



Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции России»

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

MONITORING OF LAW ENFORCEMENT

№ 4–2014

- Уголовная превенция в Германии
- Антикоррупционные стандарты
служебного поведения
- Мониторинг механизмов финансирования НИОКР
России и США

Москва, 2014

УДК [004:342.951](470+571)

ББК 67.401.114(2Рос)

М 54

Мониторинг правоприменения. № 4–2014. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2014. — 76 с.

ISSN 2226-0692

Мониторинг правоприменения

Периодическое научное издание

Выходит 4 раза в год

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Свидетельство ПИ № ФС77-49472 24 апреля 2012 г.

Входит в систему РИНЦ

Редакционный Совет

<i>Плигин В.Н.</i>	<i>к.ю.н., заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Российской Федерации (Председатель Совета)</i>
<i>Астанин В.В.</i>	<i>д.ю.н., профессор, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ НЦПИ при Минюсте России</i>
<i>Бондуровский В.В.</i>	<i>к.ю.н., доцент, заместитель Ответственного секретаря Парламентской Ассамблеи ОДКБ</i>
<i>Гаврилов С.А.</i>	<i>к.э.н., Председатель Комитета по вопросам собственности Государственной Думы Российской Федерации</i>
<i>Орлов В.Б.</i>	<i>начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области</i>
<i>Радченко В.И.</i>	<i>к.ю.н., профессор, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке)</i>

Редакционная Коллегия

<i>Астанин В.В., д.ю.н., профессор (Главный редактор)</i>	<i>Маркин В.В., д.соц.н., профессор</i>
<i>Атагимова Э.И., к.ю.н.</i>	<i>Мацкевич И.М., д.ю.н., профессор</i>
<i>Бандурина Н.В., д.ю.н., профессор</i>	<i>Меркурьев В.В., д.ю.н., профессор</i>
<i>Кабанов П.А., д.ю.н.</i>	<i>Роговая А.В., к.соц.н.</i>
<i>Костенников М.В., д.ю.н., профессор</i>	<i>Родина В.В., к.полит.н.</i>
<i>Леонтьев Б.Б., д.э.н., профессор</i>	<i>Танимов О.В., к.ю.н., доцент</i>
<i>Макаренко Г.И. исполнительный редактор</i>	<i>Федичев А.В., к.т.н., доцент</i>

Журнал является междисциплинарным – охватывает области знания:

Юридические науки

Социологические науки

Экономические науки

.....
Скачать бесплатно статьи можно с сайта: www.monitoringlaw.ru
.....

Журнал является подписным. На 2015 год можно подписаться по объединенному каталогу «Пресса России» или направив письмо в редакцию.

Индекс подписки: 44740.

Контакты: www.monitoringlaw.ru, e-mail: monitorlaw@yandex.ru

телефон: +7495-539-2314 (15-17 час)

ISSN 2226-0692

© «Мониторинг правоприменения»

СОДЕРЖАНИЕ

Уголовное право и криминология

Кабанов Павел Александрович

**Виктимологический мониторинг криминального травматизма
в республике татарстан: на материалах статистики 2009–2013 гг** 4

Курбанов Габил Сурхай оглы

**Вопросы совершенствования законодательной регламентации общественно опасных
последствий преступлений** 9

Ляпина Ольга Алексеевна

**Уголовная превенция в Германии
(Обзор 19 немецкого дня превенции (12-13 мая 2014 г., Karlsruhe))** 14

Административное право

Костенников Михаил Валерьевич, Куракин Алексей Валентинович

Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих 26

Добрецов Денис Григорьевич

Обеспечение экологической безопасности 35

Теория и история права и государства

Пертли Лариса Федоровна

Профилактика побегов заключенных в дореволюционной России 43

Фумм Александра Михайловна

Исторические аспекты предупреждения преступлений в местах лишения свободы 47

Герасимов Александр Валерьевич

Мониторинг правоприменения: поиск понятийного (терминологического) единства 52

Информационное право

Савичев Алексей Аркадьевич

Проблемы развития правовой культуры населения на уровне местного самоуправления 55

Гражданское право

Баженов Иван Сергеевич

**Правовое регулирование защиты чести, достоинства
и деловой репутации** 59

Мировая экономика

Родина Валерия Владимировна

Сравнительный анализ механизмов финансирования НИОКР на примере России и США 65

Abstracts and Keywords 74



Кабанов Павел Александрович
доктор юридических наук, доцент, г. Казань
E-mail: *kabanovp@mail.ru*

Виктимологический мониторинг криминального травматизма в республике Татарстан: на материалах статистики 2009–2013 гг.

В работе анализируется состояние криминального травматизма в Республике Татарстан как негативного последствия преступности на основе данных официальной статистики за период с 2009 по 2013 год, в результате чего делается вывод о том, что снижение уровня преступности и криминальной виктимности в этом субъекте Российской Федерации не влияет на состояние криминального травматизма, показатели которого продолжают расти.

Ключевые слова: *виктимологический мониторинг, криминальный травматизм, жертвы преступлений, виктимология, Республика Татарстан.*

Среди негативных социальных последствий существования преступности в обществе особое место занимают криминальная смертность и криминальный травматизм. В той или иной степени эти явления описываются в научной литературе с использованием данных официальной статистики. Если криминальная смертность относительно полно описывается отечественными специалистами, то вопросы криминального травматизма описываются значительно реже. Нам известно не большое количество научных работ посвященных вопросам противодействию криминальному травматизму, в которых в основном описываются отечественными специалистами проблемы медицинского либо иного частного характера [7, с.8-12; 12; 13, с.99-102]. Вне рамок подобного рода исследований остаются вопросы статистического анализа виктимологических показателей последствий преступности, которые имеют важное значение для оценки негативных последствий преступности. Тем более что в современной России активно разрабатывается самостоятельное направление криминальной статистики – виктимологическая статистика, позволяющая получать и использовать количественные показатели различных видов социальных последствий преступности [5, с.28-32; 6, с.107-112; 10, с.25; 18, с.77-82; 19, с.22-24; 20, с.83-90]. В целях устранения этого недостатка мы решили провести виктимологическое измерение последствий преступности

в виде криминального травматизма в одном из регионов Российской Федерации – Республике Татарстан.

Выбор территориальных границ исследования обусловлен рядом обстоятельств. Во-первых, значительным влиянием этого субъекта Российской Федерации на различные стороны жизни россиян. Во-вторых, наличием значительного количества исследований, посвященного отдельным направлениям познания травматизма, основанных на материалах медицинской статистики [1; 11, с.19-22; 15, с.36-45; 17, с.23-32; 21, с.178-179; 22, с.184-193].

Хронологические (временные) границы исследования определены периодом с 2009 по 2013 год, поскольку в этот период основные количественные показатели преступности в Республике Татарстан характеризуются как устойчиво благополучные. В соответствии с официальными статистическими данными, если в 2009 году в Республике Татарстан в рассматриваемый период темпы снижения преступности составили 34,9%. Если в 2009 году было учтено 70623 преступлений, то в 2013 году этот показатель составил 46021. Вместе с тем, в рассматриваемый нами период снизилось и количество учтенных потерпевших по уголовным делам в Республике Татарстан. Если в 2009 году было учтено 55701 потерпевших по уголовным делам, а в 2013 году лишь 38055 или на 31,8% меньше. Это свидетельствует о том, что в Республике Татарстан

наравне со снижением уровня преступности, происходит и снижение количества жертв преступлений.

В связи с этим была выдвинута рабочая гипотеза о том, что в связи со снижением уровня преступности и уровня виктимности в Республике Татарстан должен аналогичными темпами снижаться и криминальный травматизм потерпевших как закономерное следствие.

В целях выявления основных тенденций криминального травматизма в Республике Татарстан необходимо осуществить структурный виктимологический мониторинг основных статистических показателей, характеризующих это явление.

В качестве основных методов виктимологического мониторинга криминального травматизма в Республике Татарстан мы использовали статистические методы: сводку, группировку и статистический анализ, используемые отечественными специалистами при исследовании криминальных явлений и процессов [14, с.148-386]. Это позволило проанализировать полученные статистические данные о криминальном травматизме в этом субъекте Российской Федерации и сделать некоторые выводы.

В соответствии с официальными данными на территории Республики Татарстан за исследуемый нами период правоохранительными органами были выявлены и учтены 4284 жертвы криминального травматизма или 2,2% от общего количества учтенных жертв из числа физических лиц. Среди общего количества жертв криминального травматизма лица, получившие тяжкий вред здоровью составили 3364 человека или 78,5%, а лица, получившие средней тяжести вред здоровью 920 человек или 21,5%.

В динамике количественные показатели криминального травматизма выглядит следующим образом: в 2009 году было зарегистрировано и учтено 843 жертвы криминального травматизма, в 2010 г. – 774, в 2011 г. – 787, в 2012 г. – 849, в 2013 г. – 1031.

Безусловно, общие тенденции по рассматриваемому нами показателю отразились и на количественных показателях, характеризующих причинение тяжкого вреда несовершеннолетним и женщинам. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что общее количество несовершеннолетних, получивших тяжкий вред здоровью, в рассматриваемый нами период, составило 281 человек или 8,4% от общего количества учтенных жертв этой категории. В тоже время количество женщин получивших тяж-

кий вред здоровью, составило 1125 человек или 33,4% от их общего количества. В этот же период доля жертв получивших тяжкий вред здоровью в общей структуре учтенных жертв несовершеннолетнего возраста составило 2,9%, а женщин – 1,3%.

Статистические показатели, характеризующие количество несовершеннолетних получивших тяжкий вред здоровью в Республике Татарстан, распределились следующим образом: в 2009 году – 55 человек, в 2010 г. – 47, в 2011 г. – 45, в 2012 г. – 58, в 2013 г. – 76. Прирост количества учтенных несовершеннолетних жертв криминального поведения, получивших тяжкий вред здоровью, составил 27,6% и свидетельствует о неблагоприятных тенденциях преступности, нейтрализовав позитивные изменения 2010-2011 годов.

Количественные статистические показатели, характеризующие причинение преступным поведением тяжкого вреда здоровью женщинам в Республике Татарстан, распределились таким образом: в 2009 году – 243 человека, в 2010 г. – 187, в 2011 г. – 190, в 2012 г. – 238, в 2013 г. – 267. В рассматриваемый период прирост количества женщин жертв криминального поведения, получивших тяжкий вред здоровью составил 9%, нейтрализовав положительные показатели 2010 года и свидетельствует о неблагоприятных тенденциях преступности.

Следовательно, статистические показатели, характеризующие количество жертв, получивших тяжкий вред здоровью, в разрезе по категориям несовершеннолетние и женщины свидетельствует о неблагоприятных тенденциях преступности в Республике Татарстан – значительном приросте количества жертв названных категорий в рассматриваемый нами период.

Не менее значимы показатели, характеризующие причинение вреда средней тяжести здоровью потерпевшим от преступлений. В исследуемый нами период в Республике Татарстан было зарегистрировано 920 жертв преступлений, получивших средней тяжести вред здоровью. Среди этих жертв оказалось 40 несовершеннолетних или 4,3% от их общего количества и 270 – женщин или 29,3%. В общей структуре учтенных жертв несовершеннолетнего возраста лица, получившие средней тяжести вред здоровью, составили 0,41%, а женщины 0,31%.

Количественные показатели, характеризующие в динамике состояние причинения средней тяжести вреда здоровью потерпевшим от преступлений в Республике Татарстан, выгля-

дят следующим образом: в 2009 году было учтено и признано таковыми 182 человека, в 2010 г. – 179, в 2011 г. – 178, в 2012 г. – 186, в 2013 г. – 195. Заметно увеличение количества учтенных жертв данной категории на 6,7%. Эта тенденция отразилась и на показателях, характеризующих несовершеннолетних жертв преступлений, получивших средний тяжести вред здоровью. Если в 2009 году их общее количество составило 5 человек, то в 2010 г. – 7, в 2011 г. – 5, в 2012 г. – 13, в 2013 г. – 10. Двукратное увеличение количества несовершеннолетних жертв преступлений, получивших средней тяжести вред здоровью подчеркивает негативные тенденции преступности, но эти показатели не критичны для оценки состояния преступности в Республике Татарстан.

Более отчетливо тенденцию увеличения количества жертв преступлений получивших средний тяжести вред здоровью подчеркивает стабильный рост этого показателя в Республике Татарстан среди женщин. Так, в 2009 году эта категория жертв преступлений составила 42 человек, в 2010 г. – 54, в 2011 г. – 56, в 2012 г. – 57, в 2013 г. – 61. Темпы прироста этого показателя, характеризующего негативные социальные последствия преступности в Республике Татарстан составили 31,1%.

Обозначив основные показатели регионального криминального травматизма в Республике Татарстан, переходим решению основной задачи – структурному анализу криминального травматизма в разрезе видов, вызванных совершение определенного рода (вида) преступлений. Здесь необходимо отметить, что системообразующими показателями криминального травматизма являются жертвы преступлений против жизни и здоровья и жертвы транспортных преступлений составляющих 97,3% жертв всех преступлений получивших травмы в виде тяжкого и средней тяжести вреда здоровью. По видовой принадлежности наиболее чаще жертвами криминального травматизма становились лица, в отношении которых совершались преступления против жизни и здоровья. В рассматриваемый нами период было признано и учтено 2502 потерпевших от данной группы преступлений, что составило 58,4% от общего количества жертв криминального травматизма. При этом следует отметить, что в динамике этот показатель выглядит следующим образом: в 2009 году было учтено 485 жертв, в 2010 г. – 471, в 2011 г. – 487, в 2012 г. – 492, в 2013 г. – 576. Здесь отмечается тенденция увеличения количества жертв криминального травматизма от преступлений против

жизни и здоровья. Темпы роста этого показателя в 2013 году по сравнению с 2009 годом составили 15,8%. Эта тенденция просматривается как в отношении жертв данной группы преступлений, получивших тяжкий вред здоровью, так и потерпевших, получивших вред здоровью средней тяжести. Количество потерпевших получивших тяжкий вред здоровью в разрезе по годам выглядит следующим образом: в 2009 году таковыми было признано 311 человек, в 2010 г. – 297, в 2011 г. – 306, в 2012 г. – 312, в 2013 г. – 384. Темпы роста криминального травматизма с причинением тяжкого вреда здоровью в 2013 году по сравнению с 2009 годом составили 19%.

Показатели, характеризующие получение жертвами преступлений против жизни и здоровья средней тяжести вреда здоровью, в рассматриваемый нами период распределились следующим образом: в 2009 году их было учтено 174 человека, в 2010 г. – 174, в 2011 г. – 172, в 2012 г. – 180, в 2013 г. – 192. Темпы роста этого показателя криминального травматизма в 2013 году по сравнению с 2009 годом составили 9,4%.

Значительную долю в структуре криминального травматизма занимают жертвы преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, иногда именуемых словосочетаниями «транспортный травматизм» [3, с.133-135] либо «дорожно-транспортный травматизм» [2, с.30-34; 4, с. 30-36; 8, с.55-58; 16], а иногда и «травматизм на дорогах» [9, с.282-285]. В исследуемый нами период жертвами криминального дорожно-транспортного травматизма было признано и учтено 1666 человек, что составило 38,9% от общего количества жертв криминального травматизма, из них 1660 получили тяжкий вред здоровью, а 6 средней степени тяжести вред здоровью. Динамические изменения криминального дорожно-транспортного травматизма свидетельствуют о негативных тенденциях. Статистические данные в рассматриваемый нами период выглядят следующим образом: в 2009 году было учтено 335 жертв криминального дорожно-транспортного травматизма, в 2010 г. – 289, в 2011 г. – 294, в 2012 г. – 335, в 2013 г. – 412. Темпы прироста жертв криминального дорожно-транспортного травматизма в 2013 году по сравнению с 2009 годом составили 18,7%. Хотя в 2010 и 2011 годах наблюдалось снижение криминального дорожно-транспортного травматизма по сравнению с 2009 годом.

Структурный анализ криминального травматизма можно было бы и продолжить, но сделанного достаточно, чтобы сделать определен-

ные выводы. Во-первых, криминальный травматизм как негативное социальное явление не в полной мере отражается в современной виктимологической статистике, вне специального статистического учета оказываются криминальные травмы в виде получения жертвой легкого вреда здоровью. Во-вторых, снижение уровня криминальной активности и криминальной виктимности в Республике Татарстан существенным образом не повлияло на состояние криминального травматизма потерпевших от преступлений, который продолжает возрастать, в том числе и среди лиц с повышенной криминальной виктимностью (детей и женщин). В-третьих, в структуре криминального травматизма в Республике Та-

тарстан значительную долю составляют жертвы преступлений против жизни и здоровья и жертвы криминального дорожно-транспортного травматизма. Показатели, характеризующие эти категории жертв продолжают увеличиваться, что свидетельствует об увеличении качественного показателя степени общественной опасности преступности в этом субъекте Российской Федерации и возможностях в среднесрочной перспективе ухудшения количественных показателей преступности, то есть в ближайшие несколько лет произойдет заметный рост преступности, связанной с криминальным травматизмом.

Литература

1. Ахмадиева Р.Ш. Мониторинг профилактики дорожно-транспортного травматизма в учреждениях дошкольного образования. – Казань, 2010.
2. Баширова А.Ф., Истратов А.А. Правовое регулирование профилактики дорожно-транспортного травматизма // *Полицейская деятельность*. – 2012. – №2 (8). – С.30-34.
3. Болотников И.Ю. Транспортный травматизм в условиях Астраханской области // *Вестник Мордовского университета*. – 2008. – №2. – С.133-135.
4. Бородина С.Г., Дедиюлин Е.В., Сергеев В.В. О тенденциях и закономерностях развития ситуации с дорожно-транспортным травматизмом в Российской Федерации // *Безопасность дорожного движения: сборник научных трудов*. Вып.12. – М., 2012. – С.30-36.
5. Глухова А.А. Виктимологическая статистика // *Проблемы юридической науки и практики в исследованиях адъюнктов и соискателей: сборник научных трудов*. – Вып.3. – Н. Новгород: НИУИ МВД РФ, 1997. – С.28-32.
6. Глухова А.А., Устинов В.С. Понятие и значение виктимологической статистики // *Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина в экономической сфере: Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского*. – Н. Новгород, 1998. – С.107-112.
7. Добрынина С., Тодос А. Криминальный травматизм // *Охранная деятельность*. – 2008. – №8 (92). – С.8-12.
8. Доржиев Б.Д., Плеханов А.Н., Поломарчук А.О., Григорьева М.З. Детский дорожно-транспортный травматизм // *Вестник Бурятского государственного университета*. – 2014. – Т.12. – №1. – С.55-58.
9. Изюмский А.А., Надириян С.Л., Санин И.С. Основные направления профилактики детского травматизма на дорогах // *Вестник Саратовского государственного технического университета*. – 2013. – Т.2. – №2 с (71). – С.282-285.
10. Квашиш В.Е. Основы виктимологии. Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений. – М.: NOTA BENE, 1999.
11. Коломытцева О.В., Ахметшин Р.Р., Шагова И.Р. Анализ причин и видов детского травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий // *Вестник НЦ БЖД*. – 2013. – №2. – С.19-22.
12. Колчина А.А. Профилактика криминального травматизма среди жителей города Челябинск: методические рекомендации. – Челябинск, 2006.

References

1. Akhmadieva R.Sh. Monitoring profilaktiki dorozhno-transportnogo travmatizma v uchrezhdeniakh doshkol'nogo obrazovaniia. – Kazan', 2010.
2. Bashirova A.F., Istratov A.A. Pravovoe regulirovanie profilaktiki dorozhno-transportnogo travmatizma // *Politsei'skaia deiatel'nost'*. – 2012. – №2 (8). – S.30-34.
3. Bolotneykov I.Iu. Transportny`i` travmatizm v usloviakh Astrahanskoi` oblasti // *Vestnyk Mordovskogo universiteta*. – 2008. – №2. – S.133-135.
4. Borodina S.G., Dediulin E.V., Sergeev V.V. O tendentsiakh i zakonomernostiakh razvitiia situatsii s dorozhno-transportny`m travmatizmom v Rossii`skoi` Federatsii // *Bezopasnost` dorozhnogo dvizheniia: sbornik nauchny`kh trudov*. Vy`p.12. – M., 2012. – S.30-36.
5. Gluhova A.A. Viktimologicheskaiia statistika // *Problemy` iuridicheskoi` nauki i praktiki v issledovaniakh ad`iunktov i soiskatelei` : sbornik nauchny`kh trudov*. – Vy`p.3. – N. Novgorod: NIUI MVD RF, 1997. – S.28-32.
6. Gluhova A.A., Ustinov V.S. Poniatie i znachenie viktimologicheskoi` statistiki // *Pravovy`e sredstva i metody` zashchity` zakonoposlushnogo grazhdanina v e`konomicheskoi` sfere: Vestnyk Nizhegorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. – N. Novgorod, 1998. – S.107-112.
7. Dobry`nina S., Todos A. Kriminal`ny`i` travmatizm // *Okhrannaia deiatel'nost'*. – 2008. – №8 (92). – S.8-12.
8. Dorzhiev B.D., Plehanov A.N., Polomarchuk A.O., Grigor`eva M.Z. Detskii` dorozhno-transportny`i` travmatizm // *Vestnyk Buriatskogo gosudarstvennogo universiteta*. – 2014. – T.12. – №1. – S.55-58.
9. Iziumskii` A.A., Nadirian S.L., Sanin I.S. Osnovny`e napravleniia profil-aktiki detskogo travmatizma na dorogakh // *Vestnyk Sarahtovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. – 2013. – T.2. – №2 s (71). – S.282-285.
10. Kvashis V.E. Osnovy` viktimologii. Problemy` zashchity` prav po-terpevshikh ot prestuplenii`. – M.: NOTA BENE, 1999.
11. Kolomy`ttceva O.V., Akhmetshin R.R., Shagova I.R. Analiz prichin i vidov detskogo travmatizma v rezul`tate dorozhno-transportny`kh proisshestvii` // *Vestnyk NTC BZHD*. – 2013. – №2. – S.19-22.
12. Kolchina A.A. Profilaktika kriminal`nogo travmatizma sredi zhitelei` goroda Cheliabinsk: metodicheskie rekomendatsii. – Cheliabinsk, 2006.

13. Кузьмин Ю.Ф., Колчина А.А. Актуальные вопросы травматизма криминального характера // Общественное здоровье и здравоохранение. – 2008. – №1. – С.99-102.
14. Лунеев В.В. Юридическая статистика: учебник. – 2 -е изд., перераб. и доп., с изм. – М., 2007. – С.148-376.
15. Матушанский Г.У., Юсупова А.В. Применение статистических методов для анализа состояния травматизма в электроэнергетике // Вестник Казанского государственного энергетического университета. – 2014. – №2 (21). – С.36-45.
16. Медицинские и юридические основы профилактики дорожно-транспортного травматизма: монография / под ред. А.И. Камаева. – Н. Новгород, 2013.
17. Минниханов Р.Н., Ахмадиева Р.Ш. Стратегия профилактики дорожно-транспортного травматизма в Республике Татарстан // Вестник НИЦ БЖД. – 2013. – №2. – С.23-32.
18. Савюк Л.К. О статистическом учете потерпевших от преступлений // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы 6-ой международной научно-практической конференции 29-30 января 2009 г. – М.: Проспект, 2009. – С.77-82.
19. Солодовников С.А. Виктимологическая статистика в отношении «преступник-жертва» в системе криминологического анализа // Закон и право. – 2004. – №12. – С.22-24.
20. Харламов В.С. Российские дети – преступники и жертвы (аспекты уголовной статистики) // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. – 2006. – №2 (11). – С.83-90.
21. Шайхутдинов И.И., Залияев Д.Р., Ягудин Р.Х. Травматизм и его последствия в Республике Татарстан // Практическая медицина. – 2012. – №8-2 (64). – С.178-179 и др.
22. Шайхутдинов И.И., Ягудин Р.Х., Чернова Е.Г., Галиуллин Ф.Г., Юсупов М.Р. Динамика травматизма и его последствий в Республике Татарстан в 2002-2011 гг. // Практическая медицина. – 2013. – №1-2-2 (69). – С.184-193.
13. Kuz`min Iu.F., Kolchina A.A. Aktual`ny`e voprosy` travmatizma krimi-nal`nogo haraktera // Obshchestvennoe zdorov`e i zdravookhranenie. – 2008. – №1. – S.99-102.
14. Luneev V.V. Iuridicheskaiia statistika: uchebnik. – 2 -e izd., pererab. i dop., s izm. – M., 2007. – S.148-376.
15. Matushanskii` G.U., Iusupova A.V. Primenenie statisticheskikh metodov dlia analiza sostoiianiia travmatizma v e`lektroe`nergetike // Vestneyk Kazanskogo gosudarstvennogo e`nergeticheskogo universiteta. – 2014. – №2 (21). – S.36-45.
16. Meditsinskie i iuridicheskie osnovy` profilaktiki dorozhno-transportnogo travmatizma: monografiia / pod red. A.I. Kamaeva. – N. Novgorod, 2013.
17. Minnihanov R.N., Akhmadieva R.Sh. Strategiiia profilaktiki dorozhno-transportnogo travmatizma v Respublike Tatarstan // Vestneyk NTC BZHD. – 2013. – №2. – S.23-32.
18. Saviuk L.K. O statisticheskom uchte poterpевshikh ot prestuplenii` // Uголовное право: strategiiia razvitiia v KHKHI veke: materialy` 6-oi` mezhdunarodnoi` nauchno-prakticheskoi` konferentsii 29-30 ianvaria 2009 g. – M.: Prospekt, 2009. – S.77-82.
19. Solodovnikov S.A. Viktimologicheskaiia statistika v otnoshenii «prestupnik-zhertva» v sisteme kriminologicheskogo analiza // Zakon i pravo. – 2004. – №12. – S.22-24.
20. Harlamov V.S. Rossii`skie deti – prestupniki i zhertyv` (aspekty` ugovlovnoi` statistiki) // Kriminologiiia: vchera, segodnia, zavtra. Trudy` Sankt-Peterburgskogo kriminologicheskogo kluba. – 2006. – №2 (11). – S.83-90.
21. Shai`hutdinov I.I., Zaliamev D.R., Iagudin R.KH. Travmatizm i ego posledstviia v Respublike Tatarstan // Prakticheskaiia meditsina. – 2012. – №8-2 (64). – S.178-179 i dr.
22. Shai`hutdinov I.I., Iagudin R.KH., Chernova E.G., Galiullin F.G., Iusupov M.R. Dinahmika travmatizma i ego posledstviu` v Respublike Tatarstan v 2002-2011 gg. // Prakticheskaiia meditsina. – 2013. – №1-2-2 (69). – S.184-193.





Курбанов Габил Сурхай оглы
доктор юридических наук, профессор, г. Баку (Азербайджан)
E-mail: kurbanovatanya@inbox.ru

Вопросы совершенствования законодательной регламентации общественно опасных последствий преступлений

В статье рассматриваются понятие, виды и некоторые особенности законодательной регламентации общественно опасных последствий. Вносятся отдельные предложения по совершенствованию законодательной техники конструирования уголовно-правовых норм в целях повышения их эффективности и практической целесообразности.

Ключевые слова: *последствия преступления, преступные последствия, «общественно опасные последствия, преступный вред, ущерб, преступный действия, преступное бездействие, признак состава преступления.*

Несмотря на предпринимаемые государство В уголовном законе и уголовно-правовой литературе можно встретить такие понятия, как «последствия преступления», «преступные последствия», «общественно опасные последствия», «преступный вред», «ущерб», «преступный результат», и некоторые другие. В теории уголовного права единого понимания последствий (преступных или общественно опасных) пока еще не выработано. По нашему мнению, следует выделять последствия как признак преступления и последствия как признак состава преступления. Такого мнения придерживаются и другие авторы [1, с.9]. Если последствия как признак преступления наличествуют во всех без исключения общественно опасных деяниях, предусмотренных УК, то последствия как признак состава предусматриваются лишь в так называемых материальных составах преступлений. Исходя из данного положения, можно согласиться с трактовкой последствия как ущерба, от причинения которого соответствующее общественное отношение охраняется средствами уголовного права [10, с.111]. Полагаем, что необходимость разграничения последствия преступления и последствия состава преступления привела теоретиков уголовного права к созданию так называемого результата преступления. В связи с данным положением, в частности, С.В. Землюков подчеркивает, что «результат преступления – это социально вредное изменение охраняемого законом объекта, произведенное целенаправленным воз-

действием лица либо косвенно наступившее от такого воздействия. Последствие преступления – это тоже социально вредное изменение охраняемых законом отношений, но причиненное неосторожным поведением лица либо наступившее от произведенного этим лицом преступного результата. Последствием является также вредное изменение охраняемого законом объекта, происшедшее при виновном воздержании лица от совершения требуемого действия» [4, с.24]. С нашей точки зрения, последствия как признак состава преступления есть общественно опасные результаты поведения виновного (действия или бездействия), предусмотренные в соответствующих статьях Особенной части уголовного законодательства. Можно согласиться с утверждением, что рассматриваемый признак объективной стороны характеризуется двумя специфическими признаками: во-первых, им выступает вред, причиненный объекту преступления; во-вторых, преступным последствием является не любой вред, а лишь тот, что указан в диспозиции уголовно-правовой нормы [5, с.184]. Наряду с этим следует уточнить, что вред причиняется не только объекту, но и предмету, а также предмету преступления.

В правовой литературе высказаны различные мнения о видах уголовно-правовых последствий. Некоторые авторы называют основные и дополнительные (факультативные), простые и сложные, материальные и нематериальные последствия, которые в свою очередь класси-

фицируются на имущественные и физические, идеологические, политические и организационные. Последствия могут быть простыми (одномоментными и однородными), либо сложными (имеющими комплексный, продолжающийся во времени характер).¹ По степени определенности последствия можно разделить на точно определенные, оценочные и альтернативные. В ряде случаев, когда объект имеет особую ценность (жизнь, общественная безопасность), законодательство предусматривает реальную угрозу причинения общественно опасного вреда. Следовательно, к видам последствий следует относить также реальные и возможные последствия.

Законодательная техника при конструировании материальных и формальных составов обусловлена специфическими особенностями различных видов последствий. Отдельные из них сложно определить в соответствии с уголовно-правовыми требованиями, например, при хищении, уничтожении или повреждении имущества, нарушении неприкосновенности жилища, изнасиловании и других. При формулировании других составов преступлений принимается во внимание очевидность вреда причиняемого охраняемым уголовным законом общественным отношениям, например, при взяточничестве, привлечении заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконном освобождении от уголовной ответственности, дезертирстве, шпионаже. В некоторых случаях законодатель исходит из общественной опасности преступления и приоритетной охраны соответствующего блага, желая приблизить момент окончания посягательства, например, при конструировании разбоя, бандитизма и других.

Законодательное описание общественно опасных последствий обычно производится на основе следующих правил: либо характер и объем причиненного вреда непосредственно указываются в самом законе, либо последствие определяется при помощи оценочных признаков. В первом случае последствие в уголовно-правовой норме называется конкретно, причем это делается либо в диспозиции, либо в примечании к соответствующей статье УК. Согласно второму принципу в законе приводится лишь общая характеристика общественно опасных последствий, для их описания используются оценочные понятия, содержание которых в боль-

шинстве случаев раскрывается при применении уголовно-правовых норм органами, применяющими закон.

В отдельных статьях Особенной части УК содержится указание на угрозу причинения вреда, то есть возможность наступления общественно опасных последствий. Такие преступления в теории называются деликтами создания конкретной опасности, а составы преступлений — составами реальной опасности. Так, например, ответственность за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов наступает только в том случае, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ст.248.1 УК Азербайджана). По поводу юридической природы возможности наступления общественно опасных последствий в теории уголовного права высказаны различные мнения. Некоторые ученые относят такую возможность наступления конкретных последствий к признакам материального состава, то есть определяют их как общественно опасные последствия.² «Если рассмотреть физическую природу возможности наступления вредных последствий, то нетрудно заметить, что она представляет собой создание условий для наступления преступного результата. Это определенный этап развития объективной стороны, который состоит в том, что преступное действие полностью совершено и уже вызвало во внешнем мире некоторые изменения. Хотя эти изменения пока что не привели, но они способны привести и при дальнейшем беспрепятственном развитии событий закономерно приведут к наступлению преступного результата» [7, с.171]. Другие теоретики полагают, что такие последствия нельзя признавать признаком состава преступления, что возможность наступления последствий не может быть ни свойством деяния, ни преступным результатом. Так, Г.В. Тимейко, в частности, определяет такие составы как деликты создания опасности, когда для объективной стороны недостаточно действия или бездействия, но и не требуется наступления общественно опасных последствий [9, с.9-10]. Н.Д. Дурманов считал возможность наступления указанных в законе последствий свойством самого преступного деяния [3, с.40].

Как отмечает Л.Д. Гаухман, если в диспозиции статьи говорится о необходимости наступления последствий, но они не наступили, деяние в любом случае будет квалифицировано

¹ Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. М., 2002. С. 237.

² См. например: Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / Под ред. С.Г. Келиной, В.Н. Кудрявцева. М., 1987, с.49–50 (изложенная точка зрения высказана Н.Ф. Кузнецовой).

по конкретной статье Особенной части УК, но с указанием на стадию неоконченной преступной деятельности, то есть с применением ст. 30 УК РФ. Если же отсутствует угроза наступления последствий в преступлениях, где она является необходимым признаком, соответственно отсутствует весь состав преступления, и лицо не должно привлекаться к уголовной ответственности вообще [2, с. 102].

На наш взгляд, угроза наступления последствий характеризует опасность совершаемого действия или бездействия, а также возможность причинения вреда соответствующим общественным отношениям. С одной стороны, последствия, указанные в законе, фактически еще не наступили, с другой стороны, совершенное виновным деяние нарушает общественные отношения, поставленные под охрану уголовного законодательства. С учетом особенностей преступления дальнейшее развитие причинно-следственной зависимости для законодателя безразлично: она может быть прервана в результате вмешательства каких-либо обстоятельств; ее развитие может пойти по другому пути; факторы, не зависящие от воли виновного, могут исключить переход возможности в действительность. Следует, однако, иметь в виду, что состав такого преступления имеется лишь в случае возникновения реальной опасности причинения вреда. Реальная возможность наступления общественно опасных последствий – не субъективное предположение; она представляет собой объективную категорию, выражающуюся в создании преступным поведением лица такой ситуации, когда действие или бездействие закономерно может повлечь указанные в уголовно-правовой норме последствия. Возможность развития причинной связи при таких обстоятельствах должна быть установлена путем анализа всех обстоятельств дела [5, с. 184].

По нашему мнению, в уголовном законодательстве следует избегать подобных формулировок, поскольку их доказывание вызывает в практической деятельности значительные трудности. Конструирование состава преступления, включение в состав преступления определенных признаков производится не случайно. При отборе элементов состава преступления законодатель руководствуется общественной опасностью преступления. Конкретный состав преступления образуют признаки, совокупно характеризующие совершенное деяние как общественно опасное. При этом состав преступления образуют не все признаки преступления, а только необходимые и достаточные для характеристики его общественной опасности.

В некоторых статьях УК последствия называются, как например, в статье 146.3 УК Azerbaijan, предусматривающей помещение психически здорового лица в психиатрическую больницу, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего или иные тяжкие последствия. Во многих случаях они не называются, но подразумеваются, например, в статье 158.2 УК Azerbaijan говорится о нарушении неприкосновенности зданий (помещений) юридических лиц, совершенном с применением насилия или угрозой его применения. Вызывает определенные затруднения вопрос о составах с двумя и даже более последствиями, например, при разбое, бандитизме, терроризме. В таких случаях судебная практика неоднозначна. В некоторых случаях она рекомендует квалифицировать такие составы только по одной статье УК, в других – по двум и более статьям, охватывающим наступившие вредные последствия.

Уголовно-правовая регламентация общественно опасных последствий по нашему мнению, страдает рядом недостатков. Как справедливо указывается в правовой литературе, наряду с трансформацией уголовного закона в нем продолжают занимать место погрешности, пробелы, неточности в конструировании уголовно-правовых норм. Цель юридической техники заключается в рационализации юридической деятельности, достижении ясности, точности, простоты, краткости, определенной стандартности, единообразия (унифицированности) юридических предписаний, доступности текста правовых норм [8, с. 212]. При конструировании уголовно-правовых норм законодателю следует стремиться к унификации терминологии и понятийного аппарата в целях единообразного понимания и практического применения базовых уголовно-правовых понятий, исключения их разночтения и неоднозначного толкования. В этих целях в законодательный оборот для обозначения всех разновидностей негативных изменений в общественных отношениях, охраняемых уголовным законом, целесообразно ввести в качестве исходного понятие «общественно опасные последствия преступления», которое является наиболее широким и универсальным. Универсальность этого термина обусловлена прежде всего тем, что общественно опасные последствия любого преступления охватывают социально значимые изменения, наступающие в результате деформирования общественных отношений.

Практика применения уголовного закона свидетельствует также о необходимости уточне-

ния размера вреда, причиняемого общественно опасным деянием, лежащего в основании отграничения преступления от непреступных деяний, а также в основе законодательных формулировок квалифицирующих обстоятельств. Способы описания вреда и соответствующая уголовно-правовая терминология нуждаются в дальнейшей унификации. В частности, установление общественно опасных последствий преступления, изложенных с использованием неопределенных оценочных категорий, до настоящего времени представляют актуальную правоприменительную проблему. Особого внимания заслуживает проблема установления вреда, наступающего в результате преступных посягательств на личные права и свободы граждан. Практика показывает, что до настоящего времени следственные и судебные органы не располагают единообразными или хотя бы сходными критериями при оценке личного неимущественного вреда. Самостоятельную общетеоретическую проблему образует оценка общественно опасных последствий, связанных с упущенной выгодой для потерпевшего. Эта область также нуждается в дополнительном исследовании и формулировании соответствующих предложений [6, с.4-5].

В теории уголовного права в качестве основных разновидностей негативных изменений в социальных ценностях указываются: а) нарушение установленного в государстве правопорядка, выражающееся, прежде всего, в дезорганизации урегулированных правом социальных связей; б) реальные потери, которые определенные носители социальных ценностей понесли в связи с образованием указанных негативных изменений (прямой действительный имущественный ущерб, физический вред т.д.); в) неполучение выгоды, которая могла быть получена таким носителем в случае отсутствия общественно опасного деяния. Кроме того, в содержание последствий могут быть включены расходы, которые совершили носители социальных ценностей или должны их сделать для восстановления нарушенного таким влиянием социальной ценности [1].

По нашему мнению, общественно опасное последствие есть вред, который причиняется или может быть причинен объекту, предмету либо потерпевшему. Вред, причиняемый предмету преступления и потерпевшему, более конкретен и поддается установлению и фиксации. Вред, причиняемый объекту преступления труднее установить и определить. Тем не менее, распространенный в теории довод о неизменяемости, «неосвязаемости» и недоказуемости нема-

териальных последствий неубедителен. Нематериальные, то есть социальные, психические, организационные последствия в действительности по диалектической закономерности взаимосвязи качества и количества материи тоже имеют свои количественные параметры. Механизм нарушения объекта (общественных отношений) и причинения ему вреда может быть различным: в одних случаях негативному, разрушительному влиянию подвергается потерпевший (например, при убийстве, телесных повреждениях, клевете), в других — благо, которое охраняется правом и в связи с которым существуют данные отношения (это, прежде всего имущественные преступления — кража, мошенничество и др.); в-третьих — разрывается социальная связь между субъектами отношений (уклонение от призыва на военную службу, уклонение от уплаты алиментов на содержание детей) и др. Во всех этих случаях объекту уголовно-правовой охраны наносится вред, который и является последствием преступления.³ Признание или, напротив, непризнание общественно опасных последствий как признака состава преступления не является произвольным. Это объясняется тем, что последствия преступления в одних случаях носят достаточно конкретный характер. Их можно измерить, исчислить, точно определить объем и характер вреда. В иных же случаях такое измерение, конкретизацию последствий осуществить трудно, а в некоторых случаях и невозможно. В связи с этим законодатель по-разному решает вопрос о признании или непризнании последствий как обязательного признака объективной стороны состава преступления.⁴

Серьезные трудности в судебной практике вызывает установление нематериального (морального, психического) вреда. Органы дознания и следствия плохо представляют себе сущность этого вреда, не знают способов его определения и возмещения, допускают ошибки при оценке. Трудности и ошибки в установлении размера вреда в судебной практике связаны с отсутствием теоретических разработок понятия размера вреда, его видов, способов и единиц измерения.

В заключение отметим, что общественно опасные последствия можно рассматривать как: а) социальную категорию, обозначающую нару-

³ Уголовное право Украины. Общая часть: Учебник / Под ред. М.И. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тацяя. Харьков: Право, 1999, с.101.

⁴ Там же, с.104.

шение общественных отношений; б) следствие такого нарушения в виде ответственности и наказания виновного; в) структурный элемент преступления, характеризующий его общественную опасность; г) структурный признак состава преступления, выступающий одним из элементов основания уголовной ответственности и непосредственно влияющий на квалификацию пре-

ступления. Общественно опасные последствие является одним из признаков состава преступления, которое подлежит измерению. Размер причиненного вреда влияет на степень общественной опасности деяния и выступает на первый план при признании его преступным, при квалификации преступления, при назначении виновному меры наказания.

Литература

1. Берзин П.С. Преступные последствия в механизме уголовно-правового регулирования / Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Киев, 2010.
2. Гаухман Л.Д. Уголовное право. Общая часть. Учебник. М.: Юриспруденция, 1999.
3. Дурманов Н.Д. Стадии совершения преступления по советскому уголовному праву. М., 1955.
4. Землюков С.В. Уголовно-правовые проблемы преступного вреда. Новосибирск, 1991.
5. Иногамова-Хегай Л., Рарог А., Чучаев А. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Учебник, 2008.
6. Краснопеев С.В. Последствия преступления в уголовном праве России / Автореф.канд.дисс. Ростов-на Дону, 2003.
7. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978.
8. Мирошников Е.Г. Ясность и точность как требования к языку закона // Проблемы юридической техники: Сб. статей. Н. Новгород, 2000.
9. Тимейко Г.В. Общее учение об объективной стороне преступления. Ростов н/Д, 1977.
10. Фролов Е.А. Объект и преступные последствия при посягательствах на социалистическую собственность // Ученые труды Свердловского юрид. института. 1968, Вып.8.

References:

1. Berzin P.S. Prestupnyye posledstviya v mekhanizme ugovolno-pravovogo regulirovaniya / Dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Kiev, 2010.
2. Gaukhman L.D. Ugolovnoe pravo. Obshchaya chast'. Uchebnik. M.: Yurisprudentsiya, 1999.
3. Durmanov N.D. Stadii soversheniya prestupleniya po sovetskomu ugovolnomu pravu. M., 1955.
4. Zemlyukov S.V. Ugolovno-pravovye problemy prestupnogo vreda. Novosibirsk, 1991.
5. Inogamova-Khegai L., Rarog A., Chuchaev A. Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaya chast' / Uchebnik, 2008.
6. Krasnopeev S.V. Posledstviya prestupleniya v ugovolnom prave Rossii / Avtoref.kand.diss. Rostov-na Donu, 2003.
7. Kudryavtsev V.N. Pravo i povedenie. M., 1978.
8. Miroshnikov E.G. Yasnost' i tochnost' kak trebovaniya k yazyku zakona // Problemy yuridicheskoi tekhniki: Sb. statei. N. Novgorod, 2000.
9. Timeiko G.V. Obshchee uchenie ob ob»ektivnoi storone prestupleniya. Rostov n/D, 1977.
10. Frolov E.A. Ob»ekt i prestupnyye posledstviya pri posyagatel'stvakh na sotsialisticheskuyu sobstvennost' // Uchenye trudy Sverdlovskogo yurid. instituta. 1968, Vyp.8.





Ляпина Ольга Алексеевна
кандидат филологических наук, доцент, г. Воронеж
E-mail: *olgaljapina@mail.ru*

Уголовная превенция в Германии

(Обзор 19 Немецкого дня превенции
(12-13 мая 2014 г., Karlsruhe))

Часть 1

От редакции

Наш журнал начинает публиковать материал докторанта Российской правовой академии О.А.Ляпиной, участницы юридических слушаний (конференции), состоявшихся в Карсруэ в мае 2014 г.

Российская дореволюционная, а также советская и современная российская юриспруденция развивается под значительным влиянием европейской науки, особенно немецкой. Тем интереснее для российских ученых будет публикуемый материал, который в силу большего размера мы опубликуем в нескольких номерах журнала. Редактируя обзор, подготовленный и переведенный О.А.Ляпиной, мы пришли к убеждению, что этот обзор как нельзя кстати — именно сейчас Министерство юстиции и Министерство образования и науки разворачивают цикл исследований, посвященный ликвидации правового нигилизма нашего общества. Автор этого введения много лет работал в Германии, воочию видел высокий уровень правосознания немецкого общества. Тем удивительнее было читать столь жесткую критику немецких ученых уголовной политики Германии на федеральном уровне.

Уровень правосознания немецкого общества обеспечивается самыми разнообразными мерами. Например, в государственных и муниципальных учреждениях невозможно получить повышения по службе, не сдав и не пересдав через определенный промежуток времени специальный экзамен в области права. Мы же сталкиваемся в России с тем, что даже работники автоинспекции демонстрируют подчас незнание правил движения, так как принятые процедуры переаттестации неэффективны, касаются больше личностных характеристик аттестуемого, а не его профессиональных знаний.

Редакция надеется, что цикл публикаций О.А.Ляпиной окажет серьезное влияние на правовое просвещение нашего общества.

Г.И.Макаренко, главный редактор

Уголовная превенция (от позднелат. *praeventio* — опережаю, предупреждаю; англ. *Prevention*) — понятие, связанное с предотвращением и предупреждением преступлений. В широком понимании превенция является важнейшей целью уголовной политики. Однако из этого не следует, что только теория и практика законодательства, институциональные направления и организационные меры конкретно ориентированы на превенцию.

К подобной ориентации прежде всего относятся: фундаментальный анализ ситуации, опирающийся на поддающиеся проверке критерии и предварительное планирование, корректируемое при реализации планов в реальность (так называемая эволюция процессов) с устремлением

на эффективность (временная, экономическая и т.п.) и, наконец, оценка результатов с точки зрения значения эффективности (так называемая эволюция результатов) и избегания возможных неблагоприятных побочных эффектов.

Различают следующие виды понятия:

Общая превенция — предупреждение совершения правонарушений другими лицами; пример наказания одного лица сдерживает других субъектов от совершения подобных деяний, так как они не желают подвергаться подобным лишениям;

Частная (специальная) превенция — предупреждение совершения правонарушений тем же лицом (самим правонарушителем), которое воздержится в будущем от подобного поведе-

ния, чтобы избежать повторного наступления неблагоприятных последствий;

Во всех случаях речь идет о создании или усилении охранительных факторов и сдерживании факторов риска. К факторам риска относятся такие, которые являются причиной возникновения проблемы. Например, пробелы воспитания, преступность родителей, чрезмерное потребление спиртных напитков и т.п.¹

Степени уголовной превенции

Относительно превенции в литературе вслед за Капланом различают три степени².

Первичная превенция

Независимые от причин общие («универсальные») программы. Здесь имеются в виду уголовно-превентивные неспецифичные мероприятия, которые обращены ко всему населению (общая превенция).

Вторичная превенция

Обусловленные поводом («индицированные») вмешательства.

Относится к лицам с различимыми криминальными рисками или «селективная» превенция определенных групп риска.

Третичная превенция

Мероприятия по предотвращению рецидива. В российской литературе принято ее называть частной превенцией. Относится к лицам, которые уже совершили преступление.

Примеры программ и мероприятий

На уровне первичной превенции: в форме действия воспитательным компетенциям родителей, воспитательные мероприятия в детском саду.

На уровне вторичной превенции: в форме программ по борьбе с неуспеваемостью в школах, обсуждение угроз, воспитание в интернатах, выявление и консультирование потенциальных жертв.

На уровне третичной превенции: интенсивные программы по работе с преступниками, помощь условно осужденному, неправительственная помощь освобождающимся из заключения, психологическая и материальная помощь жертвам преступлений.

В последние 25 лет уголовная превенция в Германии развивается разносторонне, на всех уровнях – местном, региональном, националь-

ном, интернациональном – возникают новые направления и поля деятельности, появляются новые участники. Уголовная превенция требует взаимодействия различных общественных сил и дисциплин, объединенных одной целью – предупреждение преступности, а так же участия практиков, политиков и ученых.

Уголовная превенция – это вызов преступности как общественному феномену и как индивидуальному событию, направленный на ее предотвращение и на смягчение ее последствий.

В сравнении с наказаниями превенция имеет преимущества по содержательному аспекту, однако имеет больший временной лаг, ее позитивное воздействие сказывается не сразу.

В качестве уголовно-превентивных понимаются стратегии, мероприятия и проекты, которые прямо или косвенно направлены на предотвращение преступности, на снижение ее уровня, и базирующиеся на убедительных эмпирических доказательствах и правдоподобных гипотезах.

Соответствующие мероприятия социальной или универсальной превенции безотказны и являются задачей различных политических сфер, при этом они должны быть понятными и востребованными. Уголовная превенция стремится решить задачи, относящиеся ко всему обществу, является междисциплинарной и охватывает различные уровни: местный/муниципальный, уровень федеральной земли, уровень всей страны и интернациональный/глобальный уровень. Превенция требует специальных познаний, базирующихся на статистических данных. Основные аспекты деятельности уголовной превенции – превентивная практика, превентивная политика и превентивная наука. Данные аспекты приносят собственные результаты для превенции, должны базироваться друг на друге и действовать сообща.

Превентивная практика

Организованная уголовно-превентивная практика с ее многочисленными программами и проектами является двигателем развития уголовной превенции. При этом центр тяжести уголовно-превентивных программ и проектов лежит на муниципальном/местном уровне.

Превентивная политика

Предупреждение преступности является важной целью уголовной политики, однако до настоящего момента коренного разворота политики к профилактике преступности и ее последовательного выстраивания, что поддерживалось

¹ Eisner, M./Ribeaud, D./Locher, R.: Pr vention von Jugendgewalt, Cambridge 2008, S. 4

² Kube, E.: Systematische Rriminalpr vention, 2. Aufl., Wiesbaden 1987, S.10; H.-D. Schwind Kriminologie. 21. Auflage, S. 19

бы со стороны науки и практики, в должной мере не произошло. По крайней мере, это относится к **уголовной политике на федеральном уровне**, т.е. к той политике, которая ответственна за уголовное право и репрессивные меры – и таким образом собственно и к предупреждению, которое по времени происходит раньше чем наступают репрессивные меры, а также является более приоритетной по смыслу. Уголовная политика на федеральном уровне не ограничивается своими уголовно-правовыми реакционными стратегиями, она их даже делает еще строже. Тенденция к ориентированному на контроль профилактически-уголовному праву способствует созданию превентивного государства, в которое на протяжении нескольких лет превращается Германия.

Данная уголовная политика глуха к знанию, основанному на теории и практике. К знанию, которое давно разработано и предоставлено криминологией и другими научными дисциплинами, потому что это знание не соотносится с трендами проводимой сегодня уголовной политики. Практическая криминология и другие научные дисциплины еще никогда не добывали столько знаний, как мы имеем сегодня, но также никогда не пользовались таким малыми влиянием в уголовно-политическом аспекте как сегодня. Помимо этого оба *Периодических отчета о безопасности*, выпускаемых по заказу правительства, не имели и не имеют практически никакого влияния на уголовную политику в Германии. Очевидно, что уголовная политика не может быть «отодвинута» от своих политических воззрений даже при помощи самых лучших экспертов. На федеральном уровне не может быть и речи об уголовной политике основанной на доказательствах.

К этому же относится, что на федеральном уровне до сих пор не наблюдается воли для поддержки профилактики преступности посредством создания на должном уровне обеспеченного финансами, персоналом и организационной поддержкой «Национального центра по профилактике преступности». Фонд Немецкий форум по предупреждению преступности (ДФК) также не может частично выполнять свои основные задачи и преследовать свои цели и является всего лишь благодарностью за ту ангажированность задействованных лиц.

И хотя **местные/коммунальные уровни**, а также земельные уровни связаны с уголовно-политическим курсом всей страны, в их случае ситуация с поддержкой профилактики преступности со стороны политики выглядит лучше. Для

коммунальной профилактики преступности это иллюстрирует – частое уже исполненное – требование «Профилактика – это дело начальника. Для земельного уровня это показывает инициирование и проведение направленных на профилактику программ, а также прежде всего создание Земельных советов по предупреждению и подобных комиссий, которые не только занимаются задачей уголовно-правового консультирования, но также призваны укреплять и поддерживать профилактику преступности.

Профилактическая наука

Предупреждение преступности должно основываться на доказательствах, т.е. на базе теоретических и научных данных. Таким образом, практика и политика предупреждения нуждается в науке и исследованиях.

То, что профилактическая политика видит это по-другому, по крайней мере, на федеральном уровне, уже известно. На коммунальном и земельном уровне политика представляется более открытой для опор на доказательства. То же самое относится к профилактической практике.

Это не в последнюю очередь зависит от того, что наука для практики предоставила огромное количество «услуг», все больше систематически поддерживая **практику предупреждения**.

Практике предупреждения не только предоставляются необходимые теоретические и эмпирические данные, но также и оказывается научное сопровождение и проверка планирования, проведения и воздействия профилактических мероприятий и программ (реализация и оценка). В последнее время особое значение имеет оценка проектов. Она чаще используется, стала более самостоятельной и значительней.

При оценочных исследованиях в форме последующей оценки последствий принятия законов, при разборе необходимости того или иного закона, при проверке всего, что было изначально задумывалось для этого закона, речь должна идти обо основном подходе **политики предупреждения**. Не только с точки зрения законотворческой деятельности, но и прежде всего для практической политики профилактики до уровня городов и общин.

При этом проблемой может стать **время**, которое потребуется для исследования. Практика как и политика хотят – должны – максимально возможно быстро реагировать, чтобы победить распознанные проблемы. Науке требуется время, чтобы мочь обоснованно рассказать о влияниях или их отсутствии. В практике пред-

упреждения и политике предупреждения иногда трудно проводить эмпирические исследования, собрать данные, прежде чем будет начато какое-либо профилактическое мероприятие или будет выпущен закон.

Проблемы могут возникнуть с актуальным состоянием **криминологии** как важной смежной научной отрасли: Германия обладает высокоразвитой теоретически и эмпирически криминологической наукой, однако ей по всей вероятности угрожает «структурное истощение». Криминологические исследования проводятся большей частью вне криминологии юридических факультетов и распределяются по различным научным дисциплинам. Это также означает, что криминологическая постановка вопроса представляет широкий научный интерес.

Предупреждение преступности занимает свое место там, где что-либо должно быть предотвращено, что с некоторой вероятностью наступило бы без принятия соответствующих мер и было бы связано со значительным ущербом. Предупреждению преступности противопоставлен скепсис, в тех случаях, когда речь идет о *выполняющихся процессах и развитиях, в которых недостаточное благоприятствование могут привести к негативному результату*³ (Ohder 2010, 16). Применяя понятие предупреждения, затронутым лицам само собой приписывается возможное негативное развитие. Лучше были бы обозначения «содействие» или «помощь», особенно тогда, когда эти концепты – в соответствии с тенденцией переноса – вводятся очень рано⁴. (Holthusen 2011, 23)

Итак, предупреждение является очень трудоемкой и амбивалентной деятельностью⁵. Поэтому в любом случае необходимо действовать вопреки тренду отграничения и переноса вперед и **узко определять предупреждение преступности:**

В качестве криминально-предупредительных следует понимать только те стратегии, мероприятия и проекты, которые прямо или косвенно нацелены на предотвращение или снижение преступности и от которых можно ожидать, что в обоснованной и ясной взаимосвязи

они направлены на предотвращение или снижение преступности – либо на базе убедительных эмпирических доказательств, либо на основании правдоподобных предположений.

Это требование по «узкому пониманию» термина предупреждения редко выполняется универсально направленным предупреждением (преступности), а селективным и индексным (индикаторным) предупреждением напротив – часто.

Кроме того не следует принимать никаких стандартизированных программ без проверки их необходимости и пригодности. Более того, криминально-предупредительные программы, проекты и мероприятия должны учитывать локальные, социальные и культурные условия и контексты преступности, опираться на основательный анализ проблем и причин на месте, должны добросовестно исполняться и оцениваться по их эффективности, в тесном сотрудничестве теории и практики, при поддержке политики.

Развитие предупреждения преступности: Возникновение нового поля действий и политики

«Предупреждение преступности как совокупности мер и мероприятий, которыми должно сокращаться возникновение преступности, а также в случае, тем не менее, совершенных преступлений должно предотвращаться совершение повторных преступление, в виде идей и представлений имеет давнюю традицию, а как практическая реальность напротив – короткую историю...До недавнего времени значение предупреждения преступности для уголовной политики и практики повсюду подчеркивалась, но конкретной реализацией скорее пренебрегали»⁶ (PSB 2001, 470 и 455).

Если посмотреть на формирование современного «ландшафта» профилактики преступности и совершения наказуемых деяний, а также на «ландшафт» предотвращения или, по крайней мере, действительного сокращения различного рода угроз, которые могут благоприятствовать девиантному поведению, то можно в промежуток времени между 1970 и 1980 годами фиксировать целенаправленные дискуссии и планирования «старта» актуального движения по предотвра-

³ Ohder, Claudius (2010): Ein Blick zur ck nach vorn. In: Evaluation und Qualit tsentwicklung in der Gewalt- und Kriminalit tspr vention. Dokumentation des 10. Berliner Pr ventionstages 2009. Berlin, S. 16

⁴ Holthusen, Bernd u.a.: ber die Notwendigkeit einer fachgerechten und reflektierten Pr vention. DJI Impulse 2.2011, S. 23

⁵ Там же

⁶ PSB (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2001), S. 455, 470

щению (преступности), со временем распространяющегося на всю Германию⁷. (Kerner 2012, 38).

Однако, подлинно «эйфорические настроения по поводу предупреждения преступности» можно отметить только начиная с 1990-х годов: в Германии образуются Земельные советы по предупреждению – Шлезвиг-Гольштейн (1990), Гессен (1992), Нижняя Саксония (1995), уже в 1988 в городе Ноймюнстер был учрежден постоянный Комитет по межведомственным мерам по предупреждению, который в 1992 году был переименован в «Совет по предупреждению преступности» – начало коммунального предупреждения преступности как всеобщей задачи; 1995 Федеральное министерство юстиции организует первый специализированный отдел «Предупреждение» в министерстве, а Федеральное управление уголовной полиции начинает собирать рекомендуемые проекты по предупреждению преступности под названием «Infopool Prevention»; в 1997г. Немецкий институт молодежи открывает отдел по предупреждению преступности среди детей и молодежи, а полиция заново структурирует работы ее комитетов, направленную на предупреждение: Программа предупреждения криминальной полиции (KPVP) становится сегодняшней Программой полицейского предупреждения преступности (ProPK); 1995 проводится первый немецкий День предупреждения, 1999 основывается юридически независимое Общество немецкого дня предупреждения; 2001 основывается Фонд немецкого форума по предупреждению преступности (DFK).

За это время предупреждение преступности как активная совместная работа многих общественных сил из политики, науки и практики, нацеленная на предотвращение совершения наказуемых деяний, утвердилось в виде нового поля деятельности и политики⁸ (Kahl 2013, 39) «Предупреждение преступности разрабатывает стратегии по сдерживанию интенсивности преступности на минимально возможном уровне. Его значение и ценность для

уголовной политики и практики бесспорно»⁹ (PSB 2006, 665).

Сегодня неоспоримо, что «предупреждение преступности выходит далеко за рамки уголовного законодательства, уголовного права, уголовного преследования (полицией), уголовной юстиции, определения меры и применения наказания (исполнение и исполнение с альтернативами)»¹⁰ (PSB 2001, 456). Поэтому с точки зрения уголовной политики является неоспоримой основной мыслью о приоритетности предупреждения над репрессивными мерами¹¹ (Heinz 1998, 18).

Следующее понимание предупреждения преступности является во многом неоспоримым, хотя не везде и не во всех отношениях реализованным: предупреждение преступности является **задачей всего общества**, в решении которой задействованы отнюдь не только полиция и юстиция, но и, как сказано многие общественные силы из практики, политики и науки.

Потому что только при помощи полицейских и уголовно-правовых средств устранить причины преступности невозможно. Это вытекает уже из многообразия данных причин и опыта, показывающего ограниченное воздействие уголовно-правовых мер на поведение или на изменение поведения, а также не в последнюю очередь из теоретических предположений и практических выводов о причинах криминальных угроз: большая часть факторов, которые признаны и подтверждены в качестве основ возникновения преступности и криминальных угроз, не поддаются или поддаются лишь частично влиянию уголовно-правовых средств. В данном случае – да и не только в данном – предупреждение репрессивных мер является, безусловно, приоритетным и с точки зрения смысла, и с точки зрения своевременности принятия¹² (Heinz 1998, 19.; Steffen 2013, 487).

⁹ PSB (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2006), S. 665

¹⁰ PSB (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2001), S. 456

¹¹ Heinz, Wolfgang (1998): Kriminalprävention. Anmerkungen zu einer berfligen urskorrektur der Kriminalpolitik. In: Kerner, Hans-J rgen u.a. (1998), S. 18

¹² Heinz, Wolfgang (1998) Kriminalprävention. Anmerkungen zu einer berfligen Kurskorrektur der Kriminalpolitik. In: Kerner, Hans-J rgen u.a., S. 19. Steffen, Wiebke (2013) Prävention ist viel zu wichtig, als dass

⁷ Kerner, Hans-J rgen (2012): 10 Jahre Stiftung Deutsches Forum fr Kriminalprävention (DFK). Gratulationsworte eines Wegbegleiters, unter R ckblick auf die historische Entwicklung von Prävention in Gesetzgebung und Praxis. In: Jahresbericht 2011 der Stiftung Deutsches Forum fr Kriminalprävention. Bonn, S. 38

⁸ Kahl, Wolfgang (2013): 19. Deutscher Präventionstag. 12&13. Mai 2014 in Karlsruhe. Forum kriminalprävention 4/2013, S.39.

Предупреждение преступности является задачей, которая должна решаться на **многих уровнях**: на локальном/коммунальном уровне, на уровне земли, на федеративном уровне, на международном/глобальном уровне.

В соответствии с принципом субсидиарности, первыми за предупреждение преступности должны отвечать сами граждане, затем общественные коллективы, такие как общины, города, округа, и только затем земли и федерация¹³ (Marks 2014, 457).

Из понимания предупреждения преступности как всеобщей задачи выводится, что оно должно происходить в виде **связанного взаимодействия между действующими лицами и институтами**. Это относится не только к коммуникативной и кооперативной системе на коммунальном уровне, но и, например, к Земельным советам по предупреждению.

Для предупреждения преступности требуются **специальные знания**: повысились требования к тем, кто реализует (или должен реализовывать) криминально-предупредительные программы и меры на практике. Это происходит на фоне того, что предупреждение преступности со временем стало «рынком», на котором господствуют экономические интересы. Это относится не только к производителям и продавцам предупредительных технических устройств безопасности, но и к поставщикам программ и концептов по предупреждению, ориентированных на поведение: некоторые из этих программ стоят денег, например, на обучение исполнителей («тренер») и/или на материалы. Лица, задействованные в предупреждении на месте, должны быть способны оценить «ценность» этих программ для целей и конечных адресатов их мероприятий по предупреждению.

В настоящее время проводится не только усиленное (дополнительное) обучение «среди задействованных лиц», но и предлагаются – и используются – возможности получения (в том числе и дополнительного) образования на межрегиональном уровне, как, например, 2008 «Про-

грамма повышения квалификации по предупреждению преступности Вессария» Земельного совета по предупреждению в Нижней Саксонии или, начиная с зимнего семестра 2011, магистратура «Предупредительная социальная работа со специализацией Криминология & Предупреждение преступности» в Высшей школе прикладных наук Остфалия в Вольфенбюттеле.

Предупреждение преступности должно происходить **на основе доказательств**: с одной стороны на базе теоретических и эмпирических научных знаний, с другой стороны с точки зрения оценки его (предупреждения) планирования, проведения и воздействия. Здесь требуется не только «готовность использовать» со стороны практики, но и «способность поставлять» со стороны науки.

ПРАКТИКА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Развитие и современное состояние

Организованная криминально-превентивная практика государственных и негосударственных институтов с ее многочисленными программами и проектами была и безусловно является двигателем развития в области предупреждения преступности, а также большей совместной работы, создания кооперационных связей и профессионализма.

Прежде чем политика и наука также были привлечены, предупреждение преступности было инициировано и продвинуто практикой

Преобладание коммунального или локального уровня

Основные задачи криминально-превентивных программ лежали и лежат на коммунальном или локальном уровне. Его доминантность не только соответствует принципу субсидиарности, но и проистекает из идеи, что в случае преступности, при всех проявлениях ее сути, речь идет о локальном феномене: многие из значимых для преступных событий социокультурных, экономических и инфраструктурных факторов обнаруживают четкую «привязку к местности». (кавычки перев.) Приблизительно 70% зарегистрированных полицией преступлений совершаются в местах проживания преступника и/или жертвы, т.е. там, где преступники социализировались, а жертвы (невольно) (со)участвуют в формировании возможностей для преступления. Социальный контроль также оказывается четко привязан к местности – несмотря на уже

man sie der Polizei allein berlassen d rfte. berlegungen zur Bedeutung der Polizeilichen Kriminalpr vention im Kontext der Kriminalpr vention als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe. In: Boers, Klaus u.a. 2013, S. 487

¹³ Marks, Erich (2014) Zu einigen kriminalpr ventiven Entwicklungen zwischen 1978 und 2013. In: Dirk Baier/Thomas M le (2014): Kriminologie ist Gesellschaftswissenschaft. Festschrift fr Christian Pfeiffer zum 70. Geburtstag. Baden-Baden, S. 457

прошедшие годами ранее государственные коммунальная полиция и без этого унифицированной на надрегиональном (в масштабах страны) уровне юстиции¹⁴ (Steffen 2006, 1145; PSB 2006, 670). Помощь детям и несовершеннолетним также лежит в зоне коммунальной ответственности, то же самое относится ко многим лицам, которые содержат школы (Schulträger). (<http://de.wikipedia.org/wiki/Schultr%C3%A4ger>)

Кроме того, речь идет не только о преступности, но и об **угрозе преступности**, не только о безопасности, но и о чувстве безопасности – а на это влияют прежде всего местные условия, прежде всего среды нахождения: «Эмпирическое исследование ситуаций и общественного поведения в Германии, которые вызывают угрозу преступности, повторно подтвердило вывод о том, что жители сводят свои опасения к признакам беспорядка, упадка, запущенности (отчасти привязанным к месту, отчасти сконцентрированным на зданиях, отчасти вызванным группами лиц). Этот вывод очень важен также и для будущей организации практико-ориентированного предупреждения преступности, которое будет серьезно относиться к интересам и потребностям граждан»¹⁵ (PSB 2001, 461).

Итак, имеет смысл *влиять на преступность и угрозы преступности и предотвращать их там, где они возникают и находятся в выгодных условиях* и прodelывать это *при общей ответственности граждан соответствующей общины и их коммунальных и государственных институтов, в межведомственной и институционализированной форме*¹⁶ (Steffen 2013 b, 488).

¹⁴ Steffen, Wiebke (2006) Kriminalprvention in Deutschland: Eine Erfolgsgeschichte? In: Feltes, Thomas u.a. (2006): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. C.F. Müller Verlag Heidelberg, S. 1145. PSB (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 670.

¹⁵ PSB (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 461.

¹⁶ Steffen, Wiebke (2013) Prvention ist viel zu wichtig, als dass man sie der Polizei allein berlassen dürfte. Berlegungen zur Bedeutung der Polizeilichen Kriminalprvention im Kontext der Kriminalprvention als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe. In: Boers, Klaus u.a. 2013, S. 488.

Действующие лица предупреждения преступности: помощь детям и подросткам, школа, уголовное право и уголовная юстиция.

В поле задач предупреждения преступности вовлечены многие действующие лица и институты, что заметно по составу криминально-превентивных комиссий. К самым главным из них (лиц и институтов), представляющим государственные и негосударственные организации, как, например, помощь детям и подросткам, можно отнести следующие.

Полиция

К первейшим по времени – а также вероятно самым важным – действующим лицам в предупреждении преступности относится **полиция**. Т.к. «отражение опасностей, которые угрожают жизни, здоровью и имуществу людей, ... является согласно общего государственно-правового понимания основной задачей государства, ... в природе вещей до определенной степени заложено то, что полиция быстрее и заметнее всех различным образом участвовала в последних событиях (предупреждения преступности). Полиция была также подвержена соответствующему давлению ожиданий со стороны населения, как единственному гаранту внутренней безопасности ответственному за мероприятия по подавлению преступности»¹⁷ (PSB 2001, 459).

Это «давление ожидания» было впоследствии усилено в связи с практическими и теоретическими выводами о нарушении чувства безопасности населения и полицейско-практическими и уголовно-политическими реакциями на это. В Германии примерно с начала 1990 годов обсуждаются «альтернативные подходы касательно формального и неформального социального контроля из США»¹⁸ (PSB 2001, 460), связанные с требованиями формирования «**общественно-ориентированной полиции, учитывающей интересы граждан**», которая будет работать в тесной связи с другими институтами, объединениями и отдельными гражданами (или группами) с целью сформировать и затем под-

¹⁷ PSB (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 459.

¹⁸ Там же, с. 460.

держивать действенные меры по предотвращению¹⁹ (PSB 2001, 460).

В ноябре 1997 *Комиссия по предупреждению преступности полицией на земельном и федеративном уровне (КРК)* разработала проект «Коммунальное партнерство в сфере безопасности и порядка – адаптация Community Policing (англ. привлечение населения к охране общественного порядка) для Германии». По мнению комиссии, такие «Коммунальные партнерства в сфере безопасности и порядка» могли бы связать разнообразные отдельные инициативы по работе полиции с учетом потребностей населения в единый целенаправленный концепт²⁰ (Steffen 2006, 119).

В феврале 1998 *Постоянная конференция министра внутренних дел и сенаторов по внутренним делам (ИМК)* приняли программу «Партнерство ради повышения безопасности в наших городах и общинах». В числе прочего, работа по безопасности должна быть более ориентирована на конкретные нужды граждан, а также необходимо содействовать созданию коммунальных советов по предупреждению и партнерств в области безопасности.

В октябре 1998 рабочая группа II (Рабочая группа по внутренней безопасности ИМК) одобрила «*Основные направления предупреждения преступности полицией*», которые с того момента остались в неизменном виде, а также были внедрены в полицейский регламент (PDV) 100, являющийся основным для выполнения задач полицией. Помимо прочего там гласит «Долгосрочно действующая стратегия предупреждения преступности должна принимать в расчет разнообразие причин. Для этого требуется межведомственный, интегративный общий проект. Поэтому предупреждение преступности является задачей всего общества, за решение которой несет ответственность не только полиция, но и в особенной степени политика, другие государственные и негосударственные учреждения, экономика, СМИ и сами граждане, которые должны вносить свой специфический вклад. На коммунальном уровне предупреждение преступности особенно эффективно может сочетаться с целенаправленным проектированием, т.к. преступность возникает преимущественно на местах.

При этом должны быть привлечены все «агенты предупреждения», значимые для этой местности. Целью должно стать создание связей между всеми проектами и мероприятиями, а также усиленная институализация участия граждан. Для этого может быть полезно создание коммунальных советов по предупреждению или партнерств в сфере безопасности и порядка».

Этот процесс показывает прежде всего одно: полиция больше не воспринимает себя как «единственного гаранта внутренней безопасности и проведения мероприятий по предупреждению преступности», т.к. только полицейскими (и уголовно-правовыми) мерами невозможно эффективно ограничить или совсем победить преступность и связанные с ней угрозы. Понимание предупреждения преступности как всеобщей задачи, прежде всего местной, меняет также и внутреннее понимание полиции: полиция как одно действующее лицо в процессе решения проблемы отказывается от ее профессиональной монополии на безопасность²¹ (Steffen 2006, 122).

Цирке пишет: «В процессе развития предупреждения преступности на коммунальном уровне полиция и дальше будет играть важную роль. Однако, она должна по-новому определить границы предупреждения полицией. «Она должна попрощаться с самооценкой, ставящей перед ней слишком высокие требования. В центре предупреждения преступности стоит не полиция, а институты и активные граждане на коммунальном уровне. Предупреждение преступности полицией должно осознанно связываться с другими направлениями на коммунальном уровне, согласовываться с ними, искать партнеров ...»²² (Ziercke 1998, 283)

В то время как на коммунальном уровне это кажется более-менее решенным, земельный и прежде всего федеративный уровни обнаруживают четкую необходимость действий. Так, в 2011 Комиссия по предупреждению преступности полицией в заявлении по «Предпосылкам успешного предупреждения преступности полицией» определила: «Предупреждение преступности полицией на земельном и федеральном уровнях охватывает ... всеобщие поля деятельности и темы по предупреждению. Но в одиночку полиция, ни в правовом отношении,

¹⁹ Там же.

²⁰ Steffen, Wiebke (2006): *Bürgernahe und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Deutschland*. In: Berg, Manfred u.a. (2006): *Strafrecht in den Vereinigten Staaten und Deutschland. Geschichte und neuere Entwicklungen*. Heidelberg, S. 119.

²¹ Там же, с. 122.

²² Ziercke, Jörg (1998): *Anforderungen einer zukunftsorientierten, gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Kriminalitätsvorbeugung – Erfordernis eines bundesweiten Präventionsgremiums*. In.: Kerner, Hans-Jürgen u.a., S. 283.

ни практически не способна проделать такую всеохватывающую работу по предупреждению. В межведомственных мероприятиях по предупреждению, а также тех, которые лежат вне ответственности полиции, следует стремиться к кооперации с первичными действующими лицами предупреждения. Они должны под свою ответственность перенять роль в действиях по предупреждению, при необходимости при участии полиции.»

Это четко показывает развитие предупреждения преступности полицией в большее взаимодействие в **Программе полицейского предупреждения преступности на земельном и федеративном уровнях (ProPK)**, являющейся «центром» национальной профилактической работы, с привлечением междисциплинарно полученных знаний по данной тематике. Более 40 лет данная программа преследует цель просвещения населения, преподавателей, СМИ и других участников предупреждения о проявлениях преступности и возможности их подавления. Помимо прочего это достигается посредством криминально-профилактической работы прессы и общественности, а также через разработку и публикацию средств, мер и концептов, которые поддерживают местные отделы полиции в их профилактической работе (www.polizei-beratung.de).

Прошло немало времени не только, пока профилактика преступности полицией не была так систематично описана как Программе полицейского предупреждения преступности, но и пока полиция перестала видеть и воспринимать себя в качестве «бойца-одиночки» в делах предупреждения и стала, наоборот, воспринимать и использовать кооперацию как фактор успеха и своей профилактической деятельности:

Т.к. многие криминально-профилактические предложения могут быть поняты и использованы только междисциплинарно, специалисты и партнеры по совместной работе из других дисциплин и областей стали неотъемлемой и естественной частью профилактической работы по программе. К успешно-опробованным формам кооперации относятся: целевые кооперации, профессиональный обмен, кооперация в области работы с общественностью, профессиональная оценка и экспертиза полицейских профилактических инициатив, кооперации на местном уровне²³(Jerke 2013).

²³ Jerke, Viktoria: Erfolgsfaktor Kooperation in der polizeilichen Kriminalprvention. forum kriminalprvention

Помощь детям и подросткам

Другим центральным действующим лицом в области предупреждения преступности является помощь детям и несовершеннолетним, чье участие стало существенно более значительным в последние годы и десятилетия: с одной стороны, т.к. предупреждение преступности в детском и подростковом возрасте является центральной областью криминальной профилактики и общественные дебаты, порой очень жаркие, о детской и подростковой преступности прежде всего велись в 1990-е годы, с другой стороны, т.к. институты повсеместно внедрили понимание, что в случае профилактики детской и подростковой преступности используемые стратегии должны иметь в первую очередь педагогическую направленность. «Дети и подростки, которые подвержены риску быть замеченными в противоправных деяниях или уже замечены в них, должны быть удержаны от возможных преступлений в будущем воспитательными средствами»²⁴ (Holthulsen/Hoops 2012, 23).

Эта воспитательная ориентированность относится ко всем участникам профилактики преступности среди детей и молодежи вплоть до ювенального права (§ 2 Abs. 1 JGG), особенно это актуально для помощи детям и несовершеннолетним, чьей задачей является способствовать становлению детей и молодежи как самостоятельных личностей, способных к жизни в обществе, ограждать их от опасностей и создавать комфортные условия для жизни (§ 1 SGB VIII).

Профилактика является одним из структурных принципов помощи детям и несовершеннолетним, т.к. она должна не *реагировать* на нанесение ущерба и убытков, а стараться *заблаговременно* предотвратить опасности и угрозы²⁵ (Holthulsen/Schfer 2007, 134.; Holthulsen/Hoops 2012, 25). Преступность является риском для благополучия детей и подростков и тем самым становится вызовом для помощи детям и несо-

4/2013, S. 2013.

²⁴ Holthulsen, Bernd/Hoops, Sabrina (2012): Kriminalit prvention im Kindes- und Jugendalter. Zu Rolle, Beitrag und Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe. ZJJ 1/2012, S. 23.

²⁵ Holthulsen, Bernd/Schfer, Heiner (2007): Strategien der Gewaltprvention in der Kinder- und Jugendhilfe im Jugendalter. In: Arbeitsstelle (2007), S. 134. Holthulsen, Bernd/Hoops, Sabrina (2012): Kriminalit prvention im Kindes- und Jugendalter. Zu Rolle, Beitrag und Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe. ZJJ 1/2012, S. 25.

вершеннолетним, для «взросления в общественной ответственности».

Одиннадцатый отчет о детях и подростках 2002 обращает внимание на «слепое пятно в профессиональной дискуссии о помощи детям и несовершеннолетним»: внутри помощи детям и подросткам нет «четкой дискуссии о подходах к преступности». Преступность среди детей и подростков является не только проблемой полиции, юстиции и внутренней политики; она также является «педагогической проблемой, которая не решается, когда виновник или виновница становится жертвой условий, порождающих преступления. При этом необходимо помнить, что преступность в молодежной среде *провоцирует* педагогические ответы, которые скорее связаны с воспитанием, социальным контролем, участием или вмешательством, обозначением границ и уяснением норм... Ответом помощи детям и несовершеннолетним является не отказ от профилактики преступности, а поиск на всех уровнях в интересах детей и молодежи профессиональных убедительных описаний проблемы и соразмерных ответов совместно со всеми остальными участниками». (2002, 238 f.)

В то же время отчет предостерегает от «дальнейших проблемных ожиданий от помощи детям и несовершеннолетним касательно ее криминально-профилактической функции и задачи». Так «беспечные рассуждения о первичной профилактике преступности как задаче помощи детям и несовершеннолетним легко приводит к взгляду на детей и подростков как на возможных преступников... Такое обобщенное подозрение не подтверждено практикой и противоречит всем принципам педагогической практики, которая исходит не из диагноза дефицита, который также не гарантирован и продлен на будущее, а основывается на ресурсах, интересах и жизненных предпосылках... Для предположительно эффективной профилактики в помощи детям и несовершеннолетним нельзя отказываться от того, что также имеет и центральное значение для подтверждения противоположности в уголовном праве: презумпция невиновности. Те, кто подозревает своих адресатов в том, что они могут совершить противоправное деяние и их действия направлены на это, как правило отвергают презумпцию невиновности.» При восприятии общественной ответственности за взросление детей и подростков нельзя «ставить их под обобщенные подозрения», напротив, в центре внимания должны стоять помощь и поддержка в форме структурированных мер.»

В области первичной профилактики преступности помощь детям и несовершеннолетним могла бы сделать свой вклад лишь в благоприятном случае. Что касается вызовов, то здесь помощь детям и подросткам стоит скорее в области вторичной и третичной профилактики, но здесь ей также нельзя «полагаться на официальные определения проблем, напротив, здесь требуется распознавать опасности на основе профессионально обоснованных критериев и действовать соответствующим образом.»

За это время помощь детям и несовершеннолетним дала следующие ответы: «Педагогическая профилактика преступности приобрела довольно широкую известность в последние два десятилетия – прежде всего, безусловно, в формах проектов, но также и в практике». При этом возникло множество подходов и концептов. «**Вызовы** состоят в том, чтобы выстроить долгосрочную структуру предложений на постоянной основе, чтобы в зависимости от местных потребностей можно было воспользоваться необходимыми подходами в виде постоянных предложений ... Главный вызов состоит в том, чтобы выстроить подходы, ориентированные на целевые группы ... Также, можно выявить существенную потребность относительно (потенциальных) жертв.»

Помимо этого были выявлены структурные проблемы касательно **кооперации**. В частности, продолжающееся выстраивание взаимодействия является главной задачей регулярных служб. «Согласованные действия помощи детям и несовершеннолетним, школы, полиции, юстиции и в определенных случаях других задействованных должны быть направлены не только на конкретные случаи, но и на структуру в целом – при учете и признании различий в логике действий и общественных задач каждого института».

С точки зрения ведомственной политики является сомнительным малоотраженное, даже инфляционистское использование **понятия профилактики**. Другой ведомственно-политической проблемой является **подтверждение правильности воздействия** педагогических стратегий профилактики. В особенности мало формализованные педагогические практики являются для оценивания до сих пор нерешенной проблемой.

В предупреждении преступности помощь детям и несовершеннолетним в их же интересах должна постоянно вносить педагогическую перспективу в профессиональный дискурс, которая не должна терять в весе по сравнению с сообщениями в области политики безопасности. В повседневной кооперации и коммуникации с

остальными институтами помощь детям и несовершеннолетним должна «следовать своим профессиональным, педагогическим стандартам, которые выходят далеко за рамки защиты от угроз и предупреждения или снижения преступности. Именно это придает помощи детям и несовершеннолетним особенность и повышенную важность по сравнению с остальными институтами, задействованными в профилактике преступности.»

Для становления помощи детям и несовершеннолетним как задействованного института в предупреждении преступности немаловажную роль сыграл *Отдел по профилактике преступлений среди детей и молодежи* в Немецком институте молодежи (DJI). С 1997 отдел, поддерживаемый Федеральным министерством по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи, сопровождает разработки в области профилактики, а также информирует практику, политику, СМИ и науку о проектах и стратегиях действий в предупреждении преступности среди детей и подростков. При помощи собственных оценивающих исследований и эмпирических изысканий данный отдел утверждается в качестве нового типа проектов DJI (Немецкого института молодежи), в котором постоянные консультации с политикой и практикой связаны с наукой²⁶ (Holthuisen/Glaser 2013, 72)

Школа

Требование к институту школы также предпринимать меры против насилия и готовности к нему среди детей и молодежи не является новым. Так, особенный «взрыв» исследований и профилактических действий, относящихся к теме «Насилие в школе», можно зафиксировать в первой половине 1990-х годов, однако, во второй половине 90-х данный интерес опять существенно снизился. За это время дискуссия приобрела, в общем, более деловой характер, тем не менее, она снова и снова разгорается, когда в школе происходят сенсационные акты насилия (например, массовые убийства)²⁷ (Steffen 2012, 83; Hanke 2007, 104).

²⁶ Holthuisen, Bernd/Glaser, Michaela (2013): Arbeitsstellen als neuer Projekttypus der DJI. DJI Impulse – 50 Jahre DJI. 2/2013, S. 72

²⁷ Steffen, Wiebke (2012): Lern- und Lebensräume von Kindern und Jugendlichen als Orte von Bildung und Gewaltprävention. Gutachten für den 15. Deutschen Präventionstag 10. & 11. Mai 2010 Berlin, S. 83. Hanke, Ottmar (2007): Strategien der Gewaltprävention an Schulen, S. 104.

В данной ситуации также сыграло роль то обстоятельство, что ответственность и значение школы для профилактики преступности не исходит непосредственно из того, что в ней часто происходят преступления, особенно связанные с насилием. Напротив, вопреки впечатлению общества, вызванному соответствующими сообщениями СМИ, что «насилие в школах возросло», все эмпирические данные указывают на то, что общего повышения (телесного) насилия и/или жестокости не произошло. Число происшествий скорее даже сокращается – и это благодаря повышенной чувствительности по отношению к школьному насилию и повышенной готовности уведомить о правонарушении²⁸ (Steffen 2012, 85).

Поэтому профилактика в школе обращена на (насильственную) преступность, деятелями и жертвами которой становятся молодые люди вообще, т.е. ни в коем случае не только на те правонарушения, которые действительно происходят в «школе как месте преступления»: через школу, педагогов и воспитателей мероприятия и проекты по профилактике преступности должны достичь учеников.

Ответственность и значение школы простираются с одной стороны из принципиальной **воспитательной и образовательной задачи** школы, с другой стороны из того, что большая часть разработанных в последние годы стратегий по профилактике преступности могут быть обозначены как **педагогические стратегии**. Эта ориентация не только согласуется с тем фактом, что в данном случае профилактика имеет дело с подростками, но также и с широко разделяемым убеждением, что преступность в детском и подростковом возрасте может быть побеждена в первую очередь воспитанием, образованием и приобретением компетенций. Таким образом, взять на себя задачи (также и) в профилактике преступности является призванием и обязанностью в первую очередь людей с педагогическим образованием²⁹ (Arbeitsstelle 2007, 281). Их можно найти не только в помощи детям и несовершеннолетним, но также, конечно, и в школе.

²⁸ Steffen, Wiebke (2012): Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und Staatliche Aufgabe. Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag 16. & 17. April 2012 in München, S. 85.

²⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (2007): Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter. Eine Zwischenbilanz in sechs Handlungsfeldern. München, S. 281.

С другой стороны, значение школы для предупреждения преступности проистекает из того, что школа является местом, в котором находится целевая группа для профилактики – дети и подростки и где они принципиально доступны для профилактических мер и программ³⁰ (Steffen 2012, 86).

Поэтому в школе также работают и другие задействованные в профилактике преступности лица и организации.

Согласно Schubarth (2010, 14), школа должна «чувствовать себя свободно, принимая предложения по кооперации других институтов, которые также несут ответственность за развитие детей и молодежи, и должна это делать своевременно, а не только тогда, когда ребенок уже упал в колодезь»³¹.

В любом случае, за это время было разработано и внедрено множество школьных программ по профилактике и посредничеству: программы, специализирующиеся на насилии, программы для всех школьников и программы для школьников разных возрастных групп, программы для школьников, попавших в поле зрения, программы для учителей и родителей: 49 «Предлагается сбивающее с толку множество программ по профилактике и посредничеству. Ученые, журналисты, издательства, объединения и фонты выступают с предложениями, нередко с этим связаны экономические интересы. Данные интересы и возникающие при использовании обязательства или расходы, например, на приобретение материалов или на обучение участников, должны учитываться при выборе. Однако, решающим фактором должно стать то, является ли имеющаяся программа подходящей для специфической ситуации в конкретной школе»³² (Melzer и.а. 2011, 201).

Т.к. целевая группа школьников и школьников «как правило (пока) не замечены в преступных действиях», «задачи профилактики преимущественно распространяются на универсальный

уровень»³³ (Melzer 2011, 201). Поэтому, предупреждения, которые высказываются в Одиннадцатом молодежном отчете о помощи детям и несовершеннолетним относительно влияний «беспечных разговоров о первичной профилактике преступности как задаче помощи детям и несовершеннолетним» (см. выше), касаются также и школы. В качестве криминально-превентивных здесь также должны обозначаться и соответствующе реализовываться только программы и мероприятия селективной и индексной (индикаторной) профилактики. «Общие поддерживающие мероприятия» как, например, продвижение социальных и коммуникативных компетенций, развития морали, обращения со СМИ и т.д. являются бесспорно важными и целесообразными, однако, они не должны называться криминально-превентивными.

Возможно, более важными, чем программы и мероприятия, которые ориентированы на учителей и учениц, педагогов и родителей, являются такие мероприятия, которые сами направлены на институт школы. Т.к. **специфический подход к предупреждению преступности в школах** вытекает из определения, согласно которому социально-проблемные типы поведения отчасти обусловлены внутренним устройством школы и ее педагогической направленности. Можно установить, что такие виды поведения не просто проникают в школу снаружи, а отчасти обусловлены внутренним устройством школы и ее педагогической направленности. «Из этих данных можно заключить, что благодаря развитию и улучшению различных аспектов школьной культуры может быть сделан целесообразный вклад в предупреждение преступности ...(должна) иметься двойная стратегия, которая должна быть, с одной стороны, ориентирована на оптимизацию культуры школы и преподавания», улучшение климата в классе и, как следствие, на душевный настрой учеников». Воплощать данную «двойную стратегию» и следовать ей, как и прежде, является (пока еще не выполненной) задачей школы как задействованного в профилактике преступности института.

Продолжение следует...

³⁰ Steffen, Wiebke (2012): Sicherheit als Grundbedingung der Menschheit und Staatliche Aufgabe. Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag 16. & 17. April 2012 in München, S. 86.

³¹ Schubarth, Wilfried (2010): Gewalt und Mobbing an Schulen. Möglichkeiten der Prävention und Intervention. Stuttgart, S. 14.

³² Melzer, Wolfgang/Schubarth, Wilfried/Ehninger, Frank (2011); Gewaltprävention und Schulentwicklung. 2., bearbeitete Auflage. Bad Heilbrunn, S. 201.

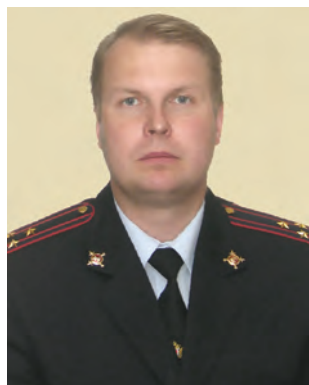
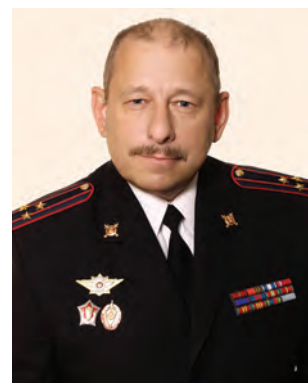
³³ Там же.

Костенников Михаил Валерьевич

доктор юридических наук, профессор
E-mail: m-2263768@yandex.ru

Куракин Алексей Валентинович

доктор юридических наук, профессор
Email: kurakinaleksey@gmail.com



Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих

В статье рассматриваются правовые и организационные проблемы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, отмечается, что соответствующие стандарты являются составной частью их административно-правового статуса, кроме того, отмечается, что с помощью различных административно-правовых средств государство формирует среду, которая не будет восприимчива к различным коррупционным правонарушениям.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, стандарт, этика, поведение, статус, ответственность, контроль, регулирование, противодействие, закон.

В современных социально-экономических и политических условиях Российская Федерация столкнулась с множеством вызовов и проблем различного характера. Одной из самых серьезных проблем, существенно препятствующих проведению многих государственных преобразований, нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц, взаимодействующих с органами государственной власти и управления, является проблема коррупции. Эта проблема затрагивала публичные интересы государств практически на всем протяжении развития человеческой цивилизации и государственности. Вследствие коррупции разрушилось множество империй, были подорваны основы государственного суверенитета целого ряда государств, причинен огромный моральный и материальный ущерб. В этой связи государственная власть – в целях собственного выживания – просто обязана вести борьбу с этим негативным социально-правовым явлением, которое подрывает ее

основы, а также делает неэффективной систему государственного управления. Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2013 г. правоохранительными органами к уголовной ответственности привлечено свыше 8,7 тыс. лиц, совершивших коррупционные преступления, что на 19,4% больше, чем в 2012 г.

Несмотря на достаточно большое количество уголовных дел связанных с коррупцией реальная ситуация в этой сфере выглядит более чем скромно. Так в индексе восприятия коррупции в 2012 г. Россия заняла 133 место из 176 возможных. По информации Transparency International Индекс восприятия коррупции в нашей стране за 2013 г. соответствует 127 месту из 177 государств присутствующих в рейтинге. Столько же получили такие государства, как Азербайджан, Пакистан, Никарагуа, Мали, Мадагаскар, Ливан, Гамбия и Коморские острова.

Следует признать, что высокий уровень коррупции на всех уровнях государственной власти и управления сдерживает развитие на-

шей страны, препятствует развитию экономики, представляет угрозу национальной безопасности. Как показывают многие социологические, экономические и правовые исследования, а также экспертные оценки, в настоящее время в России на оплату услуг чиновников коммерсанты затрачивают от 20 до 50 % своей прибыли. Более половины западных бизнесменов отмечают, что в странах Восточной Европы взятка – обычная практика, более 80 % из них сказали, что полученные за взятки бюрократические услуги целиком окупили их затраты [1].

Проблема коррупции – эта проблема, которая не может быть решена в короткий промежуток времени. Для ее решения практически каждому государству, в котором удалось в этом направлении сколь-нибудь продвинуться, требовалось определенное время, в течение которого формировалось законодательство о противодействии коррупции, создавались необходимые структуры, призванные ей противодействовать, развивалось гражданское общество и т.д. Именно по такому эволюционному пути шли многие, в настоящее время, уже индустриально развитые государства. В чем-то похожий процесс идет сейчас и в Российской Федерации.

Сегодня можно видеть интенсивно развивающееся законодательство о противодействии коррупции (закон «О противодействии коррупции» (2008); закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009); закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (2011); закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (2012); закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (2013) и др.).

Исследование и опыт антикоррупционной политики целого ряда государств показывает, что наиболее эффективными правовыми средствами противодействия коррупции в системе государственной службы, а также в органах государственной власти и управления, являются именно административно-правовые

средства. С помощью умелого использования этих средств вполне возможно сформировать такую социальную и административную среду, при которой коррупция не сможет существовать, а тем более развиваться.

Нужно отметить, что государственный служащий достаточно часто стоит в центре коррупционного правонарушения. Своими виновными действиями, он целенаправленно формирует коррупционную ситуацию и, как следствие этого, причиняет вред охраняемым законом публично-правовым интересам. Исходя из этого, в настоящее время, как никогда, актуальна задача формирования и законодательного закрепления антикоррупционного статуса государственного служащего вообще и государственного гражданского служащего, в частности. Кроме того, для противодействия коррупции, а также снижения ее негативных последствий, государству необходим комплекс правовых, организационных, технических, информационных, а также и финансовых средств. Относительно последних, представляется возможным сказать, что только на профилактику коррупции ежегодно в нашей стране тратится свыше 2 млрд руб. В руках у государства сосредоточены все необходимые ресурсы для противодействия коррупции, однако на пути их реализации имеется достаточно много проблем самого различного характера.

Коррупция имеет социальные корни, и следовательно, представляет собой социальное явление, а точнее сказать явление антисоциальное, которое самой сутью своего существования, а также своими последствиями, причиняет весьма серьезный, а порой и невосполнимый ущерб всему обществу, в конечном итоге причиняя ущерб каждому человеку, независимо от того, состоит он на государственной службе или нет, является ли он участником коррупционных отношений или ведет бескомпромиссную борьбу с коррупцией. Именно вследствие коррупции подавляющая часть населения нашей страны вытесняется из устоявшейся системы социальной защиты и обеспечения, а также все более отдаляется от целого ряда бесплатных государственных услуг и сервиса. Все это вызывает негодование в обществе, а также весьма серьезную озабоченность, особенно со стороны малообеспеченных и слабо защищенных с правовой точки зрения слоев населения нашей страны.

Негативные последствия коррупции на себе ощущают и представители бизнеса, которые вынуждены в конечную цену своего про-

дукта (оказываемой услуги) включать и коррупционную ренту. Как отмечают эксперты фонда ИНДЕМ, коррупция – главный и динамично растущий сектор российской экономики, она преследует любой бизнес – от регистрации до его захвата чиновниками или разорения. Годовой доход от коррупции сегодня более чем в два раза превысил суммарный доход от экспорта сырой нефти, нефтепродуктов и газа. Коррупция в России из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превратилась в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан, бизнеса и государства [2].

Все эти и ряд иных вопросов, говорят о том, что обозначенную проблему необходимо решать, и решить как можно скорее. Для этого необходим комплекс действенных мер самого различного порядка, но перед их реализацией, конечно, необходимо знать социальную сущность коррупции, а также ту среду, где она интенсивно развивается. Безусловно, любое отклоняющееся или деликтное поведение в системе государственной службы имеет социальный подтекст. Коррупция, как уже отмечалось выше, в этом смысле исключением не является, для противодействия ей необходимо, прежде всего, воздействовать на ее социальные корни, а также причины, которые ее репродуцируют. Исходя из этого, на повестке дня должна быть не только борьба с коррупционерами в системе государственной службы, но и формирование такой социальной и административной среды, при которой коррупция не могла бы возникнуть в принципе, а коррупционеры, соответственно, не могли бы комфортно пребывать в такой среде.

Именно такую среду – с помощью предписаний норм административного права – государство пытается в настоящее время сформировать. В этой связи представляется верным курс на определение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Такой стандарт служебного поведения должен быть определенным гарантом на пути развития той среды в системе государственной службы, которая была бы нетерпима к любым формам коррупции. Говоря о структуре антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, необходимо отметить, что такие стандарты должны четко определять границы запрещающего и дозволенного поведения, как для самого служащего, так и для членов его семьи, и, как минимум, близких родственников. Эти требования также должны касаться и представителей

бизнеса, а также граждан, которые контактируют с соответствующим чиновником.

Исходя из вышеизложенного, в системе административно-правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской службе особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных гражданских служащих. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих являются составной частью их административно-правового статуса, в связи с этим, в их конструкцию включаются запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера за несоблюдение которых должны применяться меры дисциплинарного или иного воздействия.

Содержание обозначенных стандартов достаточно разнообразно, но как показывает исследование, эти стандарты, прежде всего, должны наполняться административной и этической составляющими. Этика служебного поведения государственного служащего представляется категорией достаточно сложной, поскольку не все этические императивы могут быть закреплены с помощью норм права, содержащихся в законе или каком-либо ином нормативном документе. Тем не менее, служебная этика является важным императивом в деятельности государственного служащего. Как отмечал в свое время В.Д. Попков «...соблюдение законности, этических начал в служебной деятельности каждым государственным служащим, и прежде всего должностными лицами, является необходимым условием дальнейшего укрепления государственной дисциплины».

Необходимо также отметить, что попытки закрепить этические принципы межличностного общения и взаимодействия в системе государственной службы имеют достаточно давние традиции в целом ряде зарубежных государств. Подчеркнем, что такая практика принесла весьма существенный результат в деле противодействия коррупции. В этой связи верен тезис о том, что административная этика считается одним из важнейших способов противодействия коррупции, а управление административной этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев [3].

Определенный опыт развития профессиональной этики служебного поведения есть и в нашей стране, особенно сильны традиции такого

нормативного закрепления в системе военной и правоохранительной службы. Надо признать, что потенциал этических кодексов, кодексов профессиональной этики, а также иных подобных документов, может быть востребован только при определенных обстоятельствах, а именно, при должной личной и правовой культуре того лица, которое состоит на государственной службе. Приходится констатировать, что проблема правовой культуры российского общества сегодня оставляет желать лучшего, именно поэтому многие граждане весьма терпимо, а в некоторых случаях и с пониманием, относятся к проблеме коррупции. Эти люди видят в коррупции возможность для себя преодолеть необоснованные административные барьеры и ограничения, которые установлены в системе государственного управления. Другие члены общества видят в коррупции возможность избежать привлечения к юридической ответственности, а также без необходимых на то оснований, ускорить разрешение своего административного дела и т.д. Все это является питательной средой для роста коррупции как на самом низу системы власти и управления, так и на самых верхних этапах государственной службы. В этой связи не случаен тезис Ю.А. Дмитриева о том, что в полицейском государстве коррупция – единственное положительное явление, которое позволяет его гражданам достигать желаемых целей в обход бюрократии и произвола его чиновников [4].

Подчеркнем, что бессмысленно бороться с коррупцией в каком-то одном сегменте или уровне государственной службы. Противодействие коррупции должно охватывать все без исключения аспекты публичного управления, а также частно-правовую сферу хозяйственной деятельности. Следует согласиться также и с тем, что борьба только лишь с коррупцией, без решения других проблем в сфере государственного управления, а также политической системе российского государства, обречена на провал. Как верно отмечает С. Роуз-Аккерман «...коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других проблем» [5].

Уровень коррупции, который имеет место сейчас в Российской Федерации, не позволит провести эффективно ни одну реформу, соответственно, не позволяет качественно улучшить жизнь людей. Можно сколь угодно развивать законодательство о противодействии коррупции, принимать планы и стратегии противодействия, констатировать факт, что российское антикоррупционное законодательство полностью со-

ответствует европейским и международным стандартам, можно даже этим гордиться. Но, к сожалению, само по себе антикоррупционное законодательство и антикоррупционные программы не снижают уровня коррупции. Помимо законодательства о противодействии коррупции необходимо развивать демократические институты, создавать условия для развития гражданского общества «снизу», а не по команде «сверху».

Необходимо также добиться зависимости власти от гражданского общества, как это имеет место, например, в США, в некоторых европейских странах и государствах Юго-Восточной Азии. Необходимо жестко и бескомпромиссно наказывать коррупционеров. Брать пример с лидеров тех стран, которые сажали за коррупцию своих лучших друзей и родственников. Только в этом случае можно добиться хотя бы сколь-нибудь заметных результатов в деле противодействия коррупции. Как отмечал в свое время премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю «...начать с пропаганды высоких моральных принципов, твердых убеждений и самых лучших намерений искоренить коррупцию – легко. А вот жить в соответствии с этими добрыми намерениями – трудно. Для этого требуется сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений»¹.

В этой связи можно только приветствовать Антикоррупционную хартию российского бизнеса, в которой отмечается, что «...Мы, участники настоящей Хартии, будем всемерно содействовать тому, чтобы коррупционные действия вне зависимости от форм и способов их осуществления не только были наказаны по закону, но и сопровождались широким общественным осуждением и неприятием коррупции как опасного социального порока».

Только в случае компетентного применения как правовых, так и морально-этических составляющих антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих бороться с коррупцией сможет дать определенные позитивные результаты, снизив уровень коррупции в Российской Федерации до того предела, когда это явление не будет реально угрожать национальной безопасности нашей страны.

В мире нет ни одного индустриально развитого государства, где проблема коррупции о себе не заявляла бы вообще. Но в то же время,

¹ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85516/> (дата обращения 8.12.2013)

существует достаточно много стран, где уровень коррупции, согласно как национальной статистике, так и исследованиям, которые проводятся международными неправительственными организациями, очень низок. Согласно данным Transparency International в Индексе восприятия коррупции за 2013 г. первое место принадлежит Дании и Новой Зеландии, они получили по 91 баллу, второе место занимают – Финляндия и Швеция с 89 баллами.

В этой связи можно усмотреть прямую и непосредственную зависимость между решением проблемы коррупции в системе государственной службы и ростом национального благосостояния общества. Практически каждая из тех стран, которые добились определенных успехов в деле противодействия коррупции, шла определенным путем, который учитывал национальные традиции, определенную ментальность населения, политический и правовой режим и др.

Однако, несмотря на определенные национальные, культурные, а также исторические особенности во всех странах, где проблема коррупции принципиально решена, их руководством в свое время была проявлена определенная воля в деле реализации антикоррупционной политики. В этих государствах создавались необходимые правоохранительные и контролирующие структуры, призванные вести борьбу с коррупцией, был сформирован комплекс необходимых правовых средств, а также система антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих. Все эти и некоторые другие средства, в конечном итоге и дали определенный позитивный результат в деле противодействия коррупции в системе государственной службы многих индустриально развитых государств.

В содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих целого ряда государств находятся в целом похожие средства и предписания. Так, к наиболее типичному набору антикоррупционных стандартов служебного поведения в системе государственной службы относятся различного рода запреты, ограничения, обязанности, а также этические принципы служебного поведения.

Раскрытие особенностей антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих в зарубежных государствах дает возможность сделать вывод об их классификации по определенным критериям, которые позволяют увидеть место того или иного средства в деле противодействия коррупции. Исходя из этого, антикоррупционные стандарты слу-

жебного поведения, установленные для государственных служащих в зарубежных государствах, подразделяются в зависимости от методов воздействия на их поведение, формы предписания и юридические последствия своей реализации.

Говоря о международно-правовом аспекте обозначенной проблемы, можно сказать, что нормы международного права, в какой бы сфере они не устанавливались, практически всегда задают вектор в развитии национального законодательства многих государств, особенно тому государству, которое присоединилось к соответствующему международно-правовому акту впервые. Как правило, нормы международного права принимаются по наиболее глобальным проблемам, существующих в настоящее время в мире или отдельном регионе (континенте). Задача, которая стоит перед соответствующими нормами – объединение усилий целого ряда государств, международных организаций, а также институтов гражданского общества, которые функционируют в различных странах в решении глобальных проблем.

Проблема коррупции в системе государственной службы, а также в системе органов государственной власти и управления, безусловно, к таким проблемам относится. Коррупция с каждым годом становится все более транснациональной, коррупционеры все изощреннее скрывают имущество, полученное по результатам своей противоправной деятельности в государственном аппарате в зарубежных государствах, а в некоторых случаях – и в офшорных юрисдикциях. В этой связи, как никогда актуально объединение усилий международного сообщества, а также отдельных государств в деле противодействия коррупции, а также установления унифицированных антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих.

Исходя из анализа зарубежного опыта реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, представляется необходимым дополнить ст. 17 Федерального закона 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ»² таким запретом, как недопустимость государственному гражданскому служащему, а также его супруге (супругу) иметь в собственности недвижимое имущество в тех государствах, которые имеют статус офшорных юрисдикций.

² <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog> (дата обращения 07.12.2013).

Следует отметить, что, что определенные позитивные шаги в рассматриваемом направлении ранее уже сделаны. В рамках Содружества Независимых Государств принят и действует ряд модельных законов, предписания которых направлены на противодействие коррупции. Так, в 1999 г. на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят «Модельный закон о борьбе с коррупцией».

3. Закрепленные в соответствующих актах антикоррупционные стандарты служебного поведения могут, как уже отмечалось, считаться составной частью административно-правового статуса государственного гражданского служащего нашей страны. Помимо этого, в настоящее время Российская Федерация является полноценным участником ряда международных и европейских антикоррупционных конвенций, однако далеко не все их предписания исполняются в полном объеме. С учетом требований целого ряда международных актов в сфере противодействия коррупции, необходимо интенсивней развивать институт административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, а также совершенствовать международные и национальные механизмы реализации закона о запрете государственным служащим иметь счета, хранить денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Административные запреты занимают весьма серьезное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих – соответствующие средства не позволяют служащему выйти за границы дозволенного ему поведения. В этой связи роль и значение запретов в соответствующем направлении административно-правового регулирования очень высока. В настоящее время запреты в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих носят преимущественно общий характер, они обязательны для всех служащих, независимо от сферы управления. Такой подход сегодня уже нельзя признать в полной мере удовлетворительным. Должны получить развитие новые антикоррупционные запреты в системе государственной службы, которые будут находиться в зависимости от сферы государственного управления, от функции, которую выполняет соответ-

ствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

Рассматривая запреты, как составную часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, можно прийти к выводу о том, что обозначенные средства известны институту государственной службы достаточно давно, а некоторые из них с момента своего первого нормативного закрепления практически не изменились. Особенность запретов, обусловленных режимом государственной службы, состоит в том, что они, по сути, являются обязанностями, соблюдение которых объективно необходимо, иначе государственная служба утратит свои социальные функции и станет местом решения хозяйственных и политических вопросов. Подобное положение вещей не может допустить ни одно государство, которое озабочено проблемой суверенитета своей государственной службы.

Исследование сущности антикоррупционных запретов дает возможность сделать вывод о том, что новые вызовы во внешней среде функционирования государственной службы обуславливают необходимость расширения антикоррупционных запретов на те сферы жизнедеятельности государственного служащего и членов его семьи, которые оказались под коррупционным воздействием. Поэтому вполне оправдан запрет на открытие государственным служащим счетов в кредитных организациях, расположенных за пределами Российской Федерации. Также представляется необходимым вернуться к вопросу о запрете государственному служащему владеть недвижимостью в офшорных юрисдикциях, а также в тех странах, которые не присоединились к различным антикоррупционным конвенциям и соглашениям, действующим в этой сфере. Запреты, как составная часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, могут быть эффективным средством противодействия коррупции только при их надлежащем обеспечении соответствующими мерами дисциплинарной и административной ответственности.

В этой связи было бы вполне логично расширить перечень оснований для увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия, за несоблюдение им всех без исключения запретов, направленных на противодействие коррупции. А для выявления фактов несоблюдения запретов, связанных с государственной службой, необходимо принять нормативный

³ <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/blog> (дата обращения 07.12.2013).

правовой акт, которым следует утвердить порядок проведения служебных проверок по фактам совершения государственным служащим коррупционных дисциплинарных проступков. Такой подход позволил бы более действенно проводить соответствующие проверочные мероприятия, кроме того, такая проверка проводилась бы в специальном процессуальном режиме.

Изучение действующего законодательства, а также ряда программных документов, посвященных проблеме противодействия коррупции, позволяет сделать вывод о том, что одной из приоритетных задач антикоррупционной политики является профилактика коррупции, а также создание атмосферы нетерпимости к различным должностным – корыстным злоупотреблениям, как в обществе в целом, так и в корпоративной чиновничьей среде.

Для решения этой задачи предполагается проведение различного рода просветительских мероприятий антикоррупционного содержания, создание подразделений по профилактике коррупции в органах власти и управления, по разрешению конфликта интересов и обеспечению надлежащего служебного поведения, а также проведению иных организационных мероприятий по соответствующему предмету. К сожалению, приходится констатировать, что многие из нормативно закрепленных организационных мероприятий, которые должны были быть направлены на противодействие и профилактику коррупции, должным образом не выполняются. Формально сформированные комиссии по разрешению конфликта интересов и обеспечению надлежащего служебного поведения, в большинстве федеральных органов исполнительной власти с момента своего создания не провели ни одного заседания.

Все эти, а также ряд иных фактов могут убедительно свидетельствовать о том, что организационный механизм противодействия коррупции, в целом, а также при реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих в частности, не работает. В этой связи уже сейчас, несмотря на то, что с момента принятия основных нормативных документов по вопросу противодействия коррупции прошло чуть менее пяти лет, необходимо провести ревизию соответствующего массива нормативных правовых актов, принятых по предмету противодействия коррупции. Следует выявить, какие предписания, содержащиеся в них не используются, а также установить причины подобного положения

вещей. Учитывая сложившееся положение дел в рассматриваемой сфере, было бы целесообразно установить меры административной ответственности должностных лиц в виде дисквалификации за бездействие в реализации законодательства о противодействии коррупции и обеспечении антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Несмотря на ряд правильных предписаний, содержащихся в законодательстве о противодействии коррупции, уже сейчас можно говорить о том, что их потенциал практически не используется.

Так, практически не работает предписание, касающееся уведомления государственным служащим представителя нанимателя о факте его склонения к совершению коррупционного правонарушения, бездействует институт административной ответственности юридических лиц, от имени которых следует вознаграждение соответствующему должностному лицу государственной или муниципальной службы. Как уже говорилось выше, в настоящее время приходится признавать, что системно законодательство о противодействии коррупции не работает. Сложившаяся практика обусловлена обстоятельствами как объективного, так и субъективного порядка. Для изменения сложившегося положения дел необходимо корректировать отношение государственных служащих к законодательству о противодействии коррупции с помощью, при наличии на то оснований, жестких дисциплинарных мер воздействия. Попытаться также исключить политическую конъюнктуру и избирательность в реализации законодательства о противодействии коррупции в системе государственной службы, а также сделать акцент на противодействии кадровой коррупции в системе государственной службы и самым принципиальным образом пресекать коррупционную кадровую политику, наказывать тех руководителей органов власти и управления, которые комплекуют корпус государственных служащих по принципу личной преданности, а также по принципу землячества и семейственности.

Подобная негативная практика уже сейчас привела к крайне отрицательным последствиям для всего общества и государства, она не позволила реализоваться на государственной службе профессиональным и честным кадрам. Как верно отмечает К.С. Бельский, основной вред протекционизма заключается в способствовании антиотбору в системе государственной службы. Одаренные организаторскими способностями

ми молодые люди из малоимущих или средних классов, получившие образование, вследствие протекционизма и отсутствия ротации кадров в системе государственной службы лишены возможности развивать свои дарования. Они оказываются прикрепленными к более низким видам служебной деятельности, и их управленческие таланты нередко погибают для общества. В связи с этим власть, по сути, стала делом «семейным» [6].

Необходимо начать реализацию закона о ротации кадров в системе государственной гражданской службы, а также составить федеральный реестр государственных должностей, в наибольшей степени подверженных коррупционному воздействию. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»⁴ устанавливает, что ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

В целях усиления воздействия законодательства о противодействии коррупции в отношении государственных гражданских служащих, было бы вполне оправдано, в дополнение к должностному регламенту государственного гражданского служащего добавить в качестве приложения или нового документа, такой акт, как антикоррупционный должностной стандарт служебного поведения. Для приведения в действие предписаний законодательства о ротации государственных гражданских служащих, назрела необходимость утвердить указом Президента России «Реестр должностей федеральной государственной службы», которые, как показывает опыт противодействия коррупции, в наибольшей степени были подвержены ее воздействию.

Для недопущения фактов неправомерного использования информации о фактах коррупции в системе государственной гражданской службы, необходимо специально предусмотреть

в ст. 56-57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ»⁵ меры дисциплинарной ответственности служащего вплоть до его увольнения, за предоставление или распространение заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего. Также в настоящее время возникла необходимость расширения оснований увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия. Так, этот перечень было бы целесообразно дополнить таким основанием, как невыполнение государственным служащим обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Как уже говорилось, в вопросах обеспечения антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, далеко не в полном объеме использован институт административной ответственности, в этой связи представляется необходимым в КоАП России выделить Главу «Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о противодействии коррупции», а также определить специальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях соответствующей категории.

Проблема коррупции в системе государственной службы, как уже отмечалось, сиюминутно не решается. Для снижения уровня коррупции необходима последовательная и системная антикоррупционная политика. В целях достижения определенного результата в деле реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих также необходимы действенные правовые средства, а механизмы их реализации. Предложенные пути решения этих проблем позволят, как надеются авторы, повысить эффективность реализации законодательства о противодействии коррупции в нашей стране.

⁴ Информационный бюллетень. Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1999. – № 21. – С. 70

⁵ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

Литература

1. Лукашук И.И. Международно-правовые формы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001. – С. 84.
2. Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. – 2012. – №10. – С. 4.
3. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. – М., 2003. – С. 5.
4. Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. – 2012. – № 5. – С. 12
5. С.Роуз- Аккерман Коррупция и государство. – М., 2006. – С. 297.
6. Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. – 2012. – № 12. – С. 25.
7. Астанин В.В. Имплементация норм против коррупции в частноправовой сфере в современной России // Мониторинг правоприменения. – 2014.-№1(10). – С.4–9
8. Кабанов П.А. Криминологический мониторинг взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Мониторинг правоприменения. – 2012.-№4. – С.23–29
9. Драго Кос (Drago Kos) Последствия коррупции // Мониторинг правоприменения. – 2014.-№2(11). – С.50–55.

References

1. Lukashuk I.I. Mezhdunarodno-pravovy`e formy` bor`by` s korruptciei` // Korruptciia: politicheskie, e`konomicheskie, organizatcionny`e i pravovy`e problemy`. – М., 2001.
2. Levin M., Satarov G. Korruptciia v Rossii: klassifikatciia i dinamika // Voprosy` e`konomiki. – 2012. – № 10.
3. Vasil`ev D.V., Droby`shev P.Iu., Konov A.V. Administrativnaia e`tika kak sredstvo protivodei`stviia korruptcii. – М., 2003.
4. Dmitriev Iu.A. Bor`ba s korruptciei`: fiktciia ili real`nost`? // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 5.
5. S.Rouz- Akkerman Korruptciia i gosudarstvo. – М., 2006. – S. 297.
6. Bel`skii` K.S. Ob utochneii poniatii «korruptciia» // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 12.
7. Astanin V.V. Implementatciia norm protiv korruptcii v chastnopravovoi` sfere v sovremennoi` Rossii // Monitoring pravoprimeneniia. – 2014.-№1(10). – S.4-9
8. Kabanov P.A. Kriminologicheskii` monitoring vzaimodei`stviia organov gosudarstvennoi` vlasti sub`ektov Rossijskoi` Federacii s institutami grazhdanskogo obshchestva v sfere protivodei`stviia korruptcii // Monitoring pravoprimeneniia. – 2012.-№4. – S.23-29.
9. Drago Kos (Drago Kos) Posledstviia korruptcii // Monitoring pravoprimeneniia. – 2014.-№2(11). – S.50-55.





Добрецов Денис Григорьевич
кандидат юридических наук, г. Москва
E-mail: denisdobretsov@mail.ru

Обеспечение экологической безопасности

В статье анализируется нормативное правовое регулирование общественных отношений и административной ответственности нарушение обязательных требований в сфере экологической безопасности гидротехнических сооружений, рассматриваются имеющиеся пробелы регулирования, характеризуется современное состояние вопросов регулирования административной ответственности в этой сфере.

Ключевые слова: *экологическая безопасность; гидротехнические сооружения; административная ответственность.*

При рассмотрении вопроса о правовом регулировании в сфере обеспечения экологической безопасности ГТС следует исходить из понятия экологической безопасности, определенного ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ): экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Из приведенного определения следует, что объектом защиты являются природная среда и жизненно важные интересы человека, а источниками опасности – хозяйственная и иная деятельность, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Таким образом, правовое регулирование в сфере безопасности ГТС устанавливает правила эксплуатации ГТС в штатных режимах и на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, в т.ч. требования по готовности к их предупреждению и ликвидации последствий.

Общие требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности определены главой VII Федерального закона № 7-ФЗ. В соответствии с ч. 1 ст. 34 этого закона размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и лик-

видация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим вопросы в рассматриваемой сфере правоотношений, является Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон № 117-ФЗ). Его действие распространяется на ГТС¹, повреждения которых

¹ Плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и dna водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотре-

могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации (ст. 1), т.е. обстановки на определенной территории, сложившейся в результате аварии ГТС, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 3).

Указанный закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации ГТС, устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников ГТС и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности ГТС. Федеральный закон № 117-ФЗ (ст. 2) относит законодательство о безопасности ГТС к исключительной компетенции Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02.11.2013 № 986 «О классификации гидротехнических сооружений» все ГТС подразделяются на классы: I класс – чрезвычайно высокой опасности; II класс – высокой опасности; III класс – средней опасности; IV класс – низкой опасности. Критериями классификации ГТС служат: высота и тип грунта оснований, назначение и условия эксплуатации, максимальный напор на водоподпорное сооружение, последствия возможных гидродинамических аварий. Если ГТС в соответствии с этими критериями может быть отнесено к разным классам, оно относится к наиболее высокому из них.

Ст. 3 Федерального закона № 117-ФЗ закрепляет определения основных понятий, в их числе понятие «безопасность ГТС» как свойство ГТС, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов, а также «обеспечение безопасности ГТС» – как разработку и осуществление мер по предупреждению аварий ГТС.

Федеральным законом № 117-ФЗ предусмотрены различные механизмы, направленные на обеспечение безопасности ГТС (или) комплексов ГТС на всем протяжении их жизненного цикла: государственный учет ГТС (ст. 7); общие требования безопасности ГТС (ст. 8); обязанности собственника ГТС и (или) эксплуатирующей организации с указанием на их ответственность за безопасность ГТС (в том числе обязан-

ность возмещать ущерб, нанесенный в результате аварии ГТС) вплоть до момента перехода прав собственности к другому физическому или юридическому лицу либо до полного завершения работ по ликвидации ГТС (ст. 9); декларирование безопасности ГТС (ст. 10); экспертиза проектной документации и экспертиза деклараций безопасности ГТС (ст. 11); техническое расследование причин аварии гидротехнического сооружения (ст. 11); консервация и ликвидация ГТС (12); федеральный государственный надзор в области безопасности ГТС (ст. 13, 14); финансовое обеспечение безопасности ГТС (ст. 15-18), в том числе участие государства в возмещении вреда, причиненного в результате аварии ГТС; установлен также перечень нарушений законодательства о безопасности ГТС (ст. 19) и вопросы ответственности за них (ст. 20).

Обеспечить безопасность ГТС возможно только при наличии полных и достоверных сведений об их состоянии. Для этого Федеральным законом № 117-ФЗ предусмотрено *формирование и ведение Российского регистра ГТС* (ст. 7), в развитие положений которого принято постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.1998 № 490 «О порядке формирования и ведения российского регистра гидротехнических сооружений». Во исполнение п. 5 этого постановления издан приказ Минприроды России от 29.01.2013 № 34 «Об утверждении Инструкции о ведении Российского регистра гидротехнических сооружений»², определяющей состав и порядок предоставления собственниками ГТС информационных данных о них в органы государственного надзора и дальнейшее движение этих данных. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2007 № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра» сведения о ГТС включаются в раздел «Инфраструктура на водных объектах» этого Реестра. Эти сведения в Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), ведущее Реестр, представляют: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

тренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

² Зарегистрирован в Минюсте России 08.05.2013 № 28354

Еще одной формой учета ГТС является ведущийся на основании ведомственных актов Федерального горного и промышленного надзора (Госгортехнадзор)³ *мониторинг безопасности ГТС* – совокупность постоянных (непрерывных) наблюдений за состоянием безопасности ГТС и характером их воздействия на окружающую среду.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 117-ФЗ *обеспечение безопасности ГТС осуществляется на основании следующих общих требований*: обеспечения допустимого уровня риска аварий ГТС; представления деклараций безопасности ГТС; осуществления федерального государственного надзора в области безопасности ГТС; непрерывности эксплуатации ГТС; осуществления мер по обеспечению безопасности ГТС, в том числе установление критериев их безопасности, оснащение ГТС техническими средствами в целях постоянного контроля за их состоянием, обеспечение необходимой квалификации работников, обслуживающих ГТС; необходимости заблаговременного проведения комплекса мероприятий по максимальному уменьшению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на ГТС; ответственности за действия (бездействие), которые повлекли за собой снижение безопасности ГТС ниже допустимого уровня.

Обязанности собственника ГТС и (или) эксплуатирующей организации установлены ст. 9 Федерального закона № 117-ФЗ, а также Положением об эксплуатации ГТС и обеспечении безопасности ГТС, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано, а также ГТС, подлежащего консервации, ликвидации либо не имеющего собственника⁴.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 117-ФЗ на всех этапах жизненного цикла ГТС его собственник и (или) эксплуатирующая организация составляют *декларацию безопасности ГТС*, являющуюся основным до-

кументом, который содержит сведения о соответствии ГТС критериям безопасности, и представляют ее в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти. Поступление в эти органы декларации безопасности ГТС, разрабатываемой в составе проектной документации, прошедшей государственную экспертизу в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, или утверждение указанными органами декларации безопасности ГТС⁵, находящегося в эксплуатации, является основанием для внесения ГТС в Регистр ГТС и получения разрешения его на эксплуатацию⁶.

Порядок разработки декларации безопасности ГТС, требования к ее форме и содержанию, а также сроки представления ее в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти установлены Положением о декларировании безопасности ГТС (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.1998 № 1303).

Кроме того, действует приказ Ростехнадзора от 02.07.2012 № 377 «Об утверждении формы декларации безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений)»⁷. Нормативный правовой акт, устанавливающий форму декларации безопасности судоходных ГТС, отсутствует. На официальном сайте Минтранса России разме-

⁵ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 20.02.2012 № 117 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по утверждению деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемых на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации» (Зарегистрирован в Минюсте России 07.06.2013 № 24484).

⁶ Приказ Ростехнадзора от 10.02.2012 № 90 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на эксплуатацию гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)» (зарегистрирован в Минюсте России 07.06.2012 № 24482).

⁷ Зарегистрирован в Минюсте России 23.07.2012 № 24978.

³ См.: Постановление Госгортехнадзора России от 12.01.1998 № 2 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения мониторинга безопасности гидротехнических сооружений предприятий, организаций, подконтрольных Госгортехнадзору России» (зарегистрировано в Минюсте России 04.02.1998 № 1467)

⁴ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.1999 № 237 «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано, а также гидротехнического сооружения, подлежащего консервации, ликвидации либо не имеющего собственника»

щены: проект приказа Минтранса России «Об утверждении формы декларации безопасности судоходных гидротехнических сооружений» и форма декларации⁸.

Вместе с декларацией безопасности в уполномоченные органы исполнительной власти представляются: сведения о ГТС, необходимые для формирования и ведения Регистра ГТС, а также акт преддекларационного обследования ГТС, составленный по форме, утверждаемой Ростехнадзором⁹ (за исключением судоходных и портовых ГТС) или Минтрансом России (в отношении судоходных и портовых ГТС)¹⁰

Кроме того, органом надзора в этой сфере в МЧС России или у его территориального органа в порядке, установленном Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» запрашивается заключение о готовности эксплуатирующей организации к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случае аварии ГТС¹¹.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 117-ФЗ экспертиза проектной документации ГТС, содержащей декларацию безопасности проектируемых ГТС, проводится в соответ-

ствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности¹².

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти на основании заключения государственной экспертизы могут быть приняты решения об утверждении декларации безопасности ГТС и выдаче соответствующего разрешения или об отказе в его, который может быть обжалован в судебном порядке.

Государственная экспертиза деклараций безопасности ГТС осуществляется за плату¹³. За выдачу разрешения на эксплуатацию ГТС уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, установленных законодательством о налогах и сборах¹⁴.

Государственная экспертиза декларации безопасности ГТС проводится экспертными центрами, определяемыми органом надзора¹⁵ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения без-

⁸ http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=19753&sphrase_id=34294 (дата обращения 22.07.2014)

⁹ Приказ Ростехнадзора от 30.10.2013 № 506 «Об утверждении формы акта преддекларационного обследования гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)» (зарегистрирован в Минюсте России 06.03.2014 № 31533).

¹⁰ По состоянию на 01.10.2014 такая форма Минтрансом не утверждена.

¹¹ «Методические рекомендации по выдаче заключения о готовности организации, эксплуатирующей гидротехнические сооружения, к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случае аварии гидротехнического сооружения» (утв. МЧС России 16.08.2012 № 2-4-87-16-14), «Временные Методические рекомендации по выдаче заключения о готовности организации, эксплуатирующей гидротехнические сооружения, к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случае аварии судоходного гидротехнического сооружения» (утв. МЧС России 08.06.2011 № 2-4-60-6-14 по согласованию с Федеральным агентством морского и речного транспорта (Росморречфлот).

¹² См.: ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ и др

¹³ См.: Приказ Ростехнадзора от 23.01.2012 № 48 «Об утверждении Методики определения размера платы за оказание услуги по государственной экспертизе деклараций безопасности гидротехнических сооружений» (Зарегистрирован в Минюсте России 26.04.2012 № 23945).

¹⁴ По состоянию на 01.10.2014 в соответствии с п. 115 ч. 1 ст. 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации (часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ государственная пошлина составляет 2 тыс. руб.

¹⁵ В соответствии с приказом Ростехнадзора от 29.02.2012 № 142 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по определению экспертных центров, проводящих государственную экспертизу деклараций безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)» (зарегистрирован в Минюсте России 31.05.2012 № 24401) государственную услугу по определению экспертных центров предоставляют: Ростехнадзор – в части определения экспертных центров, проводящих государственную экспертизу деклараций безопасности ГТС и МЧС России – в части согласования кандидатур заявителей в качестве экспертных центров, проводящих государственную экспертизу декларации безопасности ГТС.

опасности ГТС, и МЧС России. Экспертные центры формируют экспертные комиссии, к участию в работе которых могут привлекаться научно-исследовательские и проектные организации.

Перечень экспертных центров для проведения экспертизы деклараций безопасности судоводных ГТС, поднадзорных Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), определен в приложении к приказу Минтранса России от 12.04.2012 № АК-170/1фс¹⁶.

Порядок формирования экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности ГТС, а также Регламент работы таких комиссий утверждены приказом Минприроды России от 24.07.2009 № 231¹⁷.

Квалификационные требования к специалистам, включаемым в состав экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности ГТС, поднадзорных Ростехнадзору, определены приложением к приказу Минприроды России от 30.10.2009 № 358¹⁸. Заключение экспертной комиссии приобретает статус заключения государственной экспертизы декларации безопасности ГТС после его утверждения органом надзора. Орган надзора формирует и ведет базу данных деклараций безопасности ГТС, контролирует сроки их представления.

Следует также учитывать, что приказом Ростехнадзора от 03.11.2011 № 625¹⁹ устанавли-

ны дополнительные требования к содержанию деклараций безопасности ГТС и методика их составления, форма декларации ГТС, требования о проведении обследования ГТС до представления декларации на экспертизу, а также требование разработки плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на ГТС (не распространяются на судоводные ГТС).

При разработке декларации безопасности ГТС подготавливаются исходные данные для определения характера возможной чрезвычайной ситуации в случае аварии на ГТС и расчет вероятного вреда в результате аварии ГТС²⁰. В случае необходимости включения в декларацию безопасности ГТС сведений, не подлежащих разглашению, они помещаются в приложение, оформляемое в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной тайне²¹.

Для установления причин возникновения аварий, а также создания условий, способствующих предотвращению их в будущем, в соответствии со ст. 11¹ Федерального закона № 117-ФЗ по каждому факту аварии ГТС специальной комиссией, возглавляемой представителем федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области безопасности ГТС проводится *техническое расследование причин аварий*.

Порядок проведения технического расследования причин аварии ГТС и оформления соответствующего утверждения приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480²². Порядок закрепляет тер-

¹⁶ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 12.04.2012 № АК-170/1фс «Об определении перечня экспертных центров для проведения экспертизы деклараций безопасности судоводных гидротехнических сооружений, поднадзорных Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» (зарегистрировано в Минюсте России 01.06.2012 № 24418).

¹⁷ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.07.2009 № 231 «Об утверждении порядка формирования и регламента работы экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений» (зарегистрирован в Минюсте России 20.08.2009 № 14583).

¹⁸ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30.10.2009 № 358 «Об утверждении квалификационных требований к специалистам, включаемым в состав экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений» (зарегистрирован в Минюсте России 01.12.2009 № 15347).

¹⁹ Приказ Ростехнадзора от 03.11.2011 № 625 «Об утверждении дополнительных требований к содер-

жанию деклараций безопасности гидротехнических сооружений и методики их составления, учитывающих особенности декларирования безопасности гидротехнических сооружений различных видов в зависимости от их назначения, класса, конструкции, условий эксплуатации и специальных требований к безопасности» (Зарегистрирован в Минюсте России 15.12.2011 № 22631).

²⁰ См.: Приказ МЧС России, Минэнерго России, МПР России и Госгортехнадзора от 18.05.2002 № 243/150/270/68/89 «Об утверждении порядка определения размера вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения» (зарегистрирован в Минюсте России 03.06.2002 № 3493).

²¹ См.: Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».

²² Приказ Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480 «Об утверждении Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случа-

мины и определения, регламентирует действия собственников ГТС и (или) эксплуатирующих организаций в случае возникновения аварий и инцидентов, определяет процедуру проведения технического расследования и проч. Приложениями к Порядку установлены формы документов, составляемых в случае возникновения аварии, а также при ее техническом расследовании.

Финансирование расходов на техническое расследование осуществляется его собственником и (или) эксплуатирующей его организацией, а по бесхозным ГТС – федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение федерального государственного надзора в области безопасности ГТС.

Еще одним из предусмотренных Федеральным законом № 117-ФЗ механизмов обеспечения безопасности ГТС являются *консервация и ликвидация ГТС*, которые в соответствии со ст. 12¹ осуществляются его собственником и (или) эксплуатирующей организацией и считаются завершенными после обследования ГТС и его территории комиссией, формируемой в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²³, а если ГТС не имеет собственника – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено сооружение.

В соответствии с п.2 ч. 6 ст. 10 ВК РФ при прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан обеспечить консервацию или ликвидацию ГТС, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

Все этапы жизненного цикла ГТС создают риск причинения вреда отдельным природным объектам и окружающей среде в целом, здоровью и жизни людей. Еще большую опасность несут аварии на ГТС, локализация и ликвидация последствий которых, в том числе компенсация потерь хозяйствующих субъектов и граждан, являются дорогостоящими.

Поэтому в ст. 16 Федерального закона № 117-ФЗ закреплена *обязанности лиц, эксплуатирующих ГТС, по возмещению вреда, при-*

ев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (зарегистрирован в Минюсте России 08.12.2011 № 22520).

²³ По состоянию на 01.10.2014 отдельным актом такой порядок не определен.

чиненного жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате нарушения законодательства о безопасности ГТС, который подлежит возмещению в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Статья 16¹ Федерального закона № 117-ФЗ определяет предельные размеры компенсаций, выплачиваемых эксплуатирующей организацией или иным владельцем ГТС, в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии ГТС. Так, гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством²⁴ на возмещение вреда, понесенного в случае смерти потерпевшего (кормильца) компенсация выплачивается в сумме 2 млн. руб.; гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством²⁵ на возмещение вреда, причиненного здоровью, – в сумме, определяемой исходя из характера и степени повреждения здоровья по нормативам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации (но не более 2 млн. руб.). Выплата компенсации в счет возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью граждан в результате аварии ГТС, не освобождает ответственное за причиненный вред лицо от его возмещения в соответствии с требованиями гражданского законодательства в части, превышающей сумму произведенной компенсации.

Учитывая высокую вероятность одновременного причинения авариями ГТС вреда большому числу лиц и возникающую обязанность выплаты крупных сумм компенсаций и затрат на ликвидацию последствий аварий, Федеральным законом № 117-ФЗ определены механизмы, обеспечивающие соблюдение прав граждан на компенсации и снижающие финансовую нагрузку на собственников ГТС.

Так, в их обязанности включено *создание финансовых и материальных резервов, предназначенных для ликвидации аварии ГТС*, в поряд-

²⁴ ГК РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, ст. 1088 «Возмещение вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца», ст. 1089 «Размер возмещения вреда, понесенного в случае смерти кормильца».

²⁵ ГК РФ (часть вторая), ст. 1085 «Объем и характер возмещения вреда, причиненного повреждением здоровья», ст. 1086 «Определение заработка (дохода), утраченного в результате повреждения здоровья», ст. 1087 «Возмещение вреда при повреждении здоровья лица, не достигшего совершеннолетия».

ке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 9)²⁶ и *обязательное страхование гражданской ответственности* за причинение вреда в результате аварии ГТС (ст. 15). Статьей 17 установлена *обязанность* собственника ГТС, а также эксплуатирующей организации (если ГТС находится в государственной или муниципальной собственности) *иметь финансовое обеспечение гражданской ответственности* на случай возмещения вреда, причиненного в результате аварии ГТС (за исключением обстоятельств, вследствие непреодолимой силы). Возмещение осуществляется за счет средств собственника ГТС (эксплуатирующей организации), а также за счет страховой суммы по договору страхования риска гражданской ответственности.

Порядок (правила) определения величины финансового обеспечения гражданской ответственности утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.2001 № 876²⁷. Величину финансового обеспечения ответственности определяет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в пределах своих полномочий государственный надзор за безопасностью ГТС.

Законодатель допускает вероятность возникновения ситуаций, когда затраты, необходимые для возмещения вреда, причиненного в результате аварии ГТС, превышают сумму финансового обеспечения гражданской ответственности, определенного в соответствии со ст. 17 Федерального закона № 117-ФЗ. В таком случае законом (ст. 18) предусмотрено *участие государства в возмещении этого вреда*. Порядок возмещения вреда должен определяться Правительством Российской Федерации. В настоящее время специальных актов по этому вопросу не принято.

Особую категорию ГТС составляют *судоходные ГТС*, расположенные на внутренних водных путях и обеспечивающие устойчивость напорных фронтов водохранилищ, безопасный пропуск судов, санитарное обводнение рек, про-

мышленное и питьевое водоснабжение, орошение и выработку электроэнергии.

Судоходные ГТС в соответствии с ч. 1 ст. 7 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации Федеральным (далее – КВВТ)²⁸ находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Портовые ГТС могут находиться в любой собственности (ч. 1 и 2 ст. 53 КВВТ).

Содержание судоходных ГТС осуществляются администрациями бассейнов внутренних водных путей за счет средств федерального бюджета, доходов от собственной деятельности, а также других не запрещенных законом источников в соответствии с правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области транспорта (ч. 1, 2 и 3 ст. 8 КВВТ). Нормативы финансовых затрат на содержание судоходных ГТС утверждаются Правительством Российской Федерации.

Охрана судоходных ГТС осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 12 КВВТ). Положением, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 21.11.2005 № 690²⁹ определены основные задачи, формы и порядок охраны судоходных ГТС. Право пользования береговой полосой не распространяется на территории судоходных ГТС, земельные участки, на которых размещены мелиоративные сооружения (ч. 8 ст. 10 КВВТ).

Особо остановимся на *обеспечении безопасности промышленных ГТС*, предназначенных для сбора и хранения жидких отходов нефтегазовой, химической, горнодобывающей промышленности и проч., поскольку в случае их создания и эксплуатации с нарушениями законодательства о безопасности ГТС они могут представлять серьезную опасность для природных объектов, окружающей среды в целом и людей.

Все аспекты деятельности, связанные с вводом в эксплуатацию и эксплуатацией ГТС, технологически связанных с процессом добычи и переработки полезных ископаемых, а также с накоплением, безопасным хранением и утили-

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.1996 № 1340 «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2001 № 876 «Об утверждении правил определения величины финансового обеспечения гражданской ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения».

²⁸ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ.

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2005 № 690 «Об утверждении положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования».

зацией промышленных отходов горных, металлургических, химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих предприятий подробно регламентированы Правилами безопасности ГТС накопителей жидких промышленных отходов³⁰.

Основы регулирования вопросов ответственности за нарушения законодательства о безопасности ГТС сформулированы в ст. 19 Федерального закона № 117-ФЗ, определившей перечень нарушений в рассматриваемой сфере правоотношений. Статья 20 Федерального закона № 117-ФЗ устанавливает, что должностные и иные лица за нарушение законодательства о безопасности ГТС, совершение действий (бездействие), приведших к снижению безопасности ГТС или к возникновению чрезвычайных ситуаций, несут ответственность в соответствии с законодательством. Ответственность непосредственно за нарушения в сфере безопасности ГТС предусмотрена ст. 9.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)³¹ «Нарушение требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных законодательством Российской Федерации». Максимальный размер наказания для граждан – штраф до 1,5 тыс. руб., для должностных лиц – до 3 тыс. руб., для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица – до 3 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц – до 30 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на тот же срок.

Возможно административное преследование нарушителей законодательства о безопасности ГТС и по иным статьям КоАП РФ, например, по ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации», предусматривающей за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию. За это нарушение предусмотрено наказание в виде штрафа: для граждан в размере до 1 тыс. руб., на должностных лиц – до 2 тыс. руб., для юридических лиц – до 20 тыс. руб.

Таким образом, в настоящее время нормативное правовое регулирование вопросов обеспечения экологической безопасности гидротехнических сооружений представляет собой разветвленную систему актов законодательного и подзаконного уровня, предусматривающую как собственно регулирование деятельности всех субъектов в данной сфере правовых отношений, так и ответственности за допускаемые нарушения. Система не лишена, однако, и ряда недостатков, выражающихся в наличии некоторых правовых пробелов, и нуждается в дальнейшем совершенствовании.



Литература

1. Карцхия А.А. Развитие законодательства о промышленной собственности и реформа гражданского законодательства российской федерации // Мониторинг правоприменения. 2013. №1. С.14-21.
2. Ткачев А.И. Проблемные вопросы привлечения к административной ответственности за использование не по целевому назначению земельных участков в населенных пунктах// Мониторинг правоприменения. 2013. №3. С.55-59.

References

1. Kartchiia A.A. Razvitie zakonodatel'stva o promy'shlennoi` sobstvennosti i reforma grazhdanskogo zakonodatel'stva rossijskoi` federacii // Monitoring pravoprimereniia. 2013. №1. S.14-21.
2. Tkachev A.I. Problemy`e voprosy` privlecheniia k administrativnoi` otvetstvennosti za ispol'zovanie ne po tcelevomu naznacheniiu zemel'ny`kh uchastkov v naselenny`kh punktakh // Monitoring pravoprimereniia. 2013. №3. S.55-59.

³⁰ Постановление Госгортехнадзора России от 28.01.2002 № 6 «Об утверждении Правил безопасности гидротехнических сооружений накопителей жидких промышленных отходов» (зарегистрировано в Минюсте России 16.04.2002 № 3372).

³¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.



Пертли Лариса Федоровна
кандидат юридических наук, г. Москва
E-mail: larisa.pertli@mail.ru

Профилактика побегов заключенных в дореволюционной России

В статье приводятся результаты историко-правового исследования одного из пенитенциарных преступлений – побегов из мест заключения и предусмотренной за него юридической ответственности в дореволюционной России.

Ключевые слова: заключенные, места лишения свободы, побег, уголовное законодательство, пенитенциарная система.

На всех этапах существования отечественной системы исполнения уголовных наказаний государство принимало правовые и организационные меры предупреждения, пресечения и профилактики побегов заключенных.

Прежде всего, следует сказать об ответственности должностных лиц, на которых возложена обязанность обеспечения изоляции заключенных. Так, практически сразу после нормативного закрепления Судебником 1550 г. тюремного заключения в качестве одного из видов наказания, Уставная книга Разбойного приказа 1555–1556 гг. в ст. 10 установила солидарную материальную ответственность целовальников и губных старост в виде выплаты в равных долях следуемых истцу вознаграждений («вытей») при побеге «разбойников» из тюрем в случае не выделения губными старостами людей на охрану тюрем¹.

Уставная книга Разбойного приказа 1616–1617 гг. продолжила практику материальной ответственности за ущерб, причиненный побегом заключенных, без закрепления ее конкретного размера: «как государь укажет» (ст. 62)².

Уложение царя Алексея Михайловича 1649 г. закрепило порядок взыскания с бежавших

из тюрем разбойников («утеклецов») «вытей»: в этом случае выть взыскивалась с целовальников и сторожей, а при отсутствии или недостатке у них имущества – с губных старост и лиц, выбравших целовальников и сторожей. При этом с губных старост размер вытей в пользу истца взыскивался в двойном размере, поскольку им вменялось в обязанность следить за тем, чтобы у сидящих в тюрьмах («тюремных сидельцев») не было возможности бежать («из тюрьмы вырезаться»). Главная причина побега, по мнению законодателя – недостаточно жесткий контроль за заключенными («в городах ис тюрем воры уходят губных старост небрежением и недосмотром и за то на губных старостах истцом быти перед губными целовальники вдвое правити») (ст. 101)³.

В разные исторические периоды применялись различные наказания заключенных за побег либо его попытку, а также за содействие побегу которые зачастую были достаточно жестокими, например, казнить смертью (1690 г.)⁴. Преступников, пойманных при попытке побега, «бить кнутом и вкинуть в тюрьму до указа», а их пособника «казнить, отсечь обе руки»⁵.

Соборное уложение 1649 г. – первый правовой документ, закрепляющий изоляцию пре-

¹ Уставная книга Разбойного приказа 1555–1556 гг. // Памятники русского права. Выпуск первый: памятники права периода укрепления русского централизованного государства (XV–XVII в.). М.: ГИЮЛ, 1956. С. 359.

² Уставная книга Разбойного приказа 1616–1617 гг. // Памятники русского права. Выпуск пятый: памятники права периода сословно-представительной монархии (первая половина XVII в.) / под. ред. проф. Л.В. Черепнина. М.: ГИЮЛ, 1959. С. 200.

³ Памятники русского права. Выпуск шестой: Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 года. М.: ГИЮЛ, 1957. С. 429.

⁴ См.: Петренко Н.И. Система исполнения наказания в виде лишения свободы в России: XVI – начало XX века. Чебоксары, 1999. С. 139–140.

⁵ См.: Полное собрание законодательства Российской империи: В 42 т. Спб., 1830–1916. Т. 3. № 1449.

ступников как основную цель тюремного заключения. На губного старосту возлагалась обязанность по осуществлению контроля за состоянием тюрем и заключенных: «... тюрьмы и тюремных сидельцев осматривать почасту, чтобы тюрьмы были крепки, и у тюремных бы сидельцев... ничего не было, чем им ис тюрем вырезатися...»⁶. До начала XIX в. Соборное уложение оставалось практически единственным документом, закреплявшим обязанность администрации противодействовать побегам заключенных из мест лишения свободы.

Артикул воинский 1715 г. не упоминает о побеге заключенных, так как в этот период данный вопрос регулировался в основном именными и сенатскими указами. Перед тюремной системой по прежнему ставилась задача недопущения совершения побегов заключенными: ряд указов говорит о реальной угрозе «утечки» заключенных «колодников» во время прошения милостыни, в процессе привлечения к труду, по дороге в ссылку⁷. Поимка беглых преступников возлагалась на внутреннюю стражу помимо общих воинских обязанностей, караульной и конвойной службы в соответствии с Положением для внутренней стражи, утвержденным 3 июля 1811 г. Императором Александром I⁸.

В соответствии с Инструкцией смотрителю губернского тюремного замка от 26 мая 1831 г., действовавшей на всей территории государства, безопасность тюрьмы обеспечивал военный караул, который нес службу на внутренних постах, где основной задачей было наблюдение за поведением заключенных, а на внешних постах – недопущение побегов.

В каторжных тюрьмах широко применялось клеймение заключенных – «ВОР» (с 1845 г. – «КАТ») и заковывание в кандалы. Арестант, учинивший побег, а также изобличенный в покушении или подготовке к побегу, изолировался в отдельную камеру и на него (только на лиц мужского пола) могли накладываться ручные или ножные кандалы весом 5–5,5 фунтов⁹. В соответствии с Уставом уголовного судопро-

изводства издания 1892 г. (ст. 968) и Сводом учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных 1832 г. (ст. 414) за побег арестанта ему начислялся срок заключения вновь со дня нового задержания. В целях предупреждения побегов арестантов Свод обязал начальников места заключения постоянно наблюдать за исправностью тюремных зданий, точным исполнением установленного порядка содержания арестантов.

На основании Нормального проекта тюремного замка в губернских городах на 300 арестантов от 30 июля 1846 г. вместо различного рода погребов, порубов, тюремных изб и ям, должным образом не оборудованных в противопобеговом отношении, где персонал часто размещался в одном помещении с заключенными, предписывалось единообразно на всей территории Российской империи строить тюремные замки¹⁰.

По данным Главного тюремного управления в 1881 г. общее число побегов из мест заключения составило 588 случаев (на 94,8 тыс. заключенных или 0,62 %), в том числе из исправительных арестантских отделений осуществлено 50 побегов, из тюрем – 105 побегов, из пересыльных и каторжных тюрем – 27 побегов, из помещений при полиции и волостных правлений и прочих арестных домов – 258 побегов и при этапировании – 148 побегов. Наибольшее число бежавших преступников было из мест заключения Иркутской, Волынской, Московской, Новгородской и Подольской губерний¹¹.

В целях стимулирования борьбы с побегам 23 мая 1901 г. утверждены Временные правила о дисциплинарной ответственности содержащихся под стражей в тюрьмах и исправительных арестантских отделениях и о предупреждении побегов арестантов¹²; в 1906 г. приняты Правила о наградах, выдаваемых за поимку арестантов и ссыльных, учинивших побег, в соответствии со ст. 415 Свода учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных. Согласно этому акту за поимку беглых арестантов из мест заключения, из-под стражи при этапировании,

⁶ См.: Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1985. Т. 3. Акты земских соборов. Ст. 101.

⁷ См.: Полное собрание законов Российской империи. Т. VI. № 4111; Т. XIII. № 9872; Т. X. № 7296, 7521.

⁸ См.: Войсковой вестник. 1997. № 4. С. 32–33.

⁹ Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных // Свод законов Российской империи: в 16 т. Спб., 1910. Т. XIV. Ст. 405–415.

¹⁰ Нарышкина Н.И. Организационно-правовые меры предупреждения побегов из тюрем в России: исторический аспект // Вестник ВЮИ. 2007. 2(3). С. 194–198.

¹¹ Тимофеев В.В., Тимофеев В.Г. Уголовно-исполнительная система России: цифры, факты и события: учеб. пособие. Чебоксары: Изд-во Чуваш. Ун-та, 2008. С. 77.

¹² Петренко Н.И. Режим исполнения наказания в местах заключения гражданского ведомства Российской империи (вторая половина XIX – начало XX вв.): учеб. пособие. Чебоксары, 1999. С. 70–71.

ссылных из мест поселения всем участвующим в задержании выдавалась денежная премия в размере трех рублей каждому за одного арестанта или ссыльного. Средства на премирование взыскивались с лиц, укрывавших беглых. При невозможности их установить – средства отпускались из казны.

На основании Инструкции об употреблении оружия чинами тюремной администрации и стражи, утвержденной Министром юстиции 17 октября 1907 г., за служащими тюремного ведомства закреплено право применения оружия против арестантов и других лиц в целях пресечения побегов заключенных¹³. В совокупности с выплатами стимулирующего характера за поимку беглых арестантов данная мера привела к сокращению количества побегов. В расчете на каждую тысячу среднего ежедневного количества заключенных приходилось бежавших арестантов: в 1905 г. – 23; 1906 г. – 29; 1907 г. – 20; 1908 г. – 8; 1909 г. – 8; 1910 г. – 7; 1911 г. – 7; 1912 г. – 7; 1913 г. – 714. Таким образом, относительное число побегов (в расчете на 1 000 человек) снизилось в 1912–1913 гг. в четыре раза по сравнению с критическим периодом 1905–1907 гг.

На 124 418 заключенных, находящихся в местах лишения свободы в 1913 г.¹⁵, согласно отчету Главного тюремного управления совершено 1 169 побегов, а также 89 случаев подкопов и взрывов, при этом 573 бежавших продолжали находиться в розыске¹⁶.

Общая тюремная инструкция 1915 г.¹⁷ установила, что «первый и важнейший долг службы чинов тюремной администрации и стражи состоит в недопущении побегов, находящихся под их охраною и наблюдением преступников» (ст. 5). О важности профилактики побегов говорит тот факт, что первой обязанностью начальника тюрьмы было «распределение караульной службы чинов тюремной стражи, чтобы исключить возможность побегов» (ст. 14). В случае по-

бега начальник немедленно сообщал об этом не только губернскому тюремному инспектору, но и лицу прокурорского надзора, жандармской полиции, судебной или следственной власти, а сам проводил письменное или устное расследование и дознание (ст. 26, 28).

Основная задача по профилактике побегов Общей тюремной инструкцией возлагалась на помощника начальника тюрьмы по заведыванию административным порядком, который следил за исправностью караула, смен и сигнализации, обучением стрельбе надзирательского состава, знанием караульной службы, производством обысков в целях обнаружения и изъятия запрещенных вещей и предметов. В свою очередь, на помощника начальника тюрьмы по заведыванию хозяйственной частью возлагалась обязанность следить за исправностью тюремных строений и приспособлений (ст. 36, 37).

Все чины тюремной стражи, несущие службу на внутренних постах, «всемерно предупреждают побег и принимают все меры, чтобы каждое помещение, порученное их надзору, было ежедневно тщательно осмотрено, и бдительно наблюдают за поведением арестантов» (ст. 14). Надзиратели, несущие службу привратников, впускали и выпускали из тюрьмы людей с обязательным осмотром документов, осуществляли обыск входящих, выходящих арестантов и повозок; несущие службу на наружных постах наблюдали за тюремным зданием или оградой, за арестантами, находящимися вблизи их поста, в целях предупреждения побегов (ст. 88, 109, 110, 112, 114).

В случае побега заключенного, тюремная администрация могла вызвать войска в соответствии со ст. 1 Правил о призыве войск для содействия гражданским властям, а согласно Уставу конвойной службы 1909 г. конвойная стража могла сопровождать арестантов из тюрем в присутственные места или осуществлять внешнюю охрану тюрем в виде постоянной или временной меры, с разрешения командующих войсками в округах. Для противодействия побегу заключенного персонал мог применять оружие в соответствии с Инструкцией об употреблении оружия чинами тюремной администрации и стражи (ст. 1).

После февральской революции 1917 г. побег заключенных стали повседневым явлением, нередко принимавшим массовый характер. «Столь нежелательное явление, – докладывал начальник Главного управления местами заключения 28 июля 1917 г., – объясняется тем, что караульные воинские чины, позволяя себе вмешиваться во внутренний распорядок окарауливания заключен-

¹³ См.: Тимофеев В.В., Тимофеев В.Г. Уголовно-исполнительная система России: цифры, факты и события: учеб. пособие. Чебоксары: Изд-во Чуваш. Ун-та, 2008. С. 101.

¹⁴ См.: Лучинский Н. Ф. Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования (1879–1914 гг.) / Н. Ф. Лучинский. Спб.: ГТУ, 1914. С. 37.

¹⁵ См.: ГА РФ. Ф. 7420. Оп. 2. Д. 413. Л. 5.

¹⁶ См.: Право. 1915. № 6. С. 400–401.

¹⁷ См.: Общая тюремная инструкция. Пг.: Тип. петроград. тюрьмы, 1916. 105 с.

ных, если прямо не способствовали побегам, то, во всяком случае, своим преступным бездействием создавали обстановку, при которой попытки к побегам увенчивались полным успехом»¹⁸.

Таким образом, проведенное историко-правовое исследование позволяет констатировать, что на протяжении всей истории пенитенциарной системы дореволюционной России прослеживается тенденция:

- › законодательного закрепления изоляции заключенных как одной из основных целей уголовного наказания лишением свободы;
- › введения достаточно жестких наказаний за побег, попытку или содействие побегу заключенного, вплоть смертной казни;

- › установления обязанности администрации мест заключения по обеспечению изоляции заключенных, пресечению и профилактике побегов, а также ответственности администрации за допущенные побег;
- › закрепления права администрации мест заключения применять оружие в целях предотвращения и пресечения побегов (иногда и в отношении лиц, содействующих побегу);
- › введения стимулирующих выплат администрации мест заключения за предотвращение побега или поимку беглого арестанта.

Литература

1. Уставная книга Разбойного приказа 1555–1556 гг. // Памятники русского права. Выпуск первый: памятники права периода укрепления русского централизованного государства (XV–XVII в.). М.: ГИЮЛ, 1956.
2. Уставная книга Разбойного приказа 1616–1617 гг. // Памятники русского права. Выпуск пятый: памятники права периода сословно-представительной монархии (первая половина XVII в.) / под. ред. проф. Л.В. Черепнина. М.: ГИЮЛ, 1959.
3. Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 г. // Памятники русского права. Выпуск шестой. М.: ГИЮЛ, 1957.
4. Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных // Свод законов Российской империи: в 16 т. Спб., 1910. Т. XIV.
5. Общая тюремная инструкция. Пг.: Тип. петроград. тюрьмы, 1916.
6. Лучинский Н. Ф. Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования (1879–1914 гг.) / Н. Ф. Лучинский. Спб.: ГТУ, 1914.
7. Нарышкина Н.И. Организационно-правовые меры предупреждения побегов из тюрем в России: исторический аспект // Вестник ВЮИ. 2007. 2(3). С. 194–198.
8. Петренко Н.И. Режим исполнения наказания в местах заключения гражданского ведомства Российской империи (вторая половина XIX – начало XX вв.): учеб. пособие. Чебоксары, 1999.
9. Петренко Н.И. Система исполнения наказания в виде лишения свободы в России: XVI – начало XX века. Чебоксары, 1999.
10. Тимофеев В.В., Тимофеев В.Г. Уголовно-исполнительная система России: цифры, факты и события: учеб. пособие. Чебоксары: Изд-во Чуваш. Ун-та, 2008.
11. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. М., 1996.



¹⁸ См.: Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. М., 1996. С. 145–146.



Фумм Александра Михайловна

кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

E-mail: yanok83@mail.ru

Исторические аспекты предупреждения преступлений в местах лишения свободы

На основе документальных и архивных материалов рассматриваются основные вехи формирования системы предупреждения преступлений в местах лишения свободы.

Ключевые слова: *тюремные учреждения, наказание, заключенный, побег, профилактика преступлений.*

О лишении свободы в древнерусском государстве можно говорить только как о предварительной мере. В XI–XIII вв. преступников заключали в погреба и ямы, заковывали «в железа» (причем вес кандалов достигал нескольких десятков килограммов); в дополнение к тюремному заключению к ним применялись жесткие, а порой и жестокие, телесные наказания. Вполне очевидно, что о предупреждении пенитенциарных преступлений, в частности побегов, речи быть не могло, поскольку в таких условиях арестанту было тяжело даже двигаться, не то, что сбежать.

Нормы об уголовных наказаниях и их исполнении получили дальнейшее развитие в период образования и укрепления русского централизованного государства. Примечательно, что несмотря на отсутствие норм, непосредственно касающихся профилактики пенитенциарных преступлений, правовые источники XIV–XVI столетий, в частности Судебники 1497 и 1550 гг., содержат сведения об обязанностях персонала тюрем, к которым среди прочего относилось недопущение побегов из мест заключения.

Так, Судебник 1497 г. впервые упоминает о недельщиках¹ – должностных лицах, в ведение которых входили, в частности, арест обвиняемых, исполнение решений и приговоров. Эти лица назначались судом инициативно либо по просьбе заинтересованной стороны, например истца.

Судебник предписывал недельщикам выполнять свои обязанности лично или с помощью племянников (родственников) или людей (хлопов), позднее – с помощью специального ап-

парата (ездоков и заговорщиков). В обязанности недельщика входили пытка и содержание под стражей воров до передачи их дела в суд. При этом лиц, находящихся под арестом, без согласования с вышестоящей инстанцией запрещалось отдавать на поруки, а также выдавать истцу для отработки долга. За нарушение своих должностных обязанностей, например за получение вознаграждения за свою работу, недельщик обычно отстранялся от должности².

С расширением сферы применения наказания в виде тюремного заключения вопросы устройства и содержания тюрем, а также условий его отбывания весьма подробно стали регламентироваться законодательством. В соответствии с Соборным уложением 1649 г. (глава XXI) контроль за тюремным режимом осуществляли тюремные сторожа и целовальники, которые через присягу и поручительство выбирались сошными людьми и в случае побега арестанта несли имущественную («за побег колодников – взыскивать с приставников»), а иногда и уголовную ответственность. При невозможности взыскать с них сумму ущерба ее солидарно оплачивали выбравшие их лица. К концу XVII в. должность целовальников была упразднена, а сторожа стали не выбираться, а наниматься³.

² Российское законодательство X–XX вв. – Т. 2. – М., 1985. – С. 55, 58, 80, 81.

³ Никитин В. Н. Тюрма и ссылка: историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи со времени возникновения русской тюрьмы и до наших дней (1560–1880). – СПб., 1880. – С. 6.

¹ Свое наименование недельщики получили потому, что сменялись еженедельно.

Управление городскими тюрьмами возлагалось на губных старост, в обязанности которых входило наблюдение за состоянием тюремных зданий и условиями содержания заключенных. Законодатель обязывал губных старост пресекать всякие попытки побега («чтобы тюрьмы были крепки, и у тюремных сидельцев в тюрьмах ничего не было, чем им из тюрьмы вырезаться») и главную причину побегов видел в недостаточно жестком контроле за заключенными («в городах ис тюрем воры уходят губных старост небрежением и недосмотром и за то на губных старостах истцом быти перед губными целовальники вдвое правити»). Таким образом, недопущение побегов арестантов фактически стало первым профилактическим мероприятием, закрепленным в российском законодательстве.

Организация профилактики преступлений в тюрьмах России в рассматриваемый период в основном регламентировалась именными и сенатскими указами, так как Артикул воинский 1715 г. практически не упоминал об этом. Одной из главных задач тюремной системы по-прежнему провозглашалось недопущение совершения побегов заключенными. Видимо, опасения властей были не напрасны: ряд указов говорит о реальной угрозе «утечки» заключенных («колодников») во время прошения милостыни, в процессе привлечения их к труду, во время следования приговоренных к месту ссылки. Особое внимание уделялось обеспечению изоляции и недопущению побегов заключенных по религиозным мотивам⁴.

Достижение указанной цели осуществлялось при реализации следующих мероприятий правового и организационного характера:

- судам предписывалось решать дела заключенных «безволокитно», «без промедления, чтоб колодников... в задержании не множить» и чтобы от долговременного заключения «надежды им к побегам не было»;
- заключенные содержались в оковах (ручных и ножных твердых кандалах, «железах»), что значительно затрудняло совершение побегов из мест заключения;
- заключенные находились под «неослабным и немалочисленным» караулом, их передвижение происходило под «надлежащим», «крепким» конвоем. Причем сенатский указ от 12 июня 1741 г. устанавливал, что если ка-

раульные солдаты упустили колодника «не из взяток или другого пристрастия», то дать им «поверстной срок», в течение которого они должны были организовать розыск и задержание сбежавшего заключенного. А если в указанный срок «не сыщут, то поступать с этими солдатами по указам»⁵;

- чтобы во время выполнения казенных работ и прошения милостыни заключенные не совершили побег, они по несколько человек сковывались длинной цепью, как каторжники;
- заключенным выдавались кормовые и прогонные деньги, «дабы... сидя под караулом долговременно, не терпели напрасно голода и побегов не чинили»⁶;
- заключенных часто ссылали в такие места, откуда совершение побега представлялось маловероятным, например, в Кронштадт, Сибирь. Кроме того, осужденных к вечным каторжным работам предписывалось «по множеству их (около 2 000 человек) в безопасности от побега» содержать в надлежащих местах, огороженных острогом или палисадником;
- каждый час тюремная стража подвергалась осмотру караульным обер-офицером и унтер-офицером, арестанты один раз в сутки – обыску с целью обнаружения орудий совершения побега, а тюремные здания – осмотру с целью выявления следов подкопа. Данные меры, обусловленные групповым побегом заключенных ночью с Казанского тюремного двора, были установлены сенатским указом от 2 сентября 1747 г.⁷ Архивные данные свидетельствуют, что впервые в пенитенциарной истории проводилась проверка обстоятельств данного происшествия, при этом выяснялись условия содержания заключенных, причины и способ побега, степень участия каждого арестанта в приготовлении к нему и пр.

Побеги совершались не только из тюрем, но и в процессе сбора подаваний, выполнения казенных работ, следования по этапу. Поэтому власти предпринимали меры, направленные на

⁵ ПСЗРИ. – Т. XI. – № 8397.

⁶ К сожалению, государство начало выделять по 2 алтына в день кормовых денег на каждого заключенного лишь в 1662 году. Но даже для скромного пропитания эта сумма была недостаточной. Арестанты нередко голодали, умирали от голода и болезней, совершали побеги и были вынуждены сами заботиться о своей еде: кого-то кормили родственники, остальные просили подавание.

⁷ ПСЗ РИ. – Т. XII. – № 9437.

⁴ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). – Т. VI. – № 4111; Т. XIII. – № 9872; Т. X. – № 7296, 7521; Т. XIII. – № 9872.

облегчение идентификации сбежавших заключенных и их поимки, путем клеймения или обезображивания лица преступника.

Таким образом, анализ именных и сенатских указов первой половины XVIII в. показывает, что наиболее острыми проблемами в деятельности российских тюрем были побеги заключенных, в связи с чем власти предусматривали ряд мер правового и организационного характера, направленных на их профилактику⁸.

Однако несмотря на меры, принятые по предотвращению побегов во второй половине XVIII в. ситуация с недостаточным обеспечением режимных требований продолжала оставаться сложной, что нередко способствовало совершению арестантами побегов. По свидетельству Е. В. Анисимова, «днем арестантам разрешалось гулять по внутреннему двору, часть из них, скованные цепью, выводились на улицу для сбора милостыни. Вернувшись в тюрьму, узники поровну делили милостыню. Весь день тюрьма была открыта для посетителей: к заключенным приходили родственники, знакомые, торговцы, которые приносили еду и одежду. Больные арестанты переводились из тюрьмы в госпиталь, находившийся неподалеку. Ночью тюрьма тщательно охранялась, а за побеги были положены суровые телесные наказания. Однако побеги при таком лояльном режиме не были редкостью: охрана, получая небольшое жалованье, охотно шла на сговор с заключенным»⁹.

Одним из первых нормативных актов, в котором была предпринята попытка упорядочить режим в местах заключения, можно считать Инструкцию для офицера военного караула Петербургской тюрьмы, принятую в 1799 году. Этот документ впервые регламентировал вопросы поступления арестантов в тюрьму, их распределение по сословию, полу и видам совершенных преступлений. Утром и вечером предусматривалась переключка заключенных, а во время свиданий с родственниками в комнате должен был присутствовать караульный офицер. Запрещалось свидание нескольких лиц одновременно. Устанавливался строгий контроль

за поступающими арестантам подающими, передачами¹⁰.

В 1804 году появилось Положение о должности смотрителя тюремного замка в Москве и о должности караульного офицера в тюремном замке. Этот документ предусматривал классификацию арестантов по полу, возрасту, роду преступлений; не допускалось их смешение по сословному признаку. Предписывалось удерживать заключенных от нарушения дисциплины «кроткими средствами, как-то: благородных сажать в уединенные покои, а разночинцев употреблять в работы по замку и вне очереди для очищения нечистот и пр. или, давая умеренную пищу, хлеб да воду только»¹¹.

Как и раньше, в качестве дисциплинарных взысканий сохранялись телесные наказания. Однако телесные наказания, а также ограничение пищи хлебом и водой, назначение на грязные работы применялись лишь к арестантам непривилегированных сословий. Причем определение вида взыскания целиком зависело от воли смотрителя тюремного замка. Заключенным не полагались чернила, перья и бумага, но разрешалось читать книги религиозного содержания.

В каждой тюремной камере выбирался староста, который был ближайшим помощником смотрителя по наблюдению за порядком и чистотой в местах заключения. Инструкция предписывала смотрителю «с заключенными арестантами обхождение иметь строгое, однако же никогда не отступать от правил человеколюбия и обходиться без злобы, мщенья и насильства»¹².

Издание Устава о содержащихся под стражей 1832 года имело огромное значение для развития института наказания в виде тюремного заключения. К Уставу, который был разослан на места, прилагалась Общая тюремная инструкция 1831 года.

Интересны некоторые положения Устава относительно полномочий и ответственности начальника тюрьмы и стражи (ст. 29–33). Закон устанавливал достаточно строгие взыскания для лиц, виновных в побеге арестантов. Обо всех происшествиях в тюрьме, а также о ходе расследования случившегося администрация места заключения была обязана доносить императору

⁸ Нарышкина Н. И. Профилактика правонарушений в российских тюрьмах в первой половине XVIII в. // мат-лы межвуз. науч.-практ. конф. «Борьба с пенитенциарной преступностью: опыт, проблемы, перспективы». – Владимир, 2013. – С. 107–111.

⁹ Анисимов Е. В. Дыба и кнут: политический сыск и русское общество в XVIII веке. – М., 1999. – С. 141, 142.

¹⁰ Гернет М. Н. История царской тюрьмы. – Т. 1. – М., 1961. – С. 265–268.

¹¹ Гернет М. Н. Указ. соч. – Т. 1. – С. 105.

¹² Рассказов Л. П., Упоров И. В. Тюремные инструкции в Российской империи. – Краснодар, 1999. – С. 5–7.

ру. Вот что было сказано по этому поводу непосредственно в статьях нормативного акта: «За упуск арестантов из-под стражи, караульные или конвойные нижние чины подлежат взысканию, а Начальники их ответственности, в Своде Военных Законов определенным. ...О побегах арестантов Воинские Начальники обязаны доносить Государю Императору тем же порядком, как определено о других происшествиях»¹³.

В целях недопущения правонарушений Устав предусматривал следующие виды дисциплинарных наказаний: заковывание в кандалы или обручи, бритье головы, а также «посажение на хлеб и воду». При этом закон определял максимальный вес кандалов, запрещал накладывать ножные кандалы на женщин и наказывать данным способом малолетних преступников и дворян (ст. 83, 85, 87, 89–91). Однако на практике основными видами наказания в русской тюрьме середины XIX века оставались телесные наказания (они были отменены лишь в 1863 году) и помещение узника в карцер. Карцеры находились в плачевном состоянии: они были маленькими и сырыми, плохо освещались и проветривались, а горячая пища выдавалась там лишь один раз в три дня. Часто они устраивались в подвальных помещениях, что еще больше ухудшало условия содержания узников, а также затрудняло доступ в карцеры администрации тюрьмы. Позднее в закон были внесены и иные меры усмирения арестантов и предупреждения побегов: выговор, лишение права переписки и свиданий, лишение части или всего заработка и пр.

Нарушения в тюрьме могли иметь как дисциплинарный (за леность в работе, грубость, порчу тюремного имущества и пр.), так и уголовный характер (за оскорбление тюремного персонала, побег, умышленное уничтожение или повреждение тюремного имущества и пр.).

За побеги в большинстве случаев назначались самые суровые наказания. Из-за халатности надзирателей побеги были особенно распространены среди заключенных, следующих по этапам в Сибирь. Для предупреждения побегов усиливалась охрана осужденных; иногда на них налагались ручные и даже ножные кандалы, что к тому времени уже было запрещено законом. Согласно закону помещение в карцер применялось за побег из-под стражи для заключенных, не освобожденных от телесных наказаний, на срок не более трех дней. Для сравнения:

в Бельгии срок содержания в карцере составлял 9 дней, в Норвегии – 12 дней, в Пруссии – 7 дней, во Франции – 3 дня¹⁴.

Вновь образованное в 1879 году Главное тюремное управление одновременно с принятием мер поощрительного характера начинает ужесточение режима и условий содержания заключенных, что во многом объяснялось ростом числа пенитенциарных правонарушений. В одном из его циркуляров отмечалось: «Пенитенциарный режим, ставящий во главу угла возрождение и социальное перевоспитание человека, имевшего несчастье совершить преступление, и не забывающий в заключенном личного человеческого достоинства, должен, конечно, покоиться на соблюдении известного порядка и дисциплины в месте заключения»¹⁵.

К сожалению, желание законодателя существенно расходилось с тюремной реальностью. Внутри тюрьмы создавалось некоторое подобие общин, под непосредственным влиянием наиболее авторитетных лиц вырабатывался определенный тюремный кодекс жизни, устанавливались поборы с вновь прибывших арестантов, так называемое «влазное», которое, несмотря на официальное запрещение, имело широкое распространение. Такой союз арестантов имел своими целями защиту, покровительство, достижение различных льгот. С первого же пребывания в тюрьме преступник, как правило, примыкал к сообществу, и с этого момента его личная жизнь начинала зависеть от общественной. При этом общественное мнение предполагало безусловное следование всех арестантов установленным в учреждении неформальным порядкам и правилам. А человек, идущий против общины, становился для нее самым опасным врагом. По мнению, В.М. Дорошевича «арестантская среда снисходительная ко всем преступлениям, позволяя даже воровство, грабеж и буйство, никогда не потерпит одного в своем обществе – измены. Предательство здесь не прощается. Любая измена, в какой бы форме она не выражалась, влекла за собой смерть. Примеры подобных приговоров и арестантского суда в сибирских острогах Постоянны»¹⁶. «Изменника» чаще всего закалы-

¹³ Свод законов Российской империи (СЗ РИ). Т. 14 (Уставы благочиния). – СПб., 1832. – С. 365.

¹⁴ Познышев С. В. Очерки тюремоведения. – М., 1915. – С. 216.

¹⁵ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 7420. Оп. 1. Д. 122. Л. 14.

¹⁶ Дорошевич В. М. Сахалин: Каторга. – М., 1907. – С. 263.

вали, а убийца непременно поворачивал нож в ране, как бы подчеркивая жестокое отношение к подобным поступкам.

Вместе с тем община, по меткому замечанию дореволюционного исследователя тюрьмы В. Н. Никитина, выполняла и полицейские функции: она сама заботилась о ненарушении порядка и в некоторых случаях употребляла свою власть и вмешательство. Всякое буйство и драки прекращались самими арестантами; таким образом, в хорошо организованных острожных и каторжных общинах начальство было избавлено от жалоб и претензий¹⁷.

В свою очередь известный дореволюционный тюрьмовед А. И. Свирский отмечал: «Только тот арестант может пользоваться известным почетом и уважением среди заключенных, который ознаменовал свою порочную деятельность какими-то важными преступлениями, который находится в дружеских отношениях с выдающимися знаменитостями тюремного мира; азартно и рискованно играет в карты, или то, наконец, который обладает необыкновенной физической силой. Последнее качество – самое важное для арестанта»¹⁸. Однако несмотря на достаточное распространение насилия внутри тюрьмы, такие действия квалифицировались как дисциплинарные проступки и, в крайнем случае, наказывались битьем кнутом или батогами.

Единственным пенитенциарным преступлением, упоминавшимся в нормативных документах, по-прежнему оставался побег.

Таким образом, к 1917 году в России не существовало специального законодательства о предупреждении пенитенциарных преступлений, а действовавшие нормативные акты, касавшиеся тюремной сферы, касались исключительно вопросов недопущения побегов. На практике условия содержания арестантов во многом зависели от усмотрения местной администрации. Именно в рассматриваемый период, когда лишение свободы становится основным видом наказания, а в местах заключения начинает собираться большое количество преступников, у них формируются первые признаки криминальности: стратификация спецконтингента, возникновение жаргона и тюремных обычаев, совершение правонарушений, направленных на дестабилизацию обстановки в исправительных учреждениях.

Изучение исторического опыта функционирования тюремной системы, в том числе и в области предупреждения преступлений со стороны спецконтингента, является необходимым условием повышения эффективности уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования.

Литература

1. Гернет М. Н. История царской тюрьмы. – Т. 1. – М., 1961.
2. Нарышкина Н. И. Профилактика правонарушений в российских тюрьмах в первой половине XVIII в. // мат-лы межвуз. науч.-практ. конф. «Борьба с пенитенциарной преступностью: опыт, проблемы, перспективы». – Владимир, 2013. – С. 107–111.
3. Никитин В. Н. Тюрьма и ссылка: историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи, со времени возникновения русской тюрьмы, до наших дней. – СПб., 1880.
4. Познышев С. В. Очерки тюрьмоведения. – М., 1915.
5. Рассказов Л. П., Упоров И. В. Тюремные инструкции в Российской империи. – Краснодар, 1999.
6. Российское законодательство X–XX вв. – Т. 2. – М., 1985.

¹⁷ Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка: историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи, со времени возникновения русской тюрьмы, до наших дней. – СПб., 1880. – С. 496.

¹⁸ Свирский А. И. Погибшие люди. – СПб., 1898. – Т. 2. – С. 60.



Герасимов Александр Валерьевич

г.Москва

E-mail: Gera2412@yandex.ru

Мониторинг правоприменения: поиск понятийного (терминологического) единства

Аннотация: В статье рассматриваются терминологические вопросы определения мониторинга правоприменения. На основе анализа работ известных ученых-юристов рассматриваются сущностные характеристики мониторинга правоприменения, делается вывод о необходимости понятийного единства в силу того, что многие теоретические положения нового юридически значимого института мониторинга правоприменения остаются спорными, отсутствует консолидированная точка зрения о его операциональном содержании.

В данной работе автор проводит юридико-догматический разбор дефиниции «мониторинг правоприменения» и предлагает практически ориентированный подход к пониманию его сущности.

Ключевые слова: *мониторинг, правоприменение, законодательство, теория права.*

В настоящее время понятие «мониторинг» все чаще употребляется в различных сферах нашей жизни, в том числе в сфере юридической науки и практики. Это объясняется повышенным интересом к проблемам правового регулирования общественных отношений и совершенствования системы (структуры) мониторинга правоприменения в целях создания эффективного механизма обратной связи на всех этапах правотворческого и правоприменительного процессов, отражающего тенденции и потребности правового регулирования определённых общественных отношений.

Представляется, что процесс совершенствования российского законодательства должен включать в себя не только разрешения вопросов нормотворчества (принятие новых нормативно-правовых актов, корректировка или отмена действующих), но и анализ проблем правоприменения.

Поэтому актуальным стал вопрос введения в действие правового мониторинга как системы постоянного наблюдения, анализа и воздействия на правовую сферу, на все этапы жизни закона – от зарождения идеи, определения предмета регулирования до реализации норм и контроля за эффективностью их применения.

Среди ученых, ведущих разработки в указанной сфере следует особо отметить Ю.А. Ти-

хомирова, Н.Н. Толмачеву, Ю.Г. Арзамасова, Д.Б. Горохова, М.Е. Глазкову, М.Д. Чеснокову, Е.И. Спектора, Я.Е. Наконечного. Ученые полагают, что правовой мониторинг – новое явление в российской теории и практике. Современная российская наука активно обратилась к исследованию проблем его организации и проведения относительно недавно.

Вместе с тем, авторы отмечают, что правовые нормы должны быть направлены:

- на реализацию поставленных законодателем целей;
- на достижение социально полезных результатов;
- на укрепление правопорядка;
- на снижение уровня правонарушений;
- на создание благоприятных условий для реализации прав граждан и иных субъектов права. [1]

Следует признать, что правовой мониторинг явление не новое как утверждает Черногор Н.Н. в своей работе, так как в период Российской Империи, советский период законодатель обращал внимание на направление деятельности так называемых правовых норм.

Необходимо отметить и согласиться с точкой зрения профессора Астанина В.В. о том, что мониторинг правоприменения не является для российской правовой системы новым видом юридической деятельности, если принять во внимание, что он представляет собой госу-

дарственно – правовой механизм обеспечения качества установленных правоотношений, основанный на корректировке действующего законодательства.

«Действенность государственно-правового механизма корректировки законодательства базировалась не только на мудрости и рассудительности законодателя. История показывает, что законодатель, следующий философии И. Канта о «чистом разуме», пренебрегает познанием социальных потребностей в законе, а затем информацией о практике его действия и в конечном счете порождает беззаконие.

Развитие российской правовой действительности основывалось на наблюдениях, анализе и оценке информации социального блока о потребностях в законе, его справедливом качестве, на изучении поступивших сигналов от лиц, участвующих в правоприменительном процессе, о нетерпимых его издержках». [2]

Надо отметить, что содержание основ мониторинга правоприменения в России только формируются. Данное обстоятельство оправдывает постоянный систематический поиск и обсуждение основ (понятие, сущность, правовая природа, цели, задачи, субъекты и пр.) мониторинга правоприменения посредством научно-практических конференций, форумов и иных мероприятий в целях установления понятийного единства в области мониторинга правоприменения, принципов и методов его организации и проведения.

Многие ученые и практики используют разные термины, как то: «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства», «мониторинг закона», «правовой мониторинг», «мониторинг правового поля».

Итак, в настоящее время рядом ученых предлагаются следующие определения мониторинга правоприменения:

Профессор Ю.А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права».

Н.Н. Толмачева определяет «мониторинг закона» (понимая под ним мониторинг законодательства и правоприменительной практики) как метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики

применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения. [3]

Авторы, использующие термин «мониторинг правового пространства», понимают под мониторингом систему теоретических и эмпирических методов познания, образованную в результате слияния различных методологических концепций, применение которой возможно при исследовании различных объектов, независимо от предметного содержания на всех этапах получения нового знания. [4]

Под мониторингом правового поля понимается комплексная система регулярного наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния, а также разработка предложений по совершенствованию, улучшению полноты и качества, перспективному планированию развития законодательной базы всех сфер жизнедеятельности общества и государства. [5]

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики дефинируется как систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства и практики его применения в целях выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан. [6]

По мнению Арзамасова Ю.Г. и Наконечно-го Я.Е. правовой мониторинг – это научно и методологически обоснованная система комплексной оценки содержания и формы правовых актов и правоприменительной деятельности, осуществляемая посредством получения различных видов информации, наблюдения, анализа, контроля и прогноз с целью создания эффективного механизма правового регулирования. [7]

Обобщая мнения названных авторов предлагается определить мониторинг правоприменения как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по сбору, анализу, оценке информации о состоянии законодательства и практики его применения

в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации по средствам принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней власти.

Литература:

1. Черногор Н.Н. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография – М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. С. 19.
2. Астанин В. В. Мониторинг правоприменения в методическом значении и научно-практическое обеспечение его задач в деятельности Минюста России («Вестник Российской правовой академии», 2010, № 3. С. 73.
3. Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Правовой мониторинг. Научно – практическое пособие – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 19.
4. Жужгов И.В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: дис. ... к.ю.н. Ставрополь, 2006. С. 48.
5. Кравченко Л.А. Мониторинг правового поля Российской Федерации: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 2.
6. Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления: Сборник. М.: Совет Федерации Федерального собрания РФ, 2004.
7. Сборник материалов круглого стола «Мониторинг правоприменения: теоретические проблемы и практическая реализация». 2013. С. 9.

References

1. Chernogor N.N. Pravovoi` monitoring: aktual`ny`e problemy` teorii i praktiki: Monografiia – M.: Izd-vo Mezhdunarodno iuridicheskogo instituta, 2010. S. 19.
2. Astanin V.V. Monitoring pravoprimeneniia v metodicheskom znachenii i nauchno-prakticheskoe obespechenie ego zadach v deiatel`nosti Miniusta Rossii («Vestneyk Rossii`skoi` pravovoi` akademii», 2010, № 3. S.73.
3. Tihomirov Iu.A., Gorohov D.B. Pravovoi` monitoring. Nauchno – prakticheskoe posobie – M.: ID «Iurisprudenciia», 2009. S. 19.
4. Zhuzhgov I.V. Monitoring pravovogo prostranstva Rossii`skoi` Federacii: dis. ... k.iu.n. Stavropol`, 2006. S. 48.
5. Kravchenko L.A. Monitoring pravovogo polia Rossii`skoi` Federacii: sostoianie i perspektivy` // Gosudarstvennaia vlast` i mestnoe samoupravlenie. 2003. № 5. S. 2.
6. Monitoring prava – vazhnei`shee sredstvo povu`sheniia e`ffektivnosti gosudarstvennogo upravleniia: Sbornik. M.: Sovet Federacii Federal`nogo sobraniia RF, 2004.
7. Sbornik materialov kruglogo stola «Monitoring pravoprimeniia: teoreticheskie problemy` i prakticheskaia realizaciia». 2013. S. 9.





Савичев Алексей Аркадьевич

г. Москва

E-mail: usx7801@mail.ru

Проблемы развития правовой культуры населения на уровне местного самоуправления

Рассмотрены некоторые аспекты формирования правовой культуры населения муниципальных образований в России. Статья посвящена отдельным вопросам деятельности органов местного самоуправления в сфере развития правовой культуры во второй половине XIX века, в советский период и на современном этапе. Сравнивается общий уровень правовой культуры на уровне муниципальных образований в указанные исторические периоды. Обосновывается вывод о зависимости уровня правовой культуры в муниципальных образованиях от уровня развития демократических процедур формирования органов местного самоуправления. Общее состояние правовой культуры в пределах муниципальных образований оценивается с точки зрения степени доверия граждан по отношению к органам муниципальной власти. Степень такого доверия поставлена в зависимость от демократической природы порядка формирования данных органов и их дальнейшей работы по совершенствованию собственной деятельности.

Ключевые слова: *местное самоуправление, правовая культура, муниципальная власть, правовое просвещение, правовое воспитание, юридическая помощь, правосознание, адвокат, муниципальное образование, цензы, бюрократия, городское самоуправление, земское самоуправление, юридическая грамотность, демократия.*

В настоящее время государство на федеральном и региональном уровне предпринимает немало мер для повышения уровня правовой культуры в Российской Федерации (например, совершенствование системы высшего юридического образования, развитие правового воспитания и правового образования подрастающего поколения, правовое информирование и правовое просвещение граждан, повышение уровня юридической грамотности населения в целом и т.д.). Однако, местное самоуправление, не входя в систему органов государственной власти, играет в соответствующей сфере важнейшую роль. Местное самоуправление является специфической формой организации публичной власти на уровне соответствующих административно-территориальных единиц, выступающих в качестве муниципальных образований. То есть речь идет о местном уровне. От того, как организовывается работа по повышению уровня правовой культуры на территории отдельных муниципальных образований, во многом зависит общий уровень правовой культуры в России. Это обусловлено тем, что каждое муниципальное образование

имеет свою специфику (по численности населения и его составу, размеру территории, социально-экономической инфраструктуре и т. д.). Соответственно, при регулировании правовой культуры на федеральном и региональном уровне далеко не всегда возможно учесть эти особенности. И здесь особое значение приобретает соответствующая деятельность органов местного самоуправления.

Правовая культура в целом представляет собой исторически сложившуюся относительно самостоятельную разновидность духовно-материальной культуры, которая выражается в совокупности юридических ценностей, отражает качественное состояние правовой системы (степень совершенства и эффективности права, правосознания и юридической практики), уровень правового развития личности (ее представлений, идей, убеждений, знаний, установок, умений, навыков, действий и т.п.), обеспечивает юридическую коммуникативность, упорядоченность и управляемость общественных отношений, законность и правопорядок, прогрессивно влияет на формирование всех сфер жизнедея-

тельности общества, отдельных индивидов, их коллективов, организаций, всего населения¹.

Итак, рассмотрим некоторые вопросы деятельности органов местного самоуправления в области развития правовой культуры со второй половины XIX века до современного периода.

Прежде всего, необходимо отметить, что в XIX веке органы местного самоуправления (как земского, так и городского), не осуществляли широкого спектра функций в сфере повышения уровня правовой культуры. Это было предопределено тем, что само местное самоуправление на тот период времени не было развито в достаточной степени, фактически выступая для Российской Империи новым явлением. Это подтверждается ограниченными полномочиями органов местного самоуправления в области развития местного хозяйства и благоустройства, чрезмерной зависимостью их от административно-полицейского аппарата, незначительной долей реальных участников выборов в органы земского и городского самоуправления от общей численности населения. Общий уровень правосознания местного населения не мог быть высоким в силу того, что имущественные и налоговые цензы, введенные в результате реформ земского и городского самоуправления во второй половине XIX века для участия в выборах, не позволяли участвовать в них подавляющему большинству населения. [1]

На фоне низкого уровня юридической грамотности большей части населения России современниками отмечается отсутствие организованной юридической помощи даже на рубеже XIX – XX веков. Так, И.В. Гессен отмечает, что если в селениях такой помощи нет вообще, то в уездных городах она имеет лишь случайный характер².

Попытки органов местного самоуправления исправить ситуацию в данном направлении, имели место еще в начале 1870-х гг. Так, в 1871 г. Моршанское земское собрание постановило пригласить адвоката для судебной защиты лиц, принадлежащих к земству. Это постановление, опротестованное губернатором, как выходящее за пределы полномочий земского самоуправления, перешло затем на рассмотрение Сената.

Сенат, исходя из тех же соображений, признал внесение в земскую смету расходов на содержание адвоката неправильным и постановление отменил. Подобные попытки имели место и в последующие годы, до самого конца XIX века³.

Тем не менее, лишенные возможности самостоятельно заняться организацией юридической помощи, земства в конце XIX века поспешили оказать содействие вновь появившимся силам, взявшим на себя решение соответствующей задачи. Речь идет о группах молодой адвокатуры. Здесь особо выделялась московская консультация помощников присяжных поверенных при Московском съезде мировых судей. Со своей стороны, земства предоставляли помещения, а в ряде случаев участвовали в расходах по содержанию соответствующих учреждений⁴.

В системе городского самоуправления развитие правовой культуры обеспечивалось также за счет возникновения в конце столетия возможности получения юридической помощи социально незащищенными категориями горожан. Речь идет о помощи, которая оказывалась на общественных началах сотрудниками городских участковых попечительств о бедных. Например, в Москве такие учреждения появились в 1894 г.

В последующие исторические периоды, в том числе, в эпоху СССР уровень правового сознания, в целом, представляется более высоким. В системе местных выборов имущественные и налоговые цензы уходят в прошлое. Избирательная активность, в том числе на уровне местного самоуправления, становится выше. Кроме того, в советский период депутаты местных советов были связаны принципом так называемого императивного мандата. То есть депутат, связанный наказами избирателей, мог быть отозван ими до истечения срока своих полномочий при невыполнении или ненадлежащем выполнении соответствующих наказов. Безусловно, это позитивно сказывалось на общем уровне правосознания граждан и, как следствие – на уровне правовой культуры советского государства.

В XX веке утверждается термин «правовое воспитание». Свое воплощение он получил и в СССР. В условиях относительной стабильности

1 Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 10. Правосознание и правовая культура в правовой системе общества: Текст лекций / Ярослав. гос. ун-т. Ярославль, 2004, с. 51.

2 Гессен И.В. Юридическая помощь населению. Типо-литография Б.М. Вольфа, Санкт-Петербург, 1904, с. 11-13.

3 Гессен И.В. Юридическая помощь населению. Типо-литография Б.М. Вольфа, Санкт-Петербург, 1904, с. 23-25.

4 Гессен И.В. Юридическая помощь населению. Типо-литография Б.М. Вольфа, Санкт-Петербург, 1904, с. 27-28.

в 1950-х – 1970-х гг. был накоплен значительный опыт правовоспитательной работы. Если говорить непосредственно о местном уровне, то активно использовались всевозможные районные газеты, содержавшие материалы под соответствующими рубриками, касавшимися юридического консультирования населения. Кроме того, адвокатам предписывалось систематически разъяснять советское право населению. Местные органы власти требовали от защитников постоянно проводить такого рода работу. Однако, большинство адвокатов относилось к этой работе как к дополнительной и не очень важной. Отдельные адвокаты и вовсе не осуществляли деятельность по правовому просвещению граждан, так как она, чаще всего, базировалась на общественных началах. [2]

На современном этапе, несмотря на достаточно развитую систему местного самоуправления, на уровне муниципальных образований существует ряд факторов, отрицательно сказывающихся на состоянии правовой культуры и ее дальнейшем развитии. Например, современные демократические ценности, такие, как гласность, законность, публичность, ответственность, подконтрольность и так далее, часто бюрократизируются властью, становятся причиной социальных и правовых конфликтов, составляя порой основу для радикализма и экстремизма. В процессе формирования локального правосознания выявляются социальные связи, играющие существенную роль в жизни местной общины. Они могут быть территориальными, корпоративными, национальными, конфессиональными, родственными и так далее, в зависимости от местных исторических, культурных, региональных особенностей. [3] При этом важно, чтобы такие связи при всем их многообразии не вступали в явный конфликт друг с другом. В этом смысле на сегодняшний день наиболее актуальной является проблема межнациональных отношений. И разрешение данной проблемы во многом зависит от эффективности деятельности органов местного самоуправления. Не снижающиеся темпы миграционных процессов предопределяют необходимость осуществления муниципальными структурами соответствующих функций. Так, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в результате внесенных в него изменений предписывает органам местного самоуправления реализовывать меры, направленные на укрепление межнационального и межконфессионального

согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Такого рода мерами могут быть:

- › формирование в обществе обстановки нетерпимости к пропаганде и распространению идей экстремизма, ксенофобии, национальной исключительности;
- › принятие правовых и организационных мер для обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов, проявлений агрессивного национализма и связанных с ними криминальных проявлений;
- › организация с участием институтов гражданского общества и интернет-провайдеров противодействия пропаганде идей экстремизма в социальных сетях;
- › содействие в процессе социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости. [4]

То есть, это означает, что в современных условиях в России деятельность органов местного самоуправления в сфере развития правовой культуры, помимо традиционных направлений в данной сфере (правовое воспитание, правовое просвещение, организация юридической помощи гражданам и т. д.), должна также подразумевать работу по недопущению межнациональных конфликтов на почве экстремизма, ксенофобии, расовой, национальной, а также религиозной нетерпимости.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Уровень правосознания населения конкретного муниципального образования в любой исторический период во многом зависит от того, насколько демократичным является процесс формирования органов местного самоуправления. Последующие процессы эволюции правосознания на уровне местного самоуправления зависят уже от того, какое внимание муниципальные власти уделяют развитию правовой культуры на соответствующей территории. Здесь речь идет об оказании организованной юридической помощи, правовом просвещении, правовом воспитании (в том числе, подрастающего поколения), работе с так называемыми «трудными» категориями населения (например,

с правонарушителями), уровне эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. Проанализировав некоторые вопросы деятельности органов местного самоуправления в области развития правовой культуры на отдельных исторических этапах можно установить немаловажную закономерность. Чем демократичнее процесс формирования органов местного самоуправления, тем выше уровень правовой культуры в целом, тем больше внимания данные органы уделяют правовой культуре в дальнейшем. Поэтому, если муниципальная власть (как и любая другая публичная власть) не пользуется авторитетом у граждан, то вся эффективность ее дальнейших действий по совершенствованию

правовой культуры значительно снижается. Бюрократизация деятельности органов местного самоуправления, безусловно, снижает уровень доверия к ним со стороны населения, ведет к формированию правового нигилизма. То есть должностные лица органов местного самоуправления, прежде чем осуществлять меры по развитию правовой культуры населения, должны фактически «начинать с себя». Имеется в виду, что органы муниципальной власти должны повышать уровень эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности, уровень профессионализма своих должностных лиц. Без данных компонентов правовая культура утрачивает свою изначальную сущность.

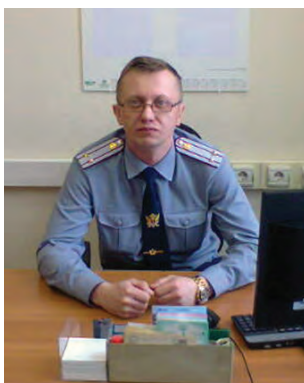
Литература

1. Савичев А.А. Сравнительный анализ обеспечения доступа к информации в системе городского самоуправления: история и современность // Правовая информатика, 2014, № 3, с. 42.
2. Наумова Т.Н. Правовое воспитание населения СССР во второй половине 1950-х – 1960-х гг. (на примере Новгородской области) // Вестник Новгородского государственного университета, 2006, № 39, с. 62-63.
3. Андреева О. А. Деятельность местного самоуправления по формированию локального правосознания в процессе преодоления правового нигилизма // Новая правовая мысль. 2012, № 4 (53), с. 6.
4. Гулидов П.В. О деятельности органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений (в свете последних изменений законодательства) // Практика муниципального управления, 2014, № 4, с. 73-77.
5. Атагимова Э.И. Проблемы отрицательного влияния интернета на нравственное воспитание подростков в информационном пространстве и пути решения // Правовая информатика. Выпуск 1- 2013. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2013.
6. Атагимова Э.И., Рамазанова И.М. Некоторые аспекты законодательного уровня обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации // Правовая информатика. Выпуск 2-2014. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2014.

References

1. Savichev A.A. Sravnitel'ny`i` analiz obespechenii` dostupa k informacii` v sisteme gorodskogo samoupravleniia: istoriia i sovremennost` // Pravovaia informatika, 2014, № 3, s. 42.
2. Naumova T.N. Pravovoe vospitanie naseleniia SSSR vo vtoroi` polovine 1950-kh – 1960-kh gg. (na primere Novgorodskoi` oblasti) // Vestnyk Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta, 2006, № 39, s. 62-63.
3. Andreeva O. A. Deiatel'nost` mestnogo samoupravleniia po formirovaniu lokal'nogo pravosoznaniia v protsesse preodoleniia pravovogo nigelizma // Novaia pravovaia my'sl'. 2012, № 4 (53), s. 6.
4. Gulidov P.V. O deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia v sfere mezhnatsional'ny`kh otnoshenii` (v svete poslednikh izmenenii` zakonodatel'stva) // Praktika munitcipal'nogo upravleniia, 2014, № 4, s. 73-77.
5. Atagimova E`.I. Problemy` otritcatel'nogo vliianiia interneta na nraivstvennoe vospitanie podrostkov v informatsionnom prostranstve i puti resheniia // Pravovaia informatika. Vy`pusk 1- 2013. – M.: FBU NTСPI pri Miniuste Rossii, 2013.
6. Atagimova E`.I., Ramazanova I.M. Nekotory`e aspekty` zakonodatel'nogo urovnia obespecheniia informatsionnoi` bezopasnosti v Rossijskoi` Federacii // Pravovaia informatika. Vy`pusk 2-2014. – M.: FBU NTСPI pri Miniuste Rossii, 2014.





Баженов Иван Сергеевич
кандидат юридических наук, г. Москва
E-mail: pravoniiifsin@mail.ru

Правовое регулирование защиты чести, достоинства и деловой репутации

В данной статье автором изучены соотношения «честь», «достоинство» и «репутация» как философские категории; рассмотрено современное нормативное закрепление границ, в рамках которых допускается распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию; выявлены существующие противоречия в действующем законодательстве, связанных с осуществлением самой процедуры гражданско-правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации, а также определены некоторые аспекты, касающиеся нормативного регулирования гражданско-правовой защиты прав чести, достоинства и деловой репутации сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: *честь, достоинство, деловая репутация, компенсация морального вреда, физическое лицо (гражданин), юридическое лицо, гражданско-правовая защита чести и достоинства личности, уголовно-исполнительная система, Федеральная служба исполнения наказаний, средства массовой информации.*

Право на честь, достоинство, деловую репутацию граждан и юридических лиц является важной социально-правовой ценностью в любом правовом государстве, не является исключением и Российская Федерация.

Бесспорно, что указанные понятийные категории являются объектом пристального внимания многих ведущих отечественных и зарубежных учёных, специализирующихся на теории гражданского права и процесса. Однако возникающие среди них многие спорные и проблемные вопросы до сих пор не находят своего окончательного разрешения, поэтому требуют должного теоретического осмысления.

К ним относятся: установление соотношения понятий «честь», «достоинство» и «репутация» в качестве философских категорий; нормативное закрепление границ, в рамках которых допускается распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию; наличие существующих противоречий в действующем законодательстве, связанных с осуществлением самой процедуры гражданско-правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации.

Необходимо отметить, что понятия «честь» и «достоинство» являются всеобъемлющими, полными по содержанию и глубоко диалекти-

ческими по своей природе. Они могут восприниматься как в сфере нравственного сознания (чувство или понятие), так и в этике (категория морали).

Понятие «достоинство» основывается на принципе равенства всех людей в моральном отношении и не зависит от общественной значимости личности. Именно этим обуславливается существование правовой защиты достоинства человека вне независимости от его нравственных качеств.

Понятие «честь», наоборот, определяется общественной значимостью человека и находится в прямой зависимости от рода его занятий, наличия определённых моральных качеств и т.д., поэтому включает в себя два основных элемента: самооценку своего достоинства (осознание собственного достоинства) и социальную оценку представителями общественности.

Понятие «репутация» находится в полной и органической взаимосвязи с понятиями «честь» и «достоинство». Если представление о достоинстве личности исходит из принципа равенства всех людей и их самооценки в моральном отношении, то понятие «честь», наоборот, дифференцированно оценивает людей, что тем или иным образом находит отражение в их репутации.

Понятие «репутация» в известном смысле совпадает с понятием «честь» в её внешнем объективном значении. При этом честь, достоинство, деловая репутация граждан и юридических лиц неразрывно связаны с правом, так как их ущемление или утрата влекут за собой потерю полноценных общественных связей, а значит утрату определённого организационного и правового статуса при построении отношений с другими субъектами правоотношений.

Не нужно забывать, что эффективность гражданско-правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации напрямую зависит от деятельности правоприменительных органов, непосредственно применяющих нормы гражданского законодательства. Однако судебная статистика последних лет свидетельствует о непрерывном росте обращений граждан и организаций в суд за защитой чести, достоинства и деловой репутации.

Наиболее незащищёнными категориями в указанной сфере правоотношений являются должностные лица учреждений и органов, выполняющих, в основном, правоохранительные функции (например, органов внутренних дел, госнаркоконтроля), в том числе сотрудники и служащие уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). По этой причине необходимо создание надёжного организационно-правового и управленческого механизма, определяющего максимальную степень защищённости их прав, свобод и законных интересов.

Безусловно, «эталон безупречности» в деятельности учреждений и органов УИС, входящих в Федеральную службу исполнения наказаний (далее – ФСИН России) складывается из имиджа каждого конкретного сотрудника УИС, при этом защита чести и достоинства каждого сотрудника не может в полной мере рассматриваться только как его «частное дело».

За последнее время Минюстом России и ФСИН России не был издан ни один организационно-распорядительный документ (приказ, распоряжение), напрямую регламентирующий вопросы организации защиты чести, достоинства и деловой репутации в системе УИС, где должен быть предусмотрен соответствующий алгоритм ведомственной защиты чести и достоинства учреждений и органов УИС. В территориальных органах ФСИН России также не издавались приказы, регламентирующие оказание правовой помощи сотрудникам УИС и алгоритм действий по их защите.

В настоящее время ФСИН России является одной из самых гласных правоохранительных

структур, поэтому в средствах массовой информации (далее – СМИ) публикуется много статей и выходит телерадиопередач, в данном случае конкуренцию может составить Министерство внутренних дел Российской Федерации.

К сожалению, проявления верности долгу и героизма при исполнении служебных обязанностей сотрудниками УИС зачастую не находят должного отражения в СМИ, однако информация, определяющая негативный имидж сотрудников УИС, тиражируется постоянно.

Таким образом, для восстановления и поддержания должного авторитета ФСИН России в глазах общественного мнения, повышения к нему доверия со стороны обычных граждан необходимо, чтобы каждая негативная публикация в СМИ становилась предметом пристального внимания и объективной правовой оценки.

Необходимо учесть, что рассмотрение вопросов, касающихся защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников УИС имеет, прежде всего, международную общегражданскую оценку, так как все граждане наделены примерно одинаковым набором прав и обязанностей, закреплённых в основных международных конвенциях, конституциях, законах и кодексах.

При этом честь и достоинство отражают объективную оценку личности каждого человека другими окружающими людьми, а также его самооценку. Деловая репутация, в основном, складывается в процессе осуществления профессиональной, производственной и иной деятельности гражданином или юридическим лицом.

Как следствие, честь, достоинство и деловая репутация в совокупности определяют доброе имя указанных субъектов правоотношений, являются близкими друг для друга правовыми категориями.

Правовые основы организации судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников УИС составляют: статья 46 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)¹, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, ратифицированная в России в 1998 году², Декларация

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (по состоянию на 01.04.2011 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

² О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов: Федеральный закон Российской Федерации от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014)

о свободе политической дискуссии в СМИ от 12.02.2004 г.³, Правовые позиции Европейского суда по правам человека, выраженные в его постановлениях, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁴, Закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁵ (далее – Закон РФ «О средствах массовой информации»), Постановления Пленумов Верховного суда Российской Федерации: от 20.12.1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»⁶, от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинстве граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»⁷, от 15.06.2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации»⁸ (далее – Пленумы ВС РФ №3, № 10, № 16) и другие.

Согласно статье 23 Конституции РФ каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Положения статьи 46 Конституции РФ гарантируют каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод, возможность обращения в меж-

государственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Учреждения и органы УИС, являясь органами исполнительной власти государства в сфере правоохранительной деятельности, обладают статусом юридических лиц и имеют право быть истцом и ответчиком в суде. Поэтому защита деловой репутации сотрудников и подразделений УИС является нормой права в соответствии с гражданским и гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 152 ГК РФ предусмотрено право каждого гражданина на судебную защиту его чести, достоинства и деловой репутации. Положения указанной нормы о защите деловой репутации гражданина также применяются к порядку защиты деловой репутации учреждений и органов УИС как юридических лиц.

В рамках реализации статьи 152 ГК РФ опровержение распространённых сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию сотрудников УИС или учреждений, органов УИС допустимо при наличии следующих условий.

- ▶ сведения должны быть порочащими, то есть содержать утверждения о нарушении (в данном случае сотрудником или органом УИС) действующего законодательства, о совершении нечестного поступка, о неправильном, неэтичном поведении в личной или общественной жизни, недобросовестности при осуществлении хозяйственной деятельности, нарушении деловой этики и обычаев делового оборота, которые умаляют честь, достоинство, деловую репутацию;
- ▶ сведения должны быть распространены, то есть опубликованы в печати, прошли трансляцию по радио и телевидению, иных СМИ, распространены в сети Интернет, а также с использованием других средств телекоммуникационной связи, изложены в служебных характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных должностным лицам, или в форме сообщения (в том числе устно) хотя бы одному лицу;
- ▶ сведения не должны соответствовать действительности, то есть считаются такими до тех пор, пока распространившее их лицо не докажет обратное; на истце лежит обязанность доказать факт распространения сведений лицом, к которому предъявлен иск, а также порочащий характер этих сведений.

³ Декларация о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации: постоянное 872 заседание Комитета Министров на уровне иных представителей от 12.02.2004 г. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014)

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014)

⁵ Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. на 01.09.2013) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4008.

⁶ Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 20.12.1994 г. № 10. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014).

⁷ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: постановление пленума Верховного суда от 24.02.2005 г. № 3. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014).

⁸ О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации»: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15.06.2010 г. № 16. [Электронный ресурс] Система ГАРАНТ: (дата обращения – 26.08.2014).

Организация защиты чести, достоинства сотрудников УИС, деловой репутации учреждений и органов УИС включает в себя следующее:

- › выявление сведений, не соответствующих действительности либо умаляющих права и законные интересы сотрудников, а также учреждений и органов УИС, распространённых в СМИ;
- › проверку изложенных в публикациях СМИ сведений, порочащих честь, достоинство сотрудников УИС, деловую репутацию учреждений и органов УИС;
- › принятие мер реагирования на распространённые в СМИ не соответствующие действительности сведения, ущемляющие права и законные интересы сотрудников УИС, порочащие деловую репутацию учреждений и органов УИС.

В соответствии с пунктом 1 статьи 152 ГК РФ обязанность доказывать соответствие действительности распространённых сведений лежит на ответчике. Истец обязан доказать факт распространения сведений лицом, к которому предъявлен иск, а также порочащий характер этих сведений.

Исходя из пункта 3 указанной статьи в случае, когда гражданином, в отношении которого СМИ опубликованы несоответствующие действительности сведения, ущемляющие его права и охраняемые законные интересы, оспаривается отказ редакции СМИ опубликовать его ответ на данную публикацию, истец обязан доказать, что распространённые сведения ущемляют его права и охраняемые законом интересы.

В пункте 9 постановления Пленума ВС РФ № 3 указано, что в соответствии со статьёй 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьёй 29 Конституции РФ, гарантирующими каждому право на свободу мысли и слова, а также на свободу, позицией Европейского суда по правам человека при рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации судам следует различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не являются предметом судебной защиты в порядке статьи 152 ГК РФ, поскольку, являясь выражением субъективного мнения и взглядов ответчика, не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности.

В соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, полити-

ческие деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Лицо, которое полагает, что высказанное оценочное суждение или мнение, распространённое в СМИ, затрагивает его права и законные интересы, может использовать предоставленное ему пунктом 3 статьи 152 ГК РФ и статьёй 46 Закона РФ «О средствах массовой информации» право на ответ, комментарий, реплику в том же СМИ в целях обоснования несостоятельности распространённости суждений, предложив их иную оценку.

Если субъективное мнение было высказано в оскорбительной форме, унижающей честь, достоинство или деловую репутацию истца, то на ответчика в порядке привлечения к административной ответственности может быть наложен штраф или в порядке привлечения к гражданской ответственности возложена обязанность компенсации морального вреда, причинённого истцу оскорблением (согласно статье 5.61 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации⁹).

Надлежащими ответчиками по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации являются авторы не соответствующих действительности порочащих сведений, а также лица, распространившие эти сведения.

Если оспариваемые сведения были распространены в СМИ, то надлежащими ответчиками являются автор и редакция соответствующего СМИ. Если эти сведения были распространены в СМИ с указанием лица, являющегося его источником, то это лицо также является надлежащим ответчиком.

При опубликовании или ином распространении не соответствующих действительности порочащих сведений без обозначения имени автора (например, в редакционной статье) надлежащим ответчиком по делу является редакция соответствующего СМИ, то есть организация, физическое лицо или группа физических лиц, осуществляющих производство и выпуск данно-

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (по состоянию на 09.08.2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; 2007. № 50. Ст. 6246.

го СМИ (часть 9 статьи 2 Закона РФ «О средствах массовой информации»). В случае, если редакция СМИ не является юридическим лицом, к участию в деле в качестве ответчика может быть привлечён учредитель данного СМИ. Важно учесть, что содержащийся в статье 57 Закона РФ «О средствах массовой информации» перечень случаев освобождения от ответственности за распространение недостоверных порочащих сведений является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Одним из способов реагирования на недостоверную информацию в СМИ является право на ответ. В практической деятельности такая форма гражданско-правовой защиты используется не часто. Но именно обозначенный способ реагирования на недостоверную информацию в СМИ является действенным. При этом для реализации права на ответ достаточно обоснования несостоятельности, несоответствия действительности распространённых суждений, а также отсутствует необходимость доказывать порочащий характер этих сведений.

В соответствии со статьёй 46 Закона РФ «О средствах массовой информации» сотрудник УИС или структурные подразделения ФСИН России, в отношении которых в УИС распространены сведения, не соответствующие действительности либо ущемляющие их права и законные интересы, имеют право на ответ (комментарии, реплику) в том же СМИ.

Ответ помещается не ранее чем в следующем выпуске СМИ. Единственное исключение в праве на ответ является нераспространение его на редакционные комментарии.

Порядок опровержения прочащих сведений, которые были распространены в СМИ, регламентирован статьёй 44 Закона РФ «О средствах массовой информации». Помимо требования о том, что опровержение должно быть помещено в тех же СМИ, в которых были распространены порочащие сведения, в настоящем Законе определено, что оно должно быть набрано тем же шрифтом, на том же месте полосы. Если опровержение даётся по радио или телевидению, оно должно быть передано в то же время суток и, как правило, в той же передаче, что и опровергаемое сообщение.

В соответствии со статьёй 152 ГК РФ опровержение, распространяемое в СМИ, может быть облечено в форму сообщения о принятом по делу судебном решении, включая публикацию текста данного судебного решения. Также следует учесть, что анализ сложившейся судеб-

ной практики по делам обозначенной категории позволяет сделать вывод о том, что опровержение – это своеобразный вид ответственности. В таком случае, соответственно, ссылка СМИ на освобождение от ответственности является не обоснованной (ст. 57 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

В то же время, основными проблемными моментами, которые требуют дальнейшего законодательного регулирования, являются следующие:

- › существуют противоречия в формулировках статьи 152 ГК РФ и статьи 46 Закона РФ «О средствах массовой информации», ограничивающие право граждан и организаций, в отношении которых в СМИ распространены сведения, не соответствующие действительности либо ущемляющие права и законные интересы гражданина, на ответ вне зависимости от вида распространённых сведений.
- › не закреплена в гражданском законодательстве Российской Федерации презумпция причинения морального вреда любым противоправным посягательством на неимущественные права потерпевшего.
- › отсутствует в гражданском законодательстве Российской Федерации институт «диффамации», предусматривающей защиту чести, достоинства и деловой репутации вне зависимости от соответствия действительности распространённых сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. В связи с чем, предлагается использование критериев правомерности оглашения такой информации, таких, как: охрана общественных интересов и (или) выполнение служебного долга.

Кроме этого, в части 3 статьи 29 Конституции РФ определено, что никто не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. При этом нельзя оставить без внимания такой способ судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации как извинение.

Согласно статье 152 ГК РФ принесение извинений не предусмотрено, а это значит, что суд не вправе обязывать ответчиков по данной категории дел принести истцам извинения в той или иной форме, если иное не предусмотрено Законом.

С учётом вышеизложенного, только лишь при условии неукоснительного соблюдения норм действующего процессуального законодательства помощь, оказываемая сотрудникам УИС, либо учреждениям и органам российской пенитенциарной системы, будет наиболее эф-

фактивно способствовать защищённости их чести, достоинства и деловой репутации.

Литература

1. Михалеви́ч Е.В. Способы защиты Чести, достоинства и деловой репутации // Мониторинг правоприменения. 2012, № 3. С.20-28.
2. Михалеви́ч Е.В. Роль лингвистической экспертизы по делам о защите Чести, достоинства и деловой репутации // Мониторинг правоприменения. 2013, № 2. С.60-62.
3. Земско́ва С.И. Судебная экспертиза по делам о диффамации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. N 12. С. 35 – 38.

References

1. Mihalevich E.V. Sposoby` zashchity` Chesti, dostoinstva i delovoi` reputacii // Monitoring pravoprimereniia. 2012, № 3. S.20-28.
2. Mihalevich E.V. Rol` lingvisticheskoi` e`kspertizy` po delam o zashchite Chesti, dostoinstva i delovoi` reputacii // Monitoring pravoprimereniia. 2013, № 2. S.60-62.
3. Zemskova S.I. Sudebnaia e`kspertiza po de lam o diffamatcii // Zakony` Rossii: opy`t, analiz, praktika. 2011. N 12. S. 35 – 38.





Родина Валерия Владимировна
кандидат политических наук, г. Москва
E-mail: velnews@mail.ru

Сравнительный анализ механизмов финансирования НИОКР на примере России и США

Актуальность настоящей статьи обусловлена необходимостью сформировать такую государственную промышленную политику, которая будет отвечать требованиям безопасности, экологии, а также высокому уровню общественных потребностей. Вернуть лидерство в научно-техническом прогрессе возможно путем создания производства, которое будет отличаться высокой долей новых технологий, ростом внедренных результатов интеллектуальной деятельности. В современных условиях необходим поиск новых подходов и механизмов к повышению инновационного потенциала отечественной экономики, увеличению доли в производстве инновационной продукции.

В статье раскрывается специфика современных механизмов финансирования НИОКР, исследуется законодательная база обеспечения инновационного производства. Автор статьи изучает опыт США, как лидера по объемам финансирования НИОКР, который может оказаться полезным как для отечественного бизнеса, так и органов государственной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: НИОКР, промышленная политика, США, Российская Федерация, государственная инвестиционная программа, налоговые льготы, федеральные целевые программы, закон.

Состояние современной мировой экономики формирует новые глобальные тренды, связанные с повсеместным охлаждением к постиндустриальному мифу. Несмотря на то, что на протяжении многих десятилетий наблюдалась деиндустриализация крупнейших западно-европейских экономик, выраженная в устойчивом снижении доли промышленности в ВВП и уровня занятости в ней, начался обратный процесс, а именно: реиндустриализация, направленная на стимулирование возврата промышленных производств из-за рубежа и стимулирование их вывода в другие страны. Кроме того, процесс рещоринга сопровождается увеличением доли именно наукоемких производств. Это явление связано, прежде всего, с тем, что промышленная политика вынуждена отвечать требованиям безопасности, экологии, а также высокому уровню общественных потребностей. Она призвана сформировать на территории страны более сложное экономическое производство, которое отличается высокой долей новых технологий, ростом внедренных результатов интеллектуальной деятельности, квалифицированной рабочей

силы. Кроме того, как показывает анализ глобального финансово-экономического кризиса, государства, ориентированные на инновации, имеют больше возможностей выйти из кризиса с наименьшими потерями¹.

В связи с этим, рост наукоемких производств влечет повышение удельного веса расходов на НИОКР в ВВП как промышленно развитых стран, так и многих развивающихся стран.

Необходимо отметить, что отнесение отрасли или производства к числу наукоемких, и в отечественной, и в зарубежной науке происходит по различным критериям. Как правило, в группу наукоемких включаются те отрасли производства, для которых характерны превышающие некоторый фиксированный уровень объемы затрат на НИОКР по отношению к объему выпускаемой либо отгруженной продукции, добавленной стоимости или величине основных

¹ НТР и мировая политика: Учеб. пособие / Под ред. А. В. Бирюкова, А. В. Крутских. Моск. гос. ин-т межд. отношений (Ун-т) МИД России. М.: МГИМО – Университет, 2010. С. 36.

факторов производства. Научеёмкость определяется как расходы на НИОКР на единицу валовой, товарной или отгруженной продукции. Научеёмкость зависит от двух факторов – затрат на НИОКР и объемов производства продукции².

Лидирующее место в мире по объемам финансирования НИОКР сегодня занимает США, затраты составляют 2,8% от годового ВВП страны. При этом наблюдается постоянная динамика в увеличении расходов на НИОКР, в 1990 году в США они составляли 151,8 млрд. долл.³, в 2001 – 273,57 млрд. долл., в 2002 – 276,19 млрд. долл., 2003 – 283,80 млрд. долл.⁴.

На втором и третьем местах по расходам на НИОКР находятся Китай и Япония, Россия – на девятом⁵.

Причина, по которой на современном этапе Россия уступила лидерство в научно-техническом развитии, кроется, в том числе, в экономическом кризисе конца прошлого века, а также последовавшим за ним изменением социально-политических формаций: перехода от плановой советской экономики к капиталистическому рыночному укладу.

Так, в СССР объем внутренних расходов на НИОКР составлял порядка 5 % ВВП⁶, а в 1995 году затраты на НИОКР в ВВП составляли уже 0,79%. Несмотря на значительное сокращение финансирования рост расходов на НИОКР в современной России, тем не менее, с каждым годом заметно возрастает. Так, в соответствии с Приложением 2 к Федеральным законам «Об

исполнении федерального бюджета» в 2000 году финансирование науки из средств федерального бюджета составляло 17,4 млрд. рублей, в 2002 – 31,1 млрд. рублей, 2004 – 47,5 млрд. рублей, в 2011- 313,9 млрд. рублей. По данным Росстата, в 2012 году внутренние затраты на научные исследования и разработки в Российской Федерации составили 699,9 млрд. рублей. Сейчас расходы на науку в России составляют порядка – 1,12% в ВВП.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» внутренние затраты на НИОКР в РФ к 2015 году должны достигнуть уровня 1,77% валового продукта, и возрасти к 2020 г. до 2,5-3%⁷.

Тем не менее, при постоянном росте объемов государственного финансирования размеры инвестиций со стороны бизнеса в НИОКР сокращаются. Вложения коммерческого сектора составляют порядка 28%⁸. Данную тенденцию можно объяснить недостатком ресурсов у предприятий, отсутствием «длинных денег» и растущих ставок по кредитам банков.

Совершенно противоположная тенденция наблюдается в США. Расходы на науку, модернизацию, инвестиции в промышленный сектор осуществляются достаточно в большом объеме представителями частных компаний. Финансирование всех разработок и нововведений в США осуществляется примерно в следующих пропорциях:

- 35% – из федерального бюджета;
- 55% – за счет собственных средств производственных компаний;
- 5% – из средств правительств штатов, органов местного самоуправления;
- 5% – из средств университетов, колледжей и частных неправительственных организаций.

Довольно большой объем частных инвестиций в НИОКР связан с тем, что, во-первых, законодательство США позволяет достаточно эффективно коммерциализировать результаты интеллектуальной деятельности, во-вторых, частное финансирование науки быстро распространилось на такие важнейшие виды наукоём-

² Емельянов В.Е. Роль наукоёмкой продукции во внешней торговле США [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.14 / В. Е. Емельянов; [РАН институт США и Канады]. – М., 2004., С. 18.

³ Емельянов В. Е. Роль наукоёмкой продукции во внешней торговле США [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.14 / В. Е. Емельянов; [РАН институт США и Канады]. – М., 2004., С. 38.

⁴ U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2003. Arlington, VA. February, 2004. – P. 524; Shackelford B. U.S. R&D Projected to Have Grown Marginally in 2003 II InfoBrief. NSF 04-307. February 2004. – P. 3.

⁵ 2014 Global R&D funding forecast. Battelle, R&D Magazine. December 2013. URL: http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf.

⁶ Тормышева Т. А. Развитие бизнес-инкубаторов в условиях построения российской инновационной экономики. Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.05 / Т. А. Тормышева ; [АНОО ВПО «Институт экономики и антикризисного управления»]. – М., 2013. С. 24.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, N1, ст.216.

⁸ Индикаторы науки: 2013: статистический сборник. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013 г.

ких производств США, как создание средств космической связи и телекоммуникаций, навигации, компьютерная техника, информационные сети⁹.

Высокая рентабельность обуславливается тем, что продукция наиболее крупных и наукоемких производств, финансируемых коммерческим, а негосударственным сектором, предназначена для широких слоев населения.

На основании проведенного сравнения можно сделать вывод, что проблемы стимулирования развития наукоемких производств в России кроются не только в монетарной плоскости, иными словами зависят не столько от объемов расходов на НИОКР, но и от субъектов, участвующих в инновационной деятельности, а также механизмов, обеспечивающих жизнеспособность национальных изобретений.

Автор полагает, что простого увеличения расходов на научную сферу недостаточно, необходима разработка эффективных механизмов коммерциализации научных достижений в отечественной экономике, в том числе, гармонизации законодательства в этой сфере.

Так, российские власти, сознавая нынешние экономические реалии, требующие, в том числе, нового прорывного инструментария финансирования наукоемких производств, разработали Федеральный Закон «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁰. В тексте закона введено понятие «внедрение результатов интеллектуальной деятельности», который представляет собой комплекс мероприятий, направленных на практическое применение результатов интеллектуальной деятельности для производства промышленной продукции. Само определение понятия «результаты интеллектуальной деятельности» дано в статье 1225 части четвертой Гражданского Кодекса¹¹.

Статья 12 закона «О промышленной политике в Российской Федерации» предполагает поддержку научно-технической и инновационной деятельности. В частности путем предостав-

ления субъектам промышленной деятельности субсидий на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, выполняемых в ходе реализации инвестиционных проектов. Федеральный закон определяет возможность предоставления финансовой поддержки организациям, осуществляющим инновационную деятельность при оказании инжиниринговых услуг, а также при реализации проектов по повышению экологической безопасности промышленных производств. Стимулирование распространяется и на организации, осуществляющие мероприятия по созданию или освоению производства промышленной продукции, путем внедрения результатов интеллектуальной деятельности, относящихся к приоритетным направлениям науки, техники и технологий или критическим технологиям. Кроме того, закон предполагает стимулирование инновационной деятельности, а также стимулирование спроса на инновационную продукцию, в том числе через нормирование в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Также подразумевается создание условий для координации и кооперации между субъектами промышленной деятельности при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Тем не менее, данным законом не определены конкретные механизмы реализации указанных положений. Кроме того, он не предусматривает инструментария по стимулированию привлечения частных инвестиций в наукоемкие производства, а также коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. Федеральный закон «О промышленной политике» в целом определяет лишь цели, задачи и принципы промышленной политики, регулирует отношения, возникающие между субъектами промышленной деятельности. Он предполагает принятие в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Одним из уже действующих механизмов развития и поддержки наукоемких производств являются субсидии на НИОКР и возмещение части затрат на техническое перевооружение, на реализацию новых инвестиционных проектов. Согласно Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года¹², предоставление субсидий снижает риски исследовательской (инновационной) деятель-

⁹ Емельянов В. Е. Роль наукоемкой продукции во внешней торговле США [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.14 / В. Е. Емельянов ; [РАН институт США и Канады]. – М., 2004., С. 36.

¹⁰ Федеральный закон от 31.12.2014 N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/.

¹¹ Гражданский кодекс РФ от 18.12.2006 N 230-ФЗ – Часть 4 // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/popular/gkrf4/79_1.html#p53.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020

ности, что позволяет увеличить совокупный объём вложений в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Предполагается, что использование данной государственной меры поддержки позволит увеличить интенсивность затрат на инновации организаций промышленного производства. Данные меры поддержки распространяются на комплексные инвестиционные проекты приоритетных направлений гражданской промышленности в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»¹³.

Кроме того, были разработаны отдельные Постановления Правительства по предоставлению субсидий на НИОКР в следующих отраслях промышленности:

- › индустрия детских товаров¹⁴;
- › станкоинструментальная продукция¹⁵;

года». Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, N1, ст.216.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 г. N 1312 г. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/09/promyshlen-site-dok.html>.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 4.11.2014 г. N 1162 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов индустрии детских товаров в рамках подпрограммы «индустрия детских товаров» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/11/10/igrushki-site-dok.html>.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.10.2014 г. N 1128 «Об утверждении правил предоставления субсидий российским организациям на компенсацию части затрат на проведе-

› автомобильная промышленность¹⁶.

Кроме компенсации части затрат непосредственно на НИОКР, предполагаются также субсидии на реализацию инвестиционных проектов по модернизации и созданию производств в различных сферах промышленности, в частности, в сфере текстильной и легкой промышленности, лесопромышленного комплекса с применением промышленных биотехнологий, организациям оборонно-промышленного комплекса на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции, субсидии предполагаются также на поддержку развития производства композиционных материалов (композитов) и изделий из них в рамках реализации российскими организациями комплексных инновационных проектов по созданию высокотехнологичной продукции¹⁷.

Перечисленными выше Постановлениями Правительства вводится механизм стимулирующих субсидий – предоставление государственной поддержки российским организациям на

ние научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках реализации комплексных проектов по организации серийных производств станкоинструментальной продукции в рамках подпрограммы «станкоинструментальная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/11/06/pravila-site-dok.html>.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2014 г. N 29 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям колесных транспортных средств на компенсацию части затрат на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и проведение испытаний колесных транспортных средств в рамках подпрограммы «автомобильная промышленность» государственной программы российской федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/20/opyt-site-dok.html>.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2013 г. N 972 г. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку развития производства композиционных материалов (композитов) и изделий из них в рамках реализации российскими организациями комплексных инновационных проектов по созданию высокотехнологичной продукции» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2013/11/01/kompozity-site-dok.html>.

компенсацию части затрат на проведение указанных работ. Несмотря на то, что все перечисленные документы предполагают опережающее создание инновационной инфраструктуры, они не решают задачи по созданию новых механизмов для стимулирования создания наукоемких производств и привлечения частных инвестиций.

Помимо субсидий на НИОКР и техническое перевооружение действуют и другие меры бюджетной политики, направленные на развитие инновационной системы. Они заключаются в формировании государственных программ.

В России начался поэтапный переход к формированию государственных бюджетов всех уровней на основе целевых программ. В законе «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 гг.» было предусмотрено распределение средств федерального бюджета по 39 программам, на которые выделяется 57,8% федерального бюджета РФ. В частности, на направление «Инновационное развитие и модернизация экономики», представленное 17 программами, в 2013 году было выделено 14% государственного бюджета или около 25% расходов, направляемых на реализацию государственных программ РФ¹⁸.

Тем не менее, среди недостатков, характерных для большинства реализуемых ФЦП, можно выделить недостаточность межведомственной координации, уровня контроля за ходом реализации программы, а также проблему привлечения внебюджетных источников, вызванной слабой заинтересованностью бизнеса в участии в соответствующих программах.

Кроме того, исследователи отмечают отсутствие четкого алгоритма формирования государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в увязке с прогнозными, стратегическими и программными документами, неразработанность современных методов оценки эффективности программ, отсутствие открытых и прозрачных процедур взаимодействия с бизнесом при формировании заказа на НИОКР, результаты которых могут иметь перспективы коммерческого освоения¹⁹.

¹⁸ Кадомцева С.В., Палочкина В.В. Влияние федерального бюджета на инновационное развитие России. // Социальная политика и социальное партнерство. – 2014. – № 2.

¹⁹ Шувалов С. С. Формирование и реализация государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию. [Текст] : автореф. дис... канд. экон. наук: специальность 08.00.05 / С. С. Шувалов – М., 2011. – 26 с.

Обобщая все выше сказанное, можно резюмировать, что сложившиеся условия обуславливают ситуацию, когда в России 2/3 экономического роста обеспечивается благодаря факторам экстенсивного порядка.

Эффективному внедрению инноваций в производство препятствовало, в том числе, несовершенство нормативно-правовой базы РФ. До принятия Постановления Правительства РФ от 8.12.2011 №1024 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. №342», более 70% государственных контрактов предусматривали закрепление прав на созданные РИД за РФ. В результате инновации, созданные по заказу государства, не могли быть в полной мере внедрены в производство, поскольку законных механизмов передачи прав на РИД не было. В целях широкого распространения новых технологий и обеспечения потребностей отечественной промышленности поручением Президента РФ В.В. Путина от 12.11.2012 № Пр-3028 было предписано обеспечить внесение изменений в российское законодательство, предусматривающее уточнений условий и порядка распоряжения правами на РИД, принадлежащих РФ. Постановлением Правительства №233 от 22.03.2013 года были утверждены Правила осуществления государственными заказчиками управления правами Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения²⁰. Однако даже после утверждения указанного документа ряд вопросов остался нерешенным, поскольку у организаций, готовых использовать результаты интеллектуальной деятельности, передаваемых безвозмездно исполнителям государственных контрактов, возникала налоговая нагрузка в части доходов, возникающих в виде исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), полученных исполнителем государственного контракта от государственного заказчика по договору о безвозмездном отчуждении

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.03.2012 г. № 233 «Об утверждении правил осуществления государственными заказчиками управления правами российской федерации на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2012/04/04/prava-site-dok.html>.

исключительного права на РИД. Данную проблему удалось решить, приняв Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 463-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»²¹, который призван способствовать вовлечению прав на названные результаты интеллектуальной деятельности в хозяйственный оборот.

Таким образом, законодательные пробелы по передаче прав на РИД исполнителям государственных контрактов удалось восполнить, кроме того, предусмотрены налоговые освобождения для внесения РИД в уставный фонд и уставный капитал предприятий. Так или иначе, вопрос «кто владеет РИД», созданных за счет государственного финансирования, удалось решить, однако вопрос «как вовлечь РИД в хозяйственный оборот» еще остается открытым.

Использование международного опыта в современных российских условиях может способствовать повышению эффективности национального производства наукоемкой продукции. Опыт инновационного развития, в частности опыт США, имеет большое практическое значение и возможен для использования при формировании наукоемкой промышленной политики РФ.

Анализ нормативной базы США показал, что в настоящий момент не существует единого нормативного документа, регулирующего промышленную политику, и в частности расходы на НИОКР.

Коммерциализацию результатов НИОКР регулируют более 20 законов и указов президента США, обеспечивающих баланс интересов частных компаний – потребителей НИОКР, университетов и государства²². Тем не менее, среди законодательной базы можно выделить два основных нормативно-правовых акта. Так, закон №96-517 Байля-Доула был призван стимулировать ученых к выходу со своими открытиями на рынок. Данный закон дал Университетам возможность конвертировать свои исследования в реальные источники доходов. Закон № 96-418 Стивенсона-Уайдлера был принят в целях стимулирования технологической инновационной деятельности и внедрения результа-

тов данной деятельности, в том числе, малыми предприятиями. Оба этих закона расширили механизмы стимулирования исследований. Кроме того, они исходили из того, что простое финансирование фундаментальных исследований не решит проблему коммерциализации научных технологий, поскольку правительство не является эффективным собственником и не обладает необходимой компетенцией для коммерциализации исследований. Оба указанных закона ставили перед собой цель – вовлечь в экономический оборот изобретения, созданные за счет государственного финансирования. Они создали основу для того, чтобы плоды научных исследований «не пылились» на полках лабораторий, а напротив, активно использовались для экономического роста США.

Кроме того, в 1982 году был принят закон о развитии инновационной деятельности малого бизнеса, закон о центрах содействия развитию малого бизнеса, десятью годами позже – закон о содействии научно-исследовательской деятельности малого бизнеса и др.²³.

Можно также выделить Закон о кредитовании новых энергетических технологий, согласно которому осуществляется финансирование специальных проектов по разработке новых видов энергосберегающего оборудования и освоению альтернативных источников энергии.

Государственную промышленную политику США в сфере наукоемких производств проводят органы исполнительной власти – министерства и федеральные агентства, а также подведомственные им структуры – комитеты, консорциумы и другие институты.

В США отсутствует единый орган исполнительной власти, отвечающий за развитие инновационной промышленности. Функции государственного управления «распылены» по нескольким органам исполнительной власти, федеральное правительство не имеет централизованного органа управления научными разработками и данную деятельность осуществляет через государственные агентства и компании.

К ведению Министерства торговли США (United States Department of Commerce) относится Бюро промышленности и безопасности (Bureau of Industry and Security). Оно занимается поддержкой промышленности в области вооружений, вопросами регулирования экспорта тех-

²¹ Федеральный закон от 29.12.2014 N 463-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». «Российская газета», N 299, 31.12.2014.

²² Источники финансирования инноваций. [Электронный ресурс] / А. М. Манатауов. – Режим доступа : file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%8E%D1%81%D1%82/Downloads/Manatauov%20A.M_Finansirovanie%20innovacii.pdf.

²³ Емельянов С. В. Приоритеты финансирования НИОКР в период администрации Барака Обамы. // Электронный журнал Россия и Америка в XXI веке. – 2012. – №1.

нологий двойного назначения. Также к ведению Министерства торговли США относится Национальный институт стандартов и технологий (National Institute of Standards and Technology, NIST). К его задачам относится развитие инноваций в области науки для поддержания конкурентоспособности промышленности США²⁴.

В свою очередь Министерство торговли США реализует несколько программ по развитию промышленности. К их числу можно отнести программу для помощи гражданской промышленности «Manufacturing Extension Partnership» (MEP). Она предполагает создание в каждом штате офисов, где специалисты призваны содействовать введению инноваций в производство, а также служить «связующим звеном» между руководителями предприятий и государством.

Программа «Investing In Manufacturing Communities Partnership (IMCP)» относится к компетенции Бюро по развитию экономики (U.S. Economic Development Administration) Министерства торговли США. Её целью является эффективное распределение государственных средств в целях поощрения регионов, которые разрабатывают передовые стратегии развития промышленности²⁵.

Наибольшее число программ, непосредственно связанных с развитием наукоемких производств, в настоящий момент ведет Министерство обороны США (United States Department of Defense). В частности, в его ведении находится Американский сталелитейный консорциум (American Metalcasting Consortium, AMC). Эта организация создана для обеспечения нужд оборонной промышленности США сталелитейной продукцией²⁶.

Консорциум Forging Defence Manufacturing Consortium (FDMC) осуществляет деятельность, направленную на удовлетворение нужд оборонной промышленности в обработке металлов. В его рамках реализуется программа Forging Advanced Systems and Technologies (FAST)²⁷.

Агентство по перспективным оборонным научно-исследовательским разработкам США (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA) отвечает за разработку новых технологий для использования в вооружённых силах. Миссией DARPA является сохранение технологического превосходства вооружённых сил

США, поддержка прорывных исследований, преодоление разрыва между фундаментальными исследованиями и их применением в военной сфере. DARPA проводит программу «Manufacturing Experimentation and Outreach (MENTOR2)», цель которой поиск новых технологий производства для нужд военной промышленности²⁸.

Также Министерством обороны США проводится ряд долгосрочных программ по развитию промышленности. К их числу можно отнести: Manufacturing and Industrial Base Policy (MIBP). Миссия MIBP – обеспечить современными промышленными мощностями Департамент обороны США, а также обеспечить руководство Министерства аналитическими материалами о структуре и работе национальной военной промышленности. В рамках MIBP реализуются такие программы как ManTech и Defense Production Act Title III²⁹.

Помимо Министерства обороны США и Министерства торговли США осуществление промышленной политики по производству инновационной продукции возложено на Министерство энергетики США (Department of Energy, DOE). В нем существует Отдел энергоэффективности и возобновляемых источников энергии (Office of Energy Efficiency & Renewable Energy), на который возложена обязанность стимулировать научные разработки в сфере введения энергосберегающих технологий в промышленность³⁰.

После событий 11 сентября 2001 года было образовано новое ведомство – Министерство внутренней безопасности США. Оно включило в себя ряд существовавших ранее ведомств и подразделений, ведавших различными аспектами национальной безопасности США. Именно это ведомство осуществляет финансирование НИОКР на оборонные цели из средств федерального бюджета. Так, финансирование только за один год выросло почти на 50% – с 562 млн. долл. в 2003 г. до 835 млн. долл. в 2004 г. Эти средства практически поровну делятся между оборонными и необоронными функциональными категориями федерального бюджета³¹.

²⁸ http://www.darpa.mil/Our_Work/DSO/Programs/Manufacturing_Experimentation_and_Outreach_MENTOR2.aspx

²⁹ <http://www.acq.osd.mil/mibp/mission.html>.

³⁰ <http://energy.gov/eere/efficiency/advanced-manufacturing>

³¹ Емельянов В. Е. Роль наукоемкой продукции во внешней торговле США [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.14 / В. Е. Емельянов

²⁴ <http://www.nist.gov/>.

²⁵ <http://www.eda.gov/challenges/imcp/>.

²⁶ <http://amc.scra.org/>

²⁷ <http://fdmc.scra.org/overview.html>.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что в США действуют различные программы по развитию наукоемких производств практически во всех сферах промышленности, их отличает гибкость, разнотемпность и разноформатность предоставления поддержки, стимулирующей развитие.

Что касается государственной поддержки, преимущественно за развитие наукоемких производств в США отвечает Министерство обороны, целью которого является обеспечение оборонно-промышленного потенциала США.

Данное положение объясняется сложившимся историческим процессом: при относительно высокой степени суверенитета во внутренних делах штаты уступили полноту полномочий федеральным властям в отношениях взаимодействия с иностранными государствами и обеспечения безопасности. Компетенция по развитию промышленного и научного сектора наукоемкого производства, относящегося к гражданской сфере, преимущественно передана либо на уровень штатов, либо частному сектору.

Несмотря на функциональное различие субъектов, участвующих в промышленной деятельности, приоритеты государственной промышленной политики США также неоднократно претерпевали изменения. Они зависят от политического истеблишмента и партии, которая находится у власти.

Так, решение проблем национальной безопасности, усиление военного потенциала государства были приоритетны для республиканской администрации Рейгана-Буша, в свою очередь демократическая администрация Клинтона-Обамы ставила целью обеспечение последовательного превосходств США в области науки, технологического лидерства, повышения конкурентоспособности национальной промышленности, в том числе, для улучшения уровня жизни американского народа.

Тем не менее, несмотря на различие стратегических целей демократической и республиканской партий, механизмы осуществления промышленной политики в США достаточно унифицированы и едины. К ним можно отнести следующие: поддержка наукоемких отраслей, стимулирование вложений частного капитала посредством налоговых, кредитных и других инструментов, проведение государственных инвестиционных программ. Преимущественно этот

инструмент осуществляется для выпуска продукции оборонного назначения.

В отличие от государственных инвестиционных программ система налоговых льгот общедоступна и позволяет компаниям самостоятельно определять сферы для проведения НИОКР в зависимости от коммерческих перспектив.

Кроме того, предполагается и другие механизмы реализации промышленной политики по поддержке наукоемких производств в рамках реиндустриализации экономики США. К данным инициативам, с которыми выступал Президент США Б. Обама, можно отнести следующие: снижение ставки налога на прибыль, изменение системы налоговых льгот, рост федеральных расходов на НИОКР, оптимизация системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации, увеличение объемов государственного финансирования экспорта, использование административных методов поддержки экспорта.

На основании проведенного исследования можно сделать выводы, что США заняли лидирующее положение в сфере наукоемких производств благодаря эффективным механизмам стимулирования инновационной системы страны, которая, в первую очередь, предполагала высокую конкуренцию среди частных компаний. Законодательные механизмы и государственные программы предполагают стимулирование привлечений инвестиций в высокотехнологичные отрасли, частную инициативу и возможность максимальной капитализации результатов интеллектуальной деятельности.

Из проведенного сравнительного анализа можно заключить, что государственная политика Российской Федерации по развитию наукоемких производств должна использовать весь арсенал средств и методов стимулирования инновационного процесса, эффективно применяемых в развитых индустриальных странах.

Поскольку в настоящее время наблюдается слабая заинтересованность предпринимательского сообщества в поиске и внедрении научных разработок, все это говорит о том, что государственная политика в России не в полном объеме содержит косвенные формы финансирования НИОКР – налоговые льготы, льготные кредитные ресурсы, государственные гарантии, амортизационные списания, субсидии предпринимательскому сообществу. Кроме того, на сегодняшний день не предполагается приоритет для закупок для государственных и муниципальных нужд наукоемкой инновационной продукции.

; [РАН институт США и Канады]. – М., 2004., С. 38.

В России сейчас начинает формироваться система взаимодействия между государственными, коммерческими, научными и образовательными организациями, которая в дальнейшем станет фундаментом для надлежащего внедрения результатов интеллектуальной деятельности в промышленное производство, что в свою очередь способно стать основой для развития экономики и общества.

Литература

1. Емельянов В. Е. Роль наукоемкой продукции во внешней торговле США [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.14 / В. Е. Емельянов ; [РАН институт США и Канады]. – М., 2004.
2. Емельянов С. В. Приоритеты финансирования НИОКР в период администрации Барака Обамы. // Электронный журнал Россия и Америка в XXI веке. – 2012. – №1.
3. Кадомцева С. В., Палочкина В. В. Влияние федерального бюджета на инновационное развитие России. // Социальная политика и социальное партнерство. – 2014. – № 2.
4. НТР и мировая политика: Учеб. пособие / Под ред. А. В. Бирюкова, А.В. Крутских. Моск. гос. ин-т межд. отношений (Ун-т) МИД России. М.: МГИМО – Университет, 2010.
5. Родина В. В. Особенности формирования законодательной базы промышленной политики на примере России и Германии. // Правовая информатика. 2014. №3. 80 с.
6. Тормышева Т. А. Развитие бизнес-инкубаторов в условиях построения российской инновационной экономики. [Текст]: Дис. ... канд. эконом. наук : специальность 08.00.05 / Т. А. Тормышева; [АНОО ВПО «Институт экономики и антикризисного управления»]. – М., 2013.
7. Шувалов С. С. Формирование и реализация государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию. [Текст]: автореф. дис... канд. экон. наук: специальность 08.00.05 / С. С. Шувалов – М., 2011. – 26 с.
8. 2014 Global R&D funding forecast. Battelle, R&D Magazine. December 2013. URL: http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf
9. Леонтьев Б. Б. О возрождении естественного права как источника юридической науки // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 24-37.

В опоре на наукоемкое производство государство осуществляет политику, направленную на поддержание высокого уровня конкурентоспособности национальной промышленности, бизнес – на эффективную коммерциализацию производства, общество – на повышение комфорта и безопасности своих граждан.

References

1. Yemel'yanov V.Ye. Rol' naukoymkoy produktsii vo vneshney torgovli SSHA [Tekst] :Dis. ... kand. ekonom. nauk : spetsial'nost' 08.00.14 / V.Ye. Yemel'yanov ; [RAN institut SSHA i Kanady]. – M., 2004.
2. Yemel'yanov S.V. Prioritety finansirovaniya NIOKR v period administratsii Baraka Obamy. // Elektronnyy zhurnal Rossiya i Amerika v XXI veke. – 2012. – №1.
3. Kadomtseva S.V., Palochkina V.V. Vliyaniye federal'nogo byudzheta na innovatsionnoye razvitiye Rossii. // Sotsial'naya politika i sotsial'noye partnerstvo. – 2014. – № 2.
4. NTR i mirovaya politika: Ucheb. posobiye / Pod red. A.V. Biryukova, A.V. Krutskikh. Mosk. gos. in-t mezhd. otnosheniy (Un-t) MID Rossii. M.: MGIMO – Universitet, 2010.
5. Rodina V.V. Osobennosti formirovaniya zakonodatel'noy bazy promyshlennoy politiki na primere Rossii i Germanii. // Pravovaya informatika. №3–2014. – M. : FBU NTSPi pri Minyuste Rossii, 2014. – 80 s.
6. Tormysheva T.A. Razvitiye biznes-inkubatorov v usloviyakh postroyeniya rossiyskoy innovatsionnoy ekonomiki. [Tekst] :Dis. ... kand. ekonom. nauk : spetsial'nost' 08.00.05 / T.A. Tormysheva ; [ANOO VPO «Institut ekonomiki i antikrizisnogo upravleniya»]. – M., 2013.
7. Shuvalov S.S. Formirovaniye i realizatsiya gosudarstvennogo zakaza na nauchno-tekhnicheskuyu i innovatsionnyuyu produktsiyu. [Tekst] : avtoref. dis... kand. ekon. nauk: spetsial'nost' 08.00.05 / S.S. Shuvalov – M., 2011. – 26 s.
8. 2014 Global R&D funding forecast. Battelle, R&D Magazine. December 2013. URL: http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf
9. Leont'ev B. B. O vrozozhdenii estestvennogo prava kak istochnika iuridicheskoi` nauki // Monitoring pravoprimeneniia. 2013. № 3. S. 24-37.



Abstracts and Keywords

Ivan S. Bazhenov, Ph.D. in Law, Moscow

E-mail: pravoniifsin@mail.ru

LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF HONOUR, DIGNITY, AND BUSINESS REPUTATION

Abstract: In this paper the author examines the notions of honour, dignity and reputation as philosophical categories; today's limits laid down in the laws within which it is allowed to disseminate information that is damaging to honour, dignity, and business reputation are considered; the existing contradictions in laws currently in force which are related to the implementation of the procedure of protection of honour, dignity, and business reputation under civil law are identified, certain aspects of normative legal regulation of protection of honour, dignity, and business reputation of employees of bodies and institutions of the penal system under civil law are determined, and proposals for improving the laws are put forth.

Keywords: honour, dignity, business reputation, compensation for moral damages, natural (physical) person (citizen), juridical person, protection of honour, dignity, and business reputation under civil law, penal system, Federal Penitentiary Service, mass media

Denis G. Dobretsov, Ph.D. in Law, Moscow

E-mail: denisdobretsov@mail.ru

ENSURING ECOLOGICAL SAFETY

Abstract: Normative legal regulation of social relations and administrative liability for failure to comply with mandatory requirements in the field of ecological safety of hydraulic structures is analysed in the paper, existing deficiencies of legal regulation are considered, and a description of the current state of legal regulation of administrative liability in this field is presented.

Keywords: ecological safety, hydraulic structures, administrative liability.

A.M. Fumm, Ph.D. in Law, Associate Professor

E-mail: yanok83@mail.ru

HISTORICAL ASPECTS OF CRIME PREVENTION AT DETENTION FACILITIES

Abstract: The main milestones of the development of the system of crime prevention at detention facilities are considered using documentary and archival material.

Keywords: detention facilities, punishment, prisoner, escape, crime prevention.

Aleksandr V. Gerasimov, Moscow

E-mail: Gera2412@yandex.ru

MONITORING OF LAW ENFORCEMENT: IN SEARCH OF NOTIONAL (TERMINOLOGICAL) UNITY

Abstract: Terminological issues of defining monitoring of law enforcement are considered in the paper. Essential features of monitoring of law enforcement are examined basing on the analysis of works of eminent law scholars and a conclusion is made on the need for notional unity, due to the fact that many theoretical provisions of the new and juridically significant institution of monitoring of law enforcement remain disputed and a consolidated standpoint on its operational contents is absent.

In this paper the author conducts a legal doctrinal analysis of the definition of 'monitoring of law enforcement' and puts forth a practically oriented approach to understanding its essence.

Keywords: monitoring, law enforcement, legislation, theory of law.

Pavel A. Kabanov, Doctor of Science in Law, Associate Professor, Kazan

E-mail: kabanovp@mail.ru

VICTIMOLOGICAL MONITORING OF CRIME INJURY RATE IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN BASED ON THE STATISTICAL DATA FOR 2009-2013

Abstract: An analysis of crime injury rate in the Republic of Tatarstan as a negative consequence of crime, which is based on the official statistical data over the period of 2009 to 2013, is presented in the paper. Its results allow to come to the conclusion that a drop in the crime rate and number of victims of crime in this subject of the Russian Federation doesn't have any impact on crime injury rate which continues to grow.

Keywords: victimological monitoring, crime injury rate, victims of crime, victimology, Republic of Tatarstan.

Gabil S.o. Kurbanov, Doctor of Science in Law, Professor, Baku (Azerbaijan)

E-mail: kurbanovatanya@inbox.ru

ISSUES OF IMPROVING LEGAL REGULATION OF SOCIALLY DANGEROUS CONSEQUENCES OF CRIMES

Abstract: The notion of socially dangerous consequences, their kinds and some specific features of their legal regulation are considered in the paper. Proposals for improving the law-making technique of developing the criminal law standards to the end of enhancing their efficiency and reasonable practicality are put forth.

Keywords: consequences of crime, criminal consequences, socially dangerous consequences, criminal harm, damage, criminal actions, criminal failure to act, elements of an offence.

Mikhail V. Kostennikov, Doctor of Science in Law, Professor

E-mail: m-2263768@yandex.ru

Aleksey V. Kurakin, Doctor of Science in Law, Professor

Email: kurakinaleksey@gmail.com

ANTI-CORRUPTION STANDARDS OF PROFESSIONAL CONDUCT FOR PUBLIC OFFICERS

Abstract: Legal and organisational problems of implementing anti-corruption standards of professional conduct for public officers are considered in the paper; it is noted that these standards are a constituent part of their status in accordance with administrative law; besides, it is also noted that the government is using various administrative law means to form an environment that would not be susceptible to corruption offences.

Keywords: corruption, offence, standard, ethics, conduct, status, responsibility, control, regulation, counteraction, law.

Olga A. Lyapina, Ph.D. in Law, Voronezh

E-mail: olgaljapina@mail.ru

CRIME PREVENTION IN GERMANY

(OVERVIEW OF THE 19TH GERMAN CRIME PREVENTION DAY (12-13TH OF MAY 2014, KARLSRUHE). PART 1

Editorial note: Our magazine starts publishing the materials of Ms. Olga A. Lyapina, a post-doctoral student at the Russian Law Academy and a participant of the hearings on law (conference) held in Karlsruhe in May 2014. The development of Russian jurisprudence before the 1917 revolution as well as Soviet and today's Russian jurisprudence is strongly influenced by European, especially German jurisprudence. So the more interesting these materials will be for Russian scholars; we shall spread them over multiple issues of the magazine due to their large size.

Larisa F. Pertli, Ph.D. in Law, Moscow

E-mail: larisa.pertli@mail.ru

ESCAPES OF PRISONERS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Abstract: The results of a historical and legal research on one of penitentiary offences, namely, escape from a detention facility, and liability for committing this offence in pre-revolutionary Russia are given in the paper.

Keywords: prisoner, detention facility, escape, criminal law, penal system.

Valeriya V. Rodina, Ph.D. in Political Science, Moscow

E-mail: velnews@mail.ru

A COMPARATIVE ANALYSIS OF RTD FINANCING MECHANISMS USING THE EXAMPLES OF RUSSIA AND THE USA

Abstract: The topicality of this paper is due to a need to form a government industrial policy that would meet the requirements of occupational and environmental safety and correspond to a high level of social needs. It is possible to restore the leading positions in scientific and technical progress by means of setting up industries distinguished by a high share of new technologies and an increase in the results of intellectual activities that have been implemented. Under modern conditions it is necessary to look for new approaches and mechanisms of raising the innovative potential of domestic economy and increasing the share of innovation products.

The paper describes the specific features of today's mechanisms of financing Research and Technological Development (RTD) and explores the legal framework for securing innovative production. The author of the paper examines the experience of the USA that takes a leading position with regard to the amount of RTD financing which might prove to be useful for domestic business as well as public authorities of the Russian Federation.

Keywords: Research and Technological Development (RTD), industrial policy, USA, Russian Federation, government investment programme, tax exemptions, federal target programmes, law.

Aleksey A. Savichev, Moscow

E-mail: ucx7801@mail.ru

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LEGAL CULTURE OF THE POPULATION AT THE LEVEL OF SELF- GOVERNMENT

Abstract: Some aspects of the development of legal culture of the population of municipal formations in Russia are considered. The paper is dedicated to certain issues of the work of self-government bodies in the field of legal culture development in the second half of the 19th century, in the Soviet period and today. The general level of legal culture in municipal formations is compared for these historical periods. A justification for the conclusion that legal culture in municipal formations depends on the level of development of democratic procedures in forming self-government bodies is presented. The general state of legal culture in municipal formations is evaluated from the standpoint of citizens' trust to municipal authorities. The degree of such trust is regarded as dependent on the democratic nature of forming these authorities and their further work on improving their own operation.

Периодический научный рецензируемый журнал
«МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ»
Выходит в печатном виде 4 раза в год

Основные рубрики:

Юридические науки

- 12.00.01 Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
- 12.00.03 Гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право
- 12.00.08 Уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право
- 12.00.13 Информационное право

Социологические науки

- 22.00.04 Социальная структура, социальные институты и процессы

Экономические науки

- 08.00.01 Экономическая теория

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Исполнительный редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатонов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Михеева</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая
Общий тираж 600 экз. Цена свободная
Подписано в печать 17.12.2014 г.