведения выпускников школ общего образования можно заметить, что большинство из них не умеют самостоятельно определить свой жизненный путь, не понимают своих обязанностей перед обществом, не чувствуют ответственности в необходимости проявлять заботу о коллективе, не умеют выбирать профессию и не обладают навыками достойного мышления. В чертах характера многих выпускников школ выражено равнодушие к обществу, но есть желание иметь все блага, не проявляя усердия и трудолюбия, как необходимых условий получения желаемого.

Школа страдает отсутствием педагогических кадров, умеющих и воспитывающих своих учеников в духе уважения к труду, самостоятельности в принятии решений, целеустремленности в жизни, добропорядочности и стремления к справедливости. Если смотреть на требования Закона к преподавателям и сравнить предписания законодателя с истинной оценкой сегодняшнего преподавателя, то эта оценка окажется плачевной. Недостатки обучения в школах усиливают несовершенство профессионального образования, умножают изъяны обучения в вузах. Слабо подготовленный выпускник школы оказывается не способным к освоению профессиональных образовательных программ.

В нашем обществе сложилась привычка принимать большое количе-

ство законодательных актов, полагая, что таким образом можно выправить положение отечественного образования. Мы живем иллюзией, ошибочно понимая сам закон как средство, достаточное для решения всех проблем. Но закон, даже самый идеальный, не в силах обеспечить достойное образование, если его предписания не будут воплощаться в жизнь. Сколько разных препятствий стоит на пути образовательной деятельности, преграждая путь проникновению правовых идей при осуществлении обучения, заменяя их указаниями чиновника. Преподаватель, взявший на себя ответственность учить, не всегда соответствует тем требованиям, которые указаны в законе. В такой обстановке появляется необходимость в поиске способов для благополучного воплощения правовых законов в нашу жизнь.

В обучении человек обязан стремиться осмыслить ценность своего разума. Ум, насыщенный правовым знанием, побуждает человека выстраивать свое поведение,озвучное требованиям закона.

Одними из основных выразителей требований Закона являются педагогические работники. Законодатель предъявляет к ним высокие требования. Педагог обязан обладать высоким нравственным мировоззрением. Он должен быть убежденным проводником норм профессиональной этики педагогических работников. Правовая доктрина России указывает на то, что педагог обязан уважать честь и достоинство обучающихся, способствовать охране их прав и свобод. Он обязан учить умениям развивать у обучающихся познавательную активность, самостоятельности в решении возникающих проблем, развивать инициативу и творческие способности. Преподаватель должен стремиться к высокому результату воспитания обучающиеся, к формированию у них добродорядочности, способности к труду, к активной полноценной жизни в условиях современной действительности. Педагогу предписывается обязанность способствовать формированию убеждения о высокой культуре здорового и безопасного образа жизни, применять педагогически обоснованные, обеспечивающие высокое качество образования, формы, методы воспитывающего обучения.

Основываясь на теоретических положениях педагогики, законодатель обязал педагогических работников учитывать особенности психофизического развития обучающихся, их индивидуальные особенности. Педагог, по предписанию Закона, обязан проявлять корректность и внимательность к обучающимся, их родителям и коллегам; терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию обучающихся.

В нашем обществе зреет желание видеть преподавателя, умеющего воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении педагогических трудовых обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации

или авторитету организации, осуществляющей образовательную деятельность. Многие хотят видеть педагога образцом профессионализма, безупречной репутации, способного формировать благоприятный морально-психологический климат для плодотворного обучения.

Под влиянием общего желания искоренения коррупции, пронзившей властные структуры государства, педагогическим работникам предписывается принимать меры по недопущению коррупционного опасного поведения педагогов. Они — воспитатели и своим личным поведением обязаны подавать пример порядочности, беспристрастности и справедливости, как самых достойных уважения качеств личности.

Закон наделил педагогических работников содержательными правами и свободами. Но выраженные права и свободы останутся пустой формальностью, если педагоги не смогут использовать их в своей деятельности. Для осмысленного понимания прав и свобод педагога в литературе предприняты попытки раскрыть их содержание, что стало основанием разделить их на две основные группы:

- 1) академические права и свободы;
- 2) трудовые права и социальные гарантии.

В научной литературе высказаны разные точки зрения по поводу академических прав и свобод преподавателей. Истоки сведений, выражавших ясное представление академических свобод, идут с начала XX столетия, отражаясь в малом энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефона, где под академическими свободами понималось «право высших учебных заведений в лице профессоров на самоуправление; определение программ преподавания и внутреннего порядка высших учебных заведений, выбор профессоров и ректоров независимо, без вмешательства посторонней административной власти»¹. Плодотворные идеи об академических свободах, выраженных в начале XX в. в России, заложили крепкие основы для становления хорошего образования, и спустя столетие полезные идеи нашли свое отражение в Законе. Их основу составляют: право на защиту профессиональной чести и достоинства и гарантии защиты этого права; право на объединение в общественные профессиональные организации; право на участие в управлении образовательной организацией и другие права.

Академические права и свободы педагога — это мера возможного поведения преподавателя в соответствии с пониманием профессиональной этики и задач, поставленных образовательной организацией.

По особенностям содержательного характера академические права и свободы педагогических работников разделяются на три подгруппы:

1) права, непосредственно относящиеся к учебному процессу и научной деятельности. В эту группу входят: свобода преподавания, свободное вы-

¹ Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефона // URL: <http://slovary.yandex.ru/~книги/Брокгауз и Ерон/Академическая свобода>.

ражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность, свобода выбора использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы; право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой; право на участие в разработке образовательных программ и их компонентов; право на осуществление научной, творческой и исследовательской деятельности, а также другие права и свободы. Как обогатился бы учебный процесс, если бы названные права воплощались в процесс обучения. Каждый мыслящий человек призадумается над тем, почему в наших школах или университетах только отдельные педагоги грамотно используют данные им законом права, чтобы каждый учился с удовольствием;

2) права на материально-техническое и информационно-методическое обеспечение своей деятельности. В эту группу включены права: на бесплатное пользование библиотеками и информационными ресурсами; на бесплатное пользование методическими и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность;

3) права на участие в управлении образовательной организацией, в общественных профессиональных организациях; право на участие в обсуждении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации; право на объединение в общественные профессиональные организации; право на обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений; право на защиту профессиональной чести и достоинства, на справедливое и объективное расследование нарушения норм профессиональной этики.

К трудовым правам и социальным гарантиям педагогических работников, прежде всего, следует отнести: право на сокращенную продолжительность рабочего дня; право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности; право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск; право на досрочное назначение страховой пенсии и другие права, предусмотренные трудовым и социальным законодательством.

Воспринимая образовательную деятельность, важно заметить, как преподаватели используют предоставленные им законодательством права в преподавании, какие методы обучения и воспитания они применяют и как их совершенствуют, чтобы обучение получало высокую оценку. Права преподавателей следует рассматривать в процессе учебной деятельности, при осуществлении которой появляется возможность реализации применения педагогически обоснованных и обеспечивающих высокое качество образования форм и методов обучения и воспитания. Закон обязывает каждого преподавателя осуществлять педагогическую деятельность на

высоком профессиональном уровне. Показателями такого уровня являются методы обучения, степень соблюдения преподавателем правовых, нравственных и этических норм в общении с теми, кого он учит. В поведении преподавателя все желают видеть проявление уважительного отношения к обучающимся, умение ценить их взгляды и мысли. Забота преподавателя, направленная на развитие познавательной активности, самостоятельности, пробуждение инициативы и становление творческих способностей у каждого обучающегося дает возможность ощущать качество обучения. Если преподаватель не обращает никакого внимания на нравственную культуру поведения обучающихся, не способствует развитию у них трудолюбия, не прививает им культуру здорового образа жизни, не заботится о содержании их мировоззрения, то такой преподаватель теряет свою педагогичность, и он оказывается не способным осуществлять воспитывающее обучение.

От педагогичности преподавателя зависит, какие методы обучения применяются, как объясняется цель обучения, какими способами прививаются умения понимать, для чего следует изучать рекомендуемую дисциплину и как распоряжаться полученным знанием. Методика обучения, высокая степень владения педагогическим мастерством, глубокое понимание желаний учащихся, побуждение в них инициативы к знаниям, развитие познавательного интереса и предоставление возможности каждому свободно высказывать свои мысли, — все это определяет качество процесса обучения. Если всего этого у преподавателя нет, то все полезные предписания Закона останутся пустой декларацией, не достигнут своего воплощения в жизни.

Законодательство, просвещенность народа и сам процесс обучения, все эти части нашей реальной жизни не сомкнуты в нужное единство, чтобы ощущалась истинная полнота жизни. Прописанные в Законе требования и правовые нормы далеко не всегда осознанно понимаются и нередко игнорируются. В народе не все понимают смысл обучения, ограничивая его получением документа об образовании. Обучение часто сводится к освоению какого-то объема знаний, без ясного представления, зачем оно нужно и как им воспользоваться в жизни. Расхождение законов с реальной жизнью свидетельствует о невысокой культуре народа, сознание которого не достигло уровня понимания плодотворности использования разума, данного природой.

Предзнаменованием развития просвещенности в России в начале XX в. стало бурное развитие капиталистических отношений, к 1913 г. российская промышленность стала занимать по многим направлениям передовые мировые позиции, что оказалось основным фактором роста образования и поиска путей преодоления безграмотности. В советский период, как уже было сказано выше, методики обучения оказались под влиянием одной идеологии, какая препятствовала развитию всего, что противоречило партийным принципам. Преобладающей была методика предметного обу-

чения, которая принуждала обучающихся к запоминанию знаний, точно совпадающих с учебником. Рассуждения допускались только в пределах содержания учебной дисциплины, запрещая инакомыслие. Ограниченнная методика не была ориентирована на развитие творческой личности, способной не только усваивать готовые знания, но и продуктивно на их основе строить свои авторские мысли, умножающие новые знания.

Под влиянием перемен, вызванных ломкой общественных отношений в период перестройки, начали меняться критерии оценки обучения. С господствующего представления о необходимости получения знания без особой заботы, зачем оно нужно, постепенно стал проявляться интерес только к тем знаниям, какие нужны для конкретной работы. Большая часть преподавателей до сих пор остаются приверженцами предметного метода обучения. Этот метод позволяет преподавателю чувствовать свое господство над обучающимися, которым внушается необходимость изучить учебную дисциплину, не задумываясь о том, как распорядиться полученными знаниями. Знания оцениваются исходя из содержания учебника, предложенного для обязательного изучения. Такое обучение формирует у обучающихся в основном одну мотивацию: сдать зачет или экзамен, не понимая, как и где возможно использовать полученные знания. Предметное обучение не учитывает личностных интересов, не указывает на ценностные ориентации, где и как возможно применить полученные знания, не пробуждает познавательную активность к таким знаниям. Преподаватель, используя предметный метод обучения, выступает в роли передатчика знаний. Закон обязывает преподавателя применять методику обучения, которая увлекает учащихся к активной мыслительной деятельности, пробуждая в них познавательный интерес и желание искать новое знание. Обучение не должно ограничиваться только передачей знаний, без интереса к тому, какие умения и навыки могут формироваться на основе полученных знаний.

Воспитание достойной личности и превосходного специалиста возможно, когда преподаватель станет осознанно применять активные методы обучения. Они образуют возможность развивать мышление, инициировать познавательную активность, пробуждать познавательный интерес, преобразуя учебный процесс в диалог с учащимися, предоставляя им право на выражение своих мыслей, на привитие умений общения, на формирование навыков профессиональной трудовой деятельности. Учащихся следует склонять к активному участию в процессе обучения, при котором интерес к жизни, к профессии станет потребностью каждого обучающегося.

Среди нас есть много преподавателей, которые удовлетворены пассивностью ученика, рассматривая его как субъект, обязанный изучить учебник и не имеющий возможности получать другие знания и вести диалог с преподавателем. Многие преподаватели до сегодняшнего дня сомневаются в необходимости считать обучающихся равноправными участниками

учебного процесса, ограничивая их активность в суждениях. Активность в учебном процессе, по их мнению, должна принадлежать только преподавателю, который проявляет ее по своему усмотрению. Сторонники активных методов обучения стремятся, опираясь на мудрые педагогические правила, к воплощению в процесс обучения передовых, прогрессивных методик, предоставляя обучаемым право быть равноправным участником процесса обучения и способствуя проявлению активности тех, кого они учат.

Поиск методов обучения с активным включением обучающихся в учебный процесс идет с древних веков. Со временем античной философии появляются мудрые высказывания о методах активного взаимодействия учителя с учеником в процессе обучения. На разных исторических этапах развития образования эта проблема находила свою обоснованную поддержку. В Западной Европе активные методы обучения начали себя проявлять значительно раньше, чем в России. Ян Амос Коменский в XVII в. в своей работе «Великая дидактика» описывал метод правильного обучения, разъясняя, что ученикам не следует вбивать в головы собранную смесь слов, фраз, изречений, мнений, а нужно в процессе обучения развивать способности к пониманию изучаемого предмета. Он критиковал школы, которые стремятся к тому, чтобы научить смотреть чужими глазами, мыслить чужим умом.

Ж. Ж. Руссо в XVIII в. стремился обращать внимание на детей, на их своеобразную, собственную манеру видеть, думать и чувствовать то, что взрослые не замечают, и нет ничего безрассуднее, как желать заменить детское восприятие другим, тем, какое ощущает учитель. Философ, уделяя повышенное внимание воспитанию и обучению детей, считал, что практика, когда часто ребенка заставляют жить так, как живут взрослые, и тем самым не дают ему развиваться свободно, воспитывает в нем рабское послушание, прерывает развитие творчества. Отдавая предпочтение обучать умениям мыслить, он справедливо замечал, что если голова преподавателя управляет руками ученика, то собственная голова ученика становится для него бесполезной. Цель обучения, признавал Руссо, — не дать ученику знание, а научить его приобретать знание, которое ему нужно.

От плодотворных мыслей, выражающих истинную сущность методов воспитывающего обучения, до их воплощения в реальный учебный процесс проходят столетия. В России и в настоящее время в учебных процессах превалирует метод предметного обучения. Бойкое старание отдельных чиновников в эмоциональных потугах доказать, что в советский период времени в нашей стране было самое лучшее образование, не находит подтверждение хотя бы какими-нибудь аргументами. Конечно, в России были отдельные школы физики и математики, которые воспитали великих учеников. Но это только одно из многочисленных направлений широкого спектра образования. В ограниченных направлениях высокое образование получили очень малое число людей, сотни миллионов обладают низким ми-

ровоззрением, при котором большинство не умеют мыслить и не способны выражать свои взгляды, оставаясь равнодушными не только к своей жизни, но и к жизни общества. Идеология советского времени препятствовала внедрению в учебный процесс метода проектного обучения, какой развивает мыслительные способности, прививает умение поиска знаний, пробуждающих познавательный интерес, крепко связывая его со своей любимой профессией. Для одной, установленной узким кругом людей, идеологии, какую нужно было признать господствующей и обязательной, предметный метод обучения оказался самым подходящим. Изучение отдельных предметов, заучивание их содержания, пропитанного ограниченной идеологией, преследовало решение тех задач, какие ставились чиновниками. Основная задача обучения состояла в обязательном получении знания, точно соответствующего содержанию учебника. Его нужно уметь пересказать и получить положительную оценку. В предметном обучении никто не интересуется, где и когда нужны полученные знания. Полученные таким способом знания не инициировали мыслительную деятельность, у человека формировалось равнодушие к учебному процессу. Формально человек получал знания, не понимая, зачем они ему нужны, не мог их использовать для оценки окружающей обстановки.

Два основных фактора оказывают влияние на воспитывающее обучение, в процессе которого формируется личность с высоким нравственным мировоззрением, способная к плодотворной мыслительной деятельности. Первым является преподаватель. Он обязан быть личностью, любящей педагогическую профессию и заслуженно пользующейся глубоким уважением. Хороший преподаватель всегда стремится понять особенности ученика, глубоко изучает его индивидуальные склонности и способности и учит его активно развивать познавательные умения, искать знание, какое ему необходимо для решения поставленной задачи, ведущей к достижению осознанной цели. Преподаватель должен обладать индивидуальными профессиональными способностями, гибкостью мышления, умением адаптироваться к изменениям в учебном процессе, получать новое знание, постоянно развивать творческое мышление и всегда стремиться к самосовершенствованию. Педагогическим работникам следует проявлять корректность, выдержку, такт и внимательность в обращении с участниками образовательных отношений, уважать их честь и достоинство, быть доступным для общения, открытым и доброжелательным.

Педагогическим работникам рекомендуется соблюдать культуру речи, не допускать использования в присутствии всех участников образовательных отношений грубости, оскорбительных выражений или реплик.

Внешний вид преподавателя при выполнении им трудовых обязанностей должен способствовать уважительному отношению к педагогическим работникам и организациям, осуществляющим образовательную деятельность, соответствовать общепринятым деловому стилю, который отличают официальность,держанность, аккуратность.

Вторым фактором является метод обучения. Сквозь призму оценки метода обучения появляется возможность видеть роль ученика, студента в процессе обучения.

Проблемы современного высшего образования увеличиваются по мере развития науки и практики, которые достигают такого уровня, что студент не в силах усвоить и запомнить все необходимое для своей будущей профессии. В связи с этим обучение приобрело свойства, характеризующие непрерывность и постоянность обучения. Отсюда возникла потребность многоуровневого образования, при котором стало возможным приобретать нужный уровень знаний, удовлетворяющий формирование компетенций под конкретную должность. Методика обучения складывается под влиянием потребности нужного объема и уровня учебного материала, при усвоении которого возможно приобретение обозначенных компетенций. Одной из задач метода обучения является привитие навыков наиболее экономного отбора научных знаний по всем предметам обучения и интеграция их в процесс приобретения универсальных или профессиональных компетенций.

Обучение — это совместная деятельность преподавателя и студентов, выражаящаяся в тех методах, какие применяют преподаватели. Результат обучения зависит от методов обучения, организующих познавательную деятельность. При этом обучение всегда должно быть воспитывающим.

В выбранных методах обучения недопустимы любого вида высказывания и действия дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений. В методах обучения исключаются все виды грубости, проявления пренебрежительного тона, заносчивость, предвзятость. Педагогичность не терпит замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений; угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение.

Мы поддержали перестройку, но не извлекли из нее то, что хотели, потому обязаны воспитать новое поколение преподавателей, способных учить на достойных уважения методах. Каждый, кто претендует быть преподавателем, обязан быть способным владеть высоким педагогическим мастерством, укрепившимся на нравственном мировоззрении. Воспитывающее обучение требует учить на достоверных сведениях. В истории России много того, чем мы можем гордиться. Но любые исторические факты должны освещаться объективно, и их оценка должна отражать все так, как было, без искажений. Не нужно бояться, что сведения, отражающие правду об ошибочных действиях наших предков или о непродуманных шагах сегодняшних властвующих чиновниках, приведут к негодованию народа. В национальной культуре русского народа сложились достойные уважения традиции крепить дружбу, прощать ошибки, но при условии соблюдения

справедливости. Ни что так не унижает россиянина, как несправедливое к нему отношение. Когда обучение идет с предоставлением искаженной или ложной информацией, тогда и формируется равнодушие, гасящее познавательную активность человека.

В России есть педагоги, мыслящие и желающие вести обучение совершенными методами. Но некоторые продолжают трудиться без особого усердия, проводят занятия старыми, отжившими методами. Они сухо читают лекции, пересказывая учебник, не используя наглядности, на семинарах требуют от студентов излагать содержание учебника, не поясняя, зачем нужны знания, не обучая умениям размышлять, как полученные знания можно использовать.

В некоторых образовательных организациях под инициативой передовых, мыслящих преподавателей в обучение внедряется много активных, современных методов обучения, каких можно насчитать более двух десятков. В образовании всегда шел поиск новых или реконструкция старых, хорошо известных методов обучения, какие побуждали обеспечить рост познавательной активности, устремить ее на индивидуальные интересы человека и связать их с интересами общества. К наиболее часто встречающимся относят следующие методы: тренинг; модульное обучение; дистанционное обучение; ролевые игры; деловые игры; кейсы; обмен опытом; мозговой штурм; «Лидер-ведомый»; «Креативные группы»; тематические обсуждения; образовательные тренажеры; участие в официальных мероприятиях и др. Методика применения современных методов обучения может быть разной. Их можно сочетать один с другим или применять какой-то один.

Преподаватель обязан заинтересовать учеников, увлечь его получением знаний о той профессии, о которой мечтает. Увлеченность учащегося побуждается знаниями, в каких обнаруживаются идеи,озвучные интересам человека. Но каждый человек обязан владеть универсальными компетенциями, которые проявляются в самостоятельности, порядочности, целеустремленности, увлеченности, приносящей удовлетворение самому себе и пользу обществу.

Проблема внедрения новых методов обучения в высшее образование стала весьма актуальной, и это обусловлено следующими обстоятельствами:

— развитие образования стало все чаще пониматься не как приобретение большого объема знаний, а как процесс формирования компетенций, что расширяет потребность при обучении прививать умения, навыки мыслительной деятельности, развивать способности личности. Человека надо научить осмысленному пониманию необходимости учиться, привить способности к обучению, навыки перерабатывать огромные массивы окружающей информации, научить мышлению;

— сегодня работодателю требуются порядочные, высококвалифицированные специалисты, которые обладают универсальными и профессио-

нальными компетенциями. Востребованные специалисты должны обладать также способностью оптимального поведения в различных ситуациях, отличаться системностью и эффективностью действий в условиях кризиса¹.

Методики обучения необходимо постоянно совершенствовать, они не должны оставаться бесполезными в воспитании нового поколения профессионалов. Мы не достигнем подъема экономики, если наши специалисты овладеют только предложенными знаниями, но не окажутся способными мыслить, не станут готовыми объективно оценивать окружающую обстановку, не будут уметь решать возникающие проблемы. Студента надо ставить в равноправное положение с преподавателем в процессе обсуждения проблемы, предоставлять ему возможность выражать свои мысли, строить свои выводы, принимать свои решения. Метод обучения должен стать инструментом, позволяющим применить теоретические знания в решении практических задач. Метод способствует развитию у студентов самостоятельного мышления, умения выслушивать и уважать альтернативную точку зрения, аргументированно высказать свою, содержательно и без эмоций. С помощью метода обучения студенты могут получить возможность проявить и усовершенствовать аналитические и оценочные навыки, научиться работать в команде, находить наиболее рациональное решение поставленной проблемы².

Обучая студентов, преподаватель сам накапливает и развивает теоретические знания, выбирает и осваивает новые методы обучения. Теоретическое знание всегда должно быть господствующим в обучении, оно указывает направление мысли к новым вершинам. Этот вывод указывает на то, что из традиционных методов обучения нельзя исключать лекции, где преподаватель обязан дать все новое по изучаемому предмету, основанному на современной теории. Разбор практических проблем без наличия теоретического знания не приведет к грамотным выводам, ведущим к новым технологиям, и окажется простым повторением отжившей свое время практики.

В школах, институтах, где серьезно относятся к процессу образования, принято считать преподавателя основной фигурой в учебном заведении. К этому правильному выводу следует добавить и другие полезные мысли. Рядом с преподавателем нужно поставить в число основных фигур ученика, студента, которых необходимо признавать активными участниками учебного процесса. В образовании меньше всего выполняют плодотворную роль всякие формальности, коих в наше время есть еще много. Наше образование нуждается в выборе вектора, направленного к развитию каждого человека, к становлению его личностью с высоким нравственным мировоззрением, способного приобретать универсальные и профессио-

¹ URL: <http://www.evolkov.net/case/case.study.html>.

² Там же.

нальные компетенции, достаточные для укрепления культуры и внедрения современных технологий в производство всех видов продукции. Образованный человек своим умом способен понимать ценность своей жизни, значимость своего кропотливого труда, свою роль как личности в становлении своего окружения и общества в целом. Нам всем нужно учиться избавляться от равнодушия, укоренившегося в сознании многих людей, и стремиться к новому знанию, без которого невозможно развивать способности, нужные для объективной оценки складывающейся вокруг нас обстановки и обеспечивающие плодотворный труд по использованию богатых природных ресурсов для полноценной жизни каждого человека, живущего в нашей стране. В умении выражать и поддерживать высокую культуру, выбирать по своему убеждению любимую работу и ощущать общественно полезный результат труда, в способности вести здоровый образ жизни, в понимании истинной полноты жизни, именно в этих простых, но емких категориях определяется уровень просвещенности человека.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.13

© Духно Н. А.

— доктор юридических наук, профессор

ПРОБЛЕМЫ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ, ИХ ПРИЧИНЫ

Аннотация. Статья посвящена проблемам, обостряющим внимание многих людей по фактам неубедительных решений, принимаемых в ходе расследования и разрешения уголовных дел. Вникая в сущность проблем, автор приходит к выводу, что истоки необоснованных решений идут из процесса доказывания, как центральной части всего судопроизводства. Ошибки в доказывании происходят по разным причинам. В статье указываются основные причины некачественных решений. Притворные решения принимаются, когда следователь или судья оказываются заинтересованными в исходе дела, когда их профессиональная квалификация оставляет желать лучшего, когда в уголовно-процессуальный закон вносятся изменения, подрывающие гарантии достижения объективной истины по уголовным делам. В статье указывается, что проблемы доказывания тесно связаны и с нашей культурой, какая сложилась в обществе, и под влиянием какой формируется наше поведение, отпечаток которого отражается в действиях правоохранительных органов.

Ключевые слова: процесс доказывания; необоснованные решения; уголовное судопроизводство; следователь; суд; розыскная деятельность; справедливость; просвещенность; объективная истина; процессуальные гарантии.

© Dukhno N.

— doctor of legal sciences, professor

THE PROBLEMS OF PROOF IN CRIMINAL CASES, THEIR REASONS

Abstract. The paper is devoted to the problems that sharpen the attention of many people on the facts of unconvincing decisions taken during the investigation and resolution of criminal cases. Going into the essence of problems, the author comes to the conclusion that the unreasonable decisions come from the process of proof, as the central part of the entire judicial process. There are dif-

ferent reasons of the mistakes in the process of proof. The paper considers the principal reasons of substandard decisions. Feigned solutions can occur when an investigator or a judge become involved into the case, when their professionalism is poor, when the criminal procedure law is undergone to the changes, undermining the guarantees of achieving objective truth in criminal cases. The paper says that the problems of proof are closely connected with the culture in our society, which affects on our behavior, which is reflected in the activities of law enforcement agencies.

Keywords: process of proof; unreasonable decisions; criminal judicial process; an investigator; court; investigation; justice; enlightenment; objective truth; procedural guarantees.

Процесс доказывания по уголовным делам, занимая главную часть всего судопроизводства, остается за пределами внимания практиков и научных-процессуалистов, которых больше волнуют другие проблемы. Озабоченность быстрым раскрытием преступления и изобличением виновных в совершенном деянии иногда превращается в безосновательное вторжение в личную жизнь граждан, серьезно ущемляя их права и свободы. Многие работники правоохранительных органов с пренебрежением относятся к процессуальным гарантиям и используют усложненную уголовно-процессуальную форму для розыска сведений, какие должны стать доказательствами по уголовному делу. В этом благородном желании таится опасность привлечь к уголовной ответственности невиновное лицо, а то, которое совершило преступление, ощущив безнаказанность, может продолжить преступную деятельность. Картина становится еще более туманной, когда начинаешь понимать, что следователь и судья остаются зависимыми от исполнительной власти, чиновники которой привыкли давать указания, под влиянием которых и происходит безосновательное вторжение в права и свободы человека, не дающее достойных гарантий для объективного разрешения уголовного дела.

В следственной практике складывается опасный стереотип мышления, и все чаще можно встретить мнение, что доказать совершенное преступление невозможно, что природа доказывания не позволяет установить объективную истину по уголовному делу, а потому судебная практика, в какой только единицы из большого числа осужденных оказываются невиновными, должна признаваться положительной. Ссылаясь на малое число несправедливых приговоров, сторонники, отрицающие объективную истину по уголовному делу, считают основной причиной ошибочных приговоров признание обвиняемыми и подсудимыми своей вины, забывая о том, что признание вины может быть результатом применения психического или физического насилия. Под давлением устрашения следователем и судьей обвиняемый с подавленной волей и психикой дает признательные показания о преступлении, которое он фактически не совершал. Такая

деятельность не может признаваться правосудной и не должна находить никаких оправданий.

Современная практика расследования и разрешения уголовных дел, ставшая предметом гласности, вызывает много разнообразных споров, полемик, в которых ощущается общее непонимание принимаемых следователем и судом решений. При такой обстановке зреет недоверие к правоохранительным органам, утрачивается их авторитет и нарастает недовольство деятельностью следователей и судов. Отсутствие удовлетворенности работой правоохранительных органов не способствует укреплению борьбы с преступностью и ведет к непредсказуемым явлениям, таким как расправа, самосуд, или к проявлению равнодушия по любым фактам правонарушений или преступлений.

Недовольство народа деятельностью следователей и судов появляется не потому, что люди не способны правильно осмыслить их деятельность, а по причине неудовлетворительных сведений, какие являются основанием принятия судебных решений, побуждающих у людей отрицательное отношению к судам. Недовольство может наращиваться, когда народ станет осмысленно понимать, что судебная власть, на содержание которой идут народные средства, не защищает законные интересы человека от истинных правонарушителей. Возмущение нарастает, когда к уголовной ответственности привлекают лиц, в отношении которых нет достоверных доказательств, подтверждающих их вину. Общество и государство много теряют, когда средства уходят на содержание органов власти, которые не в состоянии защитить человека от преступников, но преследуют тех, кто проявляет негодование к чиновникам или вызывает личную неприязнь, побуждающую к недоброжелательным отношениям. Когда судебная власть, властвующая на средства народа, утрачивает свое доверие, тогда народу становится трудно понимать, с какой целью увеличиваются затраты на содержание судов, вызывающих сомнения и недоумения своими решениями. Авторитет судов не может расти при появлении фактов несправедливых судебных решений, существование которых серьезно подрывает доверие народа в возможность надежной судебной защиты от всевозможных правонарушений.

В укреплении судебной власти предстоит сделать много, но уже сегодня есть возможность поправить неблагоприятно складывающуюся обстановку, если приступить к грамотному воплощению всех норм УПК РФ в уголовно-процессуальные отношения, которые формируются между участниками уголовного судопроизводства и способны выражать тот процессуальный порядок, при котором достигается удовлетворение работой судов. Кто-то может, возражая, заметить то обстоятельство, что сомнительных решений суда не так много, в массе других, какие не стали предметом широкой гласности, и если по ним нет нареканий, то правосудие следует признавать хорошим. Однако такой подход к оценке деятельности судов нельзя признавать правильным. Даже если один человек привлечен к уго-

ловной ответственности ошибочно, то поставленная судопроизводству задача, чтобы ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности, решена не будет. Последствия такой процессуальной практики могут оказаться непредсказуемыми. Несправедливый приговор и образовавшаяся невозможность его исправить порождают причины новых преступлений. Вся процедура привлечения к уголовной ответственности настолько глубоко поражает права и свободы человека, оставляя боль души и огромный моральный ущерб, что даже если допущен хотя-бы один факт необоснованного обвинения, его следует всесторонне изучить, вскрыть причины его появления, чтобы искоренить их, не допуская никакой возможности повторения досадной процессуальной ошибки.

Качество уголовного судопроизводства во многом зависит от того, как идет процесс исполнения обязанностей следователями и судьями, особенно в части доказывания, по каждому уголовному делу. Доказывание по уголовному делу, как особый процесс познания, происходит в обрамлении двух порядков. Один — гносеологический (познавательный), второй — правовой. Оба порядка объединены одной процессуальной формой, какая гарантирует правильный процесс познания обстоятельств совершенного преступления и охрану прав граждан, попавших в процесс доказывания. Такой процесс по своей сущности протекает по строгим процессуальным правилам, система которых гарантирует достижение объективной истины по делу и обеспечивает надежную охрану прав человека, ограждая его от необоснованного вторжения в уголовное судопроизводство и защищая права, когда человек стал участником уголовно-процессуальной деятельности.

Глубокое осмысление значимости УПК РФ укрепляет убеждение в ценностях каждой процессуальной нормы не только следователей и судьей, но и всех участников уголовного судопроизводства, в сознании которых крепнет вера в справедливое разрешение уголовного дела. Апробированные многовековой практикой уголовно-процессуальные правила производства следственных и судебных действий, систематизированные в форме кодификации в УПК РФ, образовали единый законодательный акт, где ярко выражены гарантии установления объективной истины по делу и гарантии защиты прав участников уголовного судопроизводства. Сколько сил затрачено народом России, чтобы отделить розыск от уголовного судопроизводства, создавая ему процессуальную форму, в какой устанавливается возможность объективно рассматривать каждое уголовное дело.

Совершенствуясь на протяжении веков, уголовно-процессуальная форма стала системой гарантий получения объективных доказательств, обеспечивая справедливое разрешение уголовных дел. Уголовный процесс нужно было не только отделить от розыска, но создавались гарантии, препятствующие проникновение розыскных действий в уголовно-процессуальную деятельность, укреплялись гарантии, препятствующие прямому вхождению оперативно-розыскных материалов в уголовное дело.

Розыск нужен для оперативного получения сведений о совершенном преступлении. Но такие сведения должны пройти в уголовное дело через процессуальную форму, выполняющую функцию фильтра, очищая сведения от ненужного накопления и придавая им свойство допустимости, гарантирующее возможность проверки входящего в дело доказательства.

Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе заслуживают особого внимания и подлежат самостоятельному глубокому изучению. Такие исследования неоднократно проводились, но не все проблемы решены. Возрастание степени важности оперативно-розыскной деятельности обуславливает потребность в новых исследованиях для разработки предложений по усилению розыска и выработка новых способов и новых методик использования оперативных материалов в процессе доказывания по уголовным делам.

Сложившуюся систему процессуальных правил недопустимо менять, не исследовав влияния предлагаемых изменений на коренные процессуальные идеи и положения, гарантирующие установление объективности и полноты расследования и разрешения уголовного дела. Практика последних лет внесения изменений и дополнений в УПК РФ вызвала небезрезультатные споры в научном сообществе процессуалистов. Авторитетные ученые-процессуалисты обоснованно поддерживают осуществление и развитие уголовного процесса в России на основе коренных принципов, в числе которых стоят гласность судопроизводства; независимость судей и подчинение их только закону; всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела; уважение чести и достоинства личности; неприкосновенность личности. Важным принципом уголовного процесса остается принцип обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту. Все, что противоречит принципам уголовного судопроизводства, не должно попадать в уголовный процесс. При внимательном изучении принципов уголовного процесса появляется убеждение в том, что коренные процессуальные идеи, выражающие сущность принципов, указывают истинный путь, по которому следует направлять судопроизводство, идущее к заветному результату, в каком ясно видно, что каждый совершивший преступление подвергается справедливому наказанию.

Сердцевиной всего судопроизводства является процесс доказывания. Эта часть уголовного процесса наиболее значима в решении судьбы человека, попавшего в орбиту производства по уголовному делу. Но, как показывает практика, именно в процессе доказывания допускаются те ошибки, которые становятся основной причиной принятия несправедливых решений.

На процесс доказывания, как специфический путь познания обстоятельств совершенного преступления, оказывает влияние все процессуальные нормы. Игнорирование ими ухудшает познавательный процесс и подавляет положение участников следственных действий. Всякое давление на свидетеля, потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого, ослабляет их волю и душевные силы, ведет к потере возможности устоять перед устра-

шающими приемами следователя и склоняет к даче неверных показаний. Не соответствующие действительности показания выбиваются не для справедливого решения уголовного дела, а для удовлетворения иных задач. Это возможно и тогда, когда следователь или судья при наличии обстоятельств, указывающих на недопустимость их участия в рассмотрении дела, не заявили самоотвод или отвод не был заявлен другими участниками процесса. Всякое давление на следователя или судью побуждает того и другого под разным предлогом к устраниению процессуальных гарантий, какие призваны обеспечить справедливое разрешение уголовного дела.

Ошибки в доказывании по уголовным делам могут совершаться преднамеренно, или по причине низкой квалификации следователя, или судьи, когда в УПК РФ они ощущают одни формальности, не вникая в глубину важности процессуальных правил, видя в них препятствия для разрешения дела. Не задумываясь над тем, что каждое процессуальное правило входит в систему гарантий, при каких и зреют условия объективного разрешения уголовного дела, трудно осознать всю полноту значения Кодекса.

Пробелы несовершенства знаний уголовного процесса, заметные при расследовании и разрешении дел у отдельных следователей и судей, не способствуют правильному использованию всех ценностей доказательственного права и ведут к ошибкам, цена которым выражается в неточном применении уголовного закона и несправедливом наказании. Преднамеренность ошибок возникает тогда, когда появляется личная заинтересованность в принятии конкретного решения, независимо от того, будет оно соответствовать реальности или нет. Причины заинтересованности могут быть разными, но они проникают в уголовное судопроизводство, прежде всего потому, что допускаются нарушения норм УПК РФ. В ст. 61 УПК РФ указаны обстоятельства, исключающие участие судьи, прокурора, следователя, дознавателя в производстве по уголовному делу. Не всегда эти обстоятельства учитываются при расследовании или разрешении уголовного дела. В практике уголовного судопроизводства стали заметными факты, когда заявленный отвод следователя или судьи остается без удовлетворения без обоснования отказа на отвод, и даже в тех случаях, когда становится очевидным их пристрастное участие в деле, что порождает убеждение в заинтересованности в исходе дела. Заинтересованность в деле молчаливо скрывается, но ее негативное влияние видно по фактам ущемления прав обвиняемого на полноценную защиту от предъявленного обвинения.

Наиболее распространенным фактом стеснения прав обвиняемого можно назвать избрание обвиняемому без достаточных оснований такой меры пресечения, как заключение под стражу. Это самая суровая из всех семи мер пресечения, указанных в ст. 98 УПК РФ, и она должна применяться только в тех случаях, когда в деле имеются сведения, указывающие на обстоятельства, при наличии которых заключение под стражу может избираться. Под влиянием заинтересованности следователь и суд не усердствуют над сбором доказательств, подтверждающих необходимость из-

брания меры пресечения заключения под стражу, и применяют ее к обвиняемому без обоснования и мотивирования.

В числе лиц, к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу, нередко можно обнаружить тех, кто по тяжести предъявленного обвинения не представляет большую степень общественной опасности, кто по своему состоянию здоровья, семейному положению и другим обстоятельствам не должен помещаться в следственные изоляторы. В переполненных следственных изоляторах нередко можно обнаружить лиц, к которым заключение под стражу как меру пресечения не следовало бы применять, но для правильного решения этого вопроса в деле должны быть доказательства, и если они отсутствуют, то решение принимается по субъективным выводам следователя и судьи.

Отсутствие заинтересованности не исчерпывает всех причин, по которым могут допускаться ошибки при расследовании и разрешении уголовного дела. Целый ряд субъективных факторов давит на следователя и суд при осуществлении доказывания, процесс которого идет на предварительном следствии и продолжается при судебном разбирательстве дела.

Личные и профессиональные особенности следователя и судьи, складывающиеся под воздействием знаний, на основе которых кристаллизовались их способности производить доказывание и осуществлять другие процессуальные действия по уголовному делу, не протекают без влияния субъективных сторон их мышления. Как бы ни стремился следователь или судья к объективности принятия решений по уголовному делу, строго исполняя все предписания уголовно-процессуального закона, в процессе доказывания тот и другой допустят свое субъективное видение фактов совершенного преступления. Если к этим субъективным неизбежностям прибавить еще и утрату гарантiiй, какие складывались многовековой практикой и нашли отражение в УПК РФ, как надежную систему правил обеспечивая объективной истины по делу, то возможности справедливого рассмотрения уголовного дела еще больше сужаются.

При всей добропорядочности ведения судопроизводства следователь и суд сталкиваются с множеством проблем, возникающих при производстве конкретных следственных и судебных действий по причине несовершенства уголовного законодательства и потери в УПК РФ многих ценностей, служивших гарантiiей в достижении истины по делу.

Измененная в 2001 г. конструкция УПК РФ, по сравнению с прежним УПК РСФСР, принятым в 1961 г., вызывает много нареканий, не способствующих улучшению качества доказывания по уголовным делам. По содержанию действующего УПК РФ следователь обличен в форму участников судопроизводства, поддерживающих сторону обвинения. Это означает, что следователь в процессе доказывания обязан стремиться получать обвинительные доказательства, какими нужно доказать виновность преследуемого по уголовному делу лица. Наделенный властными полномочиями доказывать обвинительную сторону, следователь перестал проявлять за-

боту к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельства уголовного дела. Он прекратил выполнять обязанности в обеспечении подозреваемому и обвиняемому права на защиту, в той мере, в какой это возможно осуществлять при стремлении в объективном исходе дела. Кто, кроме следователя, ответственного за защиту прав и законных интересов участников в уголовном деле, должен будет обеспечить полноценную защиту, когда при его новом положении он и защитнику не даст полной возможности вести объективную защиту обвиняемого. Процессуальное положение следователя стало инициировать его на одностороннее расследование уголовного дела, устремленное к получению обвинительных доказательств. Используя свои властные полномочия и стремясь изобличить подозреваемого, следователь не всегда заботливо и правильно выполняет процессуальные правила при получении доказательств. Собранные по делу доказательства нередко остаются без проверки, без установления соответствия их требованиям относимости и допустимости. Подверженный стремлению получить обвинительное доказательство, следователь не заинтересован в установлении его объективности. Отсутствие в деле достоверных доказательств приводит к тому, что принимаются необоснованные и немотивированные решения, что противоречит требованиям п. 4 ст. 7 УПК РФ.

Ломка УПК РФ и внесение в него изменений и дополнений, не отвечающих основным принципам судопроизводства, наносит весьма ощутимый удар, каким разрушается система гарантii по установлению объективной истины по делу и ликвидируются условия, при которых возможна охрана и защита прав участников уголовного процесса. Грань между процессом доказывания и познавательным процессом, какой осуществляется до возбуждения уголовного дела, на этапе предварительной проверки сообщений о преступлении, оказалась размыта, после внесения изменений и дополнений в УПК РФ 4 марта 2013 г. Расширив права следователя и дознавателя, наделив их правом осуществлять процессуальные действия при проверке сообщений о преступлении в порядке, предусмотренном УПК РФ, и придавать полученным сведениям силу доказательств, уголовно-процессуальный закон существенно снизил роль факта возбуждения уголовного дела как надежного гаранта недопустимости процессуально необоснованного вторжения судопроизводства в законные интересы граждан.

По причине неудач в раскрытии многих преступлений складывались поспешные выводы о том, что вседозволенность в распоряжении правами граждан, какие только предположительно могли быть по непроверенному подозрению, как-то связаны с событием, где просматриваются признаки преступления, часто не имеющие к нему никакого значения, якобы даст возможность быстро раскрыть преступное деяние. Отсутствие достаточных сведений, по которым возможна проверка сообщения о преступлении, и торопливое стремление к принятию решения побуждает следователя к

производству процессуальных действий, какие указаны в УПК РФ, и получению доказательств до возбуждения дела.

При внимательном рассмотрении обстоятельств, при которых возникает потребность в использовании процессуальной формы для получения доказательств до возбуждения дела, обнаруживается, что оперативно-розыскная деятельность не так доброкачественна, как это необходимо, чтобы обеспечить получение сведений, достаточных для проверки сообщений о преступлении. Недостатки оперативно-розыскной деятельности в получении нужных сведений возмещаются сложной уголовно-процессуальной деятельностью, ошибочно внушая мысль о возможности при усложненной процессуальной форме и ущемлении прав граждан получить полноценные сведения для проверки сообщения о преступлении. На самом деле такая практика не может найти оправдания по причине того, что в ней видны плохие результаты розыскной деятельности и необоснованно завышенные траты процессуальных средств не по своему предназначению. Растрячивая процессуальные силы, подменяя ими плохо наложенную розыскную работу и создавая условия для бесконтрольного воздействия на граждан, принуждая их к участию в различных действиях без достаточных гарантий охраны прав, следственная практика не добилась повышения раскрываемости преступлений и к тому же утратила свое достоинство, которое должно сохраняться в уголовном судопроизводстве. Не укрепив розыск и устранив процессуальные гарантии, в государстве не добавились силы, какие могли бы быстро раскрывать преступления и создавать условия для справедливого разрешения уголовных дел.

Сближение розыскной деятельности с деятельностью процессуальной, формирует у следователей привычку к применению в ходе расследования дела способов психического и физического насилия к участникам уголовного процесса. Полученные такими противоправными способами доказательства только кажутся, что они полные и достоверные, а по существу в них скрывается утрата терпения тех, кто не вынес насилия, или содержится ложное признание, данное по другим основаниям. Полученные такими способами доказательства будут всегда представляться следователю теми, какими он хотел их видеть в деле, и это заблуждение ведет его к очередной ошибке, что доказательства не проверяются.

Истинный процесс доказывания протекает под воздействием стройной системы процессуальных норм, под влиянием которых складываются уголовно-процессуальные отношения, выражающие устойчивый процессуальный порядок получения качественных сведений, представляющих содержание доказательства. Возбуждение уголовного дела — это ключ, открывающий вход в уголовно-процессуальные отношения, какие и составляют тот единственный порядок, при котором только и возможно получить допустимые доказательства. В ст. 75 УПК РФ указано, что доказательства, полученные с нарушением требований Кодекса, являются недопустимыми. Такие доказательства не имеют юридической силы и не могут

быть положены в основу обвинения, а также нельзя их использовать для доказывания обстоятельств, подлежащих доказыванию. УПК РФ устанавливает запрет на использование в процессе доказывания сомнительных сведений и сведений, полученных без процессуальных гарантий. Соблюдение данного запрета обеспечивает качество доказательств и образует правовую и объективную основу для принятия справедливых решений по уголовным делам.

В ч. 2 ст. 74 УПК РФ названы виды доказательств, которые могут быть получены только в рамках уголовного дела, когда создаются юридические условия для формирования уголовно-процессуальных отношений, какие не могут образовываться до возбуждения дела. В уголовном деле обеспечивается реализация прав лиц, которые становятся участниками следственных действий, процессуальные свойства которых гарантируют получение соответствующего вида доказательства. Только при возбужденном уголовном деле появляется реальная возможность получить допустимое доказательство в ходе производства следственного действия, которое становится частью уголовного дела и приобретает все процессуальные свойства и наличие каких гарантирует установление достоверности доказательства, а также охрану и защиту прав участников следственного действия. До возбуждения уголовного дела нет никаких оснований наделять участников уголовного судопроизводства процессуальными правами и обязанностями, какие могут появляться в уголовном деле, где складываются все гарантии, защищающие законные интересы граждан, попавших в орбиту уголовного процесса, где создаются условия, обеспечивающие получение достоверных доказательств. Все эти гарантии значительно ухудшаются, или вовсе теряются, когда следователь, не видя еще оснований для возбуждения уголовного дела, на стадии проверки сообщения о преступлении придает юридическую силу доказательства получившим сведениям. Такой вызывающий возмущение порядок стал возможным с того времени, когда УПК РФ был дополнен новыми предписаниями о том, что полученные в ходе проверки сообщения о преступлении могут быть использованы в качестве доказательств, (ст. 144). По существу, следователю предоставлено право собирать доказательства до возбуждения уголовного дела, используя для этого процессуальные средства как инструмент розыска, снижая гарантии охраны прав человека, игнорируя правила доказывания по уголовным делам. Все это ведет к произволу, при котором трудно, а подчас и невозможно установить правильность действий следователя по применению процессуальных средств, когда еще не решен вопрос о возбуждении уголовного дела, а к гражданам уже применяются процессуальные меры, стесняющие их права и свободы.

Не поддается объяснению и смысл нового порядка проверки сообщений о преступлении. Под разными предлогами сторонники нового порядка побуждают следователя не к проверке сообщения о преступлении, а к сбору доказательств, полученных в сомнительных условиях, но направ-

ленных на принятие решений о привлечении лиц к уголовной ответственности. Появившаяся возможность собирать доказательства до возбуждения уголовного дела провоцирует следователя под прикрытием процессуальной формы вторгаться в жизнь человека, ущемляя его законные интересы, когда для этого еще нет оснований, при каких появляется право на производство следственных действий. Юридическими основаниями признания лиц участниками следственных действий является наличие принятого к производству уголовного дела. С момента признания свидетеля, потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого и других лиц участниками уголовного процесса они приобретают процессуальные права и обязанности, какие реализуются в процессе доказывания, обеспечиваемого воздействием всех процессуальных средств. По форме они сложные, а по содержанию — трудоемкие, но именно они открывают путь, по которому можно проследить и проверить, как следователь обеспечивал реализацию прав участников следственного действия, как осуществлял восприятие доказательства и объективно ли фиксировал его содержание в протоколе следственного действия.

Процессуальная форма доказывания отделяется от розыскной деятельности фактом возбуждения уголовного дела. В 1960—1970-е гг. в науке уголовного процесса широкой полосой производились исследования в форме диссертаций, где были даны обоснованные выводы о значении стадии возбуждения уголовного дела. В теоретических исследованиях подробно изложены и раскрыты процессуальные гарантии, какие появляются в уголовном судопроизводстве с момента возбуждения уголовного дела. Наличие возбужденного уголовного дела образует преграду, поставленную на пути розыскной работы, какая и должна выполнять функцию розыска сведений, подтверждающих или опровергающих наличие фактов совершенного преступления. В настоящее время, когда люди с жаждой ждут усиления гарантий защиты их прав, УПК РФ меняется так, что и те гарантии, какие были, по неизвестным причинам значительно уменьшаются.

Когда к следователю поступает сообщение о преступлении, то он обязан его проверить, собрав достаточные данные, которые и будут служить основанием возбуждения уголовного дела. Способами проверки сообщения о преступлении могут быть разные розыскные меры. К ним относятся такие, как: заявления очевидцев преступного деяния; объяснения лиц, в действиях которых были выявлены факты нарушения своих обязанностей, повлекших совершение преступления; истребование документов из организаций или учреждений; подача органу розыска поручений о проведении оперативно-розыскных мероприятий для поиска и представления следователю информации, на основе которой возможна проверка сообщения о преступлении.

Этап предварительной проверки сообщений о преступлении должен быть понятен всем, кто участвует в этой работе, а следователь обязан

каждому разъяснять сущность проводимых мероприятий, создавая обстановку, какая дает возможность понимать, что уголовного дела еще нет, но идет процесс проверки тех обстоятельств, в которых могут быть признаки преступления. Проверка сообщения о преступлении не дает юридических оснований для признания лиц, подающих заявления или объяснения, свидетелями, потерпевшими или иными участниками уголовного процесса, до тех пор, пока не будет возбуждено уголовное дело. Сам факт возбуждения уголовного дела большой силой давит на сознание всех тех, кто становится участником уголовного процесса, независимо от того кто какое процессуальное положение занимает в уголовном деле. Лишение преграды для проникновения уголовно-процессуальных мер в стадию проверки сообщения о преступлении, следователи под влиянием дозволенности стали усердно проводить следственные действия до возбуждения дела, что приводит к возмущению граждан, чьи законные интересы необоснованно ущемляются.

Новый порядок проверки сообщения о преступлении, размыв границы между процессом доказывания и розыскной деятельностью, не создал более надежных условий для решения задач, стоящих перед уголовным судопроизводством.

Заметным стал моральный ущерб от складывающейся практики расследования и разрешения уголовных дел. Доказательства стали проверяться хуже, выносимые решения часто остаются не обоснованными, в работе следователей и судьей стали заметны формальные подходы при принятии решений по достоверному установлению степени общественной опасности вменяемого деяния к лицу, попавшему в уголовное судопроизводство. Процесс доказывания перестал занимать центральное место в уголовном судопроизводстве.

Стремление к выхолащиванию УПК РФ, к разрушению стройной системы гарантий, обеспечивающих достоверность доказывания по уголовному делу, и которые, казалось, мешали продуктивному разрешению дела, не улучшили наше судопроизводство, не привели к ожидаемым результатам справедливого разрешения уголовных дел. При таких обстоятельствах следует призадуматься, как нам нужно исправлять уголовный процесс, чтобы производство по каждому делу достигало справедливости. В сложившейся ситуации недопустимо принимать одностороннее решение, даже если оно будет и верным. Не изменят положения дел изменения УПК РФ. Даже самый безупречный уголовно-процессуальный закон не лишит практику расследования и разрешения уголовных дел тех недостатков, которые ведут к вынесению несправедливых решений.

Важной стороной судопроизводства являются его субъекты, или участники, какие наделены властными полномочиями осуществлять производство по уголовному делу, вести процесс доказывания и принимать решения, от которых зависит судьба лиц, попавших в орбиту уголовного процесса. В числе этих участников находятся следователи и судьи, которые

непосредственно осуществляют процесс доказывания, когда они принимают в свое производство уголовное дело.

Следователей и судьей нужно лучше готовить, а точнее, воспитывать, чтобы их мировоззрение отражало все ценности уголовного процесса, чтобы они владели устойчивым знанием доказательственного права и обладали способностями воплощать их в практику расследования и разрешения уголовных дел.

В личности следователя и судьи хотелось бы воспринимать безупречного человека с высокими профессиональными качествами. Тот и другой обязаны иметь высокую правовую культуру, обладать устойчивым правосознанием, владеть прочным правым знанием и обладать способностями раскрытия преступлений и уметь справедливо разрешать уголовные дела. Наблюдая за процессуальной деятельностью, складываются пожелания об углублении специальной подготовки следователей и судьей, направлении ее на глубокое изучение доказательственного права.

В практике уголовного судопроизводства все чаще появляются проблемы во всех частях процесса доказывания по уголовным делам. Это приводит к тому, что в протоколах производства следственных действий нередко отсутствуют сведения, составляющие содержание доказательства, внутреннее убеждение формируется не на основе достоверных доказательств, а на сомнительных или на основе других сведений, недопустимых для уголовного судопроизводства. Большая часть нареканий в адрес следователей и судов порождается по причине плохого доказывания обвинения, строящегося на не понятных, противоречивых или даже сомнительных доказательствах. Следователей и судей следует воспитывать убежденными сторонниками раскрытия преступлений и разрешения уголовных дел только на достоверных доказательствах, полученных и проверенных в процессе следственных и судебных действий при соблюдении всей системы уголовно-процессуальных гарантий охраны прав человека.

Науку уголовного процесса следует развивать на основе фундаментальных теоретических положений, правовых идей и правовых концепций, отражающих основные принципы уголовного судопроизводства. Особое усердие нужно проявить в обновлении теории доказательств, оставив в ней все ценное, что было ранее и возобновить новые фундаментальные исследования, где требуется научное обоснование по применению новых информационных и цифровых технологий в процессе доказывания.

Актуальной остается проблема плодотворного использования в уголовном судопроизводстве сведений, полученных оперативно-розыскным способом. Здесь возникают два основных вопроса. Первый состоит в том, чтобы совершенствовать существующие и найти новые законные способы вхождения материалов, полученных оперативным путем, в качестве доказательств. Второй вопрос заключается в разработке новых способов и новых методик максимально полного использования оперативной информации, как оснований для производства следственных действий по собира-

нию доказательств.

Для успешного решения этих и других вопросов предстоит пересмотреть образовательные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации оперативных работников. Их профессиональные знания должны содержать, ту часть знаний уголовного процесса и теории доказательств, какая им станет необходима для понимания, что и как следует выполнить, чтобы она могла быть использована в процессе доказывания по уголовному делу. Понимая сущность процесса доказывания в уголовном судопроизводстве, видя, что его сердцевиной является процесс получения доказательства, оперативные работники на этапах оперативно-розыскной работы смогут полнее получать те материалы, в каких окажется больше сведений, какими можно подтверждать обоснованность производства следственных действий, предназначенных к собиранию доказательств по уголовному делу. Когда следственное действие проводится при наличии достаточных к тому оснований, тогда получаемое доказательство полнее отражает факты совершенного преступления. При таких условиях человек, приглашенный для участия в следственных действиях, окажется в понятной для него обстановке и ощутит возможность защищать права, понимая свое процессуальное положение в уголовном деле.

Понимание процесса доказывания по уголовному делу как ничто другое убеждает оперативных работников в недопустимости трансформировать под влиянием субъективных намерений следственные действия в розыскные приемы для получения якобы нужных для уголовного процесса сведений. Ставшие предметом гласности факты производства следственных действий без достаточных оснований тревожат людей, вызывая в них недовольство непонятной работой следователей и оперативных работников. А сколько гнева остается у тех людей, какие попали в орбиту таких следственных действий. Важно заметить, судопроизводство от таких следственных действий не улучшается, его задачи не решаются, но ущемление прав и свобод человека становится очевидным фактом, умножающим и без того обострившиеся чувства негодования и возмущения грубой, покрытой непонятными тайнами работой правоохранительных органов.

Высокая степень важности проблем доказывания по уголовным делам не дает оснований считать их обособленными, оторванными от других проблем, выражающих особенности нашего общества и нашей национальной культуры. Даже самые простые задачи невозможно решить без глубокого понимания причин, какие побуждают появление проблем, препятствующих продвижению практики по новым совершенным технологиям, основанных на новых знаниях.

Обдумывая сложившуюся обстановку, какой выражается неудовлетворенность граждан принимаемыми решениями по уголовным делам, все чаще приходит мысль о том, что в нашем обществе еще сохраняются старые привычки покорствовать чиновникам и оставаться равнодушными к обстоятельствам, какие мешают достойной и полноценной жизни. Старые

повадки, наклонности к беззаботной жизни и бесплодному мечтанию о богатстве не дают возможности прививать любовь к трудолюбию, мешают развивать и внедрять в практику новые, совершенные технологии. В нашей стране на протяжении многих веков шел процесс пробуждения и созревания желания создать устойчивую правовую систему, и мы, благодаря усердию просвещенного меньшинства, создали правовую систему России, но мы мало делали и не всегда хотели жить по тем правилам, которые выражают содержание нашего права.

Привычки к послушному исполнению воли властующих чиновников крепко осели в нашем сознании, а правовые идеи пока с большими потугами пробуждают мысли, в каких стало заметно проявление интереса к правовым знаниям. Чуткость к правовому просвещению пробудилась у самого народа. Никем не инициированное, рожденное новым временем стремление людей к получению юридического образования выражает факт необходимости повысить свою правовую культуру, развить правовое сознание и научиться жить по юридическим законам. Пока это лишь первые побеги на пути укрепления правосознания народа. Впереди предстоит большая работа по развитию правовой просвещенности, какая даст устойчивую основу для подготовки нового поколения следователей и судей.

В обстановке низкой правой культуры общества воспитывать следователей и судей крайне трудно. В настоящее время подготовка будущих следователей и судей испытывает тягости нашей общей низкой культуры, наложившей свой негативный отпечаток как на сознание преподавателей, так и на тех, кого они учат. Но исполняя свой долг воспитателя, преподаватель усердно стремится обучать будущих работников правоохранительных органов. Стремление дает свои достойные уважения плоды.

Окунувшись в современную практику, молодой специалист, не окрепший волей и мировоззрением, попадает под влияние следователей и судей со старым стереотипом мышления, при котором угодничество занимает господствующее значение в принятии решений. Под давлением такого авторитета у молодого следователя остается мало шансов на возможность совершенствовать свою работу по пути нового знания. В большинстве случаях молодой следователь будет вынужден покорствовать устаревшим методикам расследования уголовных дел.

При общей низкой правовой культуре добиться высокого качества подготовки только следователей и судей не получится. Всегда будут преграды на пути воспитания только отдельно взятых специалистов. Нужно решать общую задачу повышения правовой культуры общества, что будет способствовать и подъему уровня правосознания во всех сферах жизни, во всех областях практики. Путь, устремленный к повышению правовой культуры общества, даст более широкий простор развитию образования, которое тоже надо совершенствовать, внедряя новые методики обучения. Сущность их видна в том, что каждому человеку следует предоставить свободу распоряжаться своим разумом, формируя в нем способности мыслить и умения

делать выводы при оценке воспринимаемой информации, не навязывая ей предпочтение по каким-то ограниченным соображениям. Человека нужно учить мыслить на основе нового знания, которое должно постоянно пополнять умственную деятельность, как самую высокую ценность человеческой культуры. Насколько ограничиваем человека в свободном мышлении, настолько теряем возможность получить приращение нового знания, а значит, утрачиваем возможности развития новых методик и совершенных технологий. Культурный человек понимает свободу как возможность творческого развития в своей профессиональной деятельности, где мерой свободы являются правила и нормы, входящие в правовую систему.

Уровень культуры определяется просвещенностью человека — это не столько наличие диплома об образовании, сколько состояние, уровень мировоззрения человека, на основе которого складывается его активная, творческая жизненная позиция. Большое число людей, у которых имеется диплом о высшем образовании, не обладают способностями к мыслительной деятельности, не способны строить свои выводы, не умеют оценивать воспринятую информацию, не умеют выражать свои мысли. Такие люди покорствуют своим начальникам, проявляя во всем безразличие, и никак не усердствуя над тем, чтобы коллектив, в который они попали, успешно развивался. Его высокие моральные черты, правовые убеждения, умения ценить человека и видеть в нем достоинства, проявлять заботу об охране прав и свобод человека, высокий профессионализм в своем любимом деле выражают основные требования к желаемому мировоззрению, которое должно быть у образованного человека. Все субъекты правоохранительных органов обязаны иметь высокий нравственный и правовой уровень мировоззрения. Формирование мировоззрения представляет собой сложный и непрерывный процесс воспитывающего обучения. Высокая нравственность, на которой складываются внутренние, духовные свойства, этические нормы, которыми руководствуется человек, являются изначальным ориентиром в формировании мировоззрения.

Для воспитания высококвалифицированных специалистов нового поколения недостаточно изучить уголовный процесс и другие юридические дисциплины отдельно, в отрыве одна от другой. Предметное обучение страдает многими недостатками, оно не нацелено на формирование компетенций, какими обязан обладать следователь и судья. Методики современного обучения важно ориентировать на формирование интегрированных знаний, при наличии которых появляется возможность приобретать новые способности, достаточные для ведения качественного судопроизводства. Оно призвано охранять и защищать права человека путем изобличения виновных, обеспечения правильного применения законов, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности. В решении всех этих важных задач заметна роль не только следователей и судей, но и общества в целом.

В нашем сознании под влиянием сложившегося предметного обучения мы привыкли оценивать проблемы односторонне, в отрыве от реальной жизни, где тесно переплетаются нити нашей национальной культуры, трепетно хранящей многовековые привычки, с настойчивым желанием получить материальные блага, не имея охоты усердно трудиться, чтобы понять истинную полноту жизни и наслаждаться всеми ее ценностями. Мы привыкли создавать трудности, которые потом героически преодолеваем, не понимая, что же нужно делать, чтобы не повторить досадных ошибок. На всех этапах жизни нашего человека приучают к мысли о необходимости учиться и работать. Но при этом мало кто учит, как следует учиться, какие знания требуется приобретать. У нас все учатся много и долго, но только значительное меньшинство понимает, как нужно распоряжаться полученным знанием. Многие не могут объяснить, зачем они учатся, и не имеют никаких навыков по обустройству своей достойной жизни, не могут найти свою любимую профессию. По нашим наблюдениям, многие студенты не хотят учиться мыслить, чтобы дойти до убеждения, какая профессия им нравится, и начать обучение осознанно.

Человек с низкой правовой культурой не в состоянии понять, как должна работать правовая система, в большинстве случаев такие люди ограничиваются только эмоциями, выражаящими недовольство противоправными действиями. Каждому было бы полезно начинать с самого себя, учиться жить и работать по правовым нормам, но не по указаниям чиновника, какие противоречат действующему законодательству, и прежде всего, Конституции РФ.

Озаренные идеями перестройки, мы оказались не готовыми по своей просвещенности к тем переменам, каких желали, не предвижая трудностей, появившихся так быстро, что многие не смогли понять, почему слабеют гарантии защиты прав человека, по какой причине утрачена возможность найти защиту в суде. Факты несправедливости, какие можно наблюдать в нашей жизни, огорчают многих. Мы всегда стремились к независимому правосудию, но мы не хотели понимать и чутко относиться к фактам несправедливости, полагая, что это не касается каждого из нас, и упорно проявляли безразличие. Под влиянием перестройки пробудился интерес к правовым знаниям.

На нас сильное воздействие оказали перемены, создавшие почву для развития рыночных, договорных отношений, вызвавших необходимость в получении правовых знаний. Какую боль в сердцах чиновников вызвал рост юридических вузов, куда потоком потянулись все, кто почувствовал полезность правового знания. Проблемы, конечно, в юридическом образовании есть. Его следует улучшать, повышая результативность, но недопустимо сворачивать, как того желает чиновник, утверждая, что большое число юристов нам не нужно. Чиновник, погрязший в своих привычках властствовать, не имеет никакого желания замечать потребность в юристах, но что еще более нежелательно для него, это неуправляемая им необхо-

димость в росте специалистов с твердым правовым знанием. Эти специалисты окажут позитивную роль в неизбежном процессе постепенного отказа от указаний чиновника и замены их правовыми решениями. Специалисты станут способными самостоятельно принимать плодотворные правовые решения, какие по своему содержанию будут соответствовать законодательству.

К такому порядку мы непременно придем в борьбе двух противоположных течений, какие унаследованы нашей культурой со средних веков. Одно выражает взгляды чиновников, отчаянно сопротивляющихся, боясь упустить властные полномочия, другое течение наполнено неподкупной тягой людей, стремящихся к правовым знаниям. В двух течениях заметны молодые побеги пробуждающегося сознания народа, в каком маломальски созревают убеждения в необходимости жить и трудиться по правилам, выраженным в нашем российском праве. Но пока едва ли можно рассчитывать на устройство независимого суда, способного справедливо разрешать все уголовные дела, а не выборочно, как это имеет место в наше время. Насколько сильное влияние оказывает на разум нашего человека указание начальника, которое имеет куда более весомую силу, чем правовые предписания, покажет время. Ведь в таком же положении находятся и судьи, представляющие нашу национальную культуру.

Укрепляя правовую культуру, мы можем стать на путь, верный правилу, согласно которому каждый обязан жить по закону и с уважением относиться к человеку на основе принципа справедливости. Просвещенность станет устойчивой опорой высокого нравственного мировоззрения, на основе которого появится возможность воплотить справедливость в жизнь нашего общества. Просвещенность окажет плодотворное влияние на устройство судов, которые истинно станут независимыми и обеспечат вынесение справедливых судебных решений, которые вольются в общую жизнь нашего общества, умножая его средства в развитии правовой грамотности народа.

УДК 347.963

© Титаренко А. В.

— кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
ktp-2020@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Аннотация. В данной статье исследованы результаты уголовно-процессуальной реформы, последствиями которой стало сокращение полномочий органов прокуратуры РФ в сфере надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие. Проанализированы точки зрения ученых по данному вопросу, оценен зарубежный опыт в указанной сфере. Исследования показали, что ограничение прокурора в таких полномочиях негативно сказалось на эффективности осуществляемого им надзора.

Ключевые слова: прокуратура; надзор за следствием; уголовное судопроизводство; процессуальный руководитель.

© Titarenko A.

— associate professor of the department of prosecutor's supervision and participation of the prosecutor in the civil, arbitration and administrative process of the Crimean Institute of Law (branch) of the Academy of the General prosecutor's office of the Russian Federation

ON THE QUESTION OF THE CREDENTIALS OF THE PROSECUTOR IN THE SPHERE OF CRIMINAL PROCEEDING

Abstract. The consequences of the criminal procedural reform, the consequences of which was the reduction of the powers of the bodies of the Prosecutor's Office of Russia in the sphere of supervision of the bodies conducting the preliminary investigation, are investigated. The authors' views on this issue are analyzed, foreign experience in this field is assessed. The results of the research showed that the restriction of the prosecutor in his authority in this sphere had a negative impact on the effectiveness of his supervision.

Keywords: prosecutor's office; supervision of the investigation; criminal proceedings; procedural leader.

Прокуратура РФ представляет собой важнейший орган, осуществляющий надзор за законностью всех сфер жизнедеятельности государства. Следует отметить, что именно прокуратура играет ключевую роль в обеспечении правопорядка и законности в России.

Исходя из Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», выделяют пять видов (отраслей) надзора:

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

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

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

г) надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

Полномочия прокуратуры при осуществлении надзора за дознанием и предварительным следствием закреплены не в самом профильном законе, а в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Данное положение, безусловно, является верным, так как с точки зрения юридической техники нагромождение норм недопустимо.

Следует отметить, что прокурор является единственным должностным лицом, который реализует свои процессуальные полномочия на всех ста-

диях уголовного судопроизводства. Деятельность прокуратуры осуществляется в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления а также для защиты охраняемых законом интересов общества и государства, направлена на охрану прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства.

На органы прокуратуры возложены обязанности по обеспечению законности не только на стадии судебного разбирательства, но и на стадии предварительного расследования, что значительно повышает их роль.

Следует отметить, что реформа процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве негативно сказалась на расследовании уголовных дел ввиду низкой эффективности. Так, Генеральный прокурор РФ в своем докладе на заседании Совета Федерации в 2016 г. отметил следующее: в 2015 г. правоохранительными органами всех ведомств расследовалось 294 уголовных дела о преступлениях, связанных с нецелевым расходованием бюджетных средств, однако в суд направлено лишь 65 (23%). Практически в каждом подразделении допускалась волокита, каждое шестое преступление расследовалось более года, по многим из них не принималось достаточных мер к подозреваемым¹.

Реформа уголовно-процессуального законодательства, на наш взгляд, отрицательным образом повлияла на осуществление прокурором надзорных полномочий. Так, органы прокуратуры РФ были лишены возможности возбуждать уголовные дела, а в соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право давать письменные указания лишь дознавателю, в связи с тем, что прокурор не является «процессуальным руководителем» следователя. Исходя из статистической отчетности прокуратуры Республики Крым, за 2016 г. прокурорами были даны 3727 указаний в рамках дознания, что положительно сказалось на качестве расследования преступлений. Отметим, что за данный период органами прокуратуры Республики Крыма были выявлены 65026 нарушений законодательства при расследовании преступлений².

По нашему убеждению, причины отмеченных недостатков кроются в ненадлежащей организации работы и слабом ведомственном контроле со стороны руководителей следственных органов.

Для более детального изучения данной проблемы обратимся к опыту зарубежных стран, а именно Франции и США, а также Украины.

Рассматривая законодательство Франции, следует отметить, что Ордонанс № 59-1 от 2 января 1953 г. в ст. 31 и 32 Уголовно-процессуального кодекса Франции закрепил возможность давать указания и направлять ход расследования в виде «применения закона». Полномочие «требовать применения закона» и является тем самым процессуальным руководством.

¹ URL: <http://rkproc.ru/ru/content/statisticheskie-otchety-po-prokurature-respubliki-kryma-za-2016-god> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).

² URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/events/news-1078221/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).

Отметим, что в США расследование осуществляют ряд федеральных служб, в том числе и Федеральное бюро расследований. В соответствии с национальным законодательством следователи вправе проводить обыски, задержания, допросы и иные следственные действия. Однако в соответствии с законодательством органы прокуратуры США напрямую влияют на ход расследования, выдавая санкции на следственные действия, а также направляя ход расследования путем дачи обязательных для исполнения указаний.

В соответствии со ст. 36 Уголовного процессуального кодекса Украины от 13 апреля 2012 г. № 4651-VI прокурор имеет право поручать следователю проведение в установленный срок определенных следственных действий или давать указания об их проведении.

По мнению О. С. Капинус, при возложении законодателем на прокурора полномочий по осуществлению надзора за следствием и дознанием, он выделил два самостоятельных направления его деятельности, разделив объект и предмет. Еще больше осложняется ситуация тем, что прокурору предоставлен разный объем полномочий по осуществлению надзора за предварительным следствием и дознанием, при этом есть элемент неопределенности участия прокурора в уголовном процессе¹.

Вопрос о процессуальном положении прокурора в различных стадиях уголовного процесса в правовой доктрине до сих пор является дискуссионным. Одна группа ученых сходится на том, что прокурор хотя и остается стороной обвинения, однако продолжает осуществлять функцию уголовного преследования, одновременно являясь представителем государства, который защищает публичные интересы, т.е. осуществляет правоохранительную функцию.

Другие же ученые, к примеру А. А. Тушев, полагают, что прокурор, на которого возложена обязанность осуществления уголовного преследования, не может не только осуществлять ее, но и способствовать ее осуществлению².

Ряд исследователей отмечают, что исключение права давать следователю обязательные для исполнения указания отстранило прокурора от участия в формировании доказательственной базы по уголовному делу, несмотря на то что именно прокурор выдвигает от имени государства обвинение, а затем поддерживает его в суде. Более того, не обеспечивается полнота, объективность и всесторонность исследования обстоятельств уголовного дела, что в свою очередь, влечет впоследствии возвращение уголовного дела прокурором для производства дополнительного следствия³.

¹ Капинус О. С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Прокурор. 2013. № 2. С. 50—58.

² Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2006. С. 4.

³ Спирин А. В. О необходимости предоставления прокурору права давать указания следователю // Юридические науки. 2014. № 6. С. 153—156; Халиуллин А. Г. Правовое

Выводы ученых-процессуалистов о необходимости предоставления прокурорам права давать следователю обязательные для исполнения указания находят поддержку практических работников. Одним из средств обеспечения конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве считает указания прокурора следователю и руководителю следственного органа Т. Л. Оксюк¹. Ш. М. Абдул-Кадыров, А. В. Петров видят в восстановлении данного права прокурора необходимое условие обеспечения оперативной защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений².

По мнению А. В. Спирина, целесообразным является предоставление прокурору права дачи следователю указаний в случаях, когда по делу были выявлены допущенные при производстве следствия нарушения закона, что констатировано в соответствующих правовых актах прокурорского надзора: постановлениях об отмене незаконных и (или) необоснованных постановлений следователя, постановлении о возвращении уголовного дела для дополнительного следствия или пересоставления обвинительного заключения, письменном требовании прокурора³.

Таким образом, на наш взгляд, данная проблема является актуальной и нуждается в более детальном изучении.

регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. С. 3—8.

¹ Оксюк Т. Л. Усмотрение прокурора в уголовном процессе // Законность. 2010. № 3. С. 3—9.

² Абдул-Кадыров Ш. М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 9. С. 12—15; Петров А. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 32—37.

³ Спирин А. В. О необходимости предоставления прокурору права давать указания следователю // Юридические науки. 2014. № 6. С. 153—156.

УДК 343.98

© Николаев А. Е.¹

— магистр Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
e-mail: alex_csko00@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация. На современном этапе развития Российского государства существует ряд актуальных проблем, требующих решения современным уголовно-процессуальным законодательством. В статье рассмотрены проблемы расследования экономических преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок. Имеющиеся проблемы иллюстрированы примерами следственной практики. В статье раскрывается механизм совершения преступлений в сфере государственных закупок, который содержит в себе три этапа.

Ключевые слова: расследование преступлений; экономические преступления; должностные преступления; государственные закупки; противодействие экономическим преступлениям; расследование экономических преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.

© Nikolaev A.

— master of the Law Institute
of Russian University of transport

ABOUT SOME QUESTIONS OF INVESTIGATION OF CRIMES COMMITTED IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

Abstract. At the present stage of development of the Russian state, there are a number of topical issues of modern criminal procedure legislation. The article considers the problems of investigation of economic crimes committed in the sphere of public procurement. The existing problems are illustrated by examples of investigative practices. The article reveals the mechanism of committing crimes in the sphere of public procurement, which contains three stages.

Keywords: crime investigation, economic crime, white-collar crime, public procurement, combating economic crimes, the investigation of economic

¹ Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российской университета транспорта (МИИТ) А. В. Борисов.

crimes committed in the sphere of public procurement.

Борьба с экономическими преступлениями входит в число первоочередных задач государства, о чем указывается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента от 31 декабря 2015 г. № 683). Теоретическое, а также практическое прикладное значение имеет проблема осмыслиения сущности и причин криминализации экономических отношений в целом и в сфере государственных закупок в частности¹.

Проблемой криминализации экономических отношений при проведении государственных закупок в современной России обеспокоены как учёные, так и практические работники.

Ни для кого не является секретом то обстоятельство, что размещение государственных заказов в России служит благоприятной средой для различных афер, преступных схем и сомнительных, а в ряде случаев криминальных сделок. В этой отрасли экономических отношений экономическая преступность тесно переплетается с коррупционной и организованной преступностью.

Понятна заинтересованность представителей уголовной среды. По данным Счетной палаты РФ, ежегодно из бюджета, выделенного на госзакупки, похищается 1 трлн руб.² Не могут мимо этого пройти и коррупционеры, ведь известна русская народная поговорка — «стоя у колодца, нельзя не напиться». Вот и пользуются колодцем, в котором плавают триллионы российских рублей, все, кто только до него может дотянуться³.

Механизм совершений преступлений в сфере государственных закупок содержит в себе несколько этапов.

Первый этап — это подготовительные действия (изучение законодательства, исследование ситуации в сфере государственных закупок в том учреждение, где работает это лицо, разработка способов совершения преступления, подбор соучастников и каких-либо средств преступления в зависимости от состава преступления)⁴.

Второй этап — этап непосредственного совершения преступления. Причем формы преступных схем постоянно совершаются, включая в

¹ Афанасьева О. Р. Общая характеристика криминальной ситуации в России по итогам 2016 года // Прикладные научные исследования : сб. статей по материалам XXV Международной научно-практической конференции. М., 2017. С. 8.

² URL: <http://www.newizv.ru>.

³ Власов А. В. Организационно-правовые проблемы противодействия легализации преступных доходов: международный опыт и перспективы его использования в Российской Федерации // Правозащитник. 2015. № 4. С. 7.

⁴ Сувернева Т. С., Шиян В. И. Раскрытие и расследование преступлений коррупционной направленности // в сб.: Противодействие преступлениям коррупционной направленности : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной выдающемуся российскому ученому Николаю Сергеевичу Алексееву / под общ. ред. А. И. Бастрыкина. М., 2016. С. 531.

себя экономические и коррупционные элементы. Фактически способы совершения в сфере государственных закупок многообразны, соответственно нельзя говорить лишь об одном каком-то составе УК РФ, способы преступления представляют собой объективную сторону нескольких отдельных составов, предусмотренных статьями Особенной части УК РФ. Например, это может быть недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 178 УК РФ). В этом случае принимаются меры, которые направлены на то, чтобы закупка на реализацию заказа досталась определенной компании (представители экспертного подразделения Национальной ассоциации институтов закупок осуществили наблюдение за закупками, стоимость которых составляла более 1 млрд руб. с апреля по сентябрь 2012 г. и назвали их неэффективными, так как около 60% закупок осуществлялось у единственного лица. Экономия в указанных случаях составила около 0,75% от первоначальной стоимости, в то время как закупки, которые проведены конкурентным способом, снижали стоимость контракта в среднем на 9,4%¹), для этого предпринимается следующее:

- недостаточное описанное в тексте заказа технического задания;
- умышленное написание текста заказа с ошибками, в связи с чем его поиск на официальном сайте государственных закупок будет невозможен;
- предъявление требований о предоставлении дополнительных документов (например, лицензии), наличие которых для выполнения данного вида работ или предоставления услуг не является обязательным;
- описание предмета закупки под конкретного производителя, исполнителя (так, Горным университетом Санкт-Петербурга размещен заказ на 1300 кроватей. Существенным условием являлось то, что необходимые кровати необходимо произвести из новозеландской сосны. Цена одной кровати — 110 400 руб. Потребности, для которых указанному вузу нужны данные кровати, администрация образовательной организации не обозначила. В этом случае совершенно очевидно, что кровати из новозеландской сосны имеются далеко не у каждого производителя);
- возможно выставление нереальных сроков исполнения контракта (например, 15 ноября 2012 г. Минздравом России был проведен открытый аукцион в электронной форме, направленный на покупку лекарственного средства «Ритуксимаб». Согласно условиям данного аукциона поставка указанного препарата в 96 адресов должна была быть произведена до 15 декабря 2012 г. Предельно ясно, что в данном случае в аукционе изначально могла победить только компания, имевшая на складе требуемый препарат в нужном количестве²).

Совершаются преступления в сфере государственных закупок и путем

¹ URL: <http://boi-mt.ru/news>.

² Аминов Д. И. и др. Особенности расследования и квалификации мошенничества при кредитовании юридических лиц // Российский следователь. 2016. № 22. С. 5.

мошеннических действий¹. Так, ООО «Р.» победило в двух конкурсах и заключило государственные контракты с ФМС России, на основании которых на финансовые средства, которые выделены из госбюджета, генеральный директор ООО «Р.» господин Б. взял на себя обязанность произвести определенный объем печатной продукции, содержание которой призывало бы соотечественников вернуться на территорию РФ, и осуществить ее распространение через консульства, посольства, а также представительства заказчика за границей. Господин Б. указанные в контракте работы по производству обозначенной тематической полиграфической продукции и поставке в заграничные учреждения заказчика и консульства не произвел, выполнив из заказанного объема печатной продукции лишь 10%. В то же время два сотрудника ФМС России М. и Д. сфабриковали акты сдачи-приемки работы, которые необходимы для получения бюджетных ассигнований, после чего подготовили документы для перевода денежных средств в ООО «Р.». Следствие предъявило обвинение Б., М. и Д. по ч. 4 ст. 159 УКРФ.

Кроме этого, обоснованно можно говорить о преступлениях, предусмотренных УК РФ — ст. 160 (присвоение или растрата), ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 285.1 (нечеловое расходование бюджетных средств), ст. 285.2 (нечеловое расходование средств государственных внебюджетных фондов), ст. 286 (превышение должностных полномочий), ст. 287 (отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ), ст. 289 (незаконное участие в предпринимательской деятельности), ст. 290 (получение взятки), ст. 292 (служебный подлог) и ст. 293 (халатность).

Третий этап — этап сокрытия преступной деятельности включает в себя разработку способов и форм противодействия уголовному преследованию, сюда можно включить и подбор способа совершения преступления, который позволит как можно дольше остаться преступлению не раскрытым, и коррумпирование должностных лиц, в чьи обязанности входит выявление такой преступной деятельности и сокрытие следов преступления². Практика расследования преступлений в сфере государственных закупок дает возможность увидеть, что в значительном количестве случаев преступники придумывают комплекс мер, который направлен на сокрытие самого факта преступного деяния или их участия в нем. Причем противодействие по рассматриваемой категории дел начнется с момента планирования преступления, что в конечном итоге уже на первоначальном этапе затруднит предварительное следствие.

В связи с этим чтобы повысить эффективность расследования рассмат-

¹ Андреев С. Ю. и др. Уголовное право, криминалистика и криминология: теория и практика : монография / под ред. Л. А. Андреевой. Новосибирск, 2017.

² Борисов А. В. К вопросу о предупреждении должностных преступлений, совершаемых в сфере здравоохранения // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2015. № 4 (10). С. 40.

риваемой категории дел, следователь должен смоделировать механизм, с помощью которого возможно преодолеть оказанное преступниками противодействие.

Этому будет способствовать высокая организация взаимодействия сотрудников оперативных и следственных подразделений. В литературе встречается мнение, что «взаимодействие оперативных работников и следственных подразделений при раскрытии преступлений в сфере государственных закупок особенно важно на начальном этапе расследования уголовного дела»¹. Однако поскольку большинство преступлений указанной категории тщательно планируются и маскируются, целесообразно такое взаимодействие начать еще до возбуждения уголовного дела, чтобы и оперативники, и следователи с момента выявления преступления в сфере государственных закупок работали слаженно и в одном направлении. Здесь возможно применение всех форм взаимодействия, известных в криминалистической литературе, — это и обмен информацией, и совместные семинарские занятия, и совместное изучение, анализ собранных материалов, планирование и выдвижение версий и др.²

Успешное расследование этой категории дел, безусловно, зависит от квалифицированных кадров как со стороны оперативных служб, так и следственных органов. Поэтому поручать расследование такого уголовного дела целесообразно следователям, имеющим опыт расследования преступлений в сфере экономической направленности.

Литература

1. Аминов, Д. И. Особенности расследования и квалификации мошенничества при кредитовании юридических лиц / Д. И. Аминов [и др.] // Российский следователь. — 2016. — № 22.
2. Андреев, С. Ю. Уголовное право, криминастика и криминология: теория и практика : монография / С. Ю. Андреев ; под ред. Л. А. Андреевой. — Новосибирск, 2017.
3. Афанасьева, О. Р. Общая характеристика криминальной ситуации в России по итогам 2016 года // Прикладные научные исследования : сб. статей по материалам XXV Международной научно-практической конференции. — М., 2017.
4. Борисов, А. В. К вопросу о предупреждении должностных преступлений, совершаемых в сфере здравоохранения // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. — 2015. — № 4 (10).
5. Борисов, А. В. Уголовно-правовые и специально-криминологические меры борьбы с нарушениями авторского и патентного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
6. Власов, А. В. Организационно-правовые проблемы противодействия лега-

¹ Дараган В. В. Некоторые особенности расследования преступлений в сфере государственных закупок // Балтийский юридический форум «Закон и порядок в третьем тысячелетии» : материалы международной научно-практической конференции. СПб., 2013. С. 148—150.

² Борисов А. В. Уголовно-правовые и специально-криминологические меры борьбы с нарушениями авторского и патентного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

лизации преступных доходов: международный опыт и перспективы его использования в Российской Федерации // Правозащитник. — 2015. — № 4.

7. Дараган, В. В. Некоторые особенности расследования преступлений в сфере государственных закупок // Балтийский юридический форум «Закон и порядок в третьем тысячелетии» : материалы международной научно-практической конференции. — СПб., 2013.

8. Сувернева, Т. С. Раскрытие и расследование преступлений коррупционной направленности / Т. С. Сувернева, В. И. Шиян // Противодействие преступлениям коррупционной направленности : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной выдающемуся российскому ученому Николаю Сергеевичу Алексееву / под общ. ред. А. И. Бастрыкина. — М., 2016.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

© Правкин С. А.
— кандидат юридических наук, доцент

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. В статье рассмотрены институт государственно-частного партнерства и его место в системе норм финансового права, соотношение публично-правового и частноправового регулирования.

Ключевые слова: финансовое право; частное право; публичное право; метод правового регулирования; инвестиционное право; инвестиционный контракт.

© Pravkin S.
— candidate of legal sciences, associate professor

FINANCIAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Abstract. The article describes the Institute for public-private partnerships and its place in the system of norms of financial law, the ratio of public legal and private legal regulation.

Keywords: financial law; private law; public law; method of legal regulation; investment law; investment contract.

Переход на бюджетное планирование, ориентированное на результат (БОР), и поиск путей повышения инвестиционной активности требуют рассмотрения модели взаимодействия власти и бизнеса на основе сочетания публично-правовых и частноправовых средств. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на оптимизацию расходования бюджетных средств. Государственно-частное партнерство помогает прежде всего в реализации инфраструктурных проектов в экономике. Частному бизнесу участие в подобных проектах дает гарантированный доход.

В инвестиционных отношениях преобладают публично-правовые

начала¹. Инвестиционно-правовые отношения регулируются нормами публичного и частного права и сочетают в себе императивный и диспозитивный методы правового регулирования. Государство предоставляет собственные средства на финансирование объектов, предусмотренных в соглашениях, на основе бюджетной классификации расходов, связанных с реализацией государственных функций и целей. В соглашении, как правило, предусматривается предоставление финансового обеспечения и гарантий публичного и частного партнера. Публичный партнер (в бюджетных отношениях преобладают публично-правовые начала) может нести определенную часть расходов на создание, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта соглашения. Ограниченные возможности бюджетного финансирования преодолеваются посредством привлечения средств частного партнера (частного бизнеса) для реализации структурных и инфраструктурных проектов. По истечении определенного времени объект соглашения передается от частного партнера публичному партнеру, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером превышает объем финансирования частным партнером (ст. 6 Закона). Публичный партнер осуществляет контроль за исполнением соглашения частным партнером (ст. 14 Закона).

Закрепленными в Законе объектами соглашения являются: транспорт общего пользования, за исключением метрополитена; объекты железнодорожного транспорта; морские и речные порты; морские и речные суда; объекты трубопроводного транспорта; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; гидротехнические сооружения, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова; подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения; объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения и др.

Публичным партнером является Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование, которых представляют соответствующие органы исполнительной власти. Публично-правовой интерес и публично-правовые начала преобладают в данных соглашениях. Данные соглашения по сути являются гражданско-правовыми договорами, которые заключаются на срок не менее чем три года. Происходит сочетание публично-правовых начал и частноправовых начал, финансово-бюджетного и гражданско-правового регулирования, императивного и диспозитивного метода.

¹ Терехова Е. В. Инвестиционное право: публично-правовые начала : учеб. пособие. М. : РГУП, 2015. С. 91.

Частный партнер может привлекать для реализации соглашения финансирующее лицо. При этом должно достигаться сравнительное преимущество использования средств частного партнера. Привлечение частным партнером к реализации соглашения других лиц допускается только с письменного соглашения публичного партнера. Частный партнер не должен находиться в состоянии банкротства (на любой стадии), не иметь задолженностей по неисполненным обязательствам, в том числе по налоговым платежам, должен иметь необходимые разрешения, лицензии на осуществление деятельности, входить в соответствующие саморегулируемые организации. Частный партнер частично или полностью финансирует создание объекта соглашения. Объектом соглашения может быть имущество, которое не запрещено передавать в распоряжение частных лиц.

Предложения по реализации соглашения (проекта) могут исходить как от публичного, так и от частного партнера. Оценка финансовой эффективности проекта происходит до заключения соглашения о партнерстве. Уполномоченный орган утверждает соглашение об эффективности (неэффективности) проекта.

Если реализация проекта связана с использованием бюджетных средств, то необходимо учитывать требования бюджетного законодательства, в том числе по срокам финансирования проектов. Использование данных средств должно быть предусмотрено в соответствии с бюджетной классификацией. Публичный партнер организует проведение конкурса на право заключения подобного соглашения.

Соглашение должно включать в себя соответствующие значения критериев эффективности проекта, показателей его преимущества, сведения об объекте соглашения, форму партнерства, гарантии и обязательства, порядок и сроки возмещения расходов на реализацию проекта, способы обеспечения исполнения обязательств и др. Частный партнер за свой счет осуществляет страхование объекта соглашения. В соглашения могут быть внесены изменения только с взаимного согласия публичного и частного партнера. Не допускается переход прав по соглашению, если иное не предусмотрено законодательством (например, замена партнера). Но частный партнер имеет право на возмещение убытков, причиненных незаконными действиями публичного партнера. Всем частным партнерам гарантируются равные права в подобных соглашениях. Соглашение подписывается в срок, предусмотренный конкурсной документацией. От имени публичного партнера должны выступать уполномоченные органы с определенной компетенцией, без превышения полномочий.

Соглашением должен быть предусмотрен порядок предоставления финансовых преференций и гарантий частному партнеру.

Необходимо учитывать, что нормативно-правовая основа отношений публично-частного партнерства многообразна; нормы, регулирующие подобные отношения, могут содержаться в гражданском, финансовом, налоговом, административном, трудовом и ином законодательстве, в инвести-

ционном законодательстве. В странах Европы соглашения о публично-частном партнерстве строятся на стандартных (типовых) формулярах, правилах проведения тендеров. Законодательство также ограничивает перечень проектов, которые могут быть исполнены в форме государственно-частного партнерства.

Существует широкое понимание публично-частного партнерства, как государственно-частного взаимодействия и узкое понимание — форма конкретного соглашения на реализацию инвестиционного проекта с объединением ресурсов партнеров и распределением рисков между ними¹.

«Следует отметить также и еще более узкую точку зрения на публично-частное партнерство как на одну из разновидностей моделей публично-частного партнерства в широком смысле — соглашение, в котором возврат инвестиций происходит не за счет потребителя (концессии), а за счет государства или муниципального образования. В этом случае публичный партнер осуществляет периодические платежи за доступность объекта. Такие модели нередко называются также контрактами жизненного цикла (КЖЦ)»². Речь идет о концессионных соглашениях.

Существующее ограничение участия в соглашениях по субъектам (только российское юридическое лицо) ограничивает инвестиционные возможности проекта и многообразное участие в нем частных инвесторов, в том числе индивидуальных предпринимателей (партнеров).

Существует мнение, что не совсем точные ограничения участия в государственно-частном партнерстве, установленные в законодательстве, ведут, в конечном счете, к ограничению инвестирования, не вполне обоснованного. Статья 5 Закона не вполне разъясняет полный смысл участия «на стороне частного партнера». Можно придать данному понятию как «ограничительное», так и «расширительное» толкование. В число участников на стороне частного партнера, следовательно, могут войти любые участники (в том числе субподрядчики). Или, наоборот, установление запрета на участие в государственно-частном партнерстве компаний, где 50% голосующих акций принадлежит Российской Федерации, исключает из числа партнеров крупные банки с государственным пакетом. Тем самым такие крупные банки исключены из системы государственно-частного партнерства и не оказывают на нее влияния. При этом установленное в законе положение о личном участии в партнерстве ограничивает возможность применения субподрядных отношений, что может негативно сказаться на выполнении соглашений, так как не каждый частный партнер своими силами может выполнить весь объем работ в отношении объекта соглашения. Ко-

¹ Белицкая А. В. Правовой механизм осуществления государственно-частного партнерства в социальной сфере // Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права. 2012. № 5. С. 202—213.

² Феоктистов К. С. Тенденции взаимодействия власти и бизнеса в отечественной экономике // Экономика и бизнес: Материалы IV Международной научно-практической конференции : сб. науч. статей. Новосибирск, 2011. С. 18—19.

нечно, с письменного согласия публичного партнера это привлечение субподрядчиков возможно, но они поименованы в соглашении; при необходимости привлечь других участников невозможно. А субподрядчики в свою очередь не имеют права привлекать кого-либо к исполнению проекта. В итоге, может ухудшиться качество предоставляемой услуги. Таким образом, если в какой-нибудь узкопрофессиональной сфере у частного партнера отсутствуют подобные возможности, включая наличие необходимых разрешений и лицензий, то он не сможет участвовать в соглашении. Вероятно, могут возникнуть условия для монополизации сферы участия в подобных соглашениях и ограничение конкуренции.

Необходимо учитывать зарубежный опыт применения государственно-частного партнерства, взаимодействия государства и бизнеса. За рубежом широко представлена подобная система частного финансирования государственно значимых проектов (создание, реконструкция, управление, эксплуатация). Переход права собственности от публичного партнера к частному в нашем законодательстве запрещен. Необходимо также целевое использование имущества для решения публичных задач. «Предоставление права (в данном случае — права приобретения государственного и (или) муниципального имущества в рамках государственно-частного партнерства) всегда корреспондирует с наложением обязанностей (в данном случае — обязанностей по целевому использованию объектов государственно-частного партнерства), а значит, допускает вероятность их неисполнения. Однако прямой зависимости здесь нет. Тем более зарубежный опыт демонстрирует, что приватизация объектов соглашений о государственно-частном партнерстве способствует развитию государственной экономики»¹.

Правила участия в подобных проектах государственного и частного субъекта во многих странах едины и существует общий порядок их взаимодействия. Необходимо всячески поощрять частное инвестирование в реализацию государственных и муниципальных проектов и снимать не вполне продуманные ограничения. По аналогии с зарубежным опытом необходимо также создание институтов, выполняющих регулятивные и надзорные функции в государственно-частном партнерстве.

¹ Билль М. В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства // Подготовлен для КонсультантПлюс.

УДК 347.457

© Чеботарев В. Е.

— кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры «Информационно-математические
технологии и информационное право»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПРАВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕРАЦИЙ С ДЕНЕЖНЫМИ
СРЕДСТВАМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ**

Аннотация. Обращая внимание на актуальность успешного совершенствования всех составляющих, каждого из направлений развития цифровой среды, автор развивает вопросы дальнейшего совершенствования правового регулирования электронных денежных средств, в том числе виртуальной валюты как вида электронных денег.

Ключевые слова: электронные денежные средства; виртуальная валюта; криптовалюта; цифровая экономика; национальная платежная система.

© Chebotarev V.

— candidate of economic sciences,
associate professor of the department
«Information and mathematical technology
and information law» of the Law Institute
of Russian University of transport

**TOPICAL ISSUES OF IMPROVEMENT
OF LEGAL REGULATION OF OPERATIONS
WITH ELECTRONIC MONEY IN THE CONDITIONS
OF DIGITAL ECONOMY**

Abstract. The author pays attention to topical issues of successful improvement of all directions of development of the digital environment. In article questions of improvement of legal regulation of electronic money and virtual currency as type of electronic money develop.

Keywords: electronic money; virtual currency; cryptocurrency; digital economy; national payment service provider.

Недавно утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р программа «Цифровая экономика Российской Федерации»

ции», а также Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы (Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203) определяют понятие цифровой экономики как хозяйственной деятельности, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме, и способствуют формированию информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений, развитию информационной инфраструктуры Российской Федерации, созданию и применению российских информационно-телекоммуникационных технологий, а также формированию новой технологической основы для социальной и экономической сферы.

В связи с этим вопросы совершенствования правового регулирования операций с электронными денежными средствами не просто сохраняют свою актуальность — они возрастают, в том числе и в связи с бурным развитием электронных денег, криптовалюты. Законодательство в данной сфере пока не охватывает своими нормами всего спектра стремительно развивающихся отношений. Недостаточно в современной правовой науке и научных исследований, касающихся правового регулирования оборота криптовалюты в условиях их широкого распространения в Российской Федерации.

Законодатель понятие электронных денежных средств определяет в Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Согласно ст. 3 Закона под ними понимаются денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом (лицом, предоставившим денежные средства) другому лицу, учитываяющему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа.

Относительно правовой природы электронных денежных средств к настоящему времени не выработано единого мнения. Так, согласно одной из позиций «в нашем законодательстве имеется норма права, позволяющая отнести их к безналичным деньгам. В силу п. 3 ст. 861 Гражданского кодекса РФ безналичные расчеты производятся через банки, иные кредитные организации, в которых открыты соответствующие счета, если иное не вытекает из закона и не обусловлено используемой формой расчетов. Оговорка “если иное не вытекает из закона и не обусловлено используемой формой расчетов” позволяет установить правовой режим законного платежного средства в отношении электронных денег» [7, с. 24].

По мнению А. И. Савельева, «законным платежным средством электронные деньги признать нельзя, потому что они не обладают свойством безусловности принятия их в качестве денег, а для исполнения денежного

обязательства электронными деньгами требуется согласие кредитора. В доказательство этой позиции приводится довод о том, что кредитор не может быть участником той или иной электронной платежной системы, такой как, например, *Webmoney*. Автор монографии, посвященной электронной коммерции, справедливо отмечает, что на данном этапе развития и регулирования электронных денег в России признать их законным средством безналичного платежа нельзя. Их использование является сугубо добровольным и сопряжено с рядом значительных ограничений. Однако потенциально не исключена возможность придания электронным деньгам такого статуса, о чем свидетельствует практика некоторых зарубежных стран. Но для этого должны «созреть» инфраструктура, участники оборота и регуляторы, а также окончательно «отвести» наличный денежный оборот, что уже не за горами, учитывая как быстро в последнее время происходит «оцифровка» различных аспектов личной и общественной жизни [9, с. 256].

В свою очередь, М. В. Шевчук отмечает, что «электронные денежные средства являются сравнительно новым объектом гражданских прав, они представляют собой денежную сумму в виде цифрового обозначения учитываемой на предоплаченной карте «электронной наличности» и являются обязательственными правами-требованиями к оператору электронных денежных средств либо осуществить электронный платеж, либо выдать сумму наличных денег (если держателем платежной карты является физическое лицо), либо перечислить их на банковский счет. Искусственно созданные Законом о национальной платежной системе рамки правового регулирования электронных денежных средств свидетельствуют об уникальности и самостоятельности электронных денежных средств в системе объектов гражданских прав, независимо от обусловленной их правовой природой производности от наличных денег и безналичных денежных средств» [12, с. 26].

В настоящее время в целях совершенствования расчетов с использованием электронных денежных средств принимаются нормы, направленные на упорядочивание данных правоотношений. Так, недавним постановлением Правительства РФ от 30 мая 2017 г. № 656 «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»» уточнено, что для предоставления в электронной форме государственных услуг с использованием единого портала должна быть обеспечена возможность оплаты заявителем с использованием электронных средств платежа предоставления соответствующих госуслуг и уплаты иных платежей, представление информации об уплате которых допускается с использованием Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Порядок осуществления заявителем таких платежей с использованием

электронных средств платежа посредством единого портала устанавливается Минфином России. Технические требования к осуществлению таких платежей устанавливаются Минкомсвязи России по согласованию с Казначейством России.

Д. А. Гаврин отмечает некоторые ограничения использования электронных денежных средств. «Прежде всего, это ограничение по кругу субъектов: положения части 9 статьи 7 Закона о национальной платежной системе запрещают переводы электронных денежных средств между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть получателями или отправителями электронных денежных средств, если получателем электронных денежных средств является физическое лицо, прошедшее идентификацию. Соответственно, обязательным участником расчетов с использованием электронных денежных средств должно быть физическое лицо...

Также существуют ограничения по порядку использования электронных денежных средств: в частности, ограничения на вывод электронных денег в наличность; для владельца анонимного кошелька запрещено без предъявления паспорта проводить платеж на сумму более 40 тыс. руб. в месяц и иметь остаток электронных средств свыше 15 тыс. руб. При идентификации клиента сумма положенных в электронный кошелек денег не должна быть больше 100 тыс. руб.

При этом не являются электронными денежными средствами денежные средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность и (или) деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность указанных организаций» [3, с. 71].

В. Ю. Иванов подчеркивает, что «в новой редакции Положения Банка России от 24 декабря 2004 г. № 266-П “Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт” банковские карты всех видов именуются электронным средством платежа (ЭСП), что соответствует терминологии Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ “О национальной платежной системе”» [5, с. 10].

Приведем некоторые примеры опыта зарубежных стран.

К. Лауз, исследуя вопросы ответственности банков в расчетных правоотношениях по праву Германии, нормам Гражданского уложения Германии отмечает следующее [8, с. 58]: «правовое регулирование расчетов электронными деньгами осуществляется в основном на основании общих норм BGB о расчетах (§ 675c, абз. 2). Таким образом, расчеты электронными деньгами приравнены германским законодателем к безналичным рас-

четам.

В отличие от других средств платежа денежная (банковская) карта, на которой имеется определенная сумма денежных средств, обладает «функцией замены наличных денег» (*Geldersatzfunktion* — нем.).

Если на платежном счете или на денежной (банковской) карте имеется денежная сумма, которая не превышает 200 евро, а у банка плательщика нет права заблокировать этот счет (§ 675i, абз. 3 BGB), то банк не имеет права требовать от плательщика возмещения своих расходов на проведение платежной операции. В свою очередь, плательщик не может требовать от банка возврата списанной суммы при неавторизованном платеже согласно § 675i ГГК.

А по мнению Л. Л. Арзумановой, «с целью разработки концепции правового регулирования оборота электронных денег можно было бы позаимствовать международный опыт, накопленный такими странами, как США и ЕС. Так, в одной из Директив представлено следующее определение электронных денег как “денежной стоимости, представляющей собой требование к эмитенту, которая:

- хранится на электронном устройстве;
- эмитируется после получения средств в размере не менее чем выпускаемая денежная стоимость;
- принимается в качестве средства платежа иными предприятиями, нежели эмитент”» [1, с. 21].

А. А. Ситник, исследуя регулирование денежного обращения в Великобритании, отмечает следующие особенности электронных средств платежа. «Правовое регулирование порядка обращения электронных денежных средств в Великобритании осуществляется на основе Директивы Европейского парламента и Совета ЕС от 16.09.2009 № 2009/110/ЕС «Об организации, деятельности и пруденциальном надзоре за деятельностью учреждений электронных денег, вносящей изменения в Директивы 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющей Директиву 2000/46/ЕС» и принятого Казначейством Ее Величества Положения об электронных деньгах 2011 г. (*The Electronic Money Regulations 2011*), развивающего и дополняющего положения Директивы 2009/110/ЕС.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Директивы 2009/110/ЕС “электронные деньги означают хранящуюся на электронном, в том числе магнитном, носителе денежную стоимость, представляющую собой требование к эмитенту, эмитируемую при получении средств для проведения платежных трансакций, определение которых приведено в п. 5 ст. 4 Директивы 2007/64/ЕС, и принимаемую физическими или юридическими лицами, отличными от эмитента электронных денег”. Следует также отметить, что в п. 13 преамбулы Директивы 2009/110/ЕС содержится указание на то, что электронные денежные средства являются денежными суррогатами, и подчеркивается, что электронные денежные средства не используются в качестве средства сбережения.

Таким образом можно говорить, что Европейской комиссией электронные денежные средства понимаются одновременно как денежный суррогат, как денежная стоимость и как требование к эмитенту (обязательство эмитента)» [11, с. 173].

Актуальный объект для исследования в период развития цифровой экономики представляет собой *Virtual currency* («виртуальная валюта») Выявим основные подходы к определению виртуальной валюты. Однако сразу заметим, что пока согласно действующему законодательству, а именно ст. 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль и введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.

А. И. Савельев приводит в качестве одного из определений подход Европейского центрального банка (ЕЦБ), подразумевающий под виртуальной валютой нерегулируемые цифровые денежные средства, которые эмитируются и контролируются их разработчиками, используются и принимаются членами определенного виртуального сообщества [9, с. 477].

Однако необходимо отметить, что по мере развития ставших особенно популярных в настоящее время виртуальных валют данное определение 2012 г. уже теряет свою актуальность, оно постоянно уточняется и совершенствуется. Так, в 2015 г. ЕЦБ уже определяет виртуальную валюту как цифровое представление ценности, не эмитированное центральным банком, кредитным учреждением или эмитентом электронных денег, которая может при определенных обстоятельствах служить в качестве альтернативы деньгам.

По мнению А. И. Савельева, наиболее удачным представляется «определение виртуальной валюты, данное ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег; от англ. *FATF — The Financial Action Task Force*), которое дано через призму анализа классических функций денег. В соответствии с ним виртуальная валюта представляет собой “средство выражения стоимости, которым можно торговать в цифровой форме и которое функционирует в качестве средства обмена; и/или расчетной денежной единицы; и/или средства хранения стоимости, но не обладает статусом законного платежного средства (т.е. не является официально действующим и законным средством платежа при расчетах с кредиторами) ни в одной юрисдикции”. Как отмечает ФАТФ, виртуальная валюта не эмитируется и не обеспечивается ни одной юрисдикцией и выполняет вышеуказанные функции только по соглашению в рамках сообщества пользователей виртуальной валюты. Виртуальная валюта тем самым отличается от фиатной валюты (также называемой “реальными деньгами” или “национальной валютой”), представляющей собой монеты и бумажные деньги страны, которые являются ее законным средством платежа, обращаются и повсеместно используются и принимаются в качестве сред-

ства обмена в стране-эмитенте» [9, с. 477].

Сегодня особенно на слуху развитие криптовалют Биткоин, Эфириум, развитие технологии Блокчейна. Развитие мирового рынка криптовалют связывают сегодня, прежде всего, с такими электронными финансовыми инструментами, как биткоин, эфириум и др.

1 августа 2017 г. самая популярная криптовалюта разделилась на классический биткоин (BTC) и Bitcoin Cash (BCC). Новую ветку поддержали некоторые майнеры, а также обменники и разработчики кошельков. Майнеры перевели часть своих мощностей на получение новых блоков Bitcoin Cash, а разработчики обеспечили возможность обычным пользователям покупать, хранить и расплачиваться новой валютой [2].

По «виртуальным валютам» отсутствует обеспечение и юридически обязаные по ним субъекты. Операции по ним носят спекулятивный характер, осуществляются на так называемых «виртуальных биржах» и несут высокий риск потери стоимости. При этом Банком России также было подчеркнуто: в связи с анонимным характером деятельности по выпуску «виртуальных валют» неограниченным кругом субъектов и по их использованию для совершения операций граждане и юридические лица могут быть, в том числе непреднамеренно, вовлечены в противоправную деятельность, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

Подобное предупреждающее сообщение распространил в 2014 г. и Росфинмониторинг [6], отметив, что процесс выпуска и обращения наиболее распространенных криптовалют полностью децентрализован и отсутствует возможность его регулирования, в том числе со стороны государства. Еще одной из ключевых особенностей использования криптовалют является анонимность пользователей таких криптовалют. Также криптовалюта не требует ведения специальной отчетной документации.

Росфинмониторинг указывал на отсутствие в системах криптовалют контролирующего центра, что влечет невозможность обжалования или отмены несанкционированной транзакции, а фактическое нахождение криптовалют вне правового поля не предоставляет возможность реализации правовых механизмов обеспечения исполнения обязательств сторонами сделки. К примеру, если оплата произведена, но услуга или товар не получены, то нет гарантий возврата такого платежа. При этом, криптовалюты в силу децентрализации не имеют субъекта, обеспечивающего их условную платежеспособность.

Многие исследователи в настоящее время подчеркивают криминологические риски оборота криптовалюты, уделяя большое внимание выявлению масштабов использования виртуальной валюты в преступных целях и поиску перспективных направлений противодействия этому. Так, Э. Л. Сидоренко условно выделяет «два основных направления использования криптовалюты в преступных целях:

- ее применение в качестве орудия преступного посягательства (ис-

пользование виртуальной валюты в “Даркнете” (“темном” Интернете) в качестве денежного средства при покупке оружия, наркотических средств, психотропных веществ и других запрещенных предметов, легализации преступных доходов и др.);

— рассмотрение криптовалюты как предмета преступного посягательства (хищение криптовалюты со счетов, интернет-мошенничество и др.)» [10, с. 10].

По мнению этого исследователя, в числе эффективных мер противодействия криминальному обороту криптовалюты следующие ключевые направления:

— «определение юридической природы криптовалюты, позволяющее избавиться от коллизии при решении юрисдикционных вопросов. На международном уровне должен быть решен вопрос о том, чем же является криптовалюта: товаром, валютой, платежным инструментом, приравненным к некоторым видам ценных бумаг, средством накопления или формой платежной услуги. Ответ на данный вопрос позволит унифицировать юридическую практику во всех странах, поставив оборот криптовалюты на привычные правовые рельсы;

— установление универсальной юрисдикции государств в отношении преступников, осуществляющих отмывание денежных средств, финансирование терроризма, оборот наркотиков и оружия с использованием криптовалюты;

— создание реестра проверок, обязательных при работе с финансовыми потоками из стран с неэффективными режимами борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма» [10, с. 10].

Говоря об электронных денежных средствах, нельзя обойти стороной вопросы безопасности использования электронных средств платежа.

Стратегией развития национальной платежной системы, одобренной Советом директоров Банка России 15 марта 2013 г. (протокол № 4) подчеркивается, что Банк России будет принимать участие в мероприятиях, направленных на повышение доверия населения и хозяйствующих субъектов к платежным услугам, в том числе посредством содействия повышению безопасности использования электронных средств платежа, включая противодействие мошенническим операциям и снижение рисков нарушения защиты информации при осуществлении переводов денежных средств.

Основу правового регулирования обеспечения защиты информации в платежных системах составляют следующие документы Правительства РФ и Банка России (они же осуществляют контроль за выполнением установленных требований): постановление Правительства РФ от 13 июня 2012 г. № 584 «Об утверждении Положения о защите информации в платежной системе», раскрывающее состав требований к защите информации; Положение, утвержденное Банком России от 9 июня 2012 г. № 382-П, и указание Банка России от 9 июня 2012 г. № 2831-У), в которых определены

ны требования к безопасности информации при переводе денежных средств и требования к отчетности по этому вопросу.

Также ряд требований по защите информации предъявляет кредитным организациям Стандарт Банка России СТО БР ИББС. Первая версия этого Стандарта появилась в России в 2004 г. Именно с введением и совершенствованием этого Стандарта преступления из сферы корпоративных кибертехнологий плавно перетекли в платежную систему.

Стандарт Банка России СТО БР ИББС-1.0-2014 «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Общие положения» разработан в целях повышения доверия к банковской системе РФ, достижения адекватности мер по защите от реальных угроз информационной безопасности, а также предотвращения и снижения ущерба от инцидентов информационной безопасности.

Основными целями стандартизации по обеспечению информационной безопасности организаций банковской системы (БС) РФ Стандарт определил:

- развитие и укрепление БС РФ;
- повышение доверия к БС РФ;
- поддержание стабильности организаций БС РФ и на этой основе — стабильности БС РФ в целом;
- достижение адекватности мер защиты реальным угрозам информационной безопасности;
- предотвращение и (или) снижение ущерба от инцидентов информационной безопасности.

Данный Стандарт определяет и ряд важных терминов, в частности — идентификация и аутентификация. Идентификация — процесс присвоения идентификатора (的独特な名前); сравнение предъявляемого идентификатора с перечнем присвоенных идентификаторов. Аутентификация — проверка принадлежности субъекту доступа предъявлена им идентификатора (подтверждение подлинности).

Однако, подчеркивает Е. С. Губенко, «вышеназванные нормативные акты не регулируют ни безопасность операционных центров, расположенных за пределами России, ни в должной мере безопасность систем дистанционного банковского обслуживания, ни деятельность клиентов в системах электронных средств платежа и участников картовых платежных систем, регулируемую стандартом PCI DSS» [4, с. 37].

В отношении электронных денежных средств основная обязанность банка — информировать клиента о каждой операции, совершенной с использованием электронного средства платежа. Как правило, такие уведомления банк направляет либо в день совершения операции, либо на следующий день.

В целях повышения общего уровня безопасности электронных средств платежа Банк России более пяти лет назад инициировал создание и участвует в работе Технического комитета 122 по стандартизации «Стандарт

финансовых операций» (российского аналога Технического комитета 68 международной организации по стандартизации (ISO)), в рамках которого действуют подкомитеты ПК № 1 «Безопасность финансовых банковских операций», ПК № 4 «Процедуры и технологии расчетов с использованием банковских карт и иных инструментов розничных платежей» и ПК № 5 «Мобильные платежи». По результатам работы данных подкомитетов разрабатываются соответствующие стандарты безопасного использования банковских карт и других розничных платежных инструментов).

Подводя итог исследованию правовой природы электронных денежных средств, необходимо, прежде всего, отметить преимущества электронных денежных средств. К ним относятся низкие затраты на обслуживание электронного денежного оборота, скорость платежей, высокий сетевой потенциал возможностей. Тем не менее в настоящее время законодательно на определены нормы, позволяющие признать электронные денежные средства в качестве самостоятельного законного платежного средства, отличного от наличных денег. В связи с этим к числу первоочередных задач, стоящих перед законодателем сегодня, необходимо назвать следующие:

- определение порядка эмиссии (первичного размещения) электронных денежных средств;
- расширение круга субъектов с предоставлением возможности перевода электронных денежных средств между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;
- создание самостоятельной системы расчетов электронными денежными средствами.

Назрела необходимость формирования новой правовой концепции электронных денежных средств. Необходимым условием признания электронных денежных средств в качестве самостоятельного законного платежного средства является их первичное размещение (эмиссия), а также самостоятельная система расчетов. Использование для перевода электронных денежных средств форм безналичных расчетов, предусмотренных действующим российским законодательством, лишает электронные денежные средства свойства универсальности.

Проблемы правового регулирования электронных денежных средств, электронных средств платежа охватывают широкий спектр важных вопросов. Возможности мошеннических действий, риски легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма оператором по переводу электронных денежных средств предопределяют необходимость поиска действенных механизмов предотвращения таких проявлений.

Для минимизации потерь от мошенничества с электронными средствами платежа недостаточно совершенствовать законодательство в сфере защиты платежных технологий и внедрять современные технологические принципы дополнительной защиты. Как показывает практика, в

большинстве случаев первопричиной утечки данных выступает сам пользователь, поэтому кредитным организациям необходимо развивать взаимодействие с клиентами, обучать их методам безопасного пользования электронными средствами платежа, ответственному отношению к хранению как самого электронного средства платежа (например, банковской карты), так и любой конфиденциальной информации, касающейся персональных данных клиента, информации о счетах, картах и технологиях интернет-платежей. Для этого в договорной базе целесообразно предусмотреть обязанность клиента следовать инструкциям по безопасному использованию электронного средства платежа и ответственность клиента за ущерб, понесенный им в случае нарушения таких инструкций.

При осуществлении расчетов с использованием электронных денежных средств важнейшая проблема — идентификация и аутентификация, поэтому в организации банковской системы РФ должен быть выработан комплекс эффективных мер, направленных на обеспечение защиты от несанкционированного доступа, повреждения или нарушения целостности данных о действиях и операциях, а также мер по защите информации, необходимой для идентификации, аутентификации и (или) авторизации клиентов и работников организации банковской системы РФ.

Литература

1. Арзуманова, Л. Л. К вопросу о новой форме безналичных расчетов — электронных деньгах // Банковское право. — 2013. — № 3. — С. 19—24.
2. Биткоин разделился на две валюты. Что происходит?.. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://meduza.io/cards/bitkoin-razdelilsya-na-dve-valyuty-cto-proishodit> (дата обращения: 14 ноября 2017 г.).
3. Гаврин, Д. А. Деньги в бестелесном пространстве // Закон. — 2016. — № 12. — С. 70 — 79.
4. Губенко, Е. С. О защите информации в национальной платежной системе // Финансовое право. — 2016. — № 4. — С. 36—39.
5. Иванов, В. Ю. Банковская карта как электронное средство платежа // Банковское право. — 2017. — № 1. — С. 7—13.
6. Информационное сообщение Росфинмониторинга «Об использовании криптовалют» (по состоянию на 6 февраля 2014 г.).
7. Карнушин, В. Е. Гражданско-правовая сущность денег как объектов гражданских прав // Юрист. — 2017. — № 3. — С. 22—26.
8. Лауэ, К. Ответственность банков в расчетных правоотношениях по праву Германии // Предпринимательское право. 2016. № 1. С. 55—64.
9. Савельев, А. И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. — М. : Статут, 2016.
10. Сидоренко, Э. Л. Криминальное использование криптовалюты: международные оценки // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2016. — № 6. — С. 8—10.
11. Ситник, А. А. Регулирование денежного обращения в Великобритании // Lex russica. — 2017. — № 2. — С. 166—183.
12. Шевчук, М. В. Электронные денежные средства в системе объектов гражданских прав // Банковское право. — 2013. — № 3. — С. 25—33.

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 336

© Кривцов О. Ф.

— кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансового права
и налогообложения Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Салимова А.

— магистрант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В данной статье рассматриваются основные преимущества косвенного налогообложения с точки зрения доходов федерального бюджета. Особое внимание уделено проблемам косвенного налогообложения и, в частности, налогообложения налогом на добавленную стоимость (НДС). Показаны основные направления совершенствования механизма администрирования НДС.

Ключевые слова: косвенные налоги; налог на добавленную стоимость; механизм налогового администрирования налога на добавленную стоимость.

© Krivtsov O.

— candidate of economic sciences, associate professor,
associate professor of finance and tax
of the law institute of Russian University of transport

© Salimova A.

— graduate of the law institute
of Russian University of transport

MODERN PROBLEMS OF ADMINISTRATI OF VALUE ADDED TAX AND POSSIBLE WAYS OF THEIR SOLUTI

Abstract. This article discusses the main advantages of indirect taxation from the point of view of Federal budget revenues. Special attention is paid to

the problems of indirect taxation and in particular tax value added. The basic direct s of improvement of mechanism of the administrative.

Keywords: indirect taxes; value added tax; the mechanism of tax administrative of value added tax.

Доходы бюджета — часть централизованных финансовых ресурсов государства, необходимых для выполнения его функций. Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств и поступают в распоряжение органов власти.

Налоги являются главным методом перераспределения национального дохода, обеспечивают преобладающую долю доходов бюджета. Доля налогов в доходах субъектов РФ и местных бюджетов значительно меньше. Эти бюджеты формируются за счет закрепленных (собственных) и регулирующих доходов.

Налог на добавленную стоимость (НДС) имеет огромное фискальное значение, являясь значительным источником пополнения доходов бюджета.

На косвенные налоги приходится около 50% налоговых доходов федерального бюджета, что отражает определенную зависимость последнего от поступления данных налогов. В частности, на НДС приходится около 40% налоговых доходов. Таким образом, косвенные налоги на 80% состоят из НДС.

Тем самым можно отметить наибольшую фискальную значимость НДС.

Таблица 1

**Динамика поступлений НДС в федеральный бюджет
за период 2014—2016 гг. (в млрд руб.)**

Показатель	2014	2015	2016
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2181,4	2448,3	2657,4
НДС на товары, ввозимые в Россию	119,3	141,7	150,8
Общая сумма налоговых поступлений в федеральный бюджет РФ	6152,5	6814,5	6834,7
Доля НДС в налоговых доходах федерального бюджета	37,39%	38,01%	41,09%

Из табл. 1 видно, что за последние три года возросла как сумма всех налоговых доходов бюджета, так и сумма НДС. В 2016 г. в бюджет поступило НДС на 476 млрд руб. больше, чем в 2014 г. Причем НДС растет более быстрыми темпами, чем налоговые доходы бюджета, так как постоянно повышается доля НДС в общих поступлениях. За три года доля НДС в налоговых доходах бюджета возросла с 37,39% до 41,09%.

Это объясняется следующими преимуществами косвенных налогов:

- ✓ быстрое поступление: осуществлялась реализация — проводится перечисление налога в бюджет;
- ✓ так как косвенными налогами охватываются товары народного потребления и услуги, то высока вероятность их полного или почти полного поступления;
- ✓ потребление более-менее равномерно в территориальном разрезе, а поэтому косвенные налоги снимают напряжение в межрегиональном распределении доходов;
- ✓ косвенные налоги влияют на потребителей — при умелом их использовании государство может регулировать процесс потребления: изменяя размер налога на тот или иной продукт и тем самым меняя его цену, власти могут влиять на изменение размеров его потребления.

Однако с точки зрения администрирования НДС продолжает оставаться одним из самых сложных и спорных налогов, с чем связаны определенные проблемы и недостатки.

Несмотря на высокую бюджетообразующую роль НДС и других косвенных налоговых платежей, одной из явных проблем является то, что косвенное налогообложение — сдерживающий фактор роста инвестиций в основной капитал отечественных предприятий. Решением данной проблемы представляется изменение налогового законодательства в части стимулирования инвестиционной активности.

Другая проблема заключается в том, что объектом налогообложения признается реализация товаров, которая считается осуществленной после передачи права собственности. Таким образом, обязательства по уплате НДС возникают по отгрузке товара, а не по поступлению денежных средств на расчетный счет. Это влечет за собой уменьшение оборотных средств поставщика и нехватку денежных средств для уплаты налога.

Крайне актуальной остается и проблема начисления НДС с авансовых платежей, связанная как с ошибками налогоплательщика, так и с пробелами законодательного регулирования. Уплата НДС с авансов влечет за собой дополнительные организационные сложности и расходы на отправку счетов-фактур, отсутствие которых дает право контролирующими органам на привлечение налогоплательщика к административной ответственности. Для малого и среднего бизнеса данный фактор зачастую оказывается критическим, так как обременяет его излишними расходами на ведение громоздкой документации.

Негативную реакцию у хозяйствующих субъектов вызывает начисление НДС на подакцизные товары, что можно в некоторой степени трактовать как двойное налогообложение. В целях рационального налогообложения необходимо разумно ввести отдельный вид акцизов, либо специальную ставку НДС для подобных товаров.

В последние годы наметилась тенденция ускоренного роста вычетов НДС над начислениями по налогу, величины возмещения НДС над суммами налога, исчисленными к уплате в бюджет.

Так, согласно показателям отчетов 1-НДС за 2006—2015 гг. наблюдается увеличение доли налоговых вычетов в общей сумме налога, исчисленной по налогооблагаемым объектам, с 88% до 93%.

Выявленная динамика объясняется незаконным включением экономическими субъектами части налога в вычеты и (или) возмещением налога (его части). Проблема незаконного вычета (возмещения) НДС при помощи применения недобросовестными экономическими субъектами различных схем существует и выявлена уже давно и не теряет актуальности в настоящее время.

Одна из наиболее популярных «серых» схем зачета НДС, базируется на использовании фирм-однодневок. В соответствии с законодательством налогоплательщик имеет право уменьшить исчисленный налог от реализации путем уменьшения за счет налога на приобретенные товары и услуги. Но если продавцом приобретенных товаров и услуг является фирма-однодневка, которая не платит налоги, то государство не дополучает в бюджет определенную часть налога. В ряде случаев используются длинные цепочки подставных фирм-однодневок, созданных с целью проведения нескольких операций перепродажи на внутреннем рынке, чтобы нельзя было найти первоначальный пункт движения товаров и конечный пункт получения денежных средств. В большинстве случаев подобные схемы используются при ввозе товаров на территорию РФ, что получило название «серый импорт». Используется схема: зарубежный производитель (экспортер) — компания в офшорной зоне — импортер-однодневка (Россия) — транзитная фирма однодневка (Россия), где импортер-однодневка и офшорная компания — подставные фирмы, не несущие обязанностей перед покупателем.

Кроме «серого импорта» существует и проблема ложного экспорта. Так как экспортируемые товары облагаются НДС по ставке 0%, стало возможным проведение коррупционной операции, суть которой в фиктивном оформлении товара как идущего на экспорт. Но фактически товар не покидает пределов России, а его реализация без НДС снижает цену и увеличивает спрос.

Наряду с незаконным возмещением НДС налогоплательщиками существует и проблема возмещения со стороны налоговых органов. Дело в том, что налоговые службы не могут в установленный период времени возвратить НДС, возмещение которого приходится ожидать около года, либо требовать возврата в судебном порядке. В результате из оборота предприятий временно вытекают значительные средства, что негативно отражается на их хозяйственной деятельности.

В условиях нестабильной экономики возникла проблема поступлений НДС в государственный бюджет. В Правительстве РФ дискутируют о повышении ставок НДС после 2018 г. с 18% до 20%, что находится в рамках предельных границ. В России нижняя и верхняя предельные границы НДС соответственно составляют 14% и 22%.

Однако с повышением ставки НДС может возникнуть ряд проблем:

- ✓ увеличение налогов всегда влечет за собой повышение инфляции в стране;
- ✓ расчеты Минфина России в отношении дополнительных поступлений в бюджет могут оказаться неверными в связи с тем, что при увеличении ставок организации начнут переходить в теневой сектор экономики, а усиление контролирующих мер в свою очередь потребует дополнительных затрат;
- ✓ с повышением ставок следует ожидать понижения инвестиционной привлекательности России, которая по данным международных рейтингов ведения бизнеса сейчас находится на очень невыгодных позициях.

Таким образом, повышение ставки НДС невозможно рассматривать только как положительное явление.

Среди возможных путей реформирования и совершенствования механизма взимания НДС можно выделить следующие:

1) введение единой ставки НДС на уровне от 14 до 17%. Это приведет исчезновению бухгалтерских ошибок, связанных с выбором ставки по объекту налогообложения, облегчит проведение аудита и проверок (по статистике 30—40% времени налоговых проверок уходит на анализ правомерности распределения ставок по различным группам товаров). Но вместе с тем стоит ожидать сокращения доходов бюджета и повышения цен на социально значимые товары, что негативно отразиться на слабозащищенных слоях населения¹;

2) совершенствование механизма администрирования НДС. Экспертами предлагаются следующие меры: максимальное сближение налогового и бухгалтерского учета; специальная регистрация плательщиков НДС; введение специальных «НДС-счетов», отделенных от расчетных счетов организаций и не предназначенных для других целей кроме как уплата НДС поставщику или бюджету, что позволит уменьшить объемы незаконного возмещения и зачета при исчислении и уплате НДС. Конкретизируя это направление, предлагается введение системы «НДС-платеж» и СКВВ — системы контроля за вывозом товаров и возмещением НДС;

3) постепенное переориентирование налоговой системы, опирающейся в основном на косвенное налогообложение (латиноамериканская модель), на более сбалансированную, где будет выше доля прямых налогов (ангlosаксонская модель);

4) изменение методологии определения налоговой базы НДС. Предлагается определять базу НДС по методу сложения компонентов добавочной стоимости, что исключит расчет входного НДС и как следствие

¹ Мелентьев Б. В. Прогнозирование финансовых потоков на основе межрегиональных межотраслевых моделей // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 3. С. 50—64.

необходимость его возмещения¹;

5) замена НДС налогом с продаж или налогом с оборота. С одной стороны, это может привести к упрощению процедуры налогового администрирования, с другой — требует тщательной проработки номинальной ставки налога. Неточности в определении ставки могут привести как к усилению налоговой нагрузки на налогоплательщиков, так и к значительным бюджетным потерям.

Литература

1. Горбатков, С. А. Нейросетевые методы отбора налогоплательщиков для проведения выездных проверок / С. А. Горбатков [и др.] // Интернет-журнал Науковедение. — 2017. — Т. 9. — № 2 (39). — С. 84.
2. Гринько, А. Г. Планирование налоговых поступлений бюджета / В сборнике: Современные социально-экономические процессы: проблемы, закономерности, перспективы : сб. статей II Международной научно-практической конференции : в 2 ч. — М., 2017.
3. Мелентьев, Б. В. Прогнозирование финансовых потоков на основе межрегиональных межотраслевых моделей // Экономика и математические методы. — 2016.— Т. 52. — № 3. — С. 50—64.
4. Менкенов, А. С. Эконометрический метод прогнозирования налоговых поступлений на макроуровне // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2016. — № 11-9. — С. 96—100.

¹ Горбатков С. А. и др. Нейросетевые методы отбора налогоплательщиков для проведения выездных проверок // Интернет-журнал Науковедение. 2017. Т. 9. № 2 (39). С. 84.

УДК 336

© Кривцов О. Ф.

— кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансового права
и налогообложения Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Салимова А.

— магистрант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА
НА ДОБАВЛЕННУЮ СОБСТВЕННОСТЬ
И ЕГО АДАПТАЦИЯ К РОССИЙСКИМ УСЛОВИЯМ**

Аннотация. В данной статье рассматриваются особенности исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость (НДС) и налога с продаж в различных странах. Особое внимание уделено преимуществам и недостаткам НДС и налога с продаж. Показаны возможности применения зарубежного опыта налогового администрирования по НДС.

Ключевые слова: отличительные черты косвенных налогов; налог с продаж; налог на добавленную стоимость; налоговые ставки по НДС; зарубежный опыт применения НДС и налога с продаж.

© Krivtsov O.

— candidate of economic sciences, associate professor,
associate professor of finance and tax
of the law institute of Russian University of transport

© Salimova A.

— graduate of the law institute
of Russian University of transport

**FOREIGN EXPERIENCE IN THE ADMINISTRATION
OF THE TAX ON THE ADDED PROPERTY
AND ITS ADAPTATION TO RUSSIAN CONDITIONS**

Abstract. This article discusses the features of calculate and payment of value added tax and sales tax in various countries. Special attentive is paid to advantages and disadvantages of VAT and sales tax. The possibility of using foreign experience of tax administrative for VAT.

Keywords: the distinctive features of indirect taxes; sales tax, value added tax; tax rates; VAT; foreign experience of applicative and sales tax.

Налог на добавленную стоимость (за рубежом — налог с продаж) имеет древнюю историю, рисунки его сбора, датированные примерно 2000 г. до н.э., можно найти на стенах древних египетских гробниц. В настоящее время этот налог, как правило, устанавливается на местном или региональном уровне, и средства по нему идут в соответствующий бюджет.

Платильщиком налога с продаж является конечный покупатель в цепочке движения товара. Покупатель уплачивает продавцу цену с учетом налога, а продавец перечисляет его в бюджет. Размеры ставки налога с продаж устанавливают местные или региональные власти, из-за чего, к примеру, в Индии случались «войны ставок» между отдельными штатами страны. Налог с продаж действует на уровне отдельных штатов США.

С появлением интернет-торговли, когда покупатель находится, к примеру, в одном штате, продавец — в другом, склад товаров — в третьем и т.д., ситуация с администрированием налогов с продаж резко усложнилась. Уже продолжительное время в Америке обсуждается вопрос о введении налога с продаж на федеральном уровне, что, конечно, упростило бы его администрирование.

Идею НДС впервые в мире высказал в 1918 г. известный доктор Вильгельм фон Сименс, который предложил заменить этим налогом действовавший тогда в Германии налог с оборота. Первой страной мира, где налог был установлен в 1954 г., стала Франция. Сегодня НДС во Франции превратился в основной бюджетообразующий налог, на который приходится почти 50% всех поступлений в государственную казну. НДС стал основным источником доходов казны большинства развивающихся экономик Европы и вышел далеко за ее пределы: налог действует в Китае, Таиланде, в Бангладеш, на Филиппинах, всего более чем в 120 странах мира.

Считается научно доказанным, что переход на этот налог способствовал экономическому развитию в Европе, Азии и других регионах. Первоначально целью обложения НДС был крупный бизнес, позднее он распространился и на все другие категории предпринимателей. НДС установили у себя практически все государства — члены Организации экономического сотрудничества и развития — признанного клуба промышленно развитых стран. Исключение составляют Соединенные Штаты, хотя, если быть абсолютно точным, следует отметить, что некий аналог НДС у себя вводил американский штат Мичиган, однако там налог продержался всего 14 лет. И действительно, вводить НДС лишь в одном регионе страны — это полный нонсенс.

НДС и налог с продаж относятся к категории косвенных налогов или

налогов на потребление¹. Их отличительной чертой является то, что они не распространяются на сбережения и инвестиции. Считается, что в отдельно взятой стране косвенные налоги не влияют на предпринимательскую инициативу и не искажают выбор потребителя. Раньше полагали, что косвенные налоги являются мощным источником пополнения бюджета в странах с высокой безработицей и невысоким уровнем доходов населения, и соответственно, с низкой эффективностью прямого налогообложения доходов.

Сегодня переход от прямого налогообложения к косвенному стал одной из основных мировых тенденций, его можно наблюдать даже во вполне благополучных странах. Речь при этом идет прежде всего об НДС.

Преодолевая последствия кризиса, целый ряд стран Европы повысил ставки этого налога. Самую высокую ставку в размере 27% ввели в Венгрии.

За рубежом исходят из того, что важнейшей характеристикой любого налога является его устойчивость по отношению к уклонению от уплаты.

Если сравнивать возможности уклонения от уплаты налога с продаж и НДС, то можно отметить следующее. В системе обложения налогом с продаж продавец товара постоянно вынужден принимать решение относительно того, действительно ли его покупатель является конечным приобретателем товара или нет. Если да, то с него надо получить налог.

Если нет, то товар можно продать без налога. Однако покупатель товара всегда может заявить, что он использует его в производстве другого товара, предназначенного на продажу, хотя на самом деле продавать этот товар никогда не будет. В такой ситуации покупатель товара уклонится от уплаты налога с продаж.

Конечно, если взимать налог с продаж при каждой операции купли-продажи, то уклониться от него за счет подобного маневра становится невозможно, однако при этом возникает так называемый каскадный эффект нагромождения налогов. Второй важной характеристикой любого налога зарубежные специалисты называют, как бы это странно ни звучало, «заинтересованность» налогоплательщика в его уплате. В системе налога с продаж говорить о какой-либо заинтересованности его уплаты не приходится. Как и большинство других налогов, этот налог платят, что называется, из-под палки, т.е. из-за страха быть пойманным налоговым инспектором со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Администрирование НДС предполагает сбор налога, перечисление его в бюджет, а также получение возврата (зачета) налога всякий раз, когда одно предприятие у другого покупает товар. Достоинством НДС является сильный, по сравнению с налогом с продаж, экономический побудительный мотив уплаты.

¹ Дмитриева Н. В. Понятие и сущность государственного налогового контроллинга // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4 (53). С. 84—87.

Продавец товара, опять как бы это странно ни звучало, становится «заинтересованным» уплатить налог государству (во всяком случае, так полагают некоторые зарубежные эксперты). Кроме того, у продавца отпадает необходимость принимать зачастую непростое решение относительно того, является ли покупатель конечным потребителем товара или нет. Как видно, по сложности администрирования НДС превосходит налог с продаж. Если вы — плательщик НДС, то вам приходится отслеживать все операции по приобретению сырья или полуфабрикатов и по продаже готовой продукции.

Кстати, если вы не являетесь плательщиком НДС (другими словами, являетесь конечным потребителем товара), то вы просто уплачиваете этот налог продавцу без права получения возмещения из бюджета.

При этом, по общему мнению, НДС обладает значительно более высокой устойчивостью по отношению к уклонению от его уплаты, поскольку начисление этого налога происходит в нескольких точках маршрута движения товара по цепочке от одного налогоплательщика к другому. Получается, что «каждый участник цепочки следит за своим соседом». То есть система НДС сама поддерживает свою работу.

Пять лет назад бывший Президент США Барак Обама выдвинул идею введения федерального НДС в США. В ходе обсуждения новой инициативы консерваторы высказались против, считая, что правительство пытается таким образом увеличить поток денег в федеральную казну. К ним присоединились и некоторые либералы, которые посчитали НДС регressiveным, т.е. налогом, который ложится более тяжелой нагрузкой на небогатые слои общества. Впрочем, этим же свойством обладает и налог с продаж, как и любой другой налог на потребление.

Ведь состоятельные граждане уплачивают такой налог лишь в части малой доли своих доходов. Чтобы как-то скомпенсировать эту несправедливость, в ряде американских штатов освободили от налога с продаж продукты питания, одежду и кров (жилище). Это еще больше усложняет администрирование налога. В ходе дискуссии о целесообразности введения НДС в США обсуждается вопрос, какой налог с оборота следует вводить на национальном уровне: НДС или налог с продаж?

Многие аналитики склоняются к идее НДС. Они уверены, что он будет введен в Соединенных Штатах лет через десять. Аргументы за введение НДС в США выглядят примерно так: властям нужна «машина для производства денег». Именно такой машиной является НДС, которым облагается каждая операция купли-продажи в стране. Более того, в США всерьез обсуждаются предложения о сокращении некоторых прямых налогов в случае введения НДС, считая, что «из налога на доходы физических лиц и налога на корпорации ничего нового больше “выжать”

уже нельзя¹. Поэтому единственным логичным решением представляется хотя бы частичная замена прямых налогов налогом на добавленную стоимость»².

По подсчетам исследовательской службы Конгресса США, каждый процент НДС в Америке может принести в бюджет 50 млрд долл. Таким образом, при введении в Америке НДС со ставкой в пределах 10—14% можно было бы освободить от налога на доходы всех американцев, зарабатывающих в год менее 100 тыс. долл., одновременно сократить налог на доходы других категорий налогоплательщиков и налог с корпораций.

Подводя промежуточные итоги сопоставления двух видов косвенного налога, можно отметить, что большинство исследователей склоняется в пользу более высокой устойчивости НДС к налоговым махинациям и более равномерного распределения налоговой нагрузки на налогоплательщиков при его применении. При этом налог с продаж более удобен в администрировании (хотя в Индии, например, так не считают), однако на национальном уровне он действует разве что в небольших странах. НДС, в отличие от налога с продаж, характеризуется дополнительной нагрузкой на налогоплательщиков, находящихся внутри цепочки движения товара. В системе обложения налогом с продаж такие предприятия налог не платят³.

Трудно сказать, является ли это обстоятельство недостатком НДС или нет. Ясно, что система налога с продаж проще, налогоплательщиков в ней меньше, значит, контроль за ними можно сделать более жестким. Однако ясно и то, что в системе НДС под налогообложение попадают посредники (а то и просто перекупщики товара), а это уже можно считать явным преимуществом данного налога. Опять же, в системе НДС предприятия освобождаются от необходимости проверки статуса покупателя товара (является ли он конечным в цепочке или нет), все происходит автоматически.

Как показывают зарубежные исследования, собираемость налога с продаж в сильной степени зависит от величины его ставки. Замечено, что при выходе размера ставки этого налога за уровень 10% происходит взрывной рост уклонения от его уплаты (частные лица начинают больше покупать товары в интернете, граждане «притворяются» предприятиями,

¹ Ильяшенко В. В. Сущность и содержание бюджетного планирования как основы бюджетного процесса // Известия Уральского государственного экономического университета. 2012. № 4 (42). С. 25—30.

² Полинская М. В., Семакина В. Д., Полинская В. А. Государственное налоговое прогнозирование с помощью тренда // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 11-11. С. 80—83.

³ Полинская М. В., Семакина В. Д., Полинская В. А. Государственное налоговое прогнозирование с помощью тренда // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 11-11. С. 80—83.

покупают товары оптом, приобретают товары через своего работодателя и т.д.).

При аналогичном увеличении размера ставки НДС ощутимого роста уклонения от уплаты налога никогда не происходило. Хотя при этом указывают на то, что НДС уязвим по отношению к другим весьма специфическим махинациям. Речь, в частности, идет об аферах с НДС («карусельная схема»), которые в государствах Евросоюза превратились в так сказать «спортивное увлечение».

Эти афераы обычно совершаются в ситуации, когда перемещение товаров через государственную границу освобождено от НДС. Нередки афераы и с незаконным возмещением НДС. Однако похоже на то, что постепенно власти находят средства противодействия и таким махинациям. Итак, и у НДС, и у налога с продаж есть свои преимущества и недостатки.

При импорте товаров, например, в Великобританию из-за пределов ЕС НДС, как это и следует из общих принципов, взымается с импортера (обычно — британской компании) налоговыми властями Соединенного Королевства по ставке, применяемой к аналогичным товарам в Великобритании. НДС, как правило, выплачивается непосредственно при импорте, при этом импортер получает свидетельство об этой выплате (*Import VAT Certificate C79*), которое служит основанием для дальнейшего налогового вычета или возмещения из бюджета. Естественно, для этого должны быть соблюдены обычные (для получения вычета) условия: импортер зарегистрирован на НДС, а товар импортируется для деловых нужд.

При экспорте товаров из Великобритании за пределы ЕС поставка облагается по нулевой ставке (как и положено при экспорте). При этом экспортёр обязан в течение определенного срока собрать (и хранить у себя) документальные доказательства экспорта товара за пределы ЕС. Если в установленный законом срок доказательства не собраны, нулевую ставку применять нельзя. Такими доказательствами являются:

- 1) таможенная декларация со штампом таможни;
- 2) транспортная накладная или аналогичный документ;
- 3) сопутствующая документация (переписка, контракты, счета, расписки и т.п.).

Термин «нулевая ставка НДС» (в отличие от термина «освобождение от НДС») означает, что продавец (в данном случае экспортёр) не только не должен добавлять НДС к цене продаваемого товара, но и имеет право на вычет налога, уплаченного при приобретении (производстве) экспортируемого товара.

В 1993 г. таможенные границы между странами — участниками ЕС были упразднены. До этого торговые операции между этими странами рассматривались как импорт и экспорт, наравне с операциями с другими странами мира, в соответствии с чем и облагались НДС. Ликвидация

таможенных барьеров потребовала изменений в законодательстве, так как обложение ввозимых товаров НДС при их таможенном оформлении, как это делалось ранее, стало невозможным. Поэтому была принята новая система обложения НДС таких операций, которые более не считаются импортом и экспортом, а определяются как «приобретение» (*acquisiti*) и «реализация» (*supply*) и связанное с этим «перемещение» (*removal*) товара.

Как и при экспортно-импортных операциях, обложение перемещаемого товара НДС в соответствии с этой системой происходит, по общему правилу, по месту назначения товара, а в стране происхождения его реализация облагается по нулевой ставке. Для получения продавцом права на нулевую ставку необходимо выполнение следующих условий.

1. Продавец должен получить номер регистрации на НДС покупателя в стране его местонахождения и указать этот номер на счете-фактуре (*VAT Invoice*).

2. Товар действительно вывозится из страны продавца в другую страну ЕС.

3. Продавец получает (и хранит у себя) документальное подтверждение вывоза товара из страны. Это может быть любая транспортная документация, расписка в получении товара покупателем и др. Годится, к примеру, и билет на поезд, если товар был доставлен курьером в багаже.

Продавец ведет список всех таких продаж в страны ЕС (включая в него регистрационный номер покупателя), который затем сдается в налоговые органы и используется для контроля и статистики. Кроме того, продажи в страны ЕС выделяются отдельной строкой в отчете по НДС, так же как и приобретения в других странах ЕС.

Что касается покупателя, то, так же как и при импорте товара, он обязан отчитаться по НДС на сумму своих приобретений. Однако при выполнении обычных условий (аналогичных применяемым во внутренних операциях) он имеет право на налоговый вычет, причем вычет делается в той же налоговой декларации. Это значит, что сумма налога фактически не выплачивается, а остается в виде бухгалтерской проводки, служащей лишь для статистических целей.

Если у покупателя нет регистрации на НДС, или он не предоставил номера регистрации, то он рассматривается как конечный потребитель. В этом случае поставки считаются «дистанционными» продажами в другой стране ЕС (*distance selling*), и к ним применяются особые правила. А именно, продавец либо включает в цену НДС, предусмотренный законодательством своей страны, и отчитывается по нему у себя дома, либо регистрируется на НДС в стране местонахождения покупателя, включает в цену НДС той страны и отчитывается по нему там. При превышении некоторого порога продаж в определенную страну регистрация на НДС в ней становится обязательной (до этого — по желанию). Это порог может быть разным в разных странах (при поставках в Великобританию — 70 тыс. фунтов в год).

Разумеется, в этом случае покупатель, не будучи плательщиком НДС, никакого права на налоговый вычет не имеет¹.

Существуют также особые правила, касающиеся продаж подакцизных товаров, новых средств транспорта, поставок для дипломатов и международных организаций и др., но мы их здесь рассматривать не будем.

Важной разновидностью международной торговли в рамках ЕС является так называемая «триангуляция» (*triangulat*). Имеется в виду следующее. Допустим, компания из Великобритании покупает товар у французского поставщика, а затем продает его немецкому покупателю. При этом товар доставляется напрямую из Франции в Германию. Подобная цепочка из двух операций поставки, при которой товар перемещается непосредственно от первого продавца к последнему покупателю (по указанию промежуточного участника цепочки), и называется триангуляцией.

Рассмотрим, как взымается НДС при таких операциях. Будем исходить из предположения, что все три компании зарегистрированы на НДС в своих странах.

Прежде всего, английская компания может зарегистрироваться на НДС либо во Франции, либо в Германии, после чего этот случай сводится к ранее рассмотренному.

То есть если английская компания зарегистрировалась на НДС во Франции, то далее все происходит так, как если бы она была обычной французской компанией: она покупает у французского поставщика товар с французским НДС, затем продает его в Германию, облагая его по нулевой ставке, а уплаченный НДС возмещает из французского бюджета. При этом немецкий покупатель отчитывается по НДС на свои приобретения, с правом на налоговый вычет.

Если английская компания зарегистрировалась на НДС в Германии, то французский поставщик облагает поставку по нулевой ставке, а английская компания отчитывается перед немецкими налоговыми властями по НДС на свои приобретения (с правом на вычет), как если бы она была немецкой компанией. Своему немецкому покупателю она продает товар с уже включенным НДС.

Однако чтобы избежать необходимости регистрации на НДС сразу во многих странах ЕС, предусмотрена так называемая упрощенная процедура. Пусть наша английская компания не зарегистрирована на НДС ни во Франции, ни в Германии, а только у себя в стране. Тогда она может предоставить номер своей регистрации французскому поставщику, чтобы он мог применить к операции нулевую ставку НДС.

Далее, английская компания выставляет немецкому покупателю счет-

¹ Дмитриева Н. В. Понятие и сущность государственного налогового контроллинга // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4 (53). С. 84—87.

фактуру с особой пометкой, указывающей, что он выписан в соответствии с упрощенной процедурой ('VAT: EC Article 28 Simplificati invoice'). НДС при этом в цену не включается, а перед немецкими властями отчитывается по НДС покупатель (немецкая компания), как обычно, с правом на вычет. Английская компания обязана включить эту сделку в упоминавшийся выше список продаж в страны ЕС с пометкой о том, что она является триангуляционной¹.

Как уже упоминалось, существуют определенные теоретические проблемы при обложении налогом услуг, связанные с тем, что место их оказания (реализации) не всегда очевидно, а налогообложение должно происходить именно по месту реализации. Поэтому законодательством каждой страны особо описывается процедура определения места реализации услуг в международных операциях. Рассмотрим эти правила на примере законодательства Великобритании.

Как основное правило, услуги считаются оказанными по месту нахождения поставщика услуги. Таким образом, услуга, оказанная английской компанией, как правило, облагается налогом в Великобритании, независимо от места нахождения ее получателя. Даже если получатель услуги находится за границей, такая операция не считается «экспортом услуг» и не подлежит обложению по нулевой ставке, как это происходит при экспорте товаров. И наоборот, если услуга оказана английской компании из-за границы, она, как правило, не подлежит обложению НДС в Великобритании.

Однако из этого правила есть целый ряд важных исключений.

1. Услуги, связанные с недвижимостью. Они считаются оказанными по месту нахождения недвижимости.

2. Некоторые услуги считаются оказанными по месту их фактического выполнения независимо от местонахождения поставщика и получателя. Это услуги культурного, художественного, спортивного, научного, образовательного характера; услуги, связанные с выставками, конференциями, собраниями, и др.

3. Услуги, связанные с транспортом. Здесь применяются специальные правила, которые мы не будем рассматривать в деталях. Обычно (при пассажирских перевозках) местом оказания услуг считается страна, где фактически происходит перевозка, а если таких стран несколько, маршрут делится на соответствующие части, и каждая из них рассматривается отдельно.

4. Посреднические услуги. Местом их реализации считается либо место совершения основной поставки (с которой связаны посреднические услуги), либо, если получатель услуг зарегистрирован на НДС в ЕС, место его регистрации.

¹ Мелентьев Б. В. Прогнозирование финансовых потоков на основе межрегиональных межотраслевых моделей // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 3. С. 50—64.

5. Услуги «интеллектуального» характера (условное название, данное для краткости; на самом деле закон дает некоторый вполне определенный список таких услуг). Они считаются оказанными по месту нахождения не поставщика услуги, а, напротив, ее получателя.

К ним относятся:

- ✓ передача авторских прав, патентов, лицензий, торговых марок и т.д.;
- ✓ реклама;
- ✓ консалтинг, инжениERING, юридические и бухгалтерские услуги, обработка и предоставление информации;
- ✓ банковские, финансовые, страховые услуги;
- ✓ подбор кадров;
- ✓ аренда товаров, кроме средств транспорта;
- ✓ телекоммуникационные услуги.

Последняя группа представляет, пожалуй, особый интерес, так как в современном международном бизнесе все большее значение приобретают именно услуги информационно-интеллектуального характера. При этом отслеживание таких услуг для целей налогообложения представляет собой довольно трудную задачу, так как их оказание никак не связано с физическим присутствием исполнителя.

Как только место реализации услуг определено, мы можем сказать, ГДЕ они облагаются НДС. Если это Великобритания или другая страна ЕС, то НДС подлежит уплате в этой стране, если оно оказалось за пределами ЕС, то объект налогообложения для НДС в рамках ЕС отсутствует.

Однако нужно еще определить, КТО платит НДС. По основному правилу плательщиком является поставщик услуг. Если он не зарегистрирован на НДС в той стране, где происходит поставка, ему надо там зарегистрироваться. Такая регистрация становится обязательной лишь при достижении определенного предела годового объема поставок (для Великобритании это 54 тыс. фунтов). Плюсом для поставщика здесь является то, что если у него есть в данной стране входящий НДС, связанный с оказанием этих услуг, то его можно предъявить к зачету.

Однако в определенных случаях за НДС по такой поставке отчитывается не поставщик, а получатель услуги. В британском законодательстве эта процедура известна как «обратное обложение» (*«reverse charge»*). Аналог в российском праве — концепция так называемого «налогового агента». Смысл заключается в том, что в случаях, когда заставлять отчитываться по НДС поставщика услуги, находящегося в другой стране, нежелательно, затруднительно или вовсе невозможно, то соответствующие обязанности возлагаются на покупателя.

Процедура применяется только в том случае, если покупатель получает данные услуги для деловых целей, а продавец находится вне Великобритании.

При обратном обложении покупатель оформляет отчетность таким образом, как если бы он был и продавцом, и покупателем одновременно.

То есть НДС по данной поставке включается как в налог, подлежащий уплате (с суммы продаж), так и в налог, предъявляемый к зачету (с суммы покупок). В результате эти суммы компенсируются и фактически платежа делать не нужно, НДС остается лишь в виде бухгалтерской проводки.

Вышесказанное верно только в случае, если покупатель имеет право на налоговый вычет. Если же он рассматривается как конечный потребитель и не имеет права на вычет, то налог, подлежащий уплате, должен быть внесен в казну. Так достигается основная цель — экономическая нейтральность НДС.

Итак, если британская компания получает, скажем, консалтинговые услуги от зарубежной фирмы, она включает их в отчетность таким образом, как если бы она их сама и оказывала, и получала.

Для некоторых видов услуг (услуги оценщиков; некоторые виды транспортных перевозок; большинство посреднических услуг) применимы процедуры «упрощения» в рамках ЕС (аналогично триангуляции при торговле товарами), приводящие к коррекции места поставки и (или) подотчетного лица. Например, британская компания, получающая посреднические услуги от французской компании при приобретении товара в Германии, может предоставить поставщику услуг свой номер регистрации на НДС (в Великобритании), на основании чего французская компания не включает в счет НДС по оказанным услугам, а британская отчитывается по принципу обратного обложения.

Как мы видели, в смысле НДС европейский рынок продолжает быть не вполне единым. Во-первых, существуют разные ставки налога (а кое-где его вообще нет), а во-вторых, процедура исчисления и уплаты НДС при торговле внутри страны существенно отличается от аналогичной процедуры при торговле между разными странами ЕС. В перспективе в рамках ЕС предполагается переход на унифицированную систему сбора НДС в международной торговле, при которой налог будет взиматься по месту происхождения товара (а не по месту назначения, как сейчас).

Это значит, что при продаже товара, скажем, из Великобритании во Францию, продавец будет включать в цену НДС, а покупатель будет получать налоговый вычет в размере уплаченного НДС, точно так же, как и при торговле внутри страны.

Таким образом, учет и отчетность по НДС при торговле внутри страны и в рамках ЕС будет вестись совершенно одинаковым образом, что приведет к сокращению операционных издержек при торговле внутри ЕС, особенно для мелкого бизнеса. Наряду с отменой таможенных границ, это должно стать важным фактором в создании действительно общего европейского рынка. Кроме того, эта система соответствует самой идеологии общего рынка, по которой товары и услуги (облагаемые НДС) находятся в свободном обращении внутри ЕС, а сам НДС при этом является по сути своей налогом скорее общеевропейским, чем национальным.

Однако на пути к этой, казалось бы, столь логичной и простой системе

существуют серьезные политico-экономические препятствия. Во-первых, для сохранения экономической нейтральности при этой системе необходима унификация ставок налога по всем странам ЕС. Несмотря на настоятельные рекомендации европейской комиссии (впервые официально сделанные, кстати, еще в 1987 г.) и длительные переговоры заинтересованных сторон, прогресс в этом отношении пока весьма скромен¹. Во-вторых, что еще более важно, в случае принятия этой системы сразу встанет вопрос перераспределения собираемых налогов. Дело в том, что если при существующей системе налог автоматически собирается в стране, где происходит потребление товара (а НДС, как мы помним, — это налог на потребление), то при новой системе часть налога будет собираться «не там, где надо». Действительно, в нашем примере с продажей товара из Великобритании во Францию, налог на величину стоимости ввозимого товара при действующей системе попадает во французскую казну, а при новой — в английскую. Чтобы восстановить равновесие, необходимо будет передать соответствующую сумму обратно из Великобритании во Францию (естественно, передача должна происходить не по каждой отдельной сделке, а суммарно по определенным периодам).

При этом по замыслу авторов проекта, основанием для исчисления передаваемых сумм должны стать данные, получаемые не из отчетности хозяйствующих субъектов (так как это бы потребовало отдельного учета по торговле с каждой отдельно взятой страной, что свело бы на нет все преимущества системы), а из общих статистических данных в отношении производства и потребления в той или иной стране.

По сути, это означает необходимость введения централизованной системы сбора статистической информации и перераспределения собранного налога в рамках Европейского союза. Эта система обладала бы поистине широчайшими полномочиями по регулированию финансовых потоков.

Дальнейшим логическим шагом (хотя и не декларируемым явно) могло бы стать превращение НДС в «федеральный» налог ЕС, с последующим распределением его центральными органами Союза. К движению в этом направлении страны — участницы ЕС в настоящее время никак не готовы, так как это означало бы серьезнейшее ущемление национального суверенитета в пользу центра. А потому единая общеевропейская система НДС пока остается лишь на бумаге, несмотря на все преимущества, которые она сулит налогоплательщикам².

¹ Дмитриева Н. В. Понятие и сущность государственного налогового контроллинга // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4 (53). С. 84—87.

² Баташев Р. В. Формы и методы механизма налогового администрирования // в сб.: Экономика, финансы и менеджмент: тенденции и перспективы развития. М., 2015. С. 154—159.

Рассмотрим теперь один практический инструмент, который удобно применять для торговли со странами ЕС. Предположим, во Франции приобретается партия товара, предназначенного на экспорт из ЕС (допустим, в Россию). Как неоднократно упоминалось выше, такая операция облагается во Франции НДС по нулевой ставке, для чего продавец должен иметь документальное подтверждение экспорта. Однако, во-первых, продавец может быть не заинтересован в том, чтобы самому заниматься таможенным оформлением (скажем, речь идет о небольшой партии). Во-вторых, речь может идти о посреднической цепочке. Например, у французского продавца товар приобретает багамская (или другая офшорная) компания, которая затем уже продает товар в Россию. В этом случае французский продавец должен будет постфактум получить у багамской компании документы, подтверждающие вывоз товара за пределы ЕС, состоявшийся уже после завершения сделки между ними. Если ему этого сделать не удастся, то французские власти обложат его НДС «по полной программе». А потому есть все шансы, что французский продавец перестрахуется и не станет продавать какой-то неизвестной ему багамской компании товар без включения в цену НДС.

В принципе для решения такого рода логистических проблем многие российские предприниматели просто регистрируют свою собственную французскую (например) компанию, которая без проблем приобретает у поставщика товар с НДС, включенным в цену, а затем уже экспортирует его и предъявляет уплаченный НДС к возмещению или зачету.

Минусы здесь очевидны. Во-первых, НДС сперва надо отдать, а только потом предъявлять к возмещению. Во-вторых, возникают французские налоги (на прибыль и др.). Конечно, можно заниматься их минимизацией, но сам факт уже не радует. В-третьих, создание и поддержание в рабочем состоянии французской компании с учетом необходимости ведения бухгалтерии и подачи отчетности — удовольствие довольно дорогое.

Существует простое и экономически эффективное решение многих подобного рода проблем. Дело в том, что внутри ЕС существует своя офшорная зона — Гибралтар. На Гибралтаре до сих пор возможно создание безналоговых компаний, несмотря на все уверения центральных органов ЕС. При этом Гибралтар являетсяполноправной частью ЕС. Правда, в отличие от других стран ЕС, НДС там нет вообще. Однако вполне возможно зарегистрировать гибралтарскую компанию на НДС в любой другой стране ЕС, например в Великобритании (колонией которой является Гибралтар).

Предположим, фактическое таможенное оформление груза предполагается провести в Германии. Тогда гибралтарская компания регистрируется на НДС в Германии и предоставляет французскому поставщику свой регистрационный номер. На основании этого французская фирма выписывает счет-фактуру без НДС и отправляет товар в Германию. Когда товар приходит в Германию, НДС платить не надо, так

как это не импорт, а приобретение в рамках ЕС. Поэтому НДС на сумму контракта фигурирует лишь в бухгалтерских проводках (см. выше). При экспорте товара из Германии в Россию НДС тоже не возникает, так как экспорт облагается по нулевой ставке. Таможенным оформлением в данном случае занимается сама гибралтарская компания.

Таким образом, на совершенно законных основаниях можно избежать выплаты французского (и немецкого) НДС на величину стоимости товара. При этом наличие безналоговой компании-посредника позволяет варьировать контрактной ценой в целях минимизации российского налогообложения.

Заметим, однако, что есть еще и немецкие налоги (на прибыль и др.), и нужно позаботиться о том, чтобы гибралтарская компания под них не попала или попала в минимальной степени.

Однако, по общему правилу, следует стремиться к тому, чтобы у гибралтарской компании не было постоянного представительства в Германии (в том смысле, как это установлено немецким законом). Поэтому ее присутствие в Германии должно быть по возможности «виртуальным»: наличие офиса сразу приводит к образованию представительства.

Разумный выбор между ними, конечно, следует делать на основе более глубоких исследований, провести которые бывает совсем непросто. Взять хотя бы вопрос об оценке возможных масштабов уклонения от уплаты налога с продаж в случае принятия решения в его пользу. Как утверждают некоторые американские комментаторы, на самом деле этот выбор, в конечном счете, определяется вовсе не наукой, а исключительно политическими пристрастиями законодателей.

Литература

- Баташев, Р. В. Формы и методы механизма налогового администрирования // в сб.: Экономика, финансы и менеджмент: тенденции и перспективы развития. — М., 2015.
- Дмитриева, Н. В. Понятие и сущность государственного налогового контроллинга // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2014. — № 4 (53). — С. 84—87.
- Ильяшенко, В. В. Сущность и содержание бюджетного планирования как основы бюджетного процесса // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2012. — № 4 (42). — С. 25—30.
- Мелентьев, Б. В. Прогнозирование финансовых потоков на основе межрегиональных межотраслевых моделей // Экономика и математические методы. — 2016. — Т. 52. — № 3. — С. 50—64.
- Полинская, М. В. Государственное налоговое прогнозирование с помощью тренда / М. В. Полинская, В. Д. Семакина, В. А. Полинская // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2016. — № 11-11. — С. 80—83.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 339.5

© Казанцева Н. Г.

— доктор исторических наук,
кандидат юридических наук,
доцент заведующий кафедрой административного
права и таможенного дела Забайкальского
государственного университета

© Окунева С. И.

ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В данной статье представлена характеристика института права граждан на обращение и его реализация в деятельности таможенных органов. Автором рассмотрены проблемные вопросы законодательной базы института обращений, освещены отдельные вопросы совершенствования работы с обращениями граждан, а также дан анализ работы таможенных органов с обращениями граждан на примере Сибирского таможенного управления.

Ключевые слова: государственная власть; таможенные органы; обращение граждан; механизм обращения; Сибирское таможенное управление.

© Kazantseva N.

— doctor of historical sciences, candidate of legal sciences, associate professor head of the department of administrative law and customs For the Baikal state University

© Okuneva S.

ORGANIZATION OF CONSIDERATION OF ADDRESSES OF CITIZENS TO THE CUSTOMS AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. This article presents a description of the institution of citizens right to appeal and its realization in the activities of customs authorities. The

problematic questions associated with legislative base of the appeals institute were considered by the author, and other questions about improving the work with citizens appeals were considered too. And also were analyzed the work of customs bodies with citizens appeals on the example of the Siberian Customs Administration.

Keywords: government; customs authorities; citizens applications; applications mechanism; Siberian customs administration.

Одним из основных конституционных прав граждан Российской Федерации является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право служит, с одной стороны, способом доведения гражданами своих интересов до государства, с другой — защитой своих прав и законных интересов. С помощью обращений граждане участвуют в управлении делами государства, предлагая различные возможности усовершенствования законодательной базы, работы должностных лиц таможенных органов и т.д. А государство получает информацию о положении дел на местах, повышает эффективность работы органов государственной власти, исправляет их ошибки.

Проблемы института права граждан на обращение регулярно поднимаются в научных трудах таких ученых как: С. С. Бородин, Б. В. Маслова, Е. В. Надыгина, Б. В. Россинский, В. Д. Сорокин, Н. Г. Савосина и др. Авторы отмечают проблемы, связанные с реализацией гражданами своих прав на обращение, рассматривают отдельные проблемные аспекты правового регулирования данного института. Однако несмотря на то что рассматриваемые вопросы исследовались учеными-административистами многих поколений, утверждать о том, что институт обращений исчерпан и не требует дальнейшего изучения, нельзя. В связи с этим исследование указанного института в деятельности таможенных органов представляется весьма актуальным.

Стратегией развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р, в качестве одной из стратегических целей таможенных органов закреплено повышение уровня законности принимаемых таможенными органами решений, действия (бездействия) в сфере таможенного дела, что требует особого внимания к обращениям гражданам, особенно тех, которые касаются жалоб на действия и решения таможенных органов. Значение права на обращение, закрепленного Конституцией РФ, в связи с этим довольно велико, ведь оно выступает не только как один из действенных способов устранения возможных нарушений законности, но и представляет собой один из главных источников выражения общественного мнения, информации о процессах, происходящих в обществе.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» об-

ращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления, главная цель которого состоит в реализации права граждан на защиту своих прав и законных интересов.

В институте обращений выделяют три группы субъектов:

- 1) лица, которые обладают правом на подачу обращения;
- 2) юридические лица и индивидуальные предприниматели;

3) лица, кому адресовано обращение и на которых возлагается обязанность его принять, рассмотреть, решить поставленные в обращении вопросы и принять по нему необходимые меры (например, таможенные органы и их должностные лица).

На практике выделяют следующие функции обращений:

1) правозащитная — суть заключается в том, что обращения являются средством защиты прав граждан. Во-первых, они позволяют предупредить правонарушение. Во-вторых, если такое правонарушение уже совершено — позволяют устраниить его последствия и как следствие восстановить нарушенное право;

2) информационная — обращения граждан позволяют государству использовать новые подходы для решения наиболее актуальных социально-экономических проблем, исправить ошибки, возникающие при реализации данного института;

3) коммуникативная — обращения граждан по своей сути могут быть средством связи между государством и гражданами, служить способом влияния, благодаря которому граждане получают возможность так или иначе воздействовать наластные решения, участвовать в процессе их принятия.

Для того чтобы в полной мере иметь представление о данном институте, необходимо рассмотреть его классификацию. Так, в настоящее время существуют две основные классификации обращений:

1) по форме — обращения классифицируются в зависимости от формы их подачи (устная, письменная и электронная). Правильный подход к устному обращению обеспечивает максимальную быстроту и законность его разрешения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на него ответ. Но не всегда и не по всем вопросам можно обратиться устно, и тогда граждане направляют письменные обращения. Наиболее распространенной формой сейчас является электронное обращение, предусматривающее заполнение реквизитов, необходимых для работы с обращениями на официальном сайте ФТС России;

2) в зависимости от содержания различают следующие виды обращений:

- а) предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию

законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

б) заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

в) ходатайство — официальная форма или представление, адресованное государственному органу;

г) жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Нормативно-правовая база работы таможенных органов с обращениями представлена Конституцией РФ, Федеральными законами от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», приказом ФТС России от 30 июня 2014 г. № 1240 «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации» и другими документами.

Рассмотрим положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как основополагающего документа, регулирующего правоотношения, связанные непосредственно с реализацией гражданином закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение.

По мнению автора, данный Закон не представляет собой единую взаимосвязанную систему правовых норм, которые могли бы комплексно, всесторонне и полно включить в себя все административно-процедурные элементы, и соответственно имеет ряд пробелов. Так, например, данным Законом право граждан на обращение никаким образом не ограничено, любой гражданин, даже недееспособный или психически нездоровый, вправе обращаться в таможенный орган, при этом должностные лица соответствующего органа никак не защищены от подобного рода граждан.

Указанный Закон закрепил три вида обращений (предложение, заявление, жалоба), хотя часто используется и такой вид обращения, как ходатайство. На практике возникает вопрос, что делать с теми обращениями, которые не относятся ни к предложениям, ни к заявлениям, ни к жалобам, возможность подачи таких обращений часто невозможна, но тем не менее таможенные органы обязаны их рассмотреть.

Прослеживается и такой пробел в законодательстве, как отсутствие ответственности граждан за содержание обращения, за правдивость изло-

женных в нем аргументов. Таким образом, при наличии административной ответственности должностных лиц таможенных органов, на которые возложено осуществление публично значимых функций, конституционное право граждан зачастую превращается в форму издевательства над данными должностными лицами, чем и пользуются отдельные граждане.

Для решения вышеописанных задач автор считает целесообразным:

1) уточнить вопросы, касающиеся направления обращений граждан, которые являются недееспособными или психически нездоровыми, а именно ограничить доступ подобных граждан к обращениям и ввести меры, позволившие им осуществлять данное право через попечителей и т.д.;

2) дополнить ст. 4 Закона таким видом обращения, как ходатайство, и выделить отдельные, так называемые «прочие» обращения, куда будут относиться обращения, не являющиеся ни предложениями, ни заявлениями, ни жалобами.

3) установить ответственность граждан за несоблюдение законодательства об обращениях.

Обратив внимание на сферу деятельности таможенных органов, можно выделить направления работы таможенных органов с обращениями граждан, так в системе таможенных органов согласно законодательству работа с обращениями граждан направлена:

1) на принятие необходимых мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

2) предоставление гражданину ответа в устной, письменной форме или в форме электронного документа по существу поставленных в обращении вопросов;

3) направление обращения гражданина в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Рассматривая особенности обращений граждан и механизм работы с обращениями граждан в практике работы таможенных органов, отметим, что в СТУ организация работы с письменными и устными обращениями граждан, разъяснениями их прав и обязанностей в сфере таможенного законодательства возложена на отдел организации работы с гражданами (Приемную СТУ).

Согласно данным СТУ в течение 2014—2016 гг. работа по реализации прав граждан на обращения в СТУ велась в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и приказом ФТС России от 30 июня 2014 г. № 1240.

Анализ поступивших в СТУ жалоб позволил определить основной круг вопросов, по которым обращались граждане, а именно: вопросы, касающиеся таможенного оформления (о предоставлении разъяснений по оформлению товаров, направляемых в международных почтовых отправлениях, о подтверждении таможенного оформления транспортных средств, о

предоставлении разъяснений таможенных правил при таможенном оформлении товаров и транспортных средств, по ставкам таможенных пошлин, о выдаче паспорта транспортного средства и т.д.); о трудоустройстве; кадровые (о выдаче копий документов, выписок из документов, жалобы должностных лиц таможенных органов на действия при увольнении и проведении организационно-штатных мероприятий, жалобы по вопросам наложения дисциплинарных взысканий, о даче разъяснений по прохождению государственной службы в таможенных органах и др.); социальные (об улучшении жилищных условий, о выдаче справок о доходах и размере пенсии, о порядке исчисления сроков выслуги лет для назначения пенсии, о перерасчете пенсии, о несогласии с решением подкомиссии по отказу в постановке гражданского служащего на учет для получения единовременной выплаты для покупки жилья).

Личный прием граждан в СТУ осуществлялся в соответствии с ежеквартально утверждаемым графиком приема граждан руководством управления.

Основные вопросы, затронутые на личном приеме:

- 1) вопросы таможенного оформления и таможенного контроля товаров и транспортных средств;
- 2) вопросы трудоустройства в таможенные органы.

В целом в таможенных органах СТУ тематика вопросов, по которым обращались граждане, осталась прежней. К таким вопросам можно отнести обращения:

- 1) о предоставлении материалов и документов, подготовленных в период несения службы;
- 2) о выдаче справки об отсутствии нарушений по направлению таможенного законодательства от гражданина, претендующего на награждение правительенной наградой;
- 3) о контрабанде товаров, попадающих под действие санкций;
- 4) о ввозе выловленной в Монголии рыбы;
- 5) о представление видеозаписи с камеры видеонаблюдения расположенной на территории таможенного поста;
- 6) беженцев из Украины (о выдаче паспорта транспортного средства на автомобили, таможенное оформление транспортных средств);
- 7) работников организации, оказывающей услуги по уборке помещений в таможне (расторжение контракта, в связи с ненадлежащим выполнением условий контракта);
- 8) о разъяснении по пропускному режиму в здание таможни.

По прежнему актуальной остается тематика обращений о трудоустройстве в таможенные органы, а также о выдаче справок по выслуге лет, средней заработной платы и т.п. по месту требования. Также продолжают поступать обращения по вопросам таможенного оформления, ввозе и вывозе товара, но уже в большей степени от беженцев из Украины.

Можно отметить, что в период «сезона отпусков» повышается количе-

ство вопросов о таможенном оформлении багажа, личных вещей, возможности и количестве провоза через границу наличных денежных средств.

В 2016 г. в СТУ было зарегистрировано и находилось на рассмотрении 636 письменных обращений граждан по различным вопросам, что на 18,44% больше, чем в 2015 г. Из них: жалобы — 67, заявления — 569, предложения — 0. На личном приеме принято 12 человек.

В таможенных органах СТУ тематика вопросов, по которым обращались граждане, аналогична вопросам, которые поднимались в 2014 и 2015 гг.

Итого, количество обращений в 2015 г. на 1,65% меньше, чем за 2014 г., если рассматривать виды обращений, которые были направлены гражданами в СТУ в 2015 г., их количество примерно аналогично тем, которые были рассмотрены в 2014 г. В 2015 г. заметно увеличились обращения по теме трудоустройства в таможенные органы, а также актуальной оставалась тема по таможенному оформлению, ввозу и вывозу товаров и транспортных средств. Что же касается 2016 г., то здесь наблюдается значительный рост подачи таможенным органам обращений. Так, число обращений увеличилось на 18,44% по сравнению с 2016 г. За весь период 2014—2016 гг. в общем числе обращений доминируют заявления. По мнению автора, такой значительный скачок в подаче гражданами обращений связан прежде всего с тем, что участники внешнеэкономической деятельности и граждане стали охотнее прибегать к механизму досудебного обжалования, а это, в свою очередь, очень выгодно, так как подача жалобы не предусматривает для граждан материальных затрат и не связана с уплатой государственной пошлины и судебными издержками. Еще один положительный момент заключается в оперативности рассмотрение жалобы (один месяц), что, несомненно, очень удобно.

Основными же причинами обращений граждан в таможенные органы являются:

- 1) недостаточная осведомленность в вопросах действующего таможенного законодательства;
- 2) недостаточная осведомленность в изменениях законодательной базы;
- 3) проблема трудоустройства населения региона;
- 4) желание получить разъяснения по вопросам, касающимся таможенного оформления, применительно к конкретной ситуации;
- 5) недостаточные навыки работы с информационными ресурсами сети «Интернет».

Таким образом, рассмотрев ряд особенностей работы с обращениями граждан в практике работы таможенных органов СТУ, следует отметить, что качество работы с обращениями зависит от различных факторов: сфера деятельности таможенного органа, качество нормативно-правовой базы, уровень квалификации и профессионализма должностных лиц, уполномоченных рассматривать обращения и принимать по ним решения. Несмотря на все проблемы и вопросы, возникающие у граждан, таможенны-

ми органами в целях освещения и разъяснения их деятельности проводится информирование и повышение правовой грамотности населения региона, используются различные формы взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации для разъяснений действий таможенных органов. Руководством СТУ также принимаются меры для своевременного и компетентного рассмотрения обращений граждан.

В перспективе дальнейшего совершенствования деятельности СТУ необходимо осуществлять работу по направлению контроля за соблюдением законности при принятии решений и совершении действий таможенными органами и их должностными лицами, по принятию эффективных мер в части выявления и устранения причин и условий, служащих основанием для удовлетворения обращений и порождающих нарушение законодательства, а также активизировать работу в части учета, анализа и обобщения вопросов, содержащихся в обращении граждан, проверки состояния дел по рассмотрению обращений и устраниению причин и условий, порождающих нарушение прав, свобод и законных интересов граждан — все это и должно создать необходимые условия для реализации целей и задач, заявленных в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года.

Литература

1. Бородин, С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. — СПб. : ГУАП, 2007.
2. Лоншаков, Ю. С. О классификации обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2011. — № 5. — С. 145—154.
3. Маслова, Б. В. Институт обращений граждан : учеб. пособие. — 4-е изд. — М. : Академия, 2009.
4. Надыгина, Е. В. Электронное обращение граждан как атрибут современного государства // Вестник Нижегородского университета. — 2010. — № 7. — С. 130—135.
5. Россинский, Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — М. : Норма, 2009.
6. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2009.
7. URL: <http://stu.customs.ru/index.php>

УДК 342.92

© Эфендиев Т. С.

— кандидат юридических наук,
доцент кафедры транспортного и административного
права Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПОТЕРПЕВШЕГО В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация. В статье раскрывается понятие потерпевшего, его правовое и процессуальное положение в административном процессе, вопросы о возмещении причиненного правонарушением вреда, меры обеспечения, применяемые в отношении потерпевшего.

Ключевые слова: потерпевший; процессуальные права и обязанности; имущественный и моральный вред.

© Efendiev T.

— candidate of legal sciences,
associate professor of the department
of transport and administrative law
of the Law Institute of Russian University of transport

THE LEGAL POSITION OF THE VICTIM IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Abstract. The article reveals the concept of the victim, his legal and procedural position in the administrative process, questions of compensation for the offence of harm, measures used against the victim.

Keywords: victim; the procedural rights and obligations; property and non-pecuniary damage.

Правовой статус потерпевшего определяется несколькими отраслями права. В Конституции РФ это ст. 52 о защите прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, а также ст. 46, гарантирующая, каждому судебную защиту его прав и свобод, ст. 48, гарантирующая право на получение квалифицированной юридической помощи.

Теснее всего потерпевший связан с уголовно-процессуальным законодательством. Именно в уголовном процессе происходит столкновение и разрешение конфликта между обвиняемым и потерпевшим. Поэтому развитие процессуальных гарантий прав потерпевшего — дело, прежде всего,

уголовно-процессуального законодательства и теории уголовного судопроизводства.

В административном законодательстве в соответствии со ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим признается гражданин или юридическое лицо, которым вследствие административного правонарушения причинен физический, имущественный или моральный вред.

Размер причиненного вреда, иные последствия являются критериями отграничения административного правонарушения от преступления. КоАП РФ предусматривает такие критерии не во всех случаях. Например, для юридической квалификации хищения чужого имущества по ст. 7.27 КоАП РФ как мелкого хищения надо установить, что стоимость похищенного не превышает 1000 руб. Для признания административным правонарушением нарушения Правил дорожного движения на основании ст. 12.24 КоАП РФ надо установить, что такое нарушение Правил повлекло причинение легкого вреда здоровью потерпевшего и повлекло кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности.

В уголовном праве вред — одна из центральных категорий, равно как и в гражданских правоотношениях, возникающих не на договорной основе, а в связи с причинением вреда. При этом неизбежно определенное упрощение проблемы, в известной мере окупаемое доступностью и наглядностью изложения. Для уголовного права универсальным критерием определения тяжести совершенного преступления, и следовательно, критерием построения шкалы наказаний в Особенной части УК РФ является степень общественной опасности деяния. Этот же критерий используется и при индивидуализации ответственности, наряду, разумеется, с формой вины и данными о личности преступника.

Факт причинения вреда определяется с учетом рекомендаций, выработанных правоприменительной практикой, содержащихся в руководящих постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, данных по материалам обобщения гражданских и уголовных дел и дел об административных правонарушениях соответствующих категорий.

Потерпевший как объект противоправного посягательства устанавливается при выявлении признаков административного правонарушения, и необходимые данные о потерпевшем, а также сведения о характере причиненного ему вреда записываются в протоколе об административном правонарушении.

В производстве по делу об административном правонарушении о признании потерпевшим не принимается специального решения в виде отдельного постановления или определения. При указанных в ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ обстоятельствах статус гражданина или юридического лица в качестве потерпевшего записывается в протоколе об административном правонарушении либо в постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и указанным лицам разъясняются их

права и обязанности, предусмотренные ст. 25.2 КоАП РФ.

КоАП РФ предусматривает широкие процессуальные права потерпевшего, который вправе знакомиться со всеми материалами дела, участвовать в рассмотрении, давать объяснения, представлять доказательства и высказывать по ним свои суждения, заявлять ходатайства об истребовании документов, назначении экспертизы, вызове свидетелей, заявлять отводы должностным лицам и составу коллегиального органа, рассматривающим дело, пользоваться юридической помощью представителя, услугами переводчика, просить об отложении рассмотрения дела, обжаловать вынесенные по делу постановления, определения либо иные решения.

Процессуально-правовой статус потерпевшего в ст. 25.2 КоАП РФ закреплен только по существу, краткой формулой, содержание которой раскрывается в ряде других статей Кодекса: право получать копии протокола и постановлений (ч. 6 ст. 28.2, ч. 2 ст. 29.11, ч. 2 ст. 30.1); об ознакомлении с материалами дела (ч. 4 ст. 26.4); об участии в решении вопросов о назначении экспертизы (ст. 26.4) и продлении срока рассмотрения дела (ч. 2 ст. 29.6); о заявлении отводов (ст. 25.13, ч. 4 ст. 26.4, ч. 2 ст. 29.3); о заявлении ходатайств (ст. 24.4); об обжаловании определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 30.1); об обжаловании постановления по делу и решения по жалобе на постановление (ч. 1 ст. 30.1, ст. 30.9).

При наличии оснований гражданин либо юридическое лицо могут быть признаны потерпевшими на стадии рассмотрения дела по существу. Во всяком случае, позиция потерпевшего (или его представителя) должна быть отражена в постановлении по делу об административном правонарушении. Недостаточно указания о потерпевшем в протоколе об административном правонарушении и даже во вводной части постановления по делу.

Рассмотрение дела об административном правонарушении проходит с участием потерпевшего, о чем он извещается своевременно и достоверно. В отсутствие потерпевшего дело об административном правонарушении может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о том, что потерпевший не заявляет ходатайство об отложении рассмотрения дела либо в случае, если такое ходатайство отклонено коллегиальным органом или должностным лицом, на рассмотрении которых находится дело. Недопустимо также рассматривать дело при отсутствии сведений о неуважительности причин неявки потерпевшего.

В соответствии со ст. 25.2 КоАП РФ статус потерпевшего по делу об административном правонарушении существенно расширен. Особое внимание теперь следует уделять праву потерпевшего быть активным участником процесса непосредственного разбирательства по делу, что предусматривается ч. 3 ст. 25.2 КоАП РФ.

Установленные ст. 25.2 КоАП РФ нормы о статусе потерпевшего по делу об административном правонарушении в полной мере корреспондируют с

нормами ст. 52 Конституции РФ о правовой охране и защите прав потерпевшего от преступления, и в соответствующих случаях конституционные положения следует применять как нормы закона прямого действия на основании ст. 15 Конституции РФ.

Лицо, признанное потерпевшим по протоколу об административном правонарушении, вправе обращаться к соответствующему органу с заявлениями о возмещении имущественного или морального вреда, об отложении рассмотрения дела и т.п. В соответствии со ст. 4.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении судья вправе решить вопрос о возмещении имущественного ущерба, если отсутствует спор о его размере. В других случаях, в том числе при рассмотрении дела иными органами и должностными лицами, вопрос о взыскании имущественного ущерба рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

Выбор способа зависит от различных обстоятельств: от усмотрения должностного лица (судьи), рассматривающего дело об административном правонарушении; от наличия (отсутствия) у сторон спора о праве; от вида уполномоченного органа, разбирающего дело; от стадии производства.

Необходимо иметь в виду, что решение о возмещении ущерба принимается лишь в случае вынесения постановления об административном наказании. В случае же прекращения дела производством вопрос о возмещении ущерба в рамках производства по делу об административном правонарушении не рассматривается, что в какой-то степени нарушает права участников производства.

При опросе потерпевший не предупреждается о юридической ответственности за ложную информацию. Но по решению коллегиального органа или должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля. В таких случаях потерпевший приобретает процессуальный статус свидетеля, предусмотренный ст. 25.6 КоАП РФ, и предупреждается об административной ответственности за заведомо ложные показания. За такое правонарушение ст. 17.9 КоАП РФ предусматривает штраф.

На потерпевшего, как и на каждого гражданина, распространяются установленные ст. 51 Конституции РФ правовые нормы о том, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

В связи с трансформацией статуса потерпевшего в статус свидетеля на практике приходится решать вопрос о применении привода в отношении такого лица в соответствии со ст. 27.15 КоАП РФ. Однозначного суждения по этому поводу не имеется, так же как и по поводу возможного привлечения потерпевшего к административной ответственности в качестве свидетеля на основании ст. 17.9 КоАП РФ. Согласимся с М. Я. Масленниковым, что применение привода в указанных случаях правомерно, но считаем, что

по указанным вопросам необходимо официальное разъяснение Пленума Верховного Суда РФ¹.

Надо иметь в виду, что доказательства по делу об административном правонарушении оцениваются с учетом объективного и всестороннего исследования всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ).

Права потерпевшего распространяются на законного представителя юридического лица, законного представителя и представителя физического лица (ст. 25.4, 25.5 КоАП РФ) в части, касающейся участия в процессе разбирательства по делу об административном правонарушении. В соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ представителем потерпевшего по делу могут быть адвокат (на основании ордера, выданного адвокатским образованием) или иное лицо (любое дееспособное лицо на основании доверенности). Они также участвуют в производстве по делу с момента составления протокола об административном правонарушении.

Участие потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении социально важно и находится под защитой государства. В соответствии со ст. 25.14 КоАП РФ потерпевшему возмещаются расходы, связанные с его участием в производстве по делу об административном правонарушении.

Порядок и размеры указанных выплат регламентированы Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда (утверждено постановлением Правительства от 4 марта 2003 г. № 140).

Лицам, не работающим по найму, выплачивается вознаграждение за отвлечение их от обычных занятий в размере командировочных расходов.

Потерпевшим оплачивается проезд к месту явки и обратно по представлению проездных документов. В исключительных случаях возможна оплата проезда без представления документов по минимальной стоимости проезда².

Оплата проезда регламентирована названным Положением. Проезд к месту явки и обратно к месту постоянного жительства оплачивается на основании проездных документов, но не выше установленных размеров на всех видах транспорта (железнодорожном, водном, воздушном и автомобильном), кроме такси. При отсутствии проездных документов оплачивается минимальная стоимость проезда от места жительства к месту явки.

При предъявлении соответствующих документов возмещаются страховые платежи по государственному обязательному страхованию пассажиров на транспорте, стоимость предварительной продажи проездных доку-

¹ См.: Масленников М. Я. Потерпевший по делу об административном правонарушении // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. М. : НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 85.

² Там же. С. 86.

ментов и затраты за пользование в поезде постельными принадлежностями.

По смыслу ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ, потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении на всякой стадии производства по делу, данное действие должно обязательно проводиться по инициативе должностного лица, в производстве которого находится дело, до направления дела на рассмотрение, с обязательной отметкой об этом в справочном листе дела, под роспись потерпевшего. Здесь же должна делаться подобная отметка об ознакомлении с материалами дела лица, привлекаемого к административной ответственности (ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ).

По общему правилу юридическая помощь по делам об административных правонарушениях оказывается за плату, размеры которой (платы) определяются в зависимости от сложности дела и длительности участия в нем адвоката. Конкретный размер устанавливается в соглашении об оказании юридической помощи либо в отдельном договоре. Деньги вносятся в кассу адвокатского образования. Гражданам Российской Федерации юридическая помощь оказывается бесплатно, если среднедушевой размер доходов в их семье ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ, в соответствии с федеральным законодательством, либо если у одиноко проживающего гражданина России доходы ниже указанной величины¹.

Непредставление потерпевшему копии протокола об административном правонарушении либо отсутствие в нем сведений о потерпевшем (адреса или указания о месте пребывания) исключает его участие в производстве по делу, что приводит не только к нарушению прав потерпевшего, но и к невыполнению задач производства по делам об административных правонарушениях о всестороннем, полном, объективном и своевременном рассмотрении дел в соответствии с требованиями закона и об обеспечении исполнения вынесенного постановления (ст. 24.1 КоАП РФ).

В ч. 3 ст. 25.2 КоАП РФ содержится категорическое предписание, из которого следует, что недостаточно для рассмотрения дела в отсутствие потерпевшего только справки о высылке потерпевшему соответствующего извещения (повестки). Несостоительны также ссылки некоторых работников правоохранительных органов на то, что извещения повсеместно посылаются не заказной, а простой корреспонденцией — закон конкретен: «Если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего»². Это может быть личная расписка адресата либо иного получателя извещения (повестки), представленная соответствующему органу (должностному ли-

¹ См.: Статьи 25, 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

² Масленников М. Я. Потерпевший по делу об административном правонарушении // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. М. : НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 87.

цу) и подтвержденная в установленном порядке непосредственно при рассмотрении дела — в сообщении руководителя жилищного органа либо при опросе в качестве свидетеля лица, передавшего извещение (повестку) потерпевшему.

Потерпевшему гарантируется право участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, что предопределяет обязанность судьи (органа, должностного лица) принять своевременные меры к извещению потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела¹.

В протоколе об административном правонарушении, как отмечает Д. Н. Бахрах, отражаются сведения о потерпевшем, размере имущественного вреда с возможным приложением соответствующих справок; об ознакомлении его с материалами дела и разъяснении ему прав и обязанностей; о времени получения копии протокола и расписки об этом². Такое положение связано с тем, что потерпевший, участвуя при рассмотрении дела, способствует акцентированию внимания на существенных обстоятельствах и доказательствах, которые могут быть предметом анализа и при рассмотрении дела по жалобе потерпевшего.

КоАП РФ не содержит нормы, регламентирующей порядок извещения либо уведомления участников производства по делам об административных правонарушениях, хотя в АПК РФ, ГПК РФ или Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» этому вопросу посвящены отдельные главы. В связи с этим представляется целесообразным закрепить данный порядок вызова в КоАП РФ.

Также представляется обоснованным изменить редакцию ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ — дополнить положением, согласно которому привод может применяться и в отношении потерпевшего.

Обязанность потерпевшего, вызванного на допрос, дать правдивые показания, сообщить все известное ему по делу обстоятельства и ответить на поставленные вопросы входит в противоречие с его же правом не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

Потерпевший (если он не воспользовался правом не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников) обязан отвечать на вопросы, в том числе и на вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий специалисту и эксперту (ст. 25.8, 25.9 КоАП РФ).

Также представляется целесообразным предусмотреть ответственность потерпевшего за дачу заведомо ложных показаний.

По требованию должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, потерпевший обязан пред-

¹ См.: Якупов Р. Х. Уголовный процесс : учебник для вузов / науч. ред. В. Н. Галузо. 4-е изд. М., 2003. С. 777.

² См.: Бахрах Д. Н., Герман Е. С. Вопросы административно-процессуального статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современное право. 2010. № 5. С. 117.

ставить образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. В случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Таким образом, законодательное закрепление обязанностей потерпевшего создаст гарантию решения субъектом административной юрисдикции задач производства по делам об административных правонарушениях. Введение в КоАП РФ обязанностей потерпевшего предопределит основания для его ответственности в случае их нарушения.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УДК 373.97:343.35

© Попов К. И.

— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
член Российской академии юридических наук
kiporov@mail.ru

© Великих В. Г.

— магистрант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
vadyha@list.ru

ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Аннотация. В статье рассматриваются дискуссионные вопросы понятия коррупции и отнесения отдельных преступлений к коррупционным преступлениям.

Ключевые слова: коррупция; правоохранительные органы; коррупционные преступления; противодействие коррупции.

© Popov K.

— candidate of legal sciences, associate professor
of the department «Criminal law, criminal process
and criminalistics» of Law institute
of Russian University of transport (MIIT)

© Velikh V.

— graduate of the Law institute
of Russian University of transport

THE CONCEPT OF CORRUPTION CRIMES COMMITTED BY LAW ENFORCEMENT OFFICERS

Abstract. The article discusses debatable issues of the concept of corruption

and the attribution of individual crimes to corruption crimes.

Keywords: corruption; law enforcement agencies; Corruption crimes; anti-corruption.

Коррупция¹ в современном мире является одной из актуальных проблем. Она распространена во всех сферах жизни общества и государства. Однако одним из наиболее опасных проявлений коррупции является коррупция, существующая в правоохранительных органах.

Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 годы» подчеркивает важность государственной политики, направленной на противодействие коррупционным проявлениям и рискам, в том числе это необходимо относить и к сфере государственно-служебных отношений, к которой относятся правоотношения в правоохранительной системе.

Довольно часто люди сталкиваются с коррупционными преступлениями, совершаемыми сотрудниками различных правоохранительных органов.

Скандалные задержания последних лет по подозрению во взяточничестве, хищении стали событиями федерального масштаба. Приведем примеры наиболее резонансных дел.

В 2014 г. Следственным комитетом РФ было возбуждено дело о так называемых «золотых парашютах», фигурантами которого стали около 12 человек. Среди них экс-начальник полиции ГУ МВД России по СЗФО полковник полиции и экс-глава финансово-экономического отдела ГУ МВД России по СЗФО полковник внутренней службы. В процессе расформирования ГУ МВД России по СЗФО руководители получили баснословные премии, а все документы оформлялись уже после фактического расформирования ведомства².

Следственный комитет РФ в 2015 г. задержал экс-главу ФСИН России³. В ходе оглашения приговора замоскворецким судом г. Москвы 14 июня 2017 г. судья сочла, что бывший тюремщик виновен лишь в мошенничестве, а статья «Превышение должностных полномочий» с него была снята⁴.

В июле 2016 г. Лефортовский суд г. Москвы арестовал троих высокопоставленных офицеров Следственного комитета РФ: главу управления собственной безопасности ведомства, его заместителя и заместителя начальника столичного главка, которые обвинялись в получении взятки в особо крупном размере⁵.

¹ Происходит от лат. *corrumpere* — растлевать, лат. *corruptio* — подкуп, порча, растление, продажность, разложение.

² URL: <http://www.rbc.ru/society/13/05/2015/5553a7ff9a79473b60d37cf4>.

³ URL: <http://www.gazeta.ru/social/2015/03/31/6620597.shtml?updated>.

⁴ URL: <http://www.gazeta.ru/social/2017/06/14/10720859.shtml#page1>.

⁵ URL: <http://www.ria.ru/incidents/20160721/1472522305.html>.

В сентябре 2016 г. произошло резонансное задержание экс-заместителя начальника управления «Т» Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, в квартире которого обнаружили и в целом изъяли около 9 млрд руб.¹

К особенному случаю в истории российской правоохранительной системы необходимо отнести задержание по подозрению в коррупции в ноябре 2016 г. генерала одной из самых засекреченных российских спецслужб — Федеральной службы охраны (ФСО России), которая занимается обеспечением безопасности первых лиц государства, а также обеспечивает их защищенной связью².

Но давайте обратимся к официальным данным. Так, например, на официальном сайте МВД России последними статистическими данными, представляющими хоть какую-то ценность о коррупционных преступлениях, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов, являются данные за 6 месяцев 2014 г. «О мерах по обеспечению собственной безопасности и противодействию коррупции в системе органов внутренних дел Российской Федерации»³.

Так, в первом полугодии 2014 г. было поставлено на учет в ФКУ «ГИАЦ МВД России» 1656 (+4%) сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления (из них общеуголовные — 747 (+1,6%), должностные и против правосудия — 1010 (+5,4%)) совершивших 2670 (+11%), преступлений (из них общеуголовных — 886 (-8,1%), должностных и против правосудия — 1784 (+23,8%)). В отношении 270 (+23,9%) руководителей были возбуждены уголовные дела, в том числе 169 (+32%) — за совершение должностных преступлений.

Оценивая результативность борьбы с взяточничеством, отмечалось, что в первом полугодии 2014 г. более чем на 35% возросло количество сотрудников органов внутренних дел, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество (314). При этом рост числа взяточников был зафиксирован в 38 (46,3%) органах МВД России на региональном уровне, а также в трех подразделениях транспортной полиции.

Судами различных инстанций было осуждено 912 (+33,5%) сотрудников органов внутренних дел, из них 550 (+36,8%) — за совершение должностных преступлений, в том числе 228 (+34,9%) — за превышение должностных полномочий, 159 (+11,2%) — за взяточничество, 121 (+146,9%) — за злоупотребление должностными полномочиями и 77 (+22,2%) за служебный подлог.

Непосредственно подразделениями собственной безопасности в первом полугодии 2014 г. было выявлено 1110 сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления, из них 720 — должностных и против правосудия, в том числе 242 взяточничество.

¹ URL: http://www.ria.ru/trend/case_Zakharchenko_10092016.

² URL: <http://www.rbc.ru/politics/25/11/2016/58381a079a79475f01b06bb3>.

³ URL: <http://www.xn--b1aew.xn--p1ai/anticorr/statistics>.

Доля участия подразделений собственной безопасности в выявлении сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления, составила 67%, из них по должностным и против правосудия — 71,3%.

Приведенные выше статистические данные указывают на актуальность проблемы и необходимость ее исследования со стороны специального субъекта преступления (сотрудника правоохранительных органов). Вместе с тем в настоящее время отсутствует систематический анализ коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов.

Отметим, что общепринятое понятие «правоохранительные органы» как в нормативных правовых актах, так и в научной литературе, отсутствует, что приводит к проблеме понимания данного термина и отнесения тех или иных органов к правоохранительным.

Серьезным пробелом действующего российского законодательства является отсутствие формального закрепления четкой системы правоохранительных органов. Статус правоохранительного для каждого из таких органов устанавливается в конкретном акте законодательства, определяющем его функции и правомочия. В связи с этим перечень правоохранительных органов колеблется у разных авторов в диапазоне от 5 (К. Ф. Гуценко)¹ до 16 (А. П. Рыжаков), причем последний пункт назван «некоторые иные правоохранительные органы»², т.е. перечень остается открытым. Так, В. В. Черников помимо 10 правоохранительных органов рассматривает также судебные органы и 11 «основных видов» специальных служб³.

По мнению К. И. Попова, правоохранительные органы составляют определенным образом обособленную, автономную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу органов государства, имеющих свои четко определенные задачи. Эти задачи состоят либо в восстановлении нарушенного права, например, в области гражданских правоотношений, либо в наказании правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно, либо в восстановлении нарушенного права и наказания одновременно, когда возможность восстановить нарушенное право имеется, но правонарушитель заслуживает еще и наказания⁴.

Главной целью деятельности правоохранительных органов является постоянная охрана права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение санкций. На вышеуказанные действия правоохранительные органы уполномочены законами⁵.

¹ Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы. М. : КноРус, 2015. С. 13.

² Рыжаков А. П. Правоохранительные органы. М. : Норма, Инфра-М, 2014. С. 18.

³ Черников В. В. Судоустройство и правоохранительные органы. М. : Проспект, 2013. С. 24.

⁴ Попов К. И. Судебные и правоохранительные органы : учебник : в 2 т. Т. 1. Судоустройство. М. : Юридический институт МИИТа, 2016. С. 25.

⁵ Чувилев А. А. Правоохранительные органы : учеб. пособие. М. : Юриспруденция, 2014. С. 120.

Существуют и другие подходы к понятию «правоохранительные органы». Так, А. В. Быков, Т. В. Кикоть-Глуходедова под правоохранительными органами понимают «совокупность органов, выполняющих многообразные функции, тесно связанные друг с другом в силу своей “юридической природы”. Это федеральные органы исполнительной власти, каждая часть которых осуществляет определенный и специфический объем правоохранительных задач и функций. Это означает, что характер и природа правоохранительных органов не могут быть ограничены понятием “разновидность органов исполнительной власти”. Эти органы весьма специфичны и не укладываются в обычные рамки definicijii “органы исполнительной власти”»¹.

По мнению В. А. Лазаревой, правоохранительные органы — это «государственные органы, осуществляющие правоохранительную функцию в целях защиты прав и свобод участников соответствующих правоотношений от правонарушений»².

Таким образом, необходимо отметить, что все понятия имеют схожие признаки.

Основываясь на анализе вышеприведенных понятий и нормативных правовых актов, под правоохранительными органами следует понимать государственные органы, осуществляющие свою деятельность на основании законодательства и иных нормативных актов, в рамках установленных компетенций, с целью защиты прав и свобод, а также законных интересов граждан, с возможностью применения меры принуждения (в случае нарушения прав, свобод и законных интересов).

Заметим, что дискуссионным вопросом на сегодняшний день остается понятие коррупции и отнесение отдельных преступлений к коррупционным преступлениям.

Как справедливо отмечает А. В. Кудашкин, «разнообразие используемых формулировок понятия “коррупция” не всегда позволяет выявить все существенные признаки этого явления. Общепринятым является понимание коррупции как использования должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащих установленным правилам»³.

На законодательном уровне понятие коррупции сформулировано в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом

¹ Быков А. В., Кикоть-Глуходедова Т. В. Полицейская система современного демократического государства: монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 126.

² Лазарева В. А. Теоретические и правовые основы судебной защиты прав и свобод личности // Юриспруденция. 2000. № 1. С. 26.

³ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практ. пособие. М. : Норма; Инфра-М, 2012. С. 13.

своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени и в интересах юридического лица.

Вместе с тем данное понятие не охватывает весь перечень коррупционных преступлений. Уточнение по данному вопросу было дано 1 января 2010 г. совместным указанием Генеральной прокуратуры РФ и МВД России. В рассматриваемом указании выработаны следующие критерии отнесения преступлений к числу коррупционных:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния;
- связь деяния со служебным положением субъекта;
- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива;
- совершение преступления только с прямым умыслом.

Основываясь на вышеизложенном и проведенном анализе научной литературы, предлагаем следующее понятие коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов, — это преступления, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов с помощью незаконного использования своих должностных полномочий вопреки основополагающим целям своей деятельности, которые руководствуются корыстным мотивом и действуют с прямым умыслом.

Таким образом, необходимо отметить, что существует острые проблема противодействия коррупционным преступлениям, совершаемым сотрудниками правоохранительных органов. Прежде всего, это связано с тем, что правоохранительные органы призваны обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и вся их деятельность должна основываться на принципах законности, справедливости и уважения прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, когда сотрудники правоохранительных органов совершают коррупционные преступления, указанные принципы нарушаются, разрушается авторитет правоохранительных органов, у граждан снижается доверие к правоохранительным органам и формируется правовой нигилизм¹.

Литература

1. Быков, А. В. Полицейская система современного демократического государства : монография / А. В. Быков, Т. В. Кикоть-Глуходедова. — М. : ЮНИТИДАНА, 2015.
2. Гуценко, К. Ф. Правоохранительные органы. — М. : КноРус, 2015.
3. Защепко, А. Е. Проблемы коррупции в правоохранительных органах // Ак-

¹ Защепко А. Е. Проблемы коррупции в правоохранительных органах // Актуальные проблемы российского права и законодательства : сборник материалов X Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых / сост. Е. В. Василенко. Красноярск : Сибирский институт бизнеса, управления и психологии, 2017. С. 213.

туальные проблемы российского права и законодательства : сборник материалов X Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых / сост. Е. В. Василенко. — Красноярск : Сибирский институт бизнеса, управления и психологии, 2017.

4. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практ. пособие. — М. : Норма; Инфра-М, 2012.
5. Лазарева, В. А. Теоретические и правовые основы судебной защиты прав и свобод личности // Юриспруденция. — 2000. — № 1.
6. Попов, К. И. Судебные и правоохранительные органы : учебник : в 2 т. — Т. 1. Судоустройство. — М. : Юридический институт МИИТ, 2016.
7. Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы. — М. : Норма, Инфра-М, 2014.
8. Черников, В. В. Судоустройство и правоохранительные органы. — М. : Прoспект, 2013.
9. Чувилев, А. А. Правоохранительные органы : учеб. пособие. — М. : Юриспруденция, 2014.

УДК 343.352

© Попов А. А.¹

— магистрант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
popovalexuss199@gmail.com

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СООТНОШЕНИЯ ПРОВОКАЦИИ ВЗЯТКИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СВОБОДЫ ДЕЙСТВИЙ

Аннотация. В настоящей статье автором рассматриваются вопросы соотношения провокации взятки и предоставления свободы действия, методы провокации в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности. Затрагиваются некоторые аспекты нормативной правовой базы осуществления оперативно-разыскной деятельности и судебной практики по данной категории дел. Приводятся критерии, которые учитываются при решении вопроса о наличии или отсутствии провокации преступления со стороны органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Ключевые слова: преступление; коррупция; преступления коррупционной направленности; оперативно-разыскная деятельность; оперативный эксперимент; провокация взятки; предоставление свободы действия.

© Popov A.

— graduate of the Law Institute
of Russian University of transport (MIIT)

ON SOME ASPECTS OF THE RELATION OF PROVOCATION OF A BRIBE AND PROVIDE FREEDOM OF ACTION

Abstract. In this article the author discusses the correlation of provocation of bribes and the granting of freedom of action, methods of provocation in the field of combating corruption-related crimes. Touches upon some aspects of the regulatory framework for the implementation of operative-investigative activities and judicial practice on this category of cases. The criteria that are considered when deciding on the presence or absence of provocation of a crime on the part of authorities carrying out operational investigative activities.

¹ Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российской университета транспорта (МИИТ) А. В. Борисов.

Keywords: crime; corruption; crimes of corruption; operational-investigative activity; operational experiment; provocation of a bribe; the granting of freedom of action.

Активизация усилий государства по противодействию коррупции, повышенное внимание общества к этому явлению и, как следствие, больший спрос с правоохранительных органов за результаты борьбы со взяточничеством, вновь поднимают проблемы использования провокационных методов выявления этих преступлений.

Методы провокации продолжают использоваться сотрудниками органов, уполномоченных в сфере оперативно-разыскной деятельности (далее — ОРД), при проведении мероприятий по изобличению взяточников. Периодически в научной литературе публикуются статьи, предлагающие расширять пределы оперативного эксперимента за счет увеличения возможностей провокации¹.

Адвокаты все чаще используют в тактике защиты по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности методы заявления о провокации и в том числе используют их для выявления слабостей, допущенных при проведении законных оперативно-разыскных мероприятий (далее — ОРМ)².

В следственной и судебной практике продолжают формироваться и изменяться образы действий как допустимые для правоохранительных органов, так и недопустимые в их деятельности.

Профессор В. Б. Волженкин, критикуя инициативы ряда представителей правоохранительных органов, предлагавших реабилитировать провокацию коррупционных преступлений и, в частности, взяточничества, в то же время положительно отзывался о предоставлении возможности совершить преступное деяние при отсутствии элементов подстрекательства к нему. И даже приводил пример такого предоставления возможности — когда намеренно перед должностным лицом совершается правонарушение, которое тот обязан пресечь, и в связи с этим проверяемый чиновник решает потребовать взятку с «правонарушителя»³. В такой ситуации, по мнению В. Б. Волженкина, действия проверяемого должностного лица не могут считаться спровоцированными.

Заинтересованность в подобных методах выявления преступлений со стороны многих сотрудников органов, осуществляющих ОРД, высока. Дей-

¹ См., например: Александрова И. А., Шевелев А. В. К вопросу о пересмотре границы между провокацией взятки и оперативным экспериментом // Вестник МВД. 2007. № 1. С. 45—52.

² Борисов А. В. К вопросу о системе мер предупреждения должностных преступлений в сфере здравоохранения. Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2016. № 2 (12). С. 18.

³ Волженкин В. Б. Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 51.

ствительно широкие перспективы открываются в этом случае в любой более или менее коррупциогенной сфере — в разрешительной деятельности государственных и муниципальных органов, в сфере государственного заказа, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг и т.д. Проверка чиновников для выявления лиц, внутренне готовых предложить свои услуги за вознаграждение, возможна в этом случае как с использованием частных лиц, так и с использованием фирм-«ловушек».

Однако судебная практика в последнее десятилетие диктует другие требования к правоприменительной деятельности.

Основные правила, которым должна быть подчинена деятельность органов, осуществляющих ОРД, содержатся в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД).

На основании ст. 2 Закона об ОРД к задачам ОРД относятся также выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступных деяний, а также выявление и установление индивидов, которые их подготавливают, совершают или уже совершили.

Пункт 2 ч. 1 ст. 7 того же Закона предусматривает в качестве основания проведения ОРМ ставшую известными органам, которые осуществляют ОРД, информацию о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Абзац 12 ст. 5 Закона об ОРД запрещает должностным лицам, которые наделены полномочиями по осуществлению ОРД, осуществлять провокации, т.е. подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к осуществлению преступных действий.

Конституционность отдельных положений Закона об ОРД неоднократно оспаривалась в Конституционном Суде РФ. В жалобах указывалось, что отсутствие в Законе об ОРД досконального описания деяний, которые составляют оперативный эксперимент как таковой, а также норм, устанавливающих порядок и основания его реализации, воспрепятствует ограничению оперативного эксперимента как разновидности ОРД и провокации преступного деяния, что на практике приводит к злоупотреблениям со стороны органов уголовной юстиции и к применению нелегитимных доказательств в уголовном судопроизводстве.

В связи с этим Конституционный Суд РФ в своих Определениях от 6 марта 2001 г. № 58-О, от 21 октября 2008 г. № 640-О-О, от 28 мая 2009 г. № 641-О-О, от 27 января 2011 г. № 56-О-О, отказывая в приеме жалоб, неоднократно выразил правовую позицию, заключающуюся в том, что проведение ОРМ не допускается, если не направлено на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступных деяний, а также на выявление и установление индивидов, которые их подготавливают, совершают или уже совершили.

Из вышеуказанных положений Закона и разъяснений Конституционного Суда РФ в рассматриваемом аспекте однозначно следует вывод о том, что органы, которые наделены полномочиями по проведению ОРМ, имеют право проводить их только в случае, если в распоряжении имеются сведения о том, что определенное лицо готовится к совершению, совершает в настоящем времени или уже совершило в прошлом коррупционное преступление. Либо правоохранительные органы должны располагать данными о неочевидном преступлении такого же характера, но в любом случае — уже совершенном или готовящемся.

Такая, казалось бы, очевидная ясность закона в повседневной деятельности органов, уполномоченных в сфере ОРД, раз за разом продолжает вызывать затруднения, неопределенность толкования и, как следствие, — ошибки при применении в ходе конкретных ОРМ.

И одним из первых вопросов является возможность использования так называемой оперативной информации для проведения оперативного эксперимента в целях выявления взяточничества. На практике «оперативная информация» заключается чаще всего в непроверенных данных, носящих ориентировочный характер.

Так будет ли проведение оперативного эксперимента на основании лишь таких данных являться законным и обоснованным при положительном исходе этого ОРМ? Этот вопрос в том или ином ключе неоднократно обсуждался в научной литературе, являлся предметом судебного рассмотрения, в том числе и в высших судах РФ, а также в Европейском Суде по правам человека.

Роль последнего представляет значительный интерес тем, что несмотря на отсутствие возможности осуществлять судебный контроль над решениями российских судов, принимать решения, имеющие юридические последствия в российской правовой системе, может быть наиболее действенным способом — путем применения финансовых санкций Европейский Суд по правам человека формирует требования к практике проведения оперативного эксперимента и к оценке его результатов в следственной, прокурорской и судебной деятельности.

Так, в своих постановлениях Европейский Суд по правам человека сформулировал понятие провокационности действий правоохранительных органов — «подстрекательство со стороны полиции имеет место там, где задействованы должностные лица — сотрудники служб безопасности или лица, действующие по их распоряжению, — не ограничивающиеся фактически необходимой пассивной следственной деятельностью, а оказывающие такое влияние на рассматриваемое лицо, как подстрекательство к совершению преступления, которое в ином случае не было бы совершено, с целью возможности установить факт совершения преступления, то есть обеспечить доказательства и начать уголовное преследование».

ние...»¹.

Позиция Европейского Суда по правам человека была воспринята Пленумом Верховного Суда РФ, который своим постановлением от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» дал определение подстрекательским действиям сотрудников правоохранительных органов, провоцирующим должностных лиц на принятие взятки. При этом необходимо отметить, что указанные действия связываются с понятием «склонения».

В свою очередь Европейским Судом по правам человека неоднократно указывались критерии, которые учитываются при решении вопроса о наличии или отсутствии провокации преступления со стороны органов, которые наделены полномочиями по осуществлению ОРД. Применительно к коррупционным преступлениям их можно свести к следующим:

- полученные сведения о преступной деятельности должностного лица должны предварительно проверяться путем использования пассивных методов сабирания информации;
- при проведении предварительной проверки необходимо получить сведения о предыдущей преступной деятельности должностного лица либо подтвердить наличие у проверяемого лица уже сформированных преступных намерений;
- формирование преступных намерений должностного лица должно состояться независимо от деятельности правоохранительных органов и до их вмешательства.

Таким образом, видно, что понятие провокации преступления Европейским Судом по правам человека толкуется шире, нежели Пленумом Верховного Суда РФ.

Возвращаясь к вопросу о том, будет ли являться проведение оперативного эксперимента на основании одних лишь агентурных сведений о коррумпированности должностного лица законным и обоснованным при положительном исходе этого ОРМ, следует вначале отметить наличие определенной логики в положительном ответе на этот вопрос.

Закон позволяет проводить ОРМ в целях выявления и установления индивидов, совершивших и совершающих преступления, когда о них становится известно².

В случае выявления информации о коррумпированности должностного лица у органа, который наделен полномочиями по осуществлению ОРД, на законных основаниях появляется возможность проводить весь комплекс

¹ См., например: постановления Европейского Суда по правам человека от 4 ноября 2010 г. по делу «Банникова против Российской Федерации (жалоба № 18757/06), от 24 апреля 2014 г. по делу «Лагутин и другие против Российской Федерации (жалобы № 6228/09, 19123/09, 19678/07, 52340/08 и 7451/09).

² Борисов А. В. К вопросу о факторах, детерминирующих совершение налоговых преступлений в строительной сфере // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2015. № 1 (3). С. 66.

ОРМ, который закреплен ст. 6 Закона об ОРД, в том числе и оперативный эксперимент.

В том случае, если проверяя имеющуюся оперативную информацию, сотрудник правоохранительного органа (или лицо, оказывающее содействие в рамках сотрудничества) обратится к проверяемому с просьбой о решении вопроса, входящего в компетенцию должностного лица, а тот, в свою очередь выдвинет предложение или требование дать взятку, то формально требования Закона об ОРД, запрещающие провокацию, нарушены не будут. В этом случае лицо, проводящее ОРМ, ни в прямой, ни в косвенной форме не подталкивает проверяемого к коррупционному преступлению. Выбор варианта поведения — правомерного или преступного — остается на усмотрение должностного лица.

Не будут нарушены и запреты, установленные ст. 304 УК РФ «Провокация взятки или коммерческого подкупа», поскольку, во-первых, будет иметь место не просто согласие должностного лица принять взятку, а его собственная инициатива в этом, и, во-вторых, фиксироваться в дальнейшем будут не искусственные доказательства этого преступления, а реальные доказательства противоправного поведения¹.

Исходя из этого, требования закона в такой ситуации нарушены не будут, и в случае соблюдения процедурных требований полученные результаты ОРД могут, и даже неизбежно должны, быть приняты следователем как содержащие повод и основание для возбуждения уголовного дела, а также как допустимые доказательства по уголовному делу, поскольку формальных нарушений закона в данном случае не имеется.

В России общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы, и Россия признает *ipso facto* обязательной юрисдикцию Европейского Суда по правам человека, прецедентная практика которого дает однозначно отрицательный ответ на поставленный в настоящей статье вопрос. Даже при отсутствии формальных нарушений российского законодательства описанные действия правоохранительных органов будут нарушать принцип справедливости судебного разбирательства, закрепленный в п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в толковании, данном ему Европейским Судом по правам человека. Степень задействованности правоохранительных органов в преступлении, выявленном таким образом, является крайне высокой. Иными словами, если бы не действия сотрудников, осуществляющих ОРД, выявленного события не произошло бы — преступления бы не было.

Исходя из этого следует признать, что подобный способ защиты государства от коррупции является недопустимым.

¹ См.: Аминов Д. И. и др. Особенности расследования и квалификации мошенничества при кредитовании юридических лиц // Российский следователь. 2016. № 22. С. 5.

Литература

1. Александрова, И. А. К вопросу о пересмотре границы между провокацией взятки и оперативным экспериментом / И. А. Александрова, А. В. Шевелев // Вестник МВД России. — 2007. — № 1. — С. 45—52.
2. Аминов, Д. И. Особенности расследования и квалификации мошенничества при кредитовании юридических лиц / Д. И. Аминов [и др.] // Российский следователь. — 2016. — № 22. — С. 3—7.
3. Борисов, А. В. К вопросу о системе мер предупреждения должностных преступлений в сфере здравоохранения // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. — 2016. — № 2 (12). — С. 17—20.
4. Борисов, А. В. К вопросу о факторах, детерминирующих совершение налоговых преступлений в строительной сфере // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. — 2015. — № 1 (3). — С. 66—70.
5. Волженкин, В. Б. Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция. — 2001. — № 5. — С. 51.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.4

© Галицкая А. А.

— аспирантка кафедры «Гражданское право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

СТРОИТЕЛЬНЫЙ ПОДРЯД И ДОГОВОР ПОДРЯДА НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТНЫХ И ИЗЫСКАТЕЛЬСКИХ РАБОТ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Автор проводит сравнительную характеристику строительного подряда и договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, обращая внимание на новеллы законодательства, значение строительных норм и правил, вопросы страхования различного рода рисков, особенности правоприменительной практики, стандарты саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: строительный подряд; договор подряда на выполнение проектных и изыскательских работ; стандарты; страхование рисков; проектная документация.

© Galitskaya A.

— postgraduate student of the department «Civil law and civil process» of the Law Institute of Russian University of transport

CONSTRUCTION ORDER AND CONTRACT OF CONTRACT FOR IMPLEMENTATION OF DESIGN AND EXPLORATORY WORKS: COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract. The author compares the construction contract and the contract for design and survey work, draws attention to the legislation's novelties, the importance of building norms and rules, the issues of insurance of various kinds of risks, peculiarities of law enforcement practices, standards of self-regulating organizations.

Keywords: construction contract; contract for the execution of design and survey works; standards, risk insurance; project documentation.

Строительство и связанные с ним проектные и изыскательские работы

— одна из «вечных» и основополагающих отраслей хозяйства в любом государстве. Несмотря на это правовая база данной сферы еще не сформирована окончательно.

Продолжают оставаться актуальными вопросы правового регулирования строительного подряда и договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ. Связано это, прежде всего, со значительным расширением перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Важно, что с 1 июля 2017 г. введены национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования и национальный реестр специалистов в области строительства, в которых будут содержаться сведения о высококвалифицированных специалистах. Такие новеллы только подтверждают актуальность исследуемой темы.

С 1 июля 2017 г. лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, может являться индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, при этом указанным лицам не нужно иметь свидетельство о допуске, а необходимо являться членом саморегулируемой организации (СРО) (ст. 48, 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ)). А в определенных случаях, при условии соответствия проектировщика требованиям, указанным в ч. 4.1 ст. 48 ГрК РФ, членство в СРО не требуется.

Близкие по своей правовой природе договоры подряда на выполнение подрядных и изыскательских работ и строительного подряда позволяют провести сравнительный анализ с целью определения специфики каждого из них.

Договор строительного подряда, так же как и договор подряда на выполнение подрядных и изыскательских работ, — это разновидность *договора подряда*. Отношениям такого вида отдельно посвящен § 3 гл. 37 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Прежде чем уяснить природу договора строительного подряда, необходимо разобраться со значением понятия «строительство». Под строительством в целях ГК РФ следует понимать ряд мероприятий по созданию объекта недвижимости. Для строительства характерны относительно большой промежуток времени от начала работ до сдачи их результата, повышенная опасность выполнения работ как для окружающих, так и для самих рабочих¹.

В соответствии со ст. 740 ГК РФ по договору строительного подряда подрядчик обязуется в установленный договором срок построить по заданию заказчика определенный объект либо выполнить иные строительные

¹ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Кн. 3. М. : Статут, 2011. С. 334.

работы, а заказчик обязуется создать подрядчику необходимые условия для выполнения работ, принять их результат и уплатить обусловленную цену.

Признаки договора строительного подряда во многом обусловлены признаками договора подряда, разновидностью которого является первый. Так, договор строительного подряда является *двусторонним, консенсуальным и возмездным*. Однако существуют и особенности, которые позволили выделить договор данного вида в отдельную подгруппу. В связи с этим необходимо отразить своеобразие предмета договора. Предметом со стороны подрядчика будет являться строительство, реконструкция, выполнение монтажных работ связанных со строительством. Со стороны заказчика предметом выступает обеспечение необходимых условий для выполнения работ, приемка их результатов и оплата. При этом наиболее полным выражением такого договора в литературе считается строительство «под ключ», включающее в себя весь цикл работ по созданию объекта недвижимости: «проектирование — строительные, монтажные и специальные строительные работы, предусмотренные строительными нормами и правилами, — сдача объекта в эксплуатацию»¹.

В определенных случаях возможно расширение содержания договора строительного подряда, когда, например, подрядчик обязуется обеспечить эксплуатацию объекта уже по окончании его строительства. Также возможно и расширение правовой базы договора строительного подряда, например, в тех случаях, когда строительство ведется для личных нужд заказчика. В таких ситуациях, кроме соответствующей специализированной главы ГК РФ, к отношениям такого рода будут применяться и нормы главы о бытовом подряде, и статьи Закона РФ «О защите прав потребителей».

В связи с этим справедливым представляется замечание в литературе, что договор строительного подряда «помимо чисто подрядных, опосредствует также элементы целого ряда иных видов отношений: поставки, имущественного найма, услуг, хранения, экспедиции, перевозки, кредитно-расчетных и некоторых других»².

Отношения, связанные с договором строительного подряда регулируются рядом нормативных правовых актов. В первую очередь это, конечно, ГК РФ с его специально посвященным этой теме § 3 гл. 37. Кроме этого, к статьям вышеуказанного параграфа субсидиарно применяются общие положения о договоре строительного подряда. Отношения данного вида регулируются и иными нормативными правовыми актами. В числе прочих к ним относят ГрК РФ, законы об инвестиционной деятельности, об иностранных инвестициях, о техническом регулировании, об архитектурной

¹ Гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2010. С. 213.

² Верб С. А. Гражданские правоотношения и их структурные особенности. М. : Статут, 2003. С. 42.

деятельности. В юридической литературе подчеркивается, что «характерной особенностью законодательства о капитальном строительстве является то, что оно состоит из двух видов нормативных актов — правовых и технических»¹. В данном случае под вторым видом нормативных актов подразумеваются строительные нормы и правила — СниПы. Отметим, что по данному признаку анализируемые нами договоры подряда на выполнение подрядных и изыскательских работ и строительного подряда очень близки.

Главными сторонами и в договоре подряда на выполнение подрядных и изыскательских работ, и в договоре строительного подряда являются подрядчик и заказчик. При этом роль заказчика может исполнять любой участник гражданского оборота. Заключение анализируемых договоров составляет один из элементов инвестиционной деятельности, участниками которой являются инвесторы. Инвесторы могут выступать в договорах в качестве заказчиков от своего имени либо через специальные организации, действующие в интересах инвесторов, но формально от своего имени. На стороне заказчика может выступать лицо, имеющее специальную квалификацию для осуществления контроля и надзора за выполнением работ, именуемое *инженером* (ст. 749 ГК РФ).

По общему правилу риск гибели объекта договора лежит на подрядчике. Исключения составляют случаи, когда гибель произошла по вине заказчика, и подрядчик это доказывает. Другая ситуация перехода риска к заказчику наступает, когда последний просрочивает приемку результатов работ (ст. 720 ГК РФ). Предписания о распределении рисков, приведенные выше, носят императивный характер.

Вместе с тем в отношении предоставляемых для строительства материалов, оборудования действует другой принцип, согласно которому риск случайной гибели несет собственник имущества (ст. 211 ГК РФ), а в данном случае — предоставившая их сторона (ст. 705 ГК РФ). Однако законодатель дал право сторонам предусмотреть в договоре иное.

С распределением риска между сторонами некоторым образом связан и вопрос о моменте возникновения права собственности у заказчика на выстроенные подрядчиком здания и сооружения. Поскольку права на те и другие объекты подлежат государственной регистрации, заказчик должен считаться собственником только с момента ее совершения.

В новых экономических условиях и для подряда на выполнение подрядных и изыскательских работ, и для строительного подряда приобретает особое значение вопрос о страховании различного рода рисков, которые лежат на соответствующей стороне. Статья 742 ГК РФ допускает принятие на себя стороной по договору соответствующей обязанности — застраховать лежащий на ней риск, заключив для этой цели договор со стра-

¹ Гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2010. С. 213.

ховщиком.

Как подрядчик, так и заказчик, имеют в силу закона определенные права и обязанности по отношению друг к другу. При этом одни права и обязанности носят строго императивный характер, иные могут быть распределены на усмотрение сторон. В литературе их объединяют в группы в соответствии с определенными этапами работ, среди которых:

- подготовка документации и обеспечение работ;
- контроль и надзор за выполнением работ;
- сотрудничество сторон;
- сдача-приемка результатов работ;
- оплата выполненных работ.

Как совершенно точно отмечает О. Г. Ершов, «при сравнении договора на выполнение изыскательских работ в строительстве с иными гражданско-правовыми договорами подрядной группы в целях разграничения при квалификации отношений должен быть вместо совокупности предложенных критериев (предмет договора, субъектный состав и особенности исполнения обязательства) взят за основу один — объект договора как результат исполнения стороной обязательства. Данный критерий позволяет правильно подойти к оценке основных признаков договоров подрядной группы, включая и договор на выполнение изыскательских работ в строительстве»¹.

В процессе исполнения договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ один из «больных» вопросов, часто являющийся предметом детального изучения судами, — определение срока исполнения обязательств в рамках данного договора. При этом необходимо заметить, что суды часто удовлетворяют иски о взыскании неустойки по договору подряда, поскольку устанавливают факт нарушения сроков исполнения подрядчиком обязательств по выполнению проектно-изыскательских работ (ПИР). Так, например, согласно постановлению Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 февраля 2017 г. № 09АП-66807/2016 по делу № А40-198025/16 АО «Электроцентромонтаж» (заказчик) предъявило иск к ООО «Строительная компания “Импекс”» (подрядчик) о взыскании по договору от 9 декабря 2015 г. № 1-Р-2015-583993-ИМП неустойки за нарушение сроков выполнения работ в размере 132 081,18 руб. Решением Арбитражного суда г. Москвы от 6 декабря 2016 г. иск был удовлетворен в части, в размере 7677,72 руб. На состоявшееся решение ответчиком подана апелляционная жалоба. При этом судом установлено, что АО «Электроцентромонтаж» (заказчик) и ООО «Строительная компания “Импекс”» (подрядчик) заключен договор от 9 декабря 2015 г. № 1-Р-2015-583993-ИМП, согласно которому (п. 1.1) заказчик поручил, а подрядчик принял на себя обязательства по выполнению комплекса работ по ПИР,

¹ Ершов О. Г. Соотношение договора на изыскательские работы в строительстве со смежными договорами // Право и экономика. 2013. № 7. С. 37—41.

СМР, ПНР, материалы, оборудование по титулу: «Строительство КЛ-0,4 кВ от ТП 11898 до границ участка заявителя, не далее фасада здания, в том числе ПИР: г. Москва, Электролитный проезд, д. 3Б, стр. 3», с выполнением следующих видов работ: изыскательские работы, разработка и согласование со всеми заинтересованными организациями проектно-сметной документации; комплекс строительно-монтажных и пусконаладочных работ в соответствии с утвержденной заказчиком проектно-сметной документацией.

В соответствии с п. 3.1 договора срок окончания выполнения всех работ установлен — 31 января 2016 г. Истец ссылается на то, что по состоянию на 1 февраля 2016 г. работы ответчиком не выполнены и не сданы, акты выполненных работ на согласование не представлены.

Уведомлением от 29 июля 2016 г. № А-14-01/811 договор был расторгнут истцом в одностороннем порядке с 12 августа 2016 г. За нарушение сроков сдачи разработанной документации (в том числе промежуточных по каждому этапу), установленных графиком производства этапов работ, истец начислил ответчику неустойку на основании п. 8.2 договора в размере 0,1% от цены договора за каждый день просрочки до даты фактического исполнения обязательств, что составило, по расчету истца, 132 081,18 руб.

Ответчик, возражая по существу иска, указал, что в процессе производства работ произошло снижение стоимости ПИР с суммы 93 728,40 руб. (предусмотренной абз. 2 п. 2.1 договора) до суммы 56 453,83 руб.

В соответствии с п. 2.2 договора цена договора корректируется по инициативе заказчика в соответствии с прогнозным (инфляционным) изменением стоимости строительства на период от начала до окончания срока строительства объекта. Указанное подтверждается справкой о стоимости выполненных работ и затрат по форме КС-3 № 1 от 15 мая 2016 г. на общую сумму 56 453,83 руб. и актом № 1 сдачи-приемки проектных работ от 15 мая 2016 г., в соответствии с которыми истец принял ПИР в полном объеме в соответствии с требованиями договора.

Согласно приложению № 3 к договору стороны определили следующие сроки производства и сдачи работ:

- проектные и изыскательские работы: начало 9 декабря 2015 г.; окончание 31 декабря 2015 г.;
- строительно-монтажные и пусконаладочные работы: начало 1 января 2016 г.; окончание 31 января 2016 г.

По мнению ответчика, ввиду нарушения сроков сдачи ПИР сумма неустойки должна считаться от суммы отдельного неисполненного обязательства, а не от суммы договора в целом, исходя из следующего расчета: $56\ 453,83 \text{ (конечная стоимость ПИР)} \times 0,1\% \times 136 \text{ дней (период нарушения обязательства: с 01.01.2016 г. по 15.05.2016 г.)} = 7\ 677,72 \text{ руб.}$ Также ответчик ссылается на то, что параллельно с согласованием ПИР он приступил к производству СМР, направив заявку в органы ОАТИ для открытия ордера

на производство земляных работ.

Однако органы ОАТИ письмом от 11 января 2016 г. № 17-88018 отказали ответчику в выдаче ордера на производство земляных работ, указав, что в связи с реализацией программы «Моя улица» проведение земляных работ, а также работ, связанных с прокладкой инженерных коммуникаций с разрытием на улицах, включенных в программу, в течение трех лет после проведения комплексного благоустройства ул. Электролитный пр-д возможно только поциальному поручению Мэра Москвы. О данных фактах ответчик уведомил заказчика письмом от 14 января 2016 г. № 01.9-764, в котором сообщил о невозможности производства работ, а также о приостановлении СМР до получения дальнейших указаний от заказчика.

Таким образом, с учетом положений ст. 718 и 719 ГК РФ нарушения в сроках сдачи СМР допущены не по вине ответчика, поскольку ответчиком предприняты все действия, направленные на исполнение обязательств по договору, однако работы были приостановлены не по его вине, а по объективным причинам.

При изложенных обстоятельствах суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу об удовлетворении иска в части, — за нарушение сроков исполнения обязательств по выполнению ПИР, в соответствии со ст. 309, 310, 330, 708 ГК РФ с ответчика в пользу истца подлежит взысканию неустойка в размере 7677,72 руб., и об отсутствии оснований для взыскания неустойки в части нарушения сроков в выполнении ответчиком обязательств по строительно-монтажным и пусконаладочным работам.

В итоге суд апелляционной инстанции пришел к выводу о необоснованности поданной апелляционной жалобы и оставил обжалуемое решение суда первой инстанции без изменения.

Характеризуя договоры строительного подряда и договор на выполнение проектных и изыскательных работ, нельзя обойти стороной вопрос стандартизации в данной сфере. Касаясь истории вопроса, заметим, что в соответствии с постановлением Госстроя России от 17 мая 1994 г. № 18-38 СНиПы на производство работ выведены из состава нормативных технических документов в строительстве. Это было закреплено в СНиП 10-01-94. Решить эту проблему должны стандарты на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, утвержденные соответствующим Национальным объединением СРО. Стандарты направлены на развитие требований федеральных документов (сводов правил (СНиПов) и национальных стандартов (ГОСТ)) с учетом положений международных, европейских и зарубежных стандартов.

С. В. Пугачев подчеркивает, что «стандарты организации (в том числе стандарты Ассоциации «Национальное объединение строителей» (НОСТРОЙ) или стандарты саморегулируемых организаций), принятые и

применяемые в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, являются законным способом установления требований к процессам выполнения работ в области изысканий, проектирования и строительства»¹.

Созданная в 2010 г. Система стандартизации НОСТРОЙ должна обеспечить входящим в НОСТРОЙ СРО возможность применять единые требования по выполнению работ в строительстве, установленные в стандартах НОСТРОЙ.

НОСТРОЙ централизованно разрабатывает стандарты и рекомендации по предложениям строительных организаций и СРО для дальнейшего использования в саморегулируемых организациях. Разработка стандартов НОСТРОЙ осуществляется по правилам и процедурам, предусмотренным для разработки национальных стандартов. Стандарты проходят процедуры публичного обсуждения, согласования в профильных комитетах НОСТРОЙ, экспертизы в профильных технических комитетах по стандартизации, созданных Росстандартом, и утверждаются Советом НОСТРОЙ.

Обращаясь к важному вопросу стандартизации анализируемой сферы, Е. С. Болтанова пишет: «среди саморегулируемых организаций в градостроительной сфере особое место занимают национальные объединения СРО, правовой статус которых позволяет координировать, унифицировать нормативно-техническое обеспечение и представлять интересы СРО, основанных на членстве лиц по трем направлениям деятельности (изыскательские работы, подготовка проектной документации, строительная деятельность). Активная позиция по разработке стандартов организаций отличает Национальное объединение строителей “НОСТРОЙ”»².

Стандартизованный подход позволяет применить одинаковые критерии оценки экологичности зданий, сооружений независимо от их места расположения. Система «зеленой» сертификации предоставляет возможность потребителям сравнивать здания по уровню их воздействия на окружающую среду. Принимаемые организациями «зеленые» (экологические) стандарты играют важную роль в формировании нормативных актов, обеспечивающих «зеленое» строительство в России. В то же время добровольный характер применения стандартов затрудняет реализацию концепции экологического строительства на практике.

Развитие «зеленого» строительства в России возможно только с популяризацией этой концепции и повышением общего уровня экологической культуры граждан и экологического правосознания. Потребительское отношение к природным ресурсам приводит к их нерачительному использованию и негативному воздействию на окружающую среду. Ответственное отношение граждан к среде обитания и заинтересованность хозяйствую-

¹ Пугачев С. В. Правовые вопросы разработки и применения стандартов НОСТРОЙ на процессы выполнения работ в строительстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 10. С. 16—21.

² Болтанова Е. С. Правовое обеспечение экологизации строительной отрасли России // Экологическое право. 2014. № 3. С. 11—17.

щих субъектов в применении экологических требований при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий, сооружений можно повысить за счет применения «зеленых» стандартов с помощью частноправовых средств. Например, возможно включение в договор подряда на выполнение проектных работ условия о разработке технической документации в соответствии с требованиями «зеленых» стандартов; по договору строительного подряда заказчик вправе обязать подрядчика использовать экологически сертифицированные (маркированные) строительные материалы и конструкции. Заинтересованность временного пользователя в эксплуатации экологического здания, сооружения может найти отражение в договоре по поиску здания (договор возмездного оказания услуг) для последующей аренды, а также в характеристике предмета договора аренды, безвозмездного срочного пользования объектом недвижимости.

На основании ч. 12 ст. 55.5 ГрК РФ саморегулируемая организация вправе разработать и утвердить стандарты СРО и правила саморегулирования. Содержащиеся в этих документах правила выполнения строительных работ, требования к результатам данных работ могут быть основаны на концепции «зеленого» строительства. Например, правилами саморегулирования могут устанавливаться требования о наличии сертификатов системы управления качеством таких работ, сертификатов соответствия работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выданных при осуществлении добровольного подтверждения соответствия в определенной системе добровольной экологической сертификации.

Литература

1. Березин, Д. А. Оценочная деятельность : учеб. пособие / под ред. М. В. Маркиной. М. : Юстиция, 2016.
2. Болтанова, Е. С. Правовое обеспечение экологизации строительной отрасли России // Экологическое право. — 2014. — № 3. — С. 11—17.
3. Брагинский, М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — Кн. 3. — М. : Статут, 2011.
4. Верб, С. А. Гражданские правоотношения и их структурные особенности. — М. : Статут. 2003.
5. Гражданское право : учебник : в 2 т. — Т. I / отв. ред. Е. А. Суханов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Статут, 2010.
6. Ершов, О. Г. Соотношение договора на изыскательские работы в строительстве со смежными договорами // Право и экономика. — 2013. — № 7. — С. 37—41.
7. Пугачев, С. В. Правовые вопросы разработки и применения стандартов НОСТРОЙ на процессы выполнения работ в строительстве // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 10. — С. 16 — 21.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПАНОРАМА

УДК 341.9

© Лычев Д. И.

— аспирант кафедры «Теория права и природоресурсное право» Юридического института Российской университета транспорта (МИИТ)
name1isdl3i@yahoo.com

ВОПРОСЫ СОВМЕСТНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НОРМ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА 1997 ГОДА И ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ 2016 ГОДА В РАМКАХ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА 1992 ГОДА В ПЕРИОД 2013—2020 ГОДОВ

Аннотация. В статье рассмотрены аспекты правоприменения двух международно-правовых актов: Киотского протокола 2016 г. и Парижского соглашения 2016 г. в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. Также будет проанализирована «Дурбанская платформа», реализованная на 18-й Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Дохе.

Ключевые слова: Киотский протокол 1997 г.; Парижское соглашение 2016 г.; Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.; Дурбанская платформа.

© Lychev D.

— ph.d student at the chair «Theory of law and natural resources law» of the Law Institute of Russian University of transport (MIIT)

THE ISSUES OF JOINT ENFORCEMENT OF THE NORMS OF THE KYOTO PROTOCOL OF 1997 AND THE PARIS AGREEMENT OF 2016 WITHIN THE FRAMEWORK OF THE UN FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE OF 1992 FOR THE PERIOD 2013—2020

Abstract. The article considers aspects of law enforcement of two international legal instruments: the Kyoto Protocol 2016 and the Paris Agreement of 2016 within the framework of the UN Framework Convention on Climate

Change of 1992. The «Durban Platform» implemented at the 18th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change in Doha will be analyzed.

Keywords: Kyoto Protocol of 1997; Paris Agreement of 2016; UN Framework Convention on Climate Change of 1992; Durban Platform.

Киотский протокол 1997 г.¹ и Парижское соглашение 2016 г.² входят в главный и стержневой акт — Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992 г. (далее — Конвенция)³. Она была заключенная странами международного сообщества в Нью-Йорке, став центральным нормативным актом — конструктором в правовом поле всех отраслей права, регулирующих экологические аспекты.

Важнейшим фундаментальным принципом, заложенным в Преамбуле Конвенции, является то, что государства, входящие в ООН, должны в рамках своей юрисдикции обеспечивать деятельность по охране окружающей среды в любом аспекте, независимо от подписания дополнительных актов к Конвенции. Также в ней приводятся конкретные цели для трех ветвей власти в государствах, участвующих в данной Конвенции, а именно:

1) стабилизация уровня концентрации парниковых газов в атмосфере, который не допускал бы опасного воздействия на окружающую среду;

2) такой уровень должен быть достигнут в срок, достаточный для адаптации экосистем и экономик мира в широком смысле.

Помимо этого, в Конвенции есть еще две важнейших составляющих, а именно: принципы и обязанности.

Принципы состоят из шести пунктов (ст. 3 Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.):

1) защита климатической системы;

2) развитым странам необходимо играть ведущую роль в борьбе с изменениями климата;

3) сторонам необходимо прогнозировать и сводить к минимуму экологический вред окружающему миру сообща, невзирая на обстоятельства;

4) необходимо учесть конкретные потребности и особые обстоятельства Сторон;

5) стороны имеют право на устойчивое развитие;

6) стороны должны сотрудничать между собой.

Если проанализировать данные принципы, то развитые страны (особенно США), так и не стали направляющими в мировом сообществе в деле сохранения Земли, проигнорировав ратификацию нормативных правовых

¹ Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата 1997 г. (г. Киото, 11 декабря 1997 г.).

² Парижское соглашение к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата 2016 г. (г. Нью-Йорк, 22 апреля 2016 г.).

³ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992 г. (г. Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.).

актов, либо вообще выйдя из него. Также существует проблема права Индии и Китая на устойчивое развитие. Ведь этим странам нужна развитая экономика для миллиардов жителей, но, к сожалению, совместить экологию и развитие удается редко. Страны ООН так и не учли конкретные особенности Китая и Индии, которые за 20 лет так и не взяли обязательства по Киотскому протоколу 1997 г., являющемуся частью Конвенции. Страны, к сожалению, разделились на отдельные региональные организации со своими экологическими повестками, которые не приводят к взаимодействию.

Фундаментально Конвенцию можно разделить на две составляющие, а именно:

- 1) обязанности для всех стран, участвующих в Конвенции;
- 2) дополнительные аспекты для развитых стран или стран, закрепленных в приложении 1.

Россия находится именно в приложении 1. Получается, отказавшись от Парижского соглашения 2016 г. и не продолжив сотрудничества по второму этапу (в рамках Дохинской поправки) в Киотском протоколе, Россия вступила в новую эру экологического права и регулирования. Исходя из этого, можно сказать об эволюции подхода Российской Федерации к данному вопросу. Изначально позиционируя себя как лидера в данном аспекте, государство постепенно отошло от данного статуса в правовом поле рассматриваемых международно-правовых отношений.

Киотский протокол, как часть Конвенции, принят в 1997 г. Данный документ был подписан Российской Федерацией 11 марта 1999 г., ратифицирован в 2004 г.¹, вступил в силу 16 февраля 2005 г.

Киотский протокол регулирует в рамках своего правового поля выбросы вредных газов, создающих парниковый эффект и другие вредные последствия, хотя М. И. Васильева считает, что правовое регулирование нельзя свести только к отрасли экологического права, поскольку здесь присутствует комплексный характер².

При всех экономических и политических кризисах Киотский протокол продолжает свою работу. В 2012 г. в Дохе (Катар) была проведена 18-я Конференция Сторон Конвенции³. Она была посвящена работе над «Дурбанской платформой» — новым планом действий, выработанным на 17-й Конференции Сторон Конвенции в Дурбане⁴. 18-я Конференция в Дохе бы-

¹ Федеральный закон от 4 ноября 2004 г. № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата».

² Васильева М. И. Правовое обеспечение реализации Киотского протокола // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». М. : Высшая школа экономики, 2003. Вып. 25. С. 18.

³ URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/rus/08r.pdf> (дата обращения: 14 февраля 2017 г.).

⁴ URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/rus/09a01r.pdf> (дата обращения: 14 февраля 2017 г.).

ла самым важным этапом в Киотском протоколе с момента его принятия. На ней была реализована поправка¹ к Киотскому протоколу, которая продлила его до 2020 г., тем самым начав второй этап, запланированный на 2013—2020 гг.

Вопросы, рассматриваемые на 18-й Конференции, можно обобщить и выделить в двух аспектах:

- 1) выработка нового соглашения к Конвенции;
- 2) снижение выбросов на период до 2020 г. в рамках Киотского протокола.

Что же касается торговли квотами, то Е. А. Высторобец и М. А. Ермолина отметили, что в России торговля квотами не сформирована, федеральная программа по данному аспекту не разработана, а механизм рефинансирования не создан. Отсутствие же соответствующей государственной политики рассматривается как особенность углеродного рынка России². При всем этом некоторым компаниям удалось продать незначительное количество квот, если сравнивать со всеми объемами, предоставленными Российской Федерацией. Обладая потенциалом крупнейшего продавца, Россия по различным данным может выставить на продажу от 1500 до 6000 млн т CO₂³.

Что же касается международных аспектов торговли квотами то с 2002 г. в правовом поле Великобритании действует Национальная система торговли квотами на выбросы. Активным покупателем квот также является Нидерландская система углеродного кредита и ее составляющие *ERUPT* (Тендер на закупку единиц сокращений выбросов) и *CERUPT* (Тендер на закупку сертифицированных сокращений выбросов с целью приобретения углеродных кредитов). Созданный в 2000 г. при Мировом банке Глобальный углеродный фонд тоже активно работает в данном аспекте.

Можно отметить и систему торговли внутри Международного энергетического агентства, заключающего сделки в формации *BASREC* (Сотрудничество стран Балтийского региона в энергетическом секторе)⁴.

В 2016 г. было принято Парижское соглашение, которое является проектом Дурбанской платформы⁵, выработанным на Конференции Сторон Конвенции в Дурбане и имплементированным в международные нормы на 18-й Конференции стран — участниц Конвенции. На 7 марта 2017 г. его

¹ Поправка к Киотскому протоколу Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата 1997 г. (г. Киото, 11 декабря 1997 г.) принятая в Дохе.

² Высторобец Е. А., Ермолина М. А. Климат и право: исследования Киотского протокола // Журнал российского права. 2010. Вып. 4 (160). С. 160.

³ Хуторова Н. А., Шалаев В. С. О возможностях использования механизмов Киотского протокола для России [Электронный ресурс]. // Вестник МГУЛ — Лесной вестник. 2006. № 2 // URL: http://les-vest.msfu.ru/les_vest/2006/Les_vest_2_2006.pdf (дата обращения: 4 марта 2017 г.).

⁴ Там же.

⁵ URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/l09r.pdf> (дата обращения: 4 марта 2017).

ратифицировали такие субъекты международного права, как Европейский Союз, США, Новая Зеландия, Китай и другие. Россия его подписала 22 апреля 2016 г., но не ратифицировала (на сентябрь 2017 г.).

Совместно с Киотским протоколом 1997 г. Соглашение является новым механизмом защиты атмосферного воздуха. Согласно ч. IV Парижского соглашения 2016 г. все страны, еще не подписавшие Киотский протокол с учетом поправок, внесенных в Дохе, должны это сделать. Следовательно, мировое сообщество пытается на основе именно Киотского протокола пока регулировать защиту атмосферного воздуха до 2020 г.

Здесь мы видим желание не прерывать начатое взаимодействие, а плавно на основе Киотского протокола и Парижского соглашения ввести все страны в правовое поле защиты атмосферного воздуха. Пока на период 2020—2025 гг. запланирована техническая работа по Парижскому соглашению.

Главные итоги этого соглашения можно выделить в четырех пунктах:

- 1) принять планы по снижению выбросов парниковых газов в атмосфере и пересматривать их в сторону снижения;
- 2) увеличить финансирование программ развитыми странами;
- 3) рассмотреть вопросы финансирования Зеленого климатического фонда;
- 4) глобальное потепление не должно превысить 1,5 градуса по Цельсию.

Киотский протокол и Парижское соглашение, как части Конвенции, являются стержневыми актами, носящими международный характер и поддерживаемыми ООН, они со временем будут главенствовать в системе норм для всех отраслей права каждого государства, так как в ближайшие годы именно данная проблема будет важнейшей в любых вопросах, связанных с международными делами. Киотский протокол и Парижское соглашение в период 2018—2020 гг. будут совместно регулировать аспекты защиты атмосферного воздуха. Дифференцированная ответственность за изменение климата, как отмечает Т. Ю. Сидорова, осталась все-таки на уровне Киотского протокола¹.

Россия, изначально позиционируя себя как лидера в международном экологическом праве, постепенно отошла от данного статуса, а уходить от проблем глобального изменения климата, вызванного человеческой деятельностью, уже невозможно.

Литература

1. Васильева, М. И. Правовое обеспечение реализации Киотского протокола // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». — М. : Высшая школа экономики, 2003. — Вып. 25.

¹ Сидорова Т. Ю. Проблемы эффективности механизмов ООН в области устойчивого развития // Сибирский юридический вестник. И. : Иркутский государственный университет, 2016. Вып. 2 (73). С. 139.

2. Высторобец, Е. А. Климат и право: исследования Киотского протокола / Е. А. Высторобец, М. А. Ермolina // Журнал российского права.— 2010. — Вып. 4 (160). — С. 159—165.
3. Высторобец, Е. А. Элементы системы экологического законодательства // Материалы научно-практической конференции, Оренбург, апрель 2003 г. — Оренбург : РИК ГОУ ОГУ, 2003.
4. Сидорова, Т. Ю. Проблемы эффективности механизмов ООН в области устойчивого развития // Сибирский юридический вестник. — 2016. — Вып. 2 (73). — С. 138—141.
5. Хуторова, Н. А. О возможностях использования механизмов Киотского протокола для России / Н. А. Хуторова, В. С. Шалаев // Вестник МГУЛ — Лесной вестник. — 2006. — № 2 // URL: http://les-vest.msfu.ru/les_vest/2006/Les%20vest%202006.pdf (дата обращения: 4 марта 2017 г.).

УДК 339.92

© Ширшиков В. Б.

— кандидат филологических наук, доцент кафедры «Общественные науки и профессиональная коммуникация» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

© Захаров Д. В.

© Рожнов М. В.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТАМОЖЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА

Аннотация. Статья освещает вопросы актуальности международного таможенного сотрудничества в современном мире, затрагивая аспекты сотрудничества в области транспорта в Европейском Союзе, Евразийском союзе и других странах. Главными целями такого сотрудничества являются: защита экономических интересов государства; координация таможенных систем государства; помочь в развитии международной торговли; координация действий по борьбе с контрабандой.

Ключевые слова: международное таможенное сотрудничество; транспорт; экономическая безопасность; взаимодействие; координация систем.

© Shirshikov V.

— candidate of philological sciences,
associate professor of the department
«Social Sciences and professional communication»
of the Law Institute of Russian University of transport

© Zakharov D.

© Rozhnov M.

THE INTERNATIONAL CUSTOMS COOPERATION IN TRANSPORTATION

Abstract: The article deals with questions of the relevance of international customs cooperation in the modern world, touching on aspects of customs co-operation in the European Union, the Eurasian Union and other countries. The main objectives of international customs cooperation are: protection of eco-

nomic interests of the state; coordination of the customs system of the state; international trade development; coordination of action to combat smuggling.

Keywords: international customs cooperation; economic security; cooperation; coordination of systems.

One of the important problems of international cooperation is safety of transport. Such security in the modern world can give well-developed organization and coordination of all systems of power at the international level in the field of transport. It is necessary to develop relations in the field of security services between countries.

The international customs cooperation is the important direction of the international cooperation. The future customs officers must be aware of the problems. The training of future customs officers under the new requirements and demands of the time occurs in the Law Institute of the Russian University of Transport. In this article, elaborating on the problems of teaching students in the aspect of language training in international transport University.

Cooperation at international level between the custom authorities is an important point for a balance between the trade development and the increasing international trade. This cooperation should help customs authorities to use new instruments or increase the efficiency in existing tools for the control of the trade flows and the fight against fraud and other violations.

Customs Cooperation allows the sides to put the necessary tools for customs cooperation in right place. For the benefit of world trade and international assistance to fight against customs fraud, the European Union has signed customs co-operation and mutual administrative assistance agreements.

There are different national customs authorities, carrying out regular operations with OLAF (and other EU agencies) to stop smuggling and fraud.

The European Union also has certain agreements with different countries, including Ukraine, Russia which implies customs co-operation a protocol on mutual administrative cooperation:

Economic protection

Coordination of customs systems

International trade development

Fight against the international terrorism

Fight against drug trafficking

Combination of efforts of different organizations

The main points for cooperation between the Russian FCS and the WCO comprise the institutional development, the promotion of world trade and supply chain security protection. The Russian FCS is also working to join the WCO recommendations in areas such as trade facilitation, customs procedures, classification of goods and law enforcement. The Russian Federation has joined 35 WCO recommendations in the field of law enforcement and trade facilitation. Russia acceded to five international conventions developed under the auspices of the WCO, including Convention on Mutual Administrative Assistance for the

Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences, Convention on the ATA Carnet for the Temporary Admission of Goods, Convention on the Temporary Admission of Goods, Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures as amended in 1999.

19 international acts have been signed since the beginning of 2016.

Draft interdepartmental conventions are being developed on cooperation in preventing customs violations in connection with the air carriage of goods, with France, Japan and Germany.

Interdepartmental conventions are being agreed on organizing the exchange of preliminary information on goods and transport means carried between the Russian Federation and other countries, with Vietnam, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, Uruguay, France and Ethiopia.

Partner relations are developing between the customs services of Russia and China. The Subcommission for Customs Cooperation has been launched within the Commission for Preparation of Regular Meetings between Heads of the Russian and Chinese Governments. Seven Russo-Chinese working groups are operating along the key lines of customs cooperation.

The customs is implementing about 10 joint projects currently. The Green Corridor Project is of vital importance.

The Federal Customs Service of Russia and the Chief Customs Department of China have had a boost since 2016 in the construction of the Eurasian Economic Union and the Silk Way's Economic Belt. In cooperation with the customs services of Kazakhstan, Belarus, Finland and Slovakia, the Federal Customs Service of Russia and the Chief Customs Department of the People's Republic of China are developing a project to facilitate the transit of goods from China to Europe and back via the Russian Federation.

This project will significantly reduce the time of goods to their destinations. A similar agreement was signed in 2016 between the Federal Customs Service of Russia and the customs services of China and Mongolia on a trilateral basis.

The cooperation between the Customs Service of Mongolia and the Federal Customs Service of Russia is also developing. Preparations are realized in projects to raise the efficiency of customs control.

India. Work is under way to prepare the exchange of preliminary information under the Green Corridor Project. Its implementation will significantly reduce the duration of customs procedures due to the advance provision of data and create favorable conditions for international business agents.

A number of joint measures have been put in place to step up the multilateral cooperation under the North-South International Transport Corridor so that commodity flow along this avenue would grow.

The North-South Project is a route of carrying passengers and cargoes, connecting Russia to the countries of South and South-East Asia, of a total length of over 7,000 km.

European Countries. Despite the sanctions, cooperation keeps on with the

customs services of Finland, Germany, Italy, Poland and the Baltic states.

Successful cooperation is under way with the customs service of Italy to test the information exchange under the Green Corridor Project for good faith international business agents.

They discuss the project with Estonia on implementing a pilot project of regular facilitated border. Cooperation is continuing with the Customs Service of Poland as part of the efforts of the Working Group for Customs Cooperation.

Countries of Africa, Latin America and the Persian Gulf. Relations are being fixed with the customs services of the African continent. Intergovernmental conventions are being developed on customs cooperation and mutual aid with the South African Republic, Morocco and Tunisia, first steps are being taken in cooperation with the customs services of Kenya and Ethiopia.

The FCS of the Russian Federation is interacting in many customs matters with Egypt and Iran. The governments have signed on customs cooperation between Russia and Iran. Much attention is being paid to developing cooperation with our distant but still important partners, the customs services of Cuba, Brazil and Argentine. Key efforts in this stage are dedicated to establishing the exchange of information.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

УДК 340.15:94(47)

© Петров Ю. И.

— кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право и организация
таможенного дела» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
petrov52@ro.ru

ПОИСК СИСТЕМЫ ОБЛОЖЕНИЯ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В ИМПЕРАТОРСКОЙ РОССИИ: ОТ ОТКУПА К ВИННОЙ МОНОПОЛИИ

Аннотация. В статье рассматривается путь в налогообложении алкогольной продукции, который прошла Россия от откупов к винной монополии. Приводится характеристика откупной и акцизной системы. Раскрываются негативные стороны откупов, длительное время использованных в питейном деле. Показана фискальная роль винной монополии и ее значение для здоровья нации.

Ключевые слова: история; акцизы; откуп; питейный сбор; откупная система; винная монополия.

© Petrov Yu.

— candidate of historical sciences, associate professor,
professor of «The customs law and customs affairs»
of the Law institute of Russian university of transport

SEARCH SYSTEM OF TAXATION OF ALCOHOLIC BEVERAGES IN IMPERIAL RUSSIA: FROM THE REPURCHASE TO THE WINE MONOPOLY

Abstract. The article examines the way in the taxation of alcoholic beverages that Russia has passed from the farming to the wine monopoly. The characteristic taxed and tax system. Revealed the negative side of farming, long used in drinking. Shown the fiscal role of the wine monopoly and its importance for the health of the nation.

Keywords: history; excise duty; mercy; drink collection; lease system; the wine monopoly.

В России на протяжении всего XIX столетия неоднократно происходила смена системы обложения алкогольной продукции, которая в конце столетия завершилась установлением винной монополии, позволившей решить сразу две важнейшие государственные задачи: установить высокий уровень бюджетных доходов от реализации данного вида продукции и наладить снабжение населения качественными алкогольными напитками.

Питейное дело в России в своем развитии прошло длительный период и естественно приобрело немалый опыт. В период становления оно опиралось на откупную систему, принесенную на Русь извне. И. Г. Прыжов¹ считает, что откупная система родилась с появлением кабаков и, видимо, была заимствована или в Византии, где издавна отдавались напитки на откуп, или же принесена татарами. В своем исследовании он пишет, что еще «в Крыму при Шахан-Гирее, мы встречаем русского откупщика из Калуги — Хохлова! Первые следы откупа находят и в 1240 г. в Галицкой области, когда боярин Доброслав, овладев Понизьем, отдал Коломыю на откуп “двум беззаконникам от племени смердья”»².

В начале формирования Московского государства откуп был основным способом в сборе таможенных платежей. Откупщики должны были взимать таможенные сборы, уплачивая определенную сумму казне в установленные сроки. Гарантами выполнения взятых откупщиками обязательств выступали поручители, которые в случае неплатежа откупщика обязаны были вносить за него необходимую сумму денег³. В питейном деле в кабаки выборные никто не шел, а откупщики хотя и выгодны были для казны, но ненавистны народу, поэтому московское правительство до самого конца XVII в. старалось освободить питейное дело от откупщиков и сосредоточить его в руках выборных лиц. Хотя Уложением 1649 г., первым в истории России систематизированным правовым актом, предусматривалась отдача кабаков на откуп, но уже в 1651 г. откупа были ликвидированы и повсеместно введена казенная продажа питий. Сыграло свою роль недовольство населения откупщиками, жалобы на которых поступали еще в царствование первого Романова — Михаила Федоровича. Царь Алексей Михайлович обратил внимание на то, что во всех сферах, где использовались откупщики, имели место ужасные притеснения значительного числа податного населения, как следствие, утрата ими платежеспособности и возможности нести государственные повинности⁴.

В 1663 г. было вновь принято решение в питейном деле использовать

¹ Иван Гаврилович Прыжов — автор книги «История кабаков в России», единственный серьезный исследователь кабаков и русского питейного промысла. Книга написана им на основе официальных исторических источников и личного исследования кабаков «изнутри». Он сам ходил по кабакам, пил в трактирах, питейных домах и портерных.

² Прыжов И. Г. История кабаков в России. СПб., 2009. С. 41.

³ Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848. С. 127.

⁴ Там же. С. 116—117.

как откупа, так и выборных от населения, но менее чем через 20 лет в 1681 г. откупа были уничтожены. Однако, как оказалось, ненадолго, в начале XVIII в., когда Петр I, прибегнув к выборным в делах управления государством, вскоре отказался от них, откупа вернулись и с тех пор спокойно существовали¹. Особенно активно они использоваться в царствование императрицы Анны Иоанновны и императора Петра III, причем последний решил передать доходы внешних таможен двум лицам Шемякину и Савве Яковлеву. На откуп им были отданы таможенные сборы с привозимых в Россию иностранных товаров и вывозимых из нее. Откупщики эти оказались не состоятельными, и Екатерина II уничтожила этот откуп, введя казенное управление. Но уже через пять лет по проекту купца Кандалинцева с 1767 г. был начат процесс постепенного и повсеместного введения откупной системы, а с 1795 г. эта система стала единственным способом взимания питейного налога.

Вместе с тем, увеличивая государственный доход, откупная система порождала и массу негативных явлений. Росло пьянство, активно развивалось корчевство². Виновных в тайной продаже вина было так много, что правительство не знало, что с ними делать. Откупщикам даже предоставили право обращаться за помощью к военным³. Только значительно упрощая задачи финансового управления, откупная система сбора налога представляла для власти единственную выгоду. Откупщики самостоятельно осуществляли весь процесс сбора питейного дохода. Но давно стало очевидным, что от деятельности откупщиков государство имеет серьезные проблемы. Ведь частное лицо, приобретая широкие полномочия государственного характера, не ставило перед собой задачу охранять общественный интерес. Главное для него всегда оставалось обогащение, а в погоне за наживой откупщик не перед чем не останавливался и не пренебрегал никакими средствами для получения барыша. И как отмечал А. А. Исаев, итогом такой деятельности всегда было «собственное разращение и деморализация граждан». Во Франции в 1794 г. на гильотину было отправлено 28 откупщиков⁴.

В начале нового столетия в 1817 г. правительство ввело казенную продажу питья в 29 губерниях России. Но через 10 лет снова вернулось к откупной системе, которая продержалась в стране более 30 лет. В 1847 г. правительство в качестве переходной меры к акцизам ввело систему ак-

¹ Прыжов И. Г. История кабаков в России. СПб., 2009. С. 54—57.

² Корчевство — тайная торговля предметами, составляющими монополию казны, или не оплаченными акцизом товарами, обложенными акцизом.

³ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 455.

⁴ Исаев А. А. Очерк теории и политики налогов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М., 2004. С. 608.

цизно-откупного комиssионерства¹. Система эта была предложена В. А. Кокоревым, в то время поверенным одного из откупщиков, ставшим в последствие знаменитым российским предпринимателем. Кокорев, познав все особенности откупного дела, пришел к выводу о необходимости перемен. В записке министру финансов графу Вронченко он предложил целую систему мер, направленную на увеличение дохода от продажи питий. Для этого им предложил реализацию спиртного осуществлять только через откупа, сократить издержки на обслуживающий персонал и как можно больше продавать водки в разлив. Свою правоту он доказал, взяв откуп в Орловской губернии, задолжавшей казне 300 тыс. руб., и вскоре не только ликвидировал долг, но и стал получать прибыль².

С введением новой системы доходы от питейного сбора резко возросли. Если в 1840 г. в казну поступило 36,4 млн руб., то в 1850 г. — 55,4 млн руб., в 1855 г. — 68,8 млн руб., а в 1860 г. — 103,6 млн руб. В последний период существования этой системы, в преддверии ожидаемой отмены откупов сумма дохода возросла на 40 млн руб. по сравнению с предыдущим четырехлетием³.

Налоговые преобразования Александра II начались с реформирования косвенного обложения и прежде всего питейного сбора. Коррупция в сфере производства и торговли спиртными напитками вызывала широкое общественное недовольство. Корпорация откупщиков, состоявшая в то время из 146 лиц, платила государству в год 128 млн руб., получая при этом около 600 млн руб. дохода⁴. Система откупов разворачивающим образом действовала на всю местную администрацию. Откупщики систематически подкупали местное чиновничество. Причем подкуп осуществлялся почти открыто и не путем взяток, а просто назначением дополнительного жалованья в виде прибавки к зарплате чиновника. Зачастую размер этого дополнительного жалования превышал размер зарплаты государственного служащего. Поэтому чиновники закрывали глаза на все действия откупщиков, связанные с реализацией недоброкачественной алкогольной продукции и ее ценой. Правительство вынуждено было терпеть эту растлевавшую систему из-за низкого уровня оплаты чиновников и отсутствия возможности ее существенного увеличения⁵. Наконец, под воздействием общественности и в рамках финансовой реформы правительство взялось за наведение порядка в этой сфере.

4 июля 1861 г. вышло Положение о питейном сборе, установившее пе-

¹ Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917. Т. 2. СПб., 2001. С. 124.

² Кокорев В. А. Экономические провалы. М., 2017. С. 5.

³ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацило М. К. История налогов в России. IX — начало XX в. М., 2006. С. 170.

⁴ Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. Т. 2. М., 2008. С. 357.

⁵ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 2004. С. 481—482.

реход от откупной системы к акцизной с 1 января 1863 г.¹ Новым законом взимание питейных сборов передавалось специально созданным для этого учреждениям — акцизным управлением (губернским и окружным), находившимся в непосредственном подчинении Министерству финансов². Правительство постаралось обеспечить независимость чиновникам акцизных управлений, как в служебном отношении, так и в материальном, установив высокие должностные оклады.

Руководители губернского акцизного управления, имея V классный чин статского советника, получали денежное содержание в размере 4500 руб., что было выше на 1000 руб., чем у чиновников такого же ранга любого другого ведомства. Руководителям окружного (уездного) акцизного управления, имеющим по должности VIII классный чин, устанавливались оклады денежного содержания в размере 1700 руб., соответствовавшие окладам чиновников VII класса. И что еще было важно, при выходе на пенсию классный чин повышался, что дополнительно стимулировало честно дослужиться до высокой пенсии и не подвергать себя опасности быть уволенным за взятки без права на нее³.

Реформа питейного дела значительно повысила фискальный эффект от обложения алкогольной продукции. Акцизы в последующие годы регулярно составляли в бюджете 30% обыкновенных доходов и 70% всех косвенных налогов⁴. Однако эта мера была лишь шагом в реализации огромных возможностей для пополнения государственного бюджета, которые были заложены в производстве и торговле алкогольной продукцией.

В конце 1886 г. будущий министр финансов И. А. Вышнеградский в записке императору Александру III писал: «Для устранения дефицита представляется возможным принять небольшое число крупных мер, которые, как кажется, должны быть признаны настоятельно необходимыми. Первая и самая важная из таких мер есть питейная монополия; исчисления, конечно лишь приблизительные, определяют, что размер прибыли, получаемой торговцами вином, за покрытием всех расходов, доходит до 180—200 млн руб. Если государство возьмет на себя продажу вина, то, конечно, оно не будет в состоянии собрать всю эту прибыль, но кажется возможным надеяться, что все наше государство потеряет из всей прибыли не более 2/3, и потому позволительно допустить, что от введения казенной продажи вина питейный доход возрастет на 60 млн руб. Питейная монополия является посему могущественным средством увеличения государственных доходов, и в то же время едва ли послужит к стеснению народонаселения, если только исполнение этой меры будет соображено так, что народ будет платить за вино не более, чем платит теперь, увеличение же

¹ Реформы Александра II. М., 1998. С. 144—190.

² Положение о питейном сборе // Реформы Александра II. М., 1998. С. 159—160.

³ Чистяков О. И., Новицкая Т. Е. Реформы Александра II. М., 1998. С. 18—19.

⁴ Рихтер Д. Финансовое хозяйство России // Россия: Энциклопедический словарь. Л., 1991. С. 200.

дохода казны произойдет главнейше на счет нынешних прибылей кабатчиков: сословие это при казенной продаже вина без сомнения потеряет всякую причину своего существования и должно будет обратиться к другим занятиям, — но об этом едва ли можно сожалеть ввиду неисчислимого нравственного и материального вреда, наносимого его деятельностью в настоящее время низшему классу населения. Одно освобождение народа от ига кабатчиков, независимо от финансовых результатов монополии, уже говорит за ее учреждение¹.

Но осуществить намеченное И. А. Вышнеградскому не удалось, эта мера требовала большой предварительной подготовки. Лишь в 1887 г. в виде эксперимента винная монополия была введена в Пермской губернии, поэтому финансовое ведомство просто повысило питейный акциз. Винная монополия была введена только при приемнике И. А. Вышнеградского — Сергее Юльевиче Витте в 1895—1898 гг.

С. Ю. Витте в своих воспоминаниях пишет, как французы, желая провести алкогольную реформу в стране по аналогии с Россией, изучали ее опыт. Однажды он спросил одного из представителей финансового ведомства, что он думает о российской реформе, француз ответил, «он находит, что эта реформа с точки зрения государственной превосходна и что она должна дать самые благие результаты. Реформа эта могла бы дать столь же благие результаты во Франции, но для того чтобы такую реформу ввести, необходимо прежде всего одно условие, чтобы та страна, в которой она вводится, имела монарха неограниченного, и мало того, что неограниченного, но и с большим характером»². Основная проблема в проведении реформы состояла в том, что она задевала интересы многочисленных высокопоставленных чинов и вообще лиц с высоким достатком. Характер Александра III и то, что идея введение винной монополии принадлежала ему, как утверждает Витте, и определило успех проведения реформы. Витте после ухода с государственной службы много жил во Франции и воочию имел возможность наблюдать, как при выборе депутатов в парламентские палаты первенствующую роль играли лица, содержащие кабаки во всех их видах³.

Как уже отмечалось выше, проблема обложения производства и реализации алкогольной продукции в императорской России состояла в том, что она непосредственно затрагивала интересы высоких руководящих чинов и лиц с высокими доходами. В современной России ситуация абсолютно аналогичная, поэтому изменения системы обложения алкоголя, как мера повышения бюджетных поступлений, практически и не рассматривается, а

¹ Степанов В. Л. «Записка тайного советника Вышнеградского И. Александру III о задачах финансовых учреждений в деле устранения дефицита в государственном бюджете и сопроводительное донесение Вышнеградского» // «Река Времен (Книга истории и культуры)». Кн. 1. М., 1995. С. 196—197.

² Витте С. Ю. Воспоминания. Т. 2. М., 1960. С. 86.

³ Там же. С. 86.

следовательно значительных поступлений в бюджет пока можно ожидать только от продажи энергоресурсов.

Литература

1. Витте, С. Ю. Воспоминания. — Т. 2. — М., 1960.
2. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917. — Т. 2. — СПб., 2001.
3. Джаншиев, Г. А. Эпоха великих реформ. — Т. 2. — М., 2008.
4. Захаров, В. Н. История налогов в России. IX — начало XX в. / В. Н. Захаров, Ю. А. Петров, М. К. Шацило. — М., 2006.
5. Исаев, А. А. Очерк теории и политики налогов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. — М., 2004.
6. Кокорев, В. А. Экономические провалы. — М., 2017.
7. Корнилов, А. А. Курс истории России XIX века. — М., 2004.
8. Положение о питейном сборе // Реформы Александра II. — М., 1998.
9. Прыжов, И. Г. История кабаков в России. — СПб., 2009.
10. Реформы Александра II. — М., 1998.
11. Рихтер, Д. Финансовое хозяйство России // Россия: Энциклопедический словарь. — Л., 1991.
12. Степанов, В. Л. «Записка тайного советника Вышнеградского И. Александру III о задачах финансовых учреждений в деле устранения дефицита в государственном бюджете и сопроводительное донесение Вышнеградского» // «Река Времен (Книга истории и культуры)». — Кн. 1. — М., 1995.
13. Толстой, Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. — СПб., 1848.
14. Чистяков, О. И. Реформы Александра II / О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая // Реформы Александра II. — М., 1998.
15. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. — М., 2002.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 340

© Ирошников Д. В.

— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Теория права и природоресурсное
право» Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)
dv-iroshnikov@mail.ru

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ КАК УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ¹

Аннотация. Вопросы безопасности и права неразрывно связаны между собой, поскольку право является важнейшим инструментом для обеспечения национальной безопасности в единстве ее компонентов. В статье представлено теоретико-правовое исследование безопасности как уголовно-правовой категории.

Ключевые слова: уголовное право; безопасность; национальная безопасность; Уголовный кодекс ; преступление.

© Iroshnikov D.

— candidate of legal sciences, associate professor,
professor of «Theory of law and natural resources law»
of the Law Institute of Russian University of transport (MIIT)

THE ISSUE OF SECURITY AS A CRIMINAL LEGAL CATEGORY

Abstract. Security Issues and rights are inextricably linked, since law is an essential tool for ensuring national security in unity of its components. The article presents a theoretical and legal research of security as a criminal law category.

Keywords: criminal law; security; national security; Criminal code; a crime.

Право является главным инструментом обеспечения национальной безопасности, именно посредством правовых средств государство способ-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00767 «Безопасность как правовая категория».

но обеспечить защиту своих национальных интересов, и сегодня вполне оправдано рассматривать безопасность именно как правовую категорию.

Одним из важнейших аспектов правового обеспечения национальной безопасности является уголовно-правовой аспект. Именно нормы уголовного права защищают от преступных посягательств на охраняемые законом жизненно важные интересы — объекты национальной безопасности.

Действующее российское уголовное законодательство в числе задач, указанных в ст. 2 УК РФ, указывает на охрану общественной безопасности и конституционного строя России от преступных посягательств, что, на наш взгляд, является не совсем оправданным, поскольку конституционный строй является объектом государственной безопасности. При таком подходе значимость уголовного законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности значительно сужается.

По нашему мнению, в числе задач УК РФ в обязательном порядке должна фигурировать задача обеспечения национальной безопасности в единстве ее составляющих (государственная безопасность, экономическая безопасность, общественная безопасность, транспортная безопасность и др.). Такой подход по-иному подчеркнет роль УК РФ в обеспечении национальной безопасности.

В зарубежной научной литературе также подчеркивается важность уголовного права и правосудия в деятельности по обеспечению национальной безопасности. Так, по мнению Т. Морриса, «примером внутренней меры национальной безопасности является функционирование системы уголовного правосудия, которая обеспечивает общественный порядок, защищает население от преступности»¹.

На сегодняшний день в УК РФ существуют определенные противоречия в рамках соотношения категорий национальной безопасности. В частности, гл. 29 носит название «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства». Некорректность указанного названия определяется тем, что фактически конституционный (или государственный) строй является составным элементом понятия государственная безопасность, а точнее одним из ее объектов. В связи с этим употребление понятия конституционного строя как самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны наряду с государственной безопасностью недопустимо, поскольку данные понятия соотносятся как часть и целое. Кроме этого, преступления в сфере экстремистской деятельности (ст. 282.1 и 282.2 УК РФ) помещены в гл. 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства», а преступления, связанные с террористической деятельностью (ст. 205, 205.1, 205.2 УК РФ) — в гл. 24 «Преступления против общественной безопасности». При этом в соответствии с действующим законодательством терроризм является одним из прояв-

¹ Morris T. Achieving national security: comparing four state security models // Police Practice and Research. Vol. 13. № 2. April 2012. P. 121.

лений экстремизма¹. Следовательно, нормы, охраняющие общие родовые отношения, не могут находиться в разных главах разных разделов УК РФ.

Следует отметить, что в научной литературе уже были предложения об объединении ряда преступлений, расположенных в разд. XXIV и XXIX УК РФ. В частности, А. Б. Мельниченко предложила разд. X УК РФ именовать «Преступления против национальной безопасности Российской Федерации», в который включить преступления гл. 29, а также ряд преступлений гл. 24 УК РФ². Однако с таким предложением нельзя согласиться, поскольку термин «национальная безопасность» гораздо шире понятий «государственная» и «общественная безопасность» вместе взятых, поскольку национальная безопасность включает в себя экономическую, экологическую, пожарную безопасность, транспортную безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности. По сути, национальная безопасность выступает общим объектом уголовно-правовой охраны, поскольку любая норма Особенной части УК РФ направлена на ее обеспечение.

В связи с этим необходимо комплексное исследование категории отражения теории национальной безопасности в УК РФ.

Одним из ключевых теоретико-правовых основ соотношения категории «безопасность» и норм уголовного права является понятие преступления. Оно является ключевой категорией в теории уголовного права. Во-прос о том, что понимается под преступлением, является фундаментом всего уголовно-правового законодательства.

Существует два основных подхода к понятию преступления: формальный и материальный. С точки зрения формального подхода, преступлением является то деяние, которое запрещено уголовным законом данного государства. С точки зрения материального подхода, указываются причины отнесения того или иного действия к преступным. Существует также смешанный подход, в рамках которого при определении понятия «преступление» принимаются во внимание и формальная и материальная сторона вопроса. С точки зрения Е. В. Епифановой, «синтез теорий — единственно правильный путь, по которому должно пойти уголовное право»³.

Нередко в качестве материальной основы понятия преступления выступает категория общественной опасности. При этом данная категория в этом случае также служит основанием для классификации преступлений (например, на тяжкие и особо тяжкие).

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

² Мельниченко А. Б. Систематизация российского уголовного законодательства с учетом государственных приоритетов обеспечения национальной безопасности // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 112

³ Епифанова Е. В. Российская уголовно-правовая наука о понятии преступления // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 63.

Если мы определяем преступление как «общественно опасное деяние», то получаем, что любое совершенное в обществе преступление несет в себе угрозу общественной безопасности, поскольку важнейшим критерием качественного состояния социальной опасности выступает опасность для человека как члена этого социума. Степень безопасности гражданина позволяет судить о степени безопасности общества в целом¹.

При этом как таковая «безопасность» не часто выступает объектом преступного посягательства. Исключение составляет, например, такое преступление, как «оставление в опасности» (ст. 125 УК РФ, гл. 30 Уголовного кодекса Японии, § 221 Уголовного кодекса ФРГ и др.).

Представляется, что категория «безопасность» будет выступать полноценным объектом преступного посягательства в рамках институтов «покушение на преступление» и «приготовление к преступлению» (ст. 30 УК РФ, § 22 Уголовного кодекса ФРГ). В данном случае охраняемые уголовным законом ценности не пострадают от преступного посягательства, однако будут находиться под реальной угрозой, что будет отрицать их безопасность.

Разграничение составов преступлений охраняемыми ценностями, в которых «безопасность» будет как таковая соотноситься с иными преступными посягательствами в сфере национальной безопасности, на сегодняшний день составляет важную теоретико-правовую проблему уголовно-правовой науки.

Литература

1. Мельниченко, А. Б. Систематизация российского уголовного законодательства с учетом государственных приоритетов обеспечения национальной безопасности // Бизнес в законе. — 2009. — № 2.
2. Епифанова, Е. В. Российская уголовно-правовая наука о понятии преступления // Журнал российского права. — 2008. — № 4.
3. Балахонский, В. В. Соотношение понятий «право» и «преступление» в философско-правовом дискурсе // Юристъ-Правоведъ. — 2011. — № 5 (48).
4. Morris, T. Achieving national security: comparing four state security models // Police Practice and Research. — Vol. 13. — № 2. — April 2012.

¹ Балахонский В. В. Соотношение понятий «право» и «преступление» в философско-правовом дискурсе // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 5 (48). С. 5.

УДК 352.075

© Гаипова В. Р.

— ассистент кафедры теории и истории
государства и права Рязанского государственного
университета имени С. А. Есенина

**К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СИСТЕМЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹**

Аннотация. В данной статье автором предпринята попытка на основе действующего законодательства определить значение и роль местного самоуправления в системе обеспечения продовольственной безопасности посредством определения полномочий органов местного самоуправления в этой сфере.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; местное самоуправление; полномочия; функции местного самоуправления.

© Gaipova V.

— assistant of the department of theory
and history of state and law at Ryazan state
University named for S. A. Yessenin

**TO THE QUESTION OF THE CREDENTIALS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE FOOD SECURITY SYSTEM**

Abstract. In this article, on the basis of the current legislation, the author has attempted to determine the significance and role of local self-government in the system of ensuring food security by defining the powers of local governments in this area

Keywords: food security; local government; powers; functions of local government.

Для анализа продовольственной безопасности принято выделять четыре аспекта продовольственной безопасности: наличие, доступность, использование, стабильность. Аспект наличия характеризует имеющийся в данный момент объем продовольствия, источниками производства которого служат сельское хозяйство, рыбный промысел и аквакультура, а так-

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00704 «Функции органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности».

же такие продукты питания, как грибы, ягоды и т.д. Аспект доступности характеризуется возможностью получать существующее продовольствие. Говоря о таком аспекте, как использование, имеется в виду качество и безопасность существующего продовольствия. Стабильность охватывает другие три аспекта продовольственной безопасности. Для обеспечения продовольственной безопасности важны все четыре аспекта в совокупности. Отсутствие одного из аспектов может создать дисбаланс в продовольственной сфере и отразиться на качестве и уровне жизни населения. Поэтому деятельность органов государственной власти на федеральном и региональном уровне, а также органов местного самоуправления в сфере продовольствия должна осуществляться в рамках этих аспектов.

Органы местного самоуправления обладают рядом полномочий в сфере продовольственной безопасности. Раскроем содержание термина «полномочия». Согласно словарю С. И. Ожегова «полномочие — право, предоставленное кому-либо для совершения чего-либо»¹. Раскрывая понятие «компетенции» Л. Т. Чихладзе отмечает, что «полномочия — это права и обязанности органов местного самоуправления в рамках действующего законодательства». Таким образом, полномочия органов местного самоуправления в системе продовольственной безопасности — это права и обязанности органов местного самоуправления, закрепленных в законодательстве, являющимся правовой основой продовольственной безопасности. Поскольку категория «продовольственная безопасность» многогранна, ее обеспечение регулирует огромный пласт нормативных правовых актов. Между тем законодательство в этой сфере не систематизировано, что в свою очередь затрудняет его исполнение, а значит затрудняет конкретную реализацию мер по ее обеспечению.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением именно вопросов местного значения, владение пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

Основной круг полномочий местного самоуправления закреплен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Между тем нормы относительно полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения не конструктивны и содержат в себе общую характеристику того, что местное самоуправление обязано

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л. И. Скворцова. 26 изд., испр. и доп. М., 2010. С. 828.

или вправе. Более того данный перечень полномочий не являются исчерпывающим. Он может быть расширен федеральными законами, уставами муниципальных образований и законами субъектов РФ.

Детальная регламентация этих полномочий закрепляется отраслевым законодательством. Так, например, в Земельном кодексе Российской Федерации законодателем установлены следующие полномочия органов местного самоуправления в области продовольственной безопасности: установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В ст. 6 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» говорится о полномочиях органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности: это создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли. Между тем не указывается, каким способом или каким критериям должны соответствовать данные условия. Таким образом, закрепление в рамках нормативных актов таких условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, является кругом полномочий органов местного самоуправления.

В п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приведен перечень вопросов, решение которых отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Для решения подобных вопросов органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в продовольственной сфере. Например, Областным законом Ленинградской области от 18 ноября 2009 г. № 91-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства» отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области в аграрной сфере. Данный Закон наделяет и органы местного самоуправления полномочиями на принятие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий.

Таким образом, органы местного самоуправления принимают участие в обеспечении продовольственной безопасности. Это подтверждается не

только кругом вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и рядом полномочий, закрепленных в отдельных отраслевых законодательных актах. К тому же наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере продовольствия подтверждает необходимость участия органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности страны.

**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 (не менее 120 слов) (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- место работы, учебы (полное наименование организации в имительном 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.