



Кафедра международного права  
Российского экономического университета  
им.Г.В.Плеханова



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

# МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

## MONITORING OF LAW ENFORCEMENT

№1-2013

- Модель национальной системы антикоррупционного мониторинга
- Кибернетика – современная научная основа развития законотворчества
- Промышленная собственность и реформа гражданского законодательства Российской Федерации
- Российская миграционная политика в тупике

Москва, 2013

УДК [004:342.951](470+571)  
ББК 67.401.114(2Рос)  
М 54

Мониторинг правоприменения. № 1–2013. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2013. — 76 с.

ISSN 2226-0692

**Мониторинг правоприменения**  
**Электронный журнал**  
Выходит 6 раз в год

**Редакционная коллегия:**

*Астанин В.В., д.ю.н., профессор (главный редактор)*  
*Ерохин В.И., к.ю.н.*  
*Костенников М.В., д.ю.н., профессор*  
*Куракин А.В., д.ю.н., профессор*  
*Макаренко Г.И. (заместитель главного редактора,*  
*ответственный секретарь)*

**Мониторинг правоприменения**  
**Периодическое печатное издание**  
Выходит 4 раза в год

**Редакционная коллегия:**

*Астанин В.В., д.ю.н., профессор (научный редактор)*  
*Горбачева Е.В. (ответственный редактор)*  
*Колмыкова И.Г.*  
*Макаренко Г.И. (главный редактор)*  
*Матвиенко Ю.В., к.м.н.*  
*Сергин М.Ю., д.т.н., профессор*

### **Объединенный редакционный Совет:**

*Астанин В.В., д.ю.н., профессор (председатель Совета)*  
*Зубрин В.В., к.ю.н.*  
*Иванова Е.И., д.э.н., профессор*  
*Карицкая А.А., к.ю.н., профессор*  
*Макаренко Г.И. (главный редактор)*  
*Михалевич В.В.*  
*Севостьянов В.Л., к.т.н.*  
*Сергин М.Ю., д.т.н., профессор*  
*Чумаков А.В., к. ю. н.*

### **Иностранные члены Совета:**

*Драго Кос, профессор (Словения)*  
*Задорожный А.В., к.ю.н., профессор (Украина)*

Журнал является междисциплинарным – охватывает области знания:

- Юриспруденция
- Государственное и муниципальное управление
- Международные отношения
- Политология
- Экономика (управленческий и юридический аспекты)
- Бизнес и правоприменение

.....  
**Журнал является подписным. На 2013 год можно подписаться  
по объединенному каталогу «Пресса России» или направив письмо в редакцию.**

**Индекс подписки: 44740.**

**Контакты: E-mail: [monitorlaw@ya.ru](mailto:monitorlaw@ya.ru)**

**телефон: +7495-539-2314 (15-17 час)**  
.....

# СОДЕРЖАНИЕ

<i>Стороженко Игорь Владимирович</i> <b>О национальной системе антикоррупционного мониторинга. . . . .</b>	<b>4</b>
<i>Ерохин Валерий Иванович</i> <i>Ерохина Юлия Владимировна</i> <b>Информация как мера упорядоченности правовой системы (теоретико-исторический аспект) . . . . .</b>	<b>.8</b>
<i>Карицхия Александр Амиранович</i> <b>Развитие законодательства о промышленной собственности и реформа гражданского законодательства Российской Федерации . . . . .</b>	<b>14</b>
<i>Сащико Павел Иванович</i> <b>О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования конфликта интересов в республике Беларусь . . . . .</b>	<b>22</b>
<i>Сакаев Артур Искандарович</i> <b>Система видов наказаний по уголовному законодательству России советского периода . . . . .</b>	<b>26</b>
<i>Волокитина Маргарита Владимировна</i> <b>Незаконная миграция в России: причины и сущность явления. . . . .</b>	<b>35</b>
<i>Доронина Наталья Геннадьевна</i> <b>Мораль и политика в управлении государством . . . . .</b>	<b>39</b>
<i>Жемаркина Римма Евгеньевна</i> <i>Покровский Михаил Николаевич</i> <b>Внедрение аудита эффективности для минимизации коррупционных проявлений в Российской Федерации . . . . .</b>	<b>44</b>
<i>Салов Андрей Владимирович</i> <b>Международно-правовое регулирование ответственности юридических лиц за коррупционные преступления . . . . .</b>	<b>49</b>
<i>Куракин Алексей Валентинович</i> <b>К вопросу о понятии социальной функции государства и ее реализация в деятельности полиции . . . . .</b>	<b>53</b>
<i>Радченко Владимир Иванович</i> <b>Карьера: от следователя до первого заместителя Председателя Верховного Суда России Прокурор Кемского района . . . . .</b>	<b>61</b>
<i>Севостьянов Валерий Леонидович</i> <b>Развитие общественной правовой экспертизы в сфере инновационной деятельности. . . . .</b>	<b>69</b>
<b>Annotation and keywords . . . . .</b>	<b>73</b>
<b>Information on the Authors. . . . .</b>	<b>75</b>



**Стороженко Игорь Владимирович**

кандидат юридических наук

E-mail: ivstor@yandex.ru

## О национальной системе антикоррупционного мониторинга

*В статье излагается авторская теоретическая модель комплексной системы антикоррупционного мониторинга и оценка перспектив ее практической апробации на национальном уровне. Автором рассмотрены основные принципы, методология, инструменты и ожидаемые результаты ее использования.*

**Ключевые слова:** национальная система антикоррупционного мониторинга («МОНКОРР»), криминологические, статистические и социологические инструменты, антикоррупционный «Профиль» региона.

Не является секретом, что в последние годы тема борьбы с коррупцией является одной из наиболее популярных и модных в средствах массовой информации, а интенсивность обращения к ней органов СМИ зачастую обусловлена политическими факторами, в первую очередь проведением выборов различных уровней.

Это тема активно используется как органами власти, так и оппозицией для достижения некоторых целей. Вместе с тем, имеются достаточные основания утверждать, что и те, и другие нередко пользуются отрывочными, некорректными и не основанными на научной методологии данными, которые напрямую или опосредованно оказывают негативное влияние на выработку эффективной государственной политики в сфере противодействия коррупции. Более того, выводы и лукавая ведомственная статистика, периодически озвучиваемая руководителями правоохранительных и надзорных органов, обладают и иными общими особенностями: они призваны продемонстрировать собственные достижения и одновременно высказать критические замечания по поводу неэффективности антикоррупционных усилий иных органов. Очевидно, что такое «соперничество» ничего, кроме введения в заблуждение общества и реального ущерба проводимой антикоррупционной политике, не приносит.

С большой долей уверенности можно говорить и о том, что в отсутствие комплексных,

основанных на современных криминологических и социологических методах, антикоррупционных исследований принимаемые органами государственной власти меры по противодействию коррупции характеризуются как субъективные, интуитивные, непоследовательные и популистские. Это сказывается не только на их эффективности и результативности, но и ведет к росту разочарования граждан в реализуемой государством антикоррупционной политике, которая не отвечает ожиданиям населения, давно и вполне обоснованно рассчитывающего на позитивную динамику в этой сфере.

Следует отметить, что проведение комплексных научно обоснованных исследований в антикоррупционной сфере и организация антикоррупционного мониторинга отвечает и международным обязательствам России как члена Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Так, рекомендация № 3 по итогам обсуждения доклада России в рамках объединенного I и II раунда оценки на 40 Пленарном заседании ГРЕКО 1–5 декабря 2008 года предполагает создание в России комплексной и объективной, с обязательным участием гражданского общества системы антикоррупционного мониторинга, нацеленной на постоянное исследование уровня и масштабов коррупции, определение эффективности принимаемых государством мер в сфере противодействия коррупции и выработку дополнительных антикоррупционных механизмов

и инструментов. На 49 Пленарном заседании ГРЕКО в декабре 2010, на котором оценивали результаты выполнения Россией данных ей 26-ти рекомендаций, было зафиксировано, что рекомендация №3 выполнена Россией лишь частично, в связи с чем Российской Федерации было предложено через 18 месяцев представить в ГРЕКО информацию о принятых дополнительных мерах по ее реализации.

Таким образом, в вопросе создания комплексной системы антикоррупционного мониторинга международно-правовые обязательства России в полной мере совпадают с интересами государства и общества по формированию эффективных инструментов в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией.

Как представляется, речь должна идти о качественно ином подходе к работе на данном направлении, переходе от решения факультативных, разовых и локальных задач, ориентированных на сиюминутные потребности, к построению комплексной системы с соответствующей организационной структурой, нацеленной на решение долгосрочных стратегических проблем. Такая система мониторинга может обеспечивать политическое руководство государства надежной, опирающейся на научную методологию и понятные критерии, информацией, необходимой для проверки эффективности предпринимаемых антикоррупционных мер и выработки соответствующих решений.

Такая работа была проведена в 2010–2012 гг. на площадке НИИ Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, результатом которой стало не только создание **теоретической модели методики национальной системы антикоррупционного мониторинга («МОНКОРР»)**, но и апробация ее отдельных элементов в региональном разрезе, позволившая позитивно оценить потенциал и перспективы дальнейшего использования разработанной методики.

Создание указанной модели предусматривало решение целого ряда научно-методических и практических задач, которые бы позволили обеспечить комплексный характер получения, обработки, анализа и оценки информации, характеризующей уровень коррупции, ее распространенность и причины с одной стороны, и эффективность предпринимаемых органами государственной власти мер по противодействию этому явлению – с другой.

При разработке модели нами учитывалось, что на сегодняшний день задача по соз-

данию, апробации и внедрению **национальной системы антикоррупционного мониторинга**, которая была бы способна обеспечивать регулярное проведение комплексных и длящихся исследований динамики изменения уровня коррупции и давать оценку эффективности принимаемых мер, пока ни в одной стране не решена.

Сложность стоящих задач обуславливалось также необходимостью корректного формирования набора инструментов антикоррупционного мониторинга, четких, понятных и прозрачных критериев, которые позволяли бы не только обеспечить точность, объективность и безупречность с научно-методологической точки зрения, но и полное доверие к полученным результатам со стороны общества. При этом при разработке системы также учитывалось, что она не должна быть громоздкой, перегруженной разноплановыми данными и показателями, осложняющими получение ясной и четкой картины результатов мониторинга.

Еще одним важным элементом являлось принятое решение уйти от придания результатам антикоррупционного мониторинга **рейтинговой** составляющей, поскольку введение **состязательности и ранжирования** в столь деликатной сфере могло бы привести к риску потери объективности исследований и попыткам повлиять на их результаты со стороны объектов мониторинга.

Другой ключевой задачей являлось формирование в рамках системы «МОНКОРР» условий для сопоставления и анализа результатов деятельности органов власти в сфере противодействия коррупции за отчетный период с уровнем восприятия этих же результатов структурами гражданского общества, что может способствовать более объективной оценке имеющегося уровня коррупции, а также эффективности принимаемых антикоррупционных мер.

С учетом этого нами была предложена модульная схема проведения исследований, которая позволяет выбирать объем мониторинга и использование различных научных методов (криминологических, статистических, конкретно-социологических, контент-анализа СМИ и др.) В зависимости от поставленных целей имеется возможность варьировать выбор и сочетание модулей, а также, соответственно, объем и сроки проводимых исследований.

Осуществление мониторинга может проводиться в двух различных видах. В форме так называемого «кабинетного» исследования,

предполагающего безличный характер общения субъекта и объекта мониторинга и получение письменных ответов на вопросы по теме исследования, либо в комбинированном варианте, предусматривающем дополнительно личный контакт и обсуждение предмета исследования, как с представителями органов власти, так и со структурами гражданского общества.

Организационно процедура оценки состоит из трех основных этапов:

### *1. Подготовительный этап*

- определение отчетного периода, подлежащего антикоррупционному мониторингу;
- определение и согласование ключевых тем предстоящего мониторинга;
- подготовка вопросника и направление его в субъекты федерации;
- подготовка и направление запросов в ГИАЦ МВД России, Судебный департамент при Верховном Суде России, а также в Генпрокуратуру России и Минюст РФ на получение соответствующих данных уголовной, судебной и иной статистики правоприменения за отчетный период;
- подготовка к проведению контент-анализа СМИ по тематике антикоррупционного мониторинга;
- подготовка перечня вопросов для анкет, предназначенных для проведения конкретно-социологических исследований в привязке к темам мониторинга;
- подготовка на базе данных статистического наблюдения Росстата сводных сведений о количестве государственных гражданских и муниципальных служащих в субъектах федерации и уровне их денежного содержания;
- подготовка и направление запросов в правоохранительные и надзорные органы на получение иных данных в соответствии с тематикой раунда мониторинга;
- определение структуры будущего оценочного доклада.

### *2. Этап сбора и обработки информации*

- формирование экспертных групп из специалистов в области криминологии, социологии, экономики, региональных проблем для анализа и обработки статистической информации и социологических данных;
- получение из субъектов федерации ответов на вопросники, их обработка и анализ, при

необходимости уточнение неясных позиций и запрос дополнительных данных;

- обработка с использованием современных научных методик данных уголовной статистики ГИАЦ МВД России в региональном разрезе;
- обработка с использованием современных научных методик данных судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде России в привязке к субъектам Федерации;
- обработка результатов контент-анализа СМИ в региональном разрезе;
- обработка анкет социологических опросов;
- обработка данных статистического наблюдения Росстата и информации, запрашивавшейся в правоохранительных и надзорных органах;

### *3. Этап подготовки оценочного доклада*

- доклад состоит из описательной части, основанной на результатах обработки статистических данных, итогов социологических исследований и полученных ответов на вопросники, и аналитической части, включающей в себя выводы оценочного характера и набор рекомендаций с соответствующей мотивировкой;
- проект доклада готовится членами экспертной группы и направляется в соответствующий субъект федерации, который имеет возможность в разумный установленный срок после получения (2–4 недели) представить свои письменные замечания к тексту проекта доклада;
- члены экспертной группы рассматривают поступившие замечания и при необходимости вносят в доклад изменения и дополнения или сохраняют его прежнюю редакцию.
- проверка выполнения рекомендаций, зафиксированных в докладе, осуществляется через заранее согласованный промежуток времени, как правило, в рамках следующего раунда оценки, что обеспечивает необходимые предпосылки для организации комплексного динамического наблюдения объекта антикоррупционного мониторинга.

Еще одним приоритетом национальной системы антикоррупционного мониторинга является создание на основе результатов, полученных в ходе мониторинга субъектов Федерации антикоррупционного Профиля региона (**Профиль «МОНКОРР»**).

Предусматривается, что **Профиль «МОНКОРР»** будет представлять из себя обобщенный документ, отражающий состояние и динамику

изменения уровня коррупции и её восприятия в обществе в отдельном субъекте федерации, подготовленным на основе результатов антикоррупционного мониторинга. Он будет пополняться и обновляться по мере получения в ходе очередного оценочного раунда новой значимой информации.

**Профиль «МОНКОРР»** будет состоять из следующих основных разделов:

- › Общая характеристика региона
- › Основные статистические показатели
- › Оценка уровня восприятия коррупции в обществе
- › Оценка полноты и качества реализации в регионе Национальной стратегии противодействия коррупции
- › Оценка полноты и качества реализации в регионе Национального плана противодействия коррупции за отчетный период
- › Перечень рекомендаций по совершенствованию антикоррупционной деятельности, высказанных в докладах по итогам прошедших раундов антикоррупционного мониторинга.

Важной отличительной особенностью разработанной системы является привлечение к мониторингу на всех этапах различных общественных структур и отдельных граждан, обладающих активной жизненной позицией.

С учетом того, что одним из основополагающих принципов создания системы **«МОНКОРР»** является открытость и прозрачность критериев и инструментов антикоррупционного мониторинга, имеются достаточные основания

рассчитывать, что полученные результаты будут репрезентативными, объективными и надежными, что обеспечит к ним доверие общества.

С тем, чтобы апробировать модель на практике и оценить эффективность используемых инструментов, представляется целесообразным в течение 2013 года реализовать пилотные проекты в 8 регионах (по одному в каждом из федеральных округов), после чего на основе полученных результатов «настроить» систему на проведение в 2014 году мониторинга в остальных субъектах Российской Федерации.

Следует также учитывать, что предложенная модель позволяет при необходимости трансформировать её таким образом, что в качестве объектов **«МОНКОРР»** могут выступать федеральные министерства и ведомства, а также отдельные сферы жизнедеятельности и национальные проекты.

Практическое воплощение потенциала, заложенного в модели системы **«МОНКОРР»**, может, на наш взгляд, способствовать и решению еще одной важной задачи. Принимая во внимание, что Российская Федерация, являясь объектом различных механизмов международного антикоррупционного мониторинга (ГРЕКО, ОЭСР, УНП ООН), практически ежегодно обязана предоставлять различные данные, характеризующие степень выполнения взятых на себя международных обязательств и эффективности реализуемой в стране антикоррупционной политики, аналитические продукты системы **«МОНКОРР»** могут быть востребованы также при подготовке соответствующих документов.





**Ерохин Валерий Иванович**  
кандидат юридических наук, профессор  
E-mail: 01071965@gmail.ru

**Ерохина Юлия Владимировна**  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: yerohina@hse.ru

## Информация как мера упорядоченности правовой системы (теоретико-исторический аспект)

*Рассматриваются с теоретико-исторической точки зрения проблемы развития правовой системы и взаимосвязи правовой информации и правовой энтропии.*

**Ключевые слова:** *проблемы развития правовой системы, правовая энтропия, информационная энтропия, энтропийная информация, нормативно-правовая информация.*



Рассматривая энтропийный аспект проблемы развития правовой системы, то есть вопрос о том, насколько возможно научное описание этого феномена, становится необходимо эксплицировать проблему связи между энтропией и информацией.

В научной литературе отмечается, что информация и энтропия представляют собой пару «противоположностей», при этом следует обратить внимание на их соотносительность, взаимосвязанность и взаимодополняемость [1]. На наш взгляд, эту пару можно сопоставить с аналогичной парой философских категорий, таких как хаос и порядок. И, как отмечает Владимир Васильевич Миронов [2], уже в глубокой древности мыслители античности противопоставляли понятие «целое», или «система» понятию «хаос», или «беспорядок». Эти понятия чрезвычайно широко применимы и в обыденной жизни, и в науке, в том числе и правовой.

В связи с этим представляет большой интерес анализ исторически первой связи энтропии и информации. Для этого воспользуемся одним из первых наиболее полных описаний истории интересующего нас вопроса в книге Ильи Бенционовича Новика «Кибернетика: Философские и социологические проблемы» [3], в которой, в частности, отмечается, что Клод Шеннон, показав следующее – количество информации по своему математическому выражению совпадает с формулой энтропии, делает вывод, что эта величина может быть обозначена как энтропия информации.

Норберт Винер в ряде своих работ, в том числе и в знаменитых работах «Кибернетика» [4] и «Кибернетика и общество», рассматривал взаимосвязь энтропии и информации. Он отмечал: «Понятие количества информации совершенно естественно связывается с классическим понятием статистической механики – понятием

энтропии. Как количество информации в системе есть мера организованности системы; одно равно другому с обратным знаком».

В связи с этим, на наш взгляд, весьма конструктивными являются идеи, высказанные Александром Моисеевичем Хазеном: «...энтропия с самого начала является информационной характеристикой системы» [5]. Благодаря этому, получает свое полномочие и термин «информационная энтропия», который употребляется, когда речь идет о возникновении информации и упорядочении системы.

Философский анализ связи информации и энтропии позволяет выделить такие понятия как информационная энтропия и энтропийная информация.

Информация в правовой реальности рассматривается в процессе движения, передачи, она устраняет в правовых системах неопределенность и, как правило, связана с новыми, ранее неизвестными нам явлениями и фактами. Рассмотрение информации во взаимосвязи с энтропией как мерой неопределенности, неупорядоченности правовой системы – это ее толкование как меры информационных возможностей системы.

В рамках высокоорганизованных целостных систем функционируют специфические механизмы, системы управления, институты, осуществляющие интеграцию компонентов системы, их взаимодействие друг с другом и с внешней средой, обеспечивающие их функциональное единство, движение системы к заданному состоянию.

Управление выступает как важный системообразующий фактор еще и потому, что посредством управления реализуется цель, которая стоит перед системой, в том числе и правовой, которая предопределяет характер ее функционирования и развития.

Вообще говоря, состояние системы – это точно определенное условие или свойство, которое может быть опознано, если повториться снова [6]. Состояние системы может быть охарактеризовано совокупностью некоторых параметров, в зависимости от выбора существенных характеристик системы энтропия может иметь разный размер.

Общим в процессах управления является его антиэнтропийный характер. Несомненно, что раскрытые кибернетикой общие закономерности управления имеют большое значение для понимания процессов управления, саморегуляции в системах. Как писал советский киберне-

тик Аксель Иванович Берг, кибернетика открыла единство процессов управления, которое состоит в том, что, где бы эти процессы ни проходили, все они «характеризуются точной количественной мерой – уменьшением энтропии» [7].

В сущности своей процесс управления представляет собой антипод процессам дезорганизации, позволяющий стабилизировать систему, сохранить ее качественную определенность, поддержать ее динамическое равновесие со средой и обеспечить достижение того или иного полезного эффекта. Управление сложными динамическими системами, поддержание их подвижного равновесия осложняется тем обстоятельством, что функционирование этого рода систем осуществляется в условиях непрерывных изменений внутренней и внешней среды. Отсюда задача управления состоит в том, чтобы возможно эффективнее отвечать на эти изменения, ассимилировать или, по крайней мере, нейтрализовать возмущающие воздействия на систему, что обеспечивается своевременной перестройкой структуры и функций соответственно изменившимся условиям.

Иными словами, процесс управления есть не что иное, как упорядочение системы. При этом, поскольку одной из основных задач управления является сохранение качественной определенности системы посредством перевода ее из одного состояния в другое, упорядочивающее воздействие выступает как приведение системы в соответствие с присущими ей объективными закономерностями и тенденциями, характеризующими эту качественную определенность.

Важно подчеркнуть, что управление системой, противодействие влияющим на нее факторам дезорганизации осуществляется не каким-то сверхъестественными, потусторонними силами, а внутренне присущими самой системе органами, факторами. Процесс управления есть свойство, атрибут, имманентно присущий самоуправляемой системе. Управление поэтому выступает как самоуправление, саморегуляция.

Сохранить свою качественную определенность и целостность самоуправляемая система может в условиях лишь ограниченных воздействий изнутри или извне. Это воздействие должно быть не столь сильным, поскольку в противном случае оно может разрушить систему, но в то же время достаточным, чтобы процесс управления мог беспрепятственно осуществляться. Такой достаточной формой воздействия является информация.

Как научная категория, информация в управляемых правовых системах характеризу-

ются рядом признаком (свойств), к числу которых относятся:

- › определенная самостоятельность сведений, данных по отношению к своему носителю;
- › возможность многократного использования той или иной информации;
- › сохранение передаваемой информации у передающего или получающего субъекта;
- › способность к обработке, интеграции и «сжатию»;
- › возможность математического анализа и обработки информации;
- › системность.

В правовой реальности правовая информация рассматривается как некоторая совокупность различных сообщений о событиях, происходящих в самой правовой системе и во внешней по отношению к ней среде, об изменениях ее характеристик и внешней среды или как «мера организации материальных, пространственных и временных факторов объекта» [8].

Вырабатывая количество информации, управление в сфере права противостоит тенденции к возрастанию энтропии в правовой системе общества и ее отдельных подсистемах. Энтропия объективно существует во всех системных образованиях, в том числе правовых. Статистические меры информации неразрывно связаны с ней. Структурная и семантическая теория информации несколько меньше связаны с энтропией [9–13].

Какое бы правовое системное образование мы ни взяли (правовую систему общества в целом или ее подсистемы как самостоятельные системы), количество информации в нем измеряется с помощью различных математических структур, правил и конструкций. Однако с помощью известных математических теорий пока нельзя в полной мере раскрыть природу взаимосвязи информации и энтропии.

Правовое регулирование неотделимо от информационных процессов. Кроме того, право под определенным углом зрения можно рассматривать в качестве особого рода информации. Информация, циркулирующая в правовой системе общества и ее подсистемах, как и любой объект познания не может обладать только количественной или только качественной стороной. В юридической литературе были предприняты попытки рассмотреть влияние социально-правовой информации на правовое регулирование общественных отношений через различные математические структуры, правила и конструк-

ции. Однако следует заметить, что внимание уделялось в основном количественному анализу правовой информации.

Первая попытка подойти к рассмотрению качественной стороны информации была сделана одним из основоположников кибернетики Н. Винером в работе «Кибернетика и общество». Используя идею теории информации, он рассмотрел дезорганизующие моменты (неупорядоченность, отклонения и др.), которые возникают в результате функционирования систем, и предложил с качественных позиций рассматривать энтропию как меру дезорганизации последних. Эту идею Н. Винер распространил также и на отдельные правовые образования и объекты, выделяя механизмы правового регулирования гражданско-правовых, уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных отношений. Отмечалось, что энтропия всякой системы, независимо от ее природы, тем больше, чем менее упорядочены связи между ее элементами, частями, между протекающими в ней процессами, чем более случайный характер они имеют. В этом смысле понятия организации и структуры как совокупность упорядоченных отношений между элементами данных систем противостоят энтропии, противодействуют ее возрастанию.

Информация, следовательно, с качественной стороны оказывается мерой возрастания организованности, упорядоченности. А значит, любые системы (в том числе и правовая система общества) и их подсистемы, можно в определенной степени сравнивать по уровню организации, используя показатели энтропии и количества информации [14–15]. При этом отмечается, что закон возрастания и убывания энтропии является наиболее общим законом организации и дезорганизации систем различной природы. Мы полагаем, что использование данного закона в исследовании разнообразных правовых системных образований и качественной стороны циркулирующей в них информации возможно.

Отождествление информации с энтропией возможно в тех лишь случаях, когда речь идет об информации, отнесенной, как и энтропия, к состоянию одной и той же системы, но не двух разных систем. Поэтому говорить об изменении энтропии или информации в правовой системе можно в том случае, когда в системном образовании присутствует управление, т.е. на нее можно воздействовать, изменяя тем самым ее объективные характеристики.

Основываясь на теоретических концепциях А.А. Харкевича, Ф.Е. Темников, В.А. Афонин и В.И. Дмитриев связывают качественный анализ информации с прагматическим исследованием информационных явлений и процессов. Авторы рассматривают, прежде всего, проблему ценности информации, которую они определяют на основе вероятностных представлений о целесообразности. Ценность сведений представляется как учетная разность индивидуальных количеств информации [16–18]. Анализ показывает, что здесь, несмотря на явно математический подход к ценностной стороне информации, все-таки в определенной мере можно выделить отдельные качественные моменты в информационном обеспечении правовых системных образований. Представляется реальным создание относительно содержательного комплекса отношений между правовой и иной информацией, приемником и целью, которую ставит приемник в процессе своей деятельности. В сфере управления правовыми системными образованиями это могут быть, например, отношения между информацией, касающейся правового регулирования, правотворчества, правовой культуры и др., государственными органами, предприятиями, учреждениями, гражданами и целями укрепления правовой основы государственной и общественной жизни. Эти отношения представляют интерес с точки зрения анализа качества управленческой информационной деятельности.

В работе с социально-правовой информацией приходится учитывать не только ее ценность, но и полезность, эффективность, оптимальность, разнообразие и т.д. Исходя из этого, понятие ценности получает конкретную качественную нагрузку. В правовой реальности ценность информации может быть иногда как положительной, так и отрицательной с точки зрения источника и получателя.

Важно подчеркнуть, что разнообразие, выступая здесь в роли информации, имеет ряд качественных свойств и характеристик. Понимание энтропии и информации как разнообразия – наиболее абстрактное их толкование. Являясь весьма широким, оно «может иметь различный смысл в зависимости от характера интерпретации и условий. При одних условиях и ограничениях информационная энтропия может быть истолкована как мера неожиданности, новизны получаемых сведений, мера их непредсказуемости, при других – как мера превращения возможности в действительность, при третьих – как мера сложности одного опыта по отношению к

другому и, наконец, как мера относительной организованности сравниваемых систем. Однако при всех интерпретациях базисным объективным свойством этих понятий служит свойство «разнообразия» [19].

Множественность возможных интерпретаций понятия информации требует учета условий и границ при реализации каждой из них – это важнейшее требование методологии науки. Осуществляемый при этом конкретный подход к анализу понятия информации раскрывает ее определенные стороны, аспекты, в которых общее свойство разнообразия преломляется через призму условий конкретной проблемы.

Например, в системных исследованиях конкретных правовых образований разнообразие может быть весьма широким. Любое правовое образование вместе с его содержательными различиями и тождествами характеризуется соответствующим набором свойств и черт. Различие этих социальных механизмов является выражением их определенного качества. В этом смысле с точки зрения концепции необходимого разнообразия представляется важным семантическую теорию информации характеризовать как теорию смыслового, содержательного разнообразия; рассматривать тезаурус (запас знаний) с позиций наличия в нем качественного разнообразия; описывать комбинаторные образования через содержательное разнообразие входящих в них элементов. Поэтому представляется весьма актуальной постановка вопроса о ценности и избыточности нормативно-правовой информации (законы и подзаконные нормативные акты), циркулирующей в правовой системе общества [20–22].

Очевидно, что с точки зрения управления в сфере права поведения субъектов управления здесь, равно как и поведение субъектов вообще, характеризуется постановкой определенных юридически значимых целей и их достижением. Относительно целей, средств и методов их достижения порой существует неопределенность, дезорганизация, которая исчезает с получением соответствующей нормативно-правовой информации. Для субъекта управления в сфере права будет наиболее ценной та часть информации, которая устраняет в системе неопределенность, содержит модели правового регулирования, варианты необходимого юридического поведения.

Ценность нормативно-правовой информации определяется на всех уровнях ее восприятия. Отбор данной информации предполагает известную свободу субъекта управления в сфе-

ре права, который при этом выбирает наиболее ценные сообщения, данные и использует их для достижения поставленных целей. В каждом конкретном случае тот или иной вид нормативно-правовой информации может оказаться более значимым либо менее значимым в процессе принятия и реализации юридических решений. В этом смысле можно говорить о неодинаковой способности уменьшить с помощью норм права энтропию в системных образованиях, о неодинаковой ценности для управления различных отраслей права, институтов, отдельных норм, гипотез, санкций и т.д. Информационная ценность норм права может характеризоваться в этом случае с учетом деятельности субъектов управления, их целей, особенностей правового воздействия.

Известно, что не вся нормативно-правовая информация может выполнять свое назначение – устранять неопределенность в правовых образованиях, регулировать правовые отношения, поведение людей. Та часть информации, которая не несет полезной нагрузки, называется избыточной. Такая нормативно-правовая информация может привести к увеличению энтропии в правовой системе, нередко она затрудняет восприятие и понимание юридических сообщений, данных, загромождая их вопросами, повторяющимися друг друга, и т.д. Поэтому чрезвычайно важно иметь это в виду в ходе анализа взаимосвязи энтропии и нормативно-правовой информации, циркулирующей в обществе.

Избыточность нормативно-правовой информации сопряжена с ее искажениями на различных уровнях: на уровне восприятия данной информации субъектом управления в сфере права, на уровне движения информации от субъекта к объекту управления (неверное толкование норм права, неправильное их применение, искажения правовых норм в ходе управленческих воздействий и др.).

Смысловую избыточность правовых норм можно при этом рассматривать на уровне отдельных юридических норм (по горизонтали, то есть повторение одинаковых предписаний в смежных нормах), на уровне правового системного образования (по вертикали, то есть взаимодействие субъектов правового воздействия, принципов и норм, институтов и норм), соотношение отраслей права и отраслей законодательства, повторение норм, правовых решений во времени и т.д.

При увеличении или уменьшении информации, поступающей из окружающей среды

или действующей в самой правовой системе может наступить внезапное изменение состояния системы – бифуркация.

После накопления энтропии сверх критического уровня дальнейшее существование системы становится невозможным и она либо разрушается, либо меняет свою структуру, входя в новый жизненный цикл. Информационная мощность правовой системы определяется, как способностью ее элементов генерировать упорядоченную информацию, так и способностью гиперцикла ее удерживать, отбирать и воспроизводить. Структура правовой системы задает траекторию ее эволюции в направлении состояния-аттрактора, по достижению которого система эволюционирует вокруг равновесного состояния. Как уже было сказано, ее дальнейшее развитие и наращивание информационной мощности возможно только через процесс структурных изменений, вызываемых либо сильным внешним воздействием, либо накоплением внутреннего беспорядка, приводящими к необратимым изменениям и отклонениям от равновесного состояния.

Развитие правовых систем во время этапов детерминированной эволюции сопровождается увеличением энтропии, достигающей в рамках заданного гиперцикла максимального значения в состоянии-аттракторе. В состоянии-аттракторе правовая система достигает пределов своего расширения и находится в равновесии в рамках заданного гиперцикла (структуры) и состояния окружающей среды. Дальнейшее расширение системы сдерживается нарастанием энтропии, способным разрушить структуру системы, повергнуть ее в хаотическое состояние. Возможности преодоления негэнтропийного барьера в развитии системы в состоянии энтропийного потенциала связаны с ее структурным преобразованием и достижением качественно нового состояния, характеризующегося более высокой упорядоченностью.

Отсюда следует принципиальная важность переходных периодов структурных изменений правовых систем. Несмотря на огромный интерес к таким периодам, свойственные им закономерности изучены весьма поверхностно. Это не случайно – внутренне свойственная процессам структурных изменений неопределенность весьма затрудняет как выведение общих закономерностей, так и научное прогнозирование.

Проблема правовой энтропии является пока слабо изученным предметом исследования для современной правовой науки. Тем не менее,

следует отметить, что понятие правовой энтропии дает возможность описать и проанализировать реальные процессы, роль которых в российской правовой системе в настоящее время усилилась. Информация, в свою очередь, является мерой упорядоченности правовой системы, что приводит к снижению правовой энтропии.

### Литература.

1. Павлова Ю.В. Правовая энтропия – Владимир, 2005.
2. Философия / Под общ. ред. В.В. Миронова. – М., 2005 – С.465.
3. Новик И.Б. Кибернетика: Философские и социологические проблемы. – М., 1963. – С. 53.
4. Винер Н. Кибернетика. М., 1968. – С. 55.
5. Хазен А.М. О возможном и невозможном в науке, или где границы моделирования интеллекта. – М., 1988. – С. 344.
6. Любичанковский В.А. Эволюция понятия «состояние» в классической физике // Теоретический журнал «Credo» №1, 2000. – С. 4.
7. Берг А. Предисловие к книге Ст. Бира «Кибернетика и управление производства». М., 1965. – С. 5.
8. Правовая информатика и управление в сфере предпринимательства. М.М. Рассолов, В.Д.Элькин, И.М.Рассолов. – М., 1998, С. 62
9. Урсул А.Д. Природа информации. – М., 1968. – С. 43–59.
10. Амосов Н.М. Мышление и информация. – В кн.: Проблемы мышления в современной науке. – М., 1964. – С. 389.
11. Полушкин В.А. К определению понятия «информация» – Научно-техническая информация, 1963, № 9.
12. Кудрявцев Ю.В. Ценность правовой информации// – Правоведение, № 1, 1977.
13. Вяткин В.Б. Введение в синергетическую теорию информации // Информационные технологии – № 12, 2010. – С. 67–73.
14. Винер Н. Кибернетика и общество. – М., 1958. – С. 44.
15. Колин К.К. Природа информации и философские основы информатики //Открытое образование. 2005, № 2.
16. Харкевич А.А. О ценности информации. В сб.: Проблемы кибернетики, вып.4. – М., 1960;
17. Темников Ф.Е., Афонин В.А., Дмитриев В.И. Теоретические основы информационной техники. – М., 1971. – С. 58 – 61.
18. Баранов П.П., Баранов В.М. Общая теория права: Ретроспективный библиографический тематический указатель. – Ростов-на-Дону, 1999.
19. Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика. – М., 1972. – С. 219.
20. Кудрявцев Ю.В. Ценность правовой информации // Правоведение, №1, 1977.
21. Кудрявцев Ю.В. Избыточность правовой информации // Советское государство и право №12, 1978.
22. Тихомиров Ю.А. Правовая сфера общества и правовая система // Журнал российского права, – 1998. – № 4–5.





*Каричия Александр Амиранович*

кандидат юридических наук, профессор

*E-mail: arhz50@mail.ru*

## **Развитие законодательства о промышленной собственности и реформа гражданского законодательства Российской Федерации**

*Рассматриваются тенденции развития современного законодательства в сфере промышленной собственности в аспекте проекта изменений, вносимых в Гражданский кодекс РФ в отношении прав на объекты промышленной собственности, а также формулируются предложения и поправки к тексту проекта Гражданского кодекса РФ.*

**Ключевые слова:** *промышленная собственность, права интеллектуальной собственности, патентное право.*

Законодательство о промышленной собственности является частью более широкой области правового регулирования интеллектуальной собственности. Термин «интеллектуальная собственность» в широком смысле относится к творениям человеческого разума, установленные законом права на которые защищают интересы создателей результатов интеллектуального, творческого труда. Нематериальная природа творческих результатов интеллектуальной деятельности определяет специфику правового регулирования в сфере правоотношений интеллектуальной собственности, а установленные законом права на выраженные в объективной форме результаты интеллектуальной деятельности составляют содержание правовой конструкции интеллектуальной собственности.

В процессе унификации национального законодательства различных стран и под влиянием системы международных конвенций и соглашений в сфере интеллектуальной собственности в зарубежной литературе и международной практике было выработано обобщающее понятие – «права интеллектуальной собственности» («intellectual property rights», IPRs), охватывающее известные законодательству практически всех стран права на различные результаты интеллектуальной деятельности и средства, идентифицирующие товар либо его

производителя: права на авторские произведения и объекты смежных прав, права на компьютерные программы и базы данных, патентные права и права дизайна, права на товарные знаки, коммерческие обозначения, наименование мест происхождения, топологии микросхем, ноу-хау, селекционные достижения и др.

Важность защиты интеллектуальной собственности было впервые признано в Парижской конвенции по охране промышленной собственности в 1883 г. и Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений в 1886 году. Функции администрирования этих договоров в настоящее время находятся в ведении Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС).

### **О понятии промышленной собственности**

Конвенция об учреждении Всемирной организации интеллектуальной собственности (1967г.), не стремясь определить понятие интеллектуальной собственности, тем не менее, дает перечень объектов, охраняемых правами интеллектуальной собственности, к которым наряду с литературными, художественными и научными произведениями; научными открытиями, исполнительской деятельностью артистов, звуко-

записями, радио и телепередач, отнесены также изобретениям во всех областях человеческой деятельности; промышленные образцы; товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и коммерческие обозначения; защита от недобросовестной конкуренции, а также, как указывается в Конвенции, «все другие права, относящиеся к интеллектуальной деятельности в производственной, научной, литературной и художественной областях».

Традиционно выделяется две основных исторически сложившихся области правового регулирования в сфере интеллектуальной собственности, так называемые две «ветви» интеллектуальной собственности, а именно: промышленная собственность и авторское право.

Термин «промышленная собственность», примененный в качестве специального правового понятия в Парижской конвенции по охране промышленной собственности (от 20 марта 1883 г.), действует в основных своих положениях и в настоящее время. Согласно статье 1 указанной Парижской конвенции объектами охраны промышленной собственности являются патенты на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, указания происхождения или наименования места происхождения, а также пресечение недобросовестной конкуренции. При этом промышленная собственность в Парижской конвенции понимается в самом широком смысле и распространяется не только на собственно промышленность и торговлю, но также на области сельскохозяйственного производства и добывающей промышленности, на все продукты промышленного или природного происхождения (например, вино, зерно, табачный лист, фрукты, скот, полезные ископаемые, минеральные воды, пиво, цветы, мука). В настоящее время к числу объектов промышленной собственности причисляются и топологии интегральных микросхем. В зависимости от объекта охраны, формы промышленной собственности элемент интеллектуального творчества в них может быть выражен в значительно меньшей степени, в частности, товарные знаки, фирменные наименования, наименования мест происхождения, коммерческие обозначения, которые служат для индивидуализации и идентификации товаров, работ или юридических лиц.

Конвенция также использует понятие «права промышленной собственности» и подробно определяет содержание права приоритета,

права авторства изобретателя, права на восстановление патента при неуплате патентной пошлины, права на защиту применительно к перечисленным в конвенции объектам промышленной собственности.

### **Тенденции современного законодательства о правах интеллектуальной собственности**

С точки зрения структуры и системы права, интеллектуальная собственность представляет собой динамично развивающуюся сферу комплексного правового регулирования как в национально-правовых системах, так и в области международного права. Это касается и сферы патентного права, защиты средств индивидуализации, что вполне объяснимо ускорением развития современной техники и новых технологий (включая биотехнологии и генную инженерию), бурным а по сути, революционным процессом формирования информационно-коммуникационных технологий и средств их применения.

Становится вполне очевидным, что с наступлением очередного XXI века процесс информационно-технологической глобализации, формирования нового общественно-экономического уклада, перехода к принципиально новым социально-экономическим критериям развития сопровождается активизацией нормотворчества на национальном и международном уровне в сфере правового регулирования интеллектуальной собственности. В сфере международного права актуализация международных соглашений и конвенций (многосторонних и двусторонних), выработка новых международных соглашений в области интеллектуальной собственности остается одной из главных тем, особенно в вопросах IT-технологий и Интернета, борьбы с контрафактом, усилением защиты интересов правообладателей. Например, в 2011 году США, Европейский союз и ряд стран заключили Торговое соглашение по борьбе с контрафактом [1], в июне 2012 года на Дипломатической конференции одобрен Пекинский Договор о аудиовизуальных исполнениях [2]. В настоящее время ВОИС обсуждает вопросы законодательного регулирования в сфере «традиционных знаний», т.е. знаний, являющихся результатом интеллектуальной деятельности в традиционном контексте, включая ноу-хау, навыки, инновации, практику и познания, составляющие часть систем традиционных знаний. К этой сфере относятся генетические ресурсы и биоресурсы [3].

В частности, в законодательстве США в результате патентной реформы 2011 года федеральным законом *America Invents Act* [4] внесены существенные изменения Патентного закона США 1952 г., входящего в раздел 35 Свода законов США. Новый закон уточнил содержание понятия «новизны» и «патентоспособности» изобретений, изменил порядок разрешения споров в отношении «производных» патентов, диверсифицировал патентные пошлины, установил льготы для малого бизнеса. Но главное принципиальное изменение – система патентования изобретений в США, основанная на принципе «first-to-invent» заменяется на используемую в большинстве стран мира систему патентования по принципу «first-to-file». Ранее США оставались единственной страной, патентным законом которой предусматривалась обязанность подачи заявки на патент только самим изобретателем непосредственно. Этот закон продолжил реформирование патентного законодательства США, начатого *American Inventors Protection Act* (November 29, 1999) и дополненного *Intellectual Property and High Technology Technical Amendments Act of 2002* (November 2, 2002) [5].

Вместе с тем, несмотря на законодательные нововведения, патентное право США, тем не менее, сохранило приверженность приоритетной защите прав изобретателя, сохранив право на подачу заявки на патент, как правило, за изобретателем или уполномоченным им лицом. Сохранена и годовая льгота по новизне в отношении изобретений при условии, что раскрытие предмета изобретения осуществлено самим изобретателем или сделано другим лицом с прямого или косвенного согласия изобретателя. При этом, при оценке уровня техники как условия патентоспособности изобретения, введено использование принципа абсолютной мировой новизны изобретения вместо относительной мировой новизны (т.е. учет фактов использования изобретения только на территории США) (§ 102. *Conditions for patentability; novelty. Patent Reform Act*). Также усилена защита в отношении производных патентов (*derived patents*) (§ 291. *Derived Patents. Patent Reform Act 2011*).

Закон о патентной реформе 2011 года узаконил в полном объеме в патентном законодательстве США такой известный институт патентного права как «право преждепользования» (*right of prior use*), который ранее ограниченно применялся в патентных правоотношениях в США в основном применительно к так называемым «бизнес» патентам (патенты на методы

осуществления или ведения бизнеса) [6]. Право преждепользования заключается в праве на дальнейшее безвозмездное использование изобретения его разработчиком (предприятием, организацией), которое до подачи заявки на выдачу патента на изобретение (до даты конвенционного приоритета) и независимо от патентовладельца применил на территории данной страны тождественное изобретение патентовладельца или сделало к этому приготовления. В соответствии с Законом о патентной реформе 2011 новая редакция §273 Свода законов США предоставляет любому лицу защиту на основании § 282 (b) в отношении предмета изобретения, заключающегося в способе либо в машине, изделии, композиции вещества, которые используются в производстве, или другом коммерческом способе, или иным образом нарушающего заявленное изобретение. В этом случае защита может быть предоставлена лицу при соблюдении двух условий:

- › если оно действует добросовестно (*in good faith*), коммерчески используя предмет изобретения в США или для внутренней торговли;
- › если коммерческое использование произошло не ранее одного года либо до действительной даты подачи заявки на испрашиваемое изобретение, либо даты раскрытия заявленного изобретения для публики. Лицо, испрашивающее защиту, обязано представить убедительные доказательства. Правом на защиту от иска о нарушении патента может воспользоваться только лицо, коммерчески использующее изобретение, это право нельзя уступить или передать (273. *Defense to infringement based on prior commercial use. Patent Reform Act 2011*). Надо отметить, что установленный законом (годовой) срок предшествующего использования встречается в законодательной практике нечасто.

В качестве другого примера можно привести Францию, которая имеет комплексный кодифицированный закон в сфере интеллектуальной собственности – Кодекс интеллектуальной собственности [7], вступивший в силу в 1992 году. Неоднократно дополнявшийся и изменявшийся, Кодекс интеллектуальной собственности Франции, тем не менее, действует в настоящее время наряду с Гражданским и Торговым кодексами Франции и применяется в тесной увязке с ними.

В Российской Федерации была проведена кодификация гражданского законодательства в области интеллектуальной собственности и с 1 января 2008 года действует часть четвер-

тая Гражданского кодекса РФ, регулирующая гражданские правоотношения по предоставлению охраны, использованию и защите прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий. Новая часть ГК РФ в процессе кодификации заменила несколько ранее действовавших федеральных законов об авторском праве и смежных правах, патентный закон, закон о товарных знаках и др. В настоящее время Гражданский кодекс РФ, в том числе как и часть 4 Гражданского кодекса РФ, находится в процессе существенного реформирования. Рассматриваемый Государственной Думой РФ проект изменений Гражданского кодекса РФ содержит достаточно объемный пакет изменений и дополнений, вносимых также в часть четвертую ГК РФ и включающих изменения в сфере патентного права, прав на товарные знаки, иные средства индивидуализации.

### **Реформа Гражданского кодекса РФ и права промышленной собственности**

Реформа Гражданского кодекса РФ предполагает, помимо существенных изменений частей первой и второй ГК РФ, внесение изменений в часть четвертую ГК РФ в главы общих положений, об авторском праве и смежных правах, а также о патентном праве, средствах индивидуализации и другие. Проект изменений части четвертой ГК РФ учитывает обобщенный опыт правоприменения за прошедший период с даты вступления ее в действие, а также нормы, имеющие принципиальное значение, как в теоретическом аспекте, так и с точки зрения правоприменительной практики.

Важным является уточнение статьи 1227 ГК РФ о неприменении норм ГК РФ о вещных правах к интеллектуальным правам, обладающим особой правовой природой в силу нематериального характера объектов этих прав – результатов интеллектуальной деятельности.

Дополнения статьи 1229 ГК РФ вносят большую определенность и ясность в регулирование правоотношений по распоряжению исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности, включая взаимоотношения между несколькими правообладателями интеллектуальных прав.

Уточнены нормы о договорах отчуждения и использования исключительного права и переходе исключительного права, порядок госу-

дарственной регистрации договоров на отчуждение и использование исключительного права, определено содержание правомочия правообладателя на предоставление безвозмездного использования принадлежащего ему результата интеллектуальной деятельности в случаях, когда в силу закона не применяется открытая лицензия; предусмотрено ограничение права лицензиара на использование своего результата интеллектуальной деятельности при заключении лицензионного договора об исключительной лицензии. Глава 77 части 4 ГК РФ о праве на единую технологию признается утратившим силу, но вводится новое понятие «комплексный научно-технический результат», который может быть создан и правами использования которого может обладать лицо, организовавшее создание сложного объекта (изменения в ст. 1240 ГК РФ).

Коснулись изменения и государственного регулирования в сфере интеллектуальной собственности (ст. 1246 ГК РФ). Предусмотрено установление ставок вознаграждения за служебные результаты интеллектуальной деятельности при выполнении государственного или муниципального контракта.

Проект изменений статьи 1246 ГК РФ также предусматривает наделение правотворческими полномочиями федеральных органов исполнительной власти в сфере интеллектуальной собственности. Уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему нормативно-правовое регулирование в сфере авторского права и смежных прав, а также уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему нормативно-правовое регулирование в сфере интеллектуальной собственности, предоставляется право издания нормативных правовых актов в соответствующих сферах. Значительное расширение компетенции этих органов, как показала практика правоприменения, является объективно необходимым. Однако, исключительно важно, чтобы новые полномочия эти федеральные органы исполнительной власти использовали для оптимальной защиты интересов правообладателей и создания благоприятных условий для развития социально-культурной и инновационной деятельности в стране.

Следует иметь в виду, что проект изменений ГК РФ отменяет такой институт как Палата по патентным спорам и фактически передает на рассмотрение всех возражений на решения Роспатента в его непосредственную компетен-

цию. Очевидно, это связано с созданием специализированного Суда по интеллектуальным правам в системе арбитражных судов РФ в соответствии с Федеральным законом от 08.12.2011 №422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам».

В ст. 1358 проекта перечень форм использования изобретений, полезных моделей и промышленных образцов дополнен способом использования изобретения при охране изобретения в форме применения продукта по определенному назначению в случае введения в гражданский оборот этого продукта, содержащего такое изобретение.

Специальная статья 1358 о зависимых изобретениях полезных моделях и промышленных образцах вводится проектом в текст ГК РФ для более точного определения условий зависимости этих патентоспособных объектов и определения ограничений и пределов использования исключительного права на них.

В статье 1363 проекта предусмотрены сроки действия исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец и удостоверяющего это право патента, который исчисляется со дня подачи заявки (либо с даты подачи первоначальной заявки) на выдачу патента в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности. Защита исключительного права, удостоверенного патентом, может быть осуществлена лишь после государственной регистрации изобретения, полезной модели или промышленного образца и выдачи патента.

Интересно отметить, что в ряде стран исключительное право на объекты патентного права возникает с даты выдачи патента (регистрации изобретения и другого объекта патентных прав), а в период с даты подачи заявки до выдачи патента для изобретений применяется временная правовая охрана, которая, к стати, сохранена в проекте новой редакции ГК РФ в ст.1392. Временная правовая охрана предоставляется со дня публикации сведений о заявке до даты публикации сведений о выдаче патента в объеме опубликованной формулы изобретения, но не более чем объем формулы, содержащейся в решении о выдаче патента на изобретение. Применяемая в патентном праве России система отсроченной экспертизы сопровождается публикацией сведений о заявке на изобретение и соответствен-

но открывает доступ к этим сведениям третьим лицам. Временная правовая охрана изобретения предусматривает возможность взыскания заявителем (получившим патент) вознаграждения с лица, использовавшего заявленное изобретение в период временной охраны изобретений. Таким образом обеспечивается защита имущественных интересов заявителя на период до выдачи патента. Следует учесть также, что разглашение без согласия автора или заявителя сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации сведений о них, если эти деяния причинили крупный ущерб, влекут уголовную ответственность в соответствии со ст.147 УК РФ.

Вносимые проектом изменения затронули право на промышленный образец. В ст.1349 ГК РФ предлагается заменить наименование «художественного конструирования» применительно к объектам патентных прав в этой сфере на термин «дизайн». Дизайн как одно из направлений инновационного развития переживает в настоящее время бурное развитие. Применение дизайнерских разработок при выпуске товаров во многом может определять новизну и техническое совершенство выпускаемой продукции или выполняемых услуг. Инновационный подход проявляется во внедрении новых дизайнерских разработок, применении передовых технологий.

Примером широты практического использования дизайна в экономике и прагматического подхода при законодательном закреплении прав на различные объекты дизайна может служить Великобритания, где дизайну в последнее время уделяется особенно большое значение. По данным британской организации Anti-Copying in Design [8], вклад дизайнерских разработок с участием более 232 тыс. профессиональных дизайнеров в экономику Великобритании достигает 2,4%, а в целом продукция инновационного сектора экономики страны достигает 8,2% ВВП Великобритании. По оценкам специалистов, профессиональные дизайнеры обеспечивают формирование креативной направленности экономики страны.

Дизайн является ключевым элементом во многих сферах, включая рекламу, инжиниринг, компьютерные программы и цифровые технологии, современную моду, музыкальные и иные постановки. В законодательстве Великобритании различается «право дизайна» (design right) на объекты декорирования, иллюстрации, орнаменты, охраняемые нормами авторского права, а также исключительное имущественное

право на объекты промышленного дизайна (промышленная модель или образец). Промышленный дизайн заключается в декоративном или эстетическом виде изделия, являющееся новым или оригинальным и имеющим практическое промышленное применение. Формами промышленного дизайна, например, являются узор, конфигурация, орнамент или цвет изделия, примененные в изделии любого производственного процесса или средства и отличающие его внешний вид. Но метод или принцип построения либо особенности формы или конфигурации, которые продиктованы исключительно только их функциональным назначением в изделии не относятся к формам промышленного дизайна. Дизайн должен иметь визуальную привлекательность и эффективно выполнять свои функции. Исключительное право на промышленную модель или образец используется для охраны оригинальных, декоративных и нефункциональных внешних особенности изделия (предмета). Права на объекты промышленного дизайна подлежат регистрации в соответствии с системой регистрации уполномоченными государственными органами Великобритании [9].

Обычно срок действия исключительного права промышленного дизайна в национальном законодательстве разных стран варьируется и составляет от 5 до 10 лет, но может быть продлен по заявлению правообладателя максимум до 25 лет. Относительно короткий срок охраны может быть связан с использованием дизайнерских решений в сфере моды сообразно актуальным её стилям и направлениям в конкретный период (особенно «высокой моды») либо в таких областях, как одежда или обувь.

Проект изменений ГК РФ следует в том же направлении. В ст.1363 устанавливается 5-летний срок действия исключительного права на промышленный образец с правом неоднократного продления по заявлению правообладателя на пять лет, но не более чем на 25 лет в общей сложности. Тем самым, правообладателю предоставляется право выбора срока действия исключительного права в зависимости от потребностей и предполагаемых перспектив использования правовой монополии на использование запатентованного промышленного образца.

В Европейском Союзе широко применяется международная регистрация объектов дизайна в соответствии с Гаагским соглашением о международной регистрации промышленного дизайна [10]. Так, постановления Совета Евро-

пейского Союза [11], устанавливающие условия охраноспособности и регистрации объектов дизайна, в ст.3 определяет «дизайн» в качестве внешнего вида всей или части продукта, полученного из особенностей, в частности, линий, контуров, цвета, формы, текстуры и/или материалов самого продукта и/или его украшение. Продукт (товар) означает любые промышленные или ремесленные изделия, включая, среди прочего части, предназначенные для сборки сложного продукта, упаковку, оформление, графические символы и типографские шрифты, за исключением компьютерных программ. «Сложный продукт» означает продукт, который состоит из нескольких компонентов, которые могут быть заменены путем разборки и повторной сборки продукта.

В Законе ФРГ о защите дизайна [12] под дизайном понимается образец в двумерном или трехмерном измерении в целом или его части, отличающиеся особенностями в частности, линий, контуров, цвета, формы, текстуры и материала самого продукт или его украшений. Под продуктом понимается изделие любого промышленного или кустарно-ремесленного производства, в том числе упаковка, оборудование, графические символы и типографские символы или компоненты изделия, создающие сложный продукт.

В связи с этим нужно отметить, что простая замена слов «художественного конструирования» на слово «дизайн» в проекте изменений ГК РФ в ст.1352 ГК РФ без уточнения понятия промышленного образца потребует либо определения нового понятия «дизайн», либо его отождествления с понятием «художественное конструирование», что не всегда одно и то же.

Используя современный законодательный опыт других стран и с учетом предлагаемых изменений в статье 1352 ГК РФ, более точным, по мнению автора настоящей статьи, было бы определение промышленного образца в ч.1 ст.1352 ГК РФ в следующей редакции: «В качестве промышленного образца охраняется обладающее оригинальными эстетическими особенностями внешнего вида изделие промышленного или кустарно-ремесленного производства, и в том числе, составные части сложного продукта, упаковка, оформление, графические символы и типографские шрифты».

Кроме того, проект изменений части третьей Гражданского кодекса РФ содержит новеллу, содержащую специальные нормы о примени-

мости норм национального права к исключительным правам на результаты интеллектуальной деятельности и средствам индивидуализации в правоотношениях с иностранным элементом. Действующая в настоящее время норма части четвертой ГК РФ, а именно п. 2 ст. 1231 ГК РФ, предусматривает, что исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации, признанное в РФ в соответствии с международным договором, вопросы содержания права, его действия, ограничения, порядок его осуществления и защиты определяются Гражданским кодексом РФ. Применительно к этим правоотношениям действует право Российской Федерации, независимо от закона страны, где такое исключительное право возникло, с оговоркой, что правила п. 2 ст. 1231 ГК РФ действуют, если иное не предусмотрено международным договором или самим Кодексом» – смысл заключается в том, что действует право России, но с оговоркой: «если иное не предусмотрено международным договором или самим Кодексом».

При сохранении действия указанной нормы ст. 1231 ГК РФ в часть третью ГК РФ вносится новая норма (ст. 1207.2 проекта ГК РФ), в соответствии с которой исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий будут определяться по праву той страны, в отношении которой испрашивается охрана соответствующего исключительного права, если иное не установлено законом. Эта норма соответствует общим положениям пункта 2 статьи 5 Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений (1886г.), в которой установлено, что объем охраны, равно как и средства защиты, предоставляемые автору для охраны его прав, регулируются исключительно законодательством страны, в которой истребуется правовая охрана. Косвенным образом такое же правило охраны промышленной собственности в соответствии с законом страны, где испрашивается охрана, предусмотрено в ст.2, 3 и 4 Парижской конвенции об охране промышленной собственности (1883г.)

В соответствии с п.2 ст. 1207.2 проекта изменений ГК РФ определены вопросы, подлежащие разрешению исходя из норм применимого права. Правом, подлежащим применению к исключительным правам, определяются, в частности:

1) охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации;

- 2) виды исключительных прав;
- 3) содержание исключительных прав;
- 4) ограничения исключительных прав;
- 5) действие исключительных прав;
- 6) осуществление исключительных прав, в том числе допустимые способы распоряжения исключительными правами;
- 7) внедоговорные способы защиты исключительных прав.

Общее правило привязки к национальному законодательству страны, в которой испрашивается охрана и защита исключительных прав интеллектуальной собственности сохранено. Но введение новой статьи 1207.2 в ГК РФ допускает исключения из этого правила.

Реформирование Гражданского кодекса РФ и, в частности, его четвертой части связано с внесением изменений и дополнений, обеспечивающих современный уровень гражданско-правового регулирования имущественных и связанных с ними личных неимущественных правоотношений, отвечающий практическим потребностям сегодняшнего дня

#### **Литература.**

1. Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/acta/>.
2. Beijing Treaty on Audiovisual Performances, June 26, 2012/. URL: [http://www.wipo.int/treaties/en/ip/beijing/beijing\\_treaty.html](http://www.wipo.int/treaties/en/ip/beijing/beijing_treaty.html)
3. Объединенный документ, касающийся интеллектуальной собственности и генетических ресурсов. URL:[http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/ru/wipo\\_grtkf\\_ic\\_20/wipo\\_grtkf\\_ic\\_20\\_ref\\_facilitators\\_text.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/ru/wipo_grtkf_ic_20/wipo_grtkf_ic_20_ref_facilitators_text.pdf)
4. Закон о патентной реформе от 16 сентября 2011г.: Leahy-Smith America Invents Act (Patent Reform Act 2011) URL: [http://www.uspto.gov/aia\\_implementation/20110916-pub-l112-29.pdf](http://www.uspto.gov/aia_implementation/20110916-pub-l112-29.pdf). Полностью закон вступит в силу к 16 марта 2013 года.
5. Источник: Патентное ведомство США (USPTO). URL:
6. <http://www.uspto.gov/patents/law/aipa/index.jsp>.
7. Report on prior use rights. USPTO. 2012.
8. URL: [http://www.uspto.gov/aia\\_implementation/20120113-pur\\_report.pdf](http://www.uspto.gov/aia_implementation/20120113-pur_report.pdf)

9. Code de la propri t intellectuelle. URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=272892](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=272892). Используется текст Кодекса с последними изменениями в редакции Декрета от 3 мая 2012г.
10. Dids Macdonald. Safeguarding Design Assets: A UK Perspective. URL: [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2012/01/article\\_0005.html](http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2012/01/article_0005.html)
11. Copyright, Designs and Patents Act 1988. URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=127295](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=127295)
12. Commission Regulation (EC) No. 876/2007 of 24 July 2007 amending Regulation (EC) No. 2245/2002 implementing Council Regulation (EC) No. 6/2002 on Community designs following the accession of the European Community to the Geneva Act of the Hague Agreement concerning the international registration of industrial designs (OJ EC No. L 193 of 25.7.2007, p.13) URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=179397](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179397)
13. COUNCIL REGULATION (EC) No 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs (OJ EC No L 3 of 5.1.2002, p. 1) URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=179396](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179396)
14. Gesetz ber den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen (Geschmacksmustergesetz – GeschmMG) (gendert am 30. Juli 2009) <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=10000>





**Сащико Павел Иванович**  
кандидат юридических наук  
E-mail: gprbnpc@gmail.com

## О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования конфликта интересов в республике Беларусь

*Статья посвящена основным направлениям совершенствования правового регулирования конфликта интересов в Республике Беларусь и повышения предупредительной роли законодательства в сфере борьбы с коррупцией.*

**Ключевые слова:** конфликт интересов, коррупция, предупреждение коррупции, государственное должностное лицо, государственная служба.

Институт конфликта интересов на сегодняшний день является одним из важнейших инструментов, направленных на предупреждение взяточничества и злоупотреблений служебными полномочиями, недопущение коррупционных проявлений в процессе приватизации, проведения государственных закупок, распределения квот и т.д. Вместе с тем, нормы о конфликте интересов сравнительно недавно появились в законодательстве Республики Беларусь. Впервые понятие конфликта интересов введено Законом Республики Беларусь от 22 декабря 2011 года № 332-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией». Этим же Законом определена процедура урегулирования конфликта интересов, закреплены порядок выявления потенциального или реально существующего конфликта, а также меры, направленные на его разрешение.

Согласно Закону Республики Беларусь от 20 июля 2006 года № 165-З «О борьбе с коррупцией» (с изменениями от 22 декабря 2011 года) конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе). К мерам по разрешению кон-

фликта интересов относятся: письменные рекомендации о принятии мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов; отстранение государственного должностного лица от совершения действий по службе (работе), вызывающих или могущих вызвать у государственного должностного лица конфликт интересов; перевод государственного должностного лица в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, с должности, исполнение обязанностей по которой вызвало или может вызвать возникновение конфликта интересов, на другую равнозначную должность; поручение исполнения прежних должностных обязанностей на новом рабочем месте либо изменение, в том числе временно, должностных обязанностей государственного должностного лица в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; иные меры, предусмотренные законодательством Республики Беларусь. Обязанность информирования о конфликте интересов возложена на государственное должностное лицо. Обязанности по урегулированию конфликта распределены между непосредственным руководителем государственного должностного лица и руководителем государственного органа (иной организации), в котором работает государственное должностное лицо.

Сравнительный анализ законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, а также международных договоров в сфере борьбы с коррупцией показывает, что нормы о

конфликте интересов, закрепленные в законодательстве Республики Беларусь, скорее всего не останутся неизменными и будут совершенствоваться как с учетом зарубежного опыта, так и правоприменительной практики. Например, В.В. Астаниным отмечалась необходимость законодательного закрепления требований к лицам, разрешающим конфликт интересов, и исключения возможности аффилированности лиц, разрешающих конфликт интересов, с лицами, в деятельности которых возник такой конфликт [1]. Кроме того, российскими специалистами обращалось внимание на потребность нормативного определения перечня конфликтных ситуаций, принятия подзаконных правовых актов и т.д. [2; 3]. Указанные проблемы являются в значительной степени общими для белорусского и российского законодательства.

Следует также отметить, что в настоящее время активно развивается такое направление, как криминология закона, предметом которой является, в том числе, изучение предупредительных возможностей законодательства [4]. Учитывая, что нормы о конфликте интересов имеют выраженную направленность на предупреждение коррупционной преступности, актуальной является разработка мер, направленных на повышение предупредительного потенциала этих норм.

В литературе по криминологии отмечается: «Применительно к государственной и иной службе существенны три стороны вопроса: характеристика служебной и иной среды, в которой совершаются коррупционные преступления; характеристики служащих; условия и процессы их взаимодействия, состояние социального контроля в сфере службы» [5, с. 723]. Правовое регулирование конфликта интересов относится к характеристике служебной среды.

Для эффективного предупреждения коррупции определение конфликта интересов должно с полнотой охватывать все ситуации возможного или реально существующего противоречия личных мотивов и интересов службы. Вместе с тем, анализ определения конфликта интересов в Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» свидетельствует о наличии в нем некоторых недостатков, которые целесообразно устранить. Так, в законодательстве не расшифровывается понятие личного интереса. Кроме того, в Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» не определен характер влияния личного интереса на надлежащее исполнение го-

сударственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей. Не все случаи влияния личного интереса на выполнение служебных обязанностей образуют конфликт интересов. Ненадлежащим исполнением служебных обязанностей является любой дисциплинарный проступок, в том числе не связанный с конфликтом интересов. Следует также отметить, что неправомерное преимущество в результате ситуации конфликта интересов может приобретаться не только лицами, указанными в Законе, то есть супругом (супругой), близкими родственниками и свойственниками, но и иными лицами. Поэтому перечень лиц, чей личный интерес может повлиять на деятельность должностного лица, целесообразно расширить.

Эффективность применения законодательства о конфликте интересов зависит от того, насколько понятно определение конфликта интересов. Это определение должно адекватно отражаться в сознании государственного должностного лица и оказывать достаточно сильное воздействие на мотивацию его поведения в коррупционно-рискованных ситуациях, обеспечивая выбор социально-одобряемого решения. В иностранной юридической литературе для определения ситуации конфликта интересов предлагается задать себе вопрос: какой будет оценка ситуации с этической точки зрения в случае, если эта ситуация станет достоянием средств массовой информации? [6, р. 47]. Кроме того, зарубежными специалистами отмечается, что от государственного служащего ожидается не только то, что он будет порядочным, но и то, что он будет выглядеть порядочным в глазах окружающих, иными словами будет заботиться о своей репутации [7, р. 103].

Применение простых в применении и понятных критериев определения конфликта интересов является одним из наиболее важных способов формирования служебной среды, отличающейся нетерпимостью к коррупции. Приведенные выше критерии идентификации конфликта интересов вполне могут найти отражение в рекомендательных нормах, которые могут быть включены в кодексы этики (поведения) государственных служащих.

Посредством сознательного применения государственными должностными лицами указанных критериев определения конфликта интересов происходит не только изменение служебной среды, но и изменение характеристик государственных должностных лиц. Соотнесе-

ние государственным должностным лицом своего поведения как на службе, так и за рамками исполнения служебных обязанностей с названными критериями формирует типичный облик добропорядочного государственного должностного лица, оказывает на него и окружающих воспитательное воздействие. В результате, у государственных должностных лиц вырабатываются необходимые морально-деловые качества, а у граждан формируются соответствующие ожидания относительно поведения государственных должностных лиц, соответствующего антикоррупционным стандартам, нетерпимость к отступлению служащими от этических норм.

Процесс взаимодействия служебной среды и характеристик государственного должностного лица в ситуациях потенциального или уже имеющегося конфликта интересов регулируется правовыми предписаниями о декларировании конфликта интересов, а также нормами, содержащими варианты разрешения потенциальных или имеющихся конфликтов. Правовые нормы не должны содержать недостатков или пробелов, которые побуждают государственных должностных лиц скрывать наличие конфликта между личными и служебными интересами. Как отмечает С.Е. Чаннов, государственные служащие чаще всего скрывают ситуацию конфликта интересов по следующим мотивам: с целью извлечения из сложившейся ситуации незаконной выгоды; чтобы не менять устраивающую их ситуацию (при этом никакой незаконной выгоды они фактически не получают); из опасения применения к ним санкций и отрицательного влияния информации о наличии в прошлом конфликта интересов на их карьеру [8]. Он также указывает, что представители нанимателя не инициируют рассмотрение конфликтных ситуаций, либо не желая предавать огласке подобные факты, либо с целью получения выгоды из сложившейся ситуации [8].

В связи с этим одна из задач правового регулирования заключается в нейтрализации мотивов сокрытия конфликтов интересов. Следует учитывать, что даже рекомендации по принятию мер, направленных на разрешение конфликта интересов, могут быть чрезмерными, существенно ущемлять права государственных должностных лиц, в результате чего такие лица будут избегать декларирования конфликта интересов. Поэтому необходимо закрепить в законодательстве не только перечень мер по разрешению конфликтов интересов, но и четкие основания и условия их применения.

Целесообразным является установление ответственности представителей нанимателя за дискриминацию государственных должностных лиц в связи с декларацией конфликта интересов и за сокрытие ситуаций конфликта интересов или оказание давления на подчиненных им государственных должностных лиц с целью сокрытия конфликтов интересов. Важно обеспечить реализацию государственным должностными лицами права на обжалование вышестоящему органу или в суд не только необоснованного применения мер о разрешении конфликта интересов, но и содержания таких мер (например, объема или содержания рекомендаций о разрешении конфликта интересов). С этой целью необходим нормативный правовой акт, который содержал бы принципы, детальные правила и процедуры применения мер по урегулированию конфликтов интересов, которые могли бы служить для суда правовым основанием для принятия решения, например, о чрезмерности или недостаточности примененных нанимателем мер по разрешению конфликта интересов.

Следует также обеспечить баланс между выявлением и разрешением конфликтов интересов и интересами государственных должностных лиц. Например, применение такой меры как перевод государственного должностного лица с должности, исполнение обязанностей по которой может вызвать возникновение конфликта интересов, на другую равнозначную должность может повлечь за собой последующее увольнение должностного лица (например, вследствие недостаточной квалификации этого лица применительно к новой должности, по сокращению штатов и пр.). Могут наступить другие негативные последствия в виде уменьшения заработной платы, отражения ситуации конфликта интересов в личном деле государственного должностного лица, что может повлиять на продвижение этого должностного лица по службе, результаты аттестации.

Еще одним элементом, обеспечивающим эффективность применения норм о конфликте интересов в целях предупреждения коррупции, является социальный контроль. Белорусский законодатель обеспечил контроль соблюдения ограничений для государственных должностных лиц посредством ведомственного контроля и прокурорского надзора. Вместе с тем, возможности повышения эффективности социального контроля деятельности по декларированию и разрешению конфликтов интересов не исчерпаны. Преступность (включая коррупционную)

можно рассматривать как единство системного множества преступлений и других социальных подсистем (семьи, политики, экономики, массовой коммуникации, религиозной деятельности и т.д.) [4, с. 6–13]. Предупреждение преступности (в том числе коррупционной) возможно путем совершенствования основных социальных подсистем [4, с. 6–13]. Поэтому конструирование и применение правовых норм о конфликте интересов должно учитывать влияние и взаимодействие всех социальных подсистем, прежде всего таких, как семья и массовая коммуникация.

Например, в конфликт интересов, согласно его законодательному определению, могут быть вовлечены супруг (супруга) должностного лица, его близкие родственники и свойственники. В связи с этим важно предусмотреть и обеспечить доведение норм о конфликте интересов не только до сведения самого должностного лица, но и до сведения его семьи. Нетерпимость членов семьи к коррупционному поведению будет оказывать воспитательное воздействие на государственное должностное лицо. В свою очередь, соблюдение должностным лицом норм о конфликте интересов будет способствовать воспитанию членов семьи в духе высоких моральных стандартов, нетерпимости к коррупции, предотвращению вовлечения их в коррупционные практики.

Большое значение в доведении до сведения граждан стандартов поведения государственных должностных лиц, процедур выявления и урегулирования конфликта интересов принадлежит средствам массовой информации, которые не только доводят стандарты этического поведения до сведения граждан, но и являются эффективным инструментом выявления неблагоприятного поведения должностных лиц. С другой стороны, необходимо обеспечить, в том числе и правовыми средствами, чтобы средства массовой информации не вовлекались в ситуа-

ции конфликта интересов, искусственно их не порождали, не нарушали тайну личной жизни граждан.

### Литература.

1. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2. – С. 20-23.
2. Чаннов С. Конфликт интересов по-новому // Консультант Плюс. Россия: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО (Консультант Плюс).
3. Рамазанов Р.У. Недопущение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе как эффективный способ борьбы с коррупцией // Право и политика. № 8 (152). – С. 1331-1335.
4. Преступность среди социальных подсистем. Новая концепция и отрасли криминологии / Под ред. Д.А. Шестакова. – СПб. : Юрид. центр Пресс. – 2003. – 353 с.
5. Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 912 с.
6. Trainor, Charles K. Conflicted Interests // American School Board Journal. Dec. 2008. Vol. 195. Issue 12. p. 46-47.
7. Wilibern, York. Types and levels of public morality // Public Administration Review. Mar/Apr. 1984. Issue 2. p. 102-108.
8. Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Консультант Плюс. Россия: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО (Консультант Плюс).





**Сакаев Артур Искандарович**  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: artur.sakaev@List.ru

## Система видов наказаний по уголовному законодательству России советского периода

*В статье рассматривается эволюция развития отдельных видов уголовных наказаний, формирование системы видов уголовных наказаний в Советский период Российского уголовного законодательства.*

**Ключевые слова:** *система уголовных наказаний, меры социальной защиты, развитие уголовного законодательства.*

### **Виды уголовных наказаний, применявшихся в первые годы Советской России до принятия Руководящих начал по уголовному праву 1919 года**

Главным и определяющим для этого периода в рассматриваемой сфере явилось широкое революционное творчество масс [1]. Перечень наказаний, применявшихся противникам революции и нарушителям революционного порядка, был весьма обширным и включал в себя свыше тридцати их видов (от предупреждения, общественного порицания и выговора до высшей меры наказания – расстрела).

Согласно ст. 5 Декрета о суде №1 от 24 ноября 1917г. [2] допускалось применение законов свергнутого правительства, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию, следовательно, могли быть использованы наказания, предусмотренные Уголовным Уложением 1903 года.

В первые месяцы и годы после Октябрьской революции применялись следующие виды наказаний: предупреждение; общественное порицание (в публичном заседании суда); доведение до места работы о совершенном правонарушении; выговор; строгий революционный выговор, принудительное политическое воспитание; помещение на видном месте приговора или же специальное опровержение ложных сведений;

возмещение причиненного ущерба; принуждение к действию, не представляющему физического лишения; денежные вычеты в утроенном размере от суммы, причитавшейся за время отсутствия в части (для дезертиров); лишение на срок или навсегда земельного надела или его части (для дезертиров); денежный штраф; секвестр и конфискация имущества (частичная или полная); воспрещение исполнять ту или иную работу; воспрещение занятия той или иной должности; высылка; общественные принудительные работы; принудительные работы на рудниках (для капиталистов-саботажников); перевод на тяжелые принудительные работы без лишения свободы в том же предприятии или вне такого на срок до 6 месяцев; направление в штрафную часть (для военнослужащих); лишение (поражение) всех или некоторых политических прав (на срок или без срока); увольнение из предприятий с передачей в концентрационный лагерь на срок до 6 месяцев; лишение свободы на определенный срок; объявление врагом народа и революции; опубликование списков врагов народа; объявление вне закона; расстрел [3].

При этом, как уже о том говорилось выше, отличительной чертой от систем наказаний, действовавших при царизме, в первые годы России советского времени было то, что наказания, связанные с заключением осужденных, их физическим изъятием из общества, были сведены до минимума. Таким наказанием являлось

лишь лишение свободы на определенный срок, увольнение из предприятий с передачей в концентрационный лагерь до 6 месяцев, а также принудительные работы на рудниках (для капиталистов-собственников). В то же время возникло в те годы множество новых видов наказаний, не связанных с лишением свободы, которые не знала предыдущая система наказаний, ими явились: общественные принудительные работы без лишения свободы, общественное порицание, строгий революционный выговор, принудительное политическое воспитание. Формирование данных видов наказания было отражением неординарных событий, захлестнувших Россию.

### **Система наказаний по Руководящим началам по уголовному праву РСФСР 1919 года**

В истории формирования системы наказаний в уголовном праве России советского периода большое значение имели изданные 12 декабря 1919 года Руководящие начала по уголовному праву РСФСР [4]. Они были первым уголовно-правовым актом, систематизировавшим двухлетний опыт правотворчества, в том числе уголовного.

Руководящие начала состояли из введения и восьми разделов: I – Об уголовном праве; II – Об уголовном правосудии; III – О преступлении и наказании; IV – О стадиях осуществления преступления; V – О соучастии; VI – Виды наказания; VII – Об условном осуждении; VIII – О пространстве действия уголовного права).

Они явились как бы прообразом Общей части уголовного права России советского времени.

В Руководящих началах предусматривался развернутый перечень видов наказаний, состоявший из 15 наказаний.

В Руководящих началах впервые в российском праве было дано определение понятия наказания. Так, в ст. 7 Руководящих начал указывалось, что: «...наказание – это те меры принудительного воздействия, посредством которых власть обеспечивает данный порядок общественных отношений от нарушителей последнего (преступников)».

Составители Руководящих начал видели в наказании лишь меру оборонительную (ст. 10), ошибочно полагая, что ставить перед наказанием исправительные цели бессмысленно, т.к. исправить преступника якобы невозможно потому что, раз преступник – продукт среды и воля его

несвободна, то и совершенное им преступление фатально неизбежно [5].

Так, М.Ю. Козловский, который принимал участие в разработке Руководящих начал, в 1918 г. писал: «...для нас, детерминистов, аксиомой является положение, что преступник – продукт социальной среды и что все его действия, все его побуждения от его и нашей «воли» не зависят». «Ничтожными нам представляются возможные достижения в направлении исправления преступника. Благоприобретенное им от среды – всегда заранее данное, которое будет предопределять равнодействующую движущих сил его переживаний... Единственной целью налагаемой кары должны быть, в соответствии с нашим взглядом на причины преступности – самозащита или охрана условий общежития от посягательств...» [6].

Хотя авторы Руководящих начал 1919 г. упоминали термин «наказание», но в наиболее принципиальных их статьях (ст.2 и ст.3) применялся термин «репрессия» и лишь в интересах его понимания народом в скобках ставилось старое, привычное слово «наказание» [7].

Попытка отказаться от термина «наказание», уже в те годы, по мнению ряда специалистов была признана неоправданной.

Руководящие начала предлагали весьма развернутую систему видов наказаний.

Не все виды таковых по карательному содержанию являлись уголовными, но их разнообразие позволяло судам индивидуализировать ответственность подсудимых.

В ст. 25 Руководящих начал были установлены следующие примерные виды наказаний: а) внушение; б) выражение общественно-го порицания; в) принуждение к действию, не представляющему физического лишения (например, пройти известный курс обучения); г) объявление под бойкотом; д) исключение из объединения на время или навсегда; е) восстановление, а при невозможности его возмещение причиненного ущерба; ж) отрешение от должности; з) воспреещение занимать ту или иную должность или исполнять ту или другую работу; и) конфискация всего или части имущества; к) лишение политических прав; л) объявление врагом революции или народа; м) принудительные работы без помещения в места лишения свободы; н) лишение свободы на короткий срок или на неопределенный срок до наступления известного события; о) объявление вне закона; п) расстрел; р) сочетание вышеназванных видов» [8].

В примечании к ст. 25 Руководящих начал было установлено, что народные суды не применяют смертной казни.

Говорилось и том, что наказание в виде лишения свободы может быть назначено условно.

Система наказаний по «Руководящим началам» строилась по принципу расположения видов наказаний в порядке – от наиболее легких к более тяжким.

Перечень наказаний по «Руководящим началам» был примерным, не исчерпывающим, то есть суды могли применять к осужденным наказания, ими не предусмотренные. Однако в судебной практике применялись, в основном, наказания предусмотренные этими «Руководящими началами» или другим законом.

«Руководящими началами» впервые была устранена возможность назначения наказания различными государственными органами: в ст. 4 было предусмотрено, что «советское уголовное право в РСФСР осуществляется органами Советского правосудия (народным судом и революционным трибуналом)». Вместе с тем в «Руководящих началах» неудачно допускалась возможность назначения лишения свободы на неопределенный срок, до наступления известного события (в приговорах отдельных судов лицо лишалось свободы до победы мировой революции). Таким образом, «Руководящие начала» впервые установили, пусть примерную, но уже четкую систему уголовных наказаний. Несмотря на некоторые недостатки, «Руководящие начала» 1919 года явились важной нормативной основой борьбы с преступностью и сыграли большую роль в разработке уголовных кодексов РСФСР более позднего периода [9].

### **Система видов наказаний по Уголовному кодексу РСФСР 1922 года**

Важное значение в становлении и развитии системы уголовных наказаний в отечественном уголовном праве имел принятый 24 мая 1922 года Уголовный кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 июня 1922 года [10]. Это был первый Уголовный кодекс РСФСР. Он явился результатом большой кропотливой работы по кодификации советского уголовного законодательства прошедших лет (1917-1921 гг.), обобщения опыта деятельности карательных органов за те же годы и вместе с тем был первым законодательным актом начавшегося периода перехода к мирному строительству, выдвинувшего новые задачи.

Уголовный кодекс состоял из Общей и Особой частей, которые представляли собой стройную систему уголовно-правовых норм. В Общей части содержались все основные юридические институты, касающиеся преступления, наказания и условий его применения.

Особая часть кодекса состояла из восьми глав систематизированных в порядке значимости объекта преступлений.

В Уголовном кодексе 1922 года впервые используется термин «меры социальной защиты». Этот термин употребляется наряду с термином «наказание», причем по смыслу ряда статей УК наказание рассматривается как одна из разновидностей мер социальной защиты.

Употребление этого понятия не было случайным. Вопрос о введении его в научный и практический обиход вызывал оживленные споры, которые носили далеко не только терминологический характер. Так, осенью 1921 года секцией судебного права и криминологии Института советского права был разработан проект Общей части УК РСФСР, в котором была сделана попытка узаконить отказ от термина «наказание» и перенести на отечественную правовую почву термина «меры социальной защиты». Обращаясь к использованию этого термина, авторы проекта Общей части УК, имели в виду выдвижение на первый план индивидуализации мер борьбы с преступными элементами в интересах достижения задачи специального предупреждения. «По отношению к отдельным категориям преступников, – указывалось в объяснительной записке к проекту УК, – должны применяться репрессивные меры не в форме наказания в тесном смысле, а в виде так называемых мер социальной защиты. И поскольку наказание преследует задачу, главным образом, общего предупреждения, – меры социальной защиты имеют в виду специальное предупреждение, не теряя, конечно, своего общего мотивационного значения» [11].

УК 1922 года в некоторых случаях допускал принципиальное противопоставление мер наказания мерам социальной защиты. Появление термина «меры социальной защиты» отражало взгляды авторов УК на сущность и задачи наказания в условиях строительства социалистического общества. Вслед за Руководящими началами УК 1922 года проводил сомнительную мысль о том, что наказание является мерой «оборонительной». Об этом прямо говорилось в ст. 26 УК. Такое понимание задач наказания было одной из причин отказа от термина «на-

казание» в пользу термина «меры социальной защиты». Однако, в большинстве случаев отказ от термина «наказание» обосновывался тем, что этот термин является «буржуазным», основанным на теории возмездия, «злой воли» и «нравственного греха».

Обосновывая введение в УК термина меры социальной защиты, Н.А. Скрыпник писал: «Не соображениями возмездия, мести, но соображениями защиты, обороны... характеризуется уголовное право Советской республики» [12].

Согласно ст. 8 УК 1922 года наказание и другие меры социальной защиты применялись с целью: а) общего предупреждения новых нарушений, как со стороны нарушителя, так и со стороны других неустойчивых элементов общества; б) приспособления нарушителя к условиям общежития путем исправительно-трудового воздействия; в) лишения преступника возможности совершения дальнейших преступлений.

В ст. 26 этого УК подчеркивалось, что, являясь мерой оборонительной, наказание должно быть целесообразным и в то же время совершенно лишено признаков мучительства и не должно причинять преступнику бесполезных и лишних страданий.

В ст. 32 УК 1922 года была предусмотрена следующая система видов наказаний:

- «а) изгнание из пределов РСФСР на срок или бессрочно;
- б) лишение свободы со строгой изоляцией или без таковой;
- в) принудительные работы без содержания под стражей;
- г) условное осуждение;
- д) конфискация имущества – полная или частичная;
- е) штраф;
- ж) поражение прав;
- з) увольнение от должности;
- и) общественное порицание;
- к) возложение обязанности загладить вред» [13].

В этом перечне видов наказаний не предусмотрен расстрел. О нем шла речь особо в ст. 33 УК. Однако авторы этого УК расстрел не рассматривали в качестве исключительного вида наказания. В частности, в ст. 33 УК говорилось: «По делам, находящимся в производстве военных трибуналов, впредь до отмены Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом, в случаях, когда статьями настоящего кодекса

определена высшая мера наказания, в качестве таковой применяется расстрел». Право применения расстрела предоставлялось только военным трибуналам. Общие суды в соответствующих случаях могли применять в качестве наиболее строгого вида наказания лишение свободы. Максимальный срок лишения свободы устанавливался в десять лет (ст. 34). УК 1922 г. положил начало традиции не включать в систему наказаний – высшую меру наказания.

Из системы видов наказаний по УК 1922 г. были исключены те, которые отражали судебную политику Советской власти в условиях гражданской войны (объявление вне закона, объявление врагом революции или народа, объявление под бойкотом). Таким образом, система видов наказаний по УК РСФСР 1922 года представляла собой установленный законом исчерпывающий и строго обязательный для судов перечень видов наказаний, расположенных от наиболее тяжелых к более мягким. Отныне расширение или сужение перечня видов наказаний становилось исключительной прерогативой законодателя. В этих новых условиях было признано необходимым отказаться от свободного судебного правотворчества в области избрания видов наказания, не предусмотренных законом [14]. В УК 1922 г. не проводилось деления наказаний на назначаемые в качестве основного или в качестве дополнительного.

Однако в ст. 46 УК 1922 года устанавливалось четыре вида «мер социальной защиты, заменяющих по приговору суда наказание или следующих за ним».

К таким мерам УК относил:

- а) помещение в учреждения для умственно и морально дефективных;
- б) принудительное лечение;
- в) воспрещение занимать ту или иную должность или заниматься той или иной деятельностью или промыслом;
- г) удаление из определенной местности.

Впоследствии ст. 46 УК 1922 г. была дополнена другими видами мер социальной защиты, как-то отдача несовершеннолетнего на поруки родителям, родственникам либо другим лицам и лишение родительских прав. По существу, названные выше виды мер социальной защиты были дополнительными наказаниями либо принудительными мерами медицинского и воспитательного характера.

Можно утверждать, что в ст. 46 УК 1922 г. была предпринята первая попытка регламентации

ровать систему принудительных мер воспитательного и медицинского характера [15].

**Система видов наказаний  
по Основным началам уголовного  
законодательства 1924 года  
и по Уголовному кодексу  
РСФСР 1926 года**

30 декабря 1922 года I съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик принял Декларацию и Договор об образовании СССР.

Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик 1924 г. определили компетенцию в сфере уголовного законодательства как Союза ССР, так и союзных республик.

Ст.3 Основных начал от 31 октября 1924 года установила: «Отдельные виды преступлений и порядок применения к ним мер социальной защиты определяются уголовными законами союзных республик, за исключением преступлений государственных и воинских.

Президиуму Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР предоставляется право в необходимых случаях указывать союзным республикам роды и виды преступлений, по которым Союз ССР считает необходимым проведение определенной линии карательной политики» [16]. Основные начала уголовного законодательства 1924 г. полностью отказались от использования термина наказание.

В ст. 13 Основных начал предусматривалась следующая система видов мер социальной защиты:

- а) объявление врагом трудящихся с лишением гражданства Союза ССР и изгнанием из пределов Союза ССР и навсегда;
- б) лишение свободы со строгой изоляцией;
- в) лишение свободы без строгой изоляции;
- г) принудительные работы без лишения свободы;
- д) поражение прав;
- е) удаление из пределов Союза ССР на срок;
- ж) удаление из пределов союзной республики или из пределов отдельной местности с поселением в тех или иных местностях или без такового, с запрещением проживания в тех или иных местностях или без такового запрещения;
- з) увольнение от должности;

и) запрещение занятия той или иной должности или занятия той или иной деятельностью или промыслом;

к) общественное порицание;

л) конфискация имущества;

м) штраф;

н) предостережение.

Основные начала не включили смертной казни в систему мер социальной защиты. Вновь был подчеркнут временный характер применения смертной казни: «Временно в качестве высшей меры социальной защиты, впредь до ее полной отмены Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР, для борьбы с наиболее тяжкими видами преступления, угрожающими основам Советской власти и советского строя допускается расстрел» (Примечание 2 к ст. 13 Основных начал).

Основные начала исключили возможность применения расстрела к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, и к женщинам, находящимся в состоянии беременности. Изменения в системе мер социальной защиты (наказаний) сводились к следующему: условное осуждение было выведено из числа видов наказания, ибо таковым не является и превратилось в форму условного освобождения от наказания.

Предостережение применялось судом при оправдательном приговоре. Такое положение является неудачным, поскольку при оправдательном приговоре нет ни преступления, ни наказания и предостережение не должно было находиться в системе наказаний.

По сравнению с УК 1922 года наказание в виде изгнания из пределов СССР бессрочно было заменено объявлением врагом трудящихся с лишением гражданства СССР и изгнанием навсегда из пределов СССР. Вместо изгнания на срок было введено удаление из пределов союзной республики или из пределов отдельной местности. Были изменены сроки некоторых видов наказаний и условия их применения. Основные начала отказались от установления минимального срока лишения свободы (ст.18).

Основные начала сохранили норму о ссылке и высылке лиц, не совершивших преступления, но признанных судом общественно опасными по прошлой деятельности и связи с преступной средой, увеличив срок высылки с трех до пяти лет [17].

После принятия Основных начал уголовные кодексы союзных республик подлежали приведению в соответствие с ними.

УК РСФСР 1926 года признавал себя приемником УК 1922 года и поэтому назывался Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 года.

В ст. 1 УК 1926 г. указывалось, что уголовное законодательство РСФСР имеет задачей охрану социалистического государства рабочих и крестьян и установленного в нем правопорядка от общественно опасных действий (преступлений) путем применения к лицам, их совершающим, указанных в настоящем Кодексе мер социальной защиты. Вслед за Основными началами УК 1926 г. отказался от использования термина «наказание».

В объяснительной записке по этому поводу сказано, что: «Общая часть Уголовного кодекса, отразившая, как и весь Кодекс, известный переходный момент, употребляла такие чуждые нашим правовым воззрениям и перешедшие к нам лишь по традиции, по наследству от старого буржуазного права, термины, как «кара», «наказание», «вина», «вменяемость» и т.д., содержала в себе некоторые статьи, в которых эта терминологическая невыдержанность по существу, отражалась вслед за тем и на всем практическом проведении советской судебной политики.

Для того чтобы избежать всего этого, УК в редакции 1926 г. вслед за Основными началами отказывается от термина наказание и, усматривая в преступлении «обще-опасное действие», применяет к лицам, совершившим подобные действия, соответствующие меры социальной защиты» [18].

Система видов мер социальной защиты по УК 1926 года была одинаковой с Основными началами. По этому УК меры социальной защиты подразделялись на судебно-исправительного, медицинского и медико-педагогического характера.

Согласно ст.20 этого УК мерами социальной защиты судебно-исправительного характера являлись:

- а) объявление врагом трудящихся с лишением гражданства Союза ССР и обязательным изгнанием из его пределов;
- б) лишение свободы со строгой изоляцией;
- в) лишение свободы без строгой изоляции;
- г) принудительные работы без лишения свободы;
- д) поражение политических и отдельных гражданских прав;
- е) удаление из пределов Союза ССР на срок;
- ж) удаление из пределов РСФСР или отдельной местности с обязательным поселением в иных

местностях или без этого или с запрещением проживания в отдельных местностях или без этого;

- з) увольнение от должности с запрещением занятия той или другой должности или без этого;
- и) запрещение занятия той или иной деятельности или промыслом;
- к) общественное порицание;
- л) конфискация имущества, полная или частичная;
- м) денежный штраф;
- н) предостережение;
- о) возложение обязанности загладить причиненный вред.

Смертная казнь не была включена в систему мер социальной защиты. В УК 1926 года поражение прав было сформулировано как поражение политических и отдельных гражданских прав. Увольнение от должности было соединено с запрещением занятия той или другой должности и без этого. Система мер социальной защиты была дополнена новым видом наказания – возложением обязанности загладить причиненный вред. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 года «О карательной политике и состоянии мест заключения», УК был дополнен четырьмя новыми видами наказаний: снятием с работы на разные сроки, лишением права занимать ответственные или выборные должности; выговором с опубликованием на общих собраниях предприятий, либо в печати; запрещением выезда или высылкой из данной местности на небольшие сроки [19].

Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об особом совещании при Народном Комиссариате внутренних дел СССР» 1934 года, была предусмотрена возможность применения мер социальной защиты в отношении лиц, хотя и не совершивших конкретных преступлений, но признанных общественно опасными в виде:

- › ссылки на срок до 5 лет под гласный надзор;
- › высылки на срок до 5 лет под гласный надзор с запрещением проживания в столицах, крупных городах и промышленных центрах;
- › заключения в исправительно-трудовых лагерях на срок до 5 лет;
- › высылки из пределов СССР иностранцев, являющихся общественно – опасными [20].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 8 августа 1936 года «О дополнении Основных начал уголовного законодательства СССР и со-

юзных республик» было введено в качестве вида наказания тюремное заключение [21].

**Система видов наказаний  
по Основам уголовного  
законодательства Союза ССР  
и союзных республик 1958 года  
и по Уголовному кодексу  
РСФСР 1960 года**

Основы уголовного законодательства 1958 года вернули к использованию термин «наказание», четко определили систему видов уголовных наказаний и цели наказания.

В ст. 21 Основ была установлена следующая система основных видов наказаний:

- › лишение свободы;
- › ссылка;
- › высылка;
- › исправительные работы без лишения свободы;
- › лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- › штраф;
- › общественное порицание.

В ч.ч. 2 и 3 ст. 21 Основ указывалось, что к военнослужащим срочной службы может также применяться наказание в виде направления в дисциплинарный батальон. Кроме основных наказаний к осужденным могут применяться следующие дополнительные наказания: конфискация имущества, лишение воинского или специального звания. Примечательно то, что Основы уголовного законодательства не включили в перечень видов наказаний, наказания, применяемые только в качестве дополнительных, а также специальное наказание – направление в дисциплинарный батальон.

В ч. 4 ст. 21 Основ было сказано, что высылка, ссылка, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и штраф могут применяться не только в качестве основных, но и в качестве дополнительных наказаний.

В ч. 5 ст. 21 Основных начал было установлено, что законодательством союзных республик могут быть установлены и иные, кроме указанных в настоящей статье, виды наказаний в соответствии с принципами и общими положениями настоящих Основ.

Смертная казнь была вынесена за рамки системы видов наказаний и определялась как

исключительная и временная, впредь до отмены этой меры наказания (ст. 22 Основ).

27 октября 1960 г. был принят новый Уголовный кодекс РСФСР, который был введен в действие с 1 января 1961 года.

УК 1960 г. знаменует собой крупный шаг в развитии уголовного законодательства в сторону его гуманизации. Он вобрал в себя все лучшее, что прошло проверку временем, отразил достижения теории отечественного уголовного права.

В ст. 21 УК было установлено: «К лицам, совершившим преступления, могут применяться следующие наказания:

- › лишение свободы;
- › ссылка;
- › высылка;
- › исправительные работы;
- › лишение прав занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- › штраф;
- › увольнение от должности;
- › возложение обязанности загладить причиненный вред;
- › общественное порицание;
- › конфискация имущества;
- › лишение воинского или специального звания.

К военнослужащим срочной службы может также применяться наказание в виде направления в дисциплинарный батальон.

Из приведенной системы видов наказаний видно, что УК РСФСР включил в перечень видов наказаний конфискацию имущества и лишение воинского или специального звания. Перечисленные в п.п.1-9 ч.1 ст.21 виды наказаний расположены в последовательности от более тяжких к менее тяжким.

Система видов наказаний по УК 1960 г. носила исчерпывающий характер, для суда являлась обязательной.

Таким образом, предусмотренную УК 1960 г. систему наказаний можно определить как установленный законом и характеризующийся внутренним единством исчерпывающий и обязательный для суда и законодателя перечень видов наказаний, расположенных в определенном порядке по степени их тяжести.

Как известно, на возникновение и развитие системы наказаний большое влияние ока-

зывают наиболее существенные тенденции и процессы экономического и социально-политического характера. Изменение конкретных социальных условий в стране способно породить новые, послужить основанием отмены тех из них, которые применялись ранее; или трансформации их содержания.

Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 1960 г. от 11 октября 1982 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР» было введено наказание в виде направления в воспитательно-трудовой профилакторий, которое применялось в порядке замены лишения свободы к лицам, занимающимся бродяжничеством или попрошайничеством либо ведущим иной паразитивный образ жизни (ст.34) [22].

Федеральным законом от 29 апреля 1993 г. этот вид наказания из УК был исключен [23].

Федеральным законом от 18 февраля 1993 года из УК были исключены как виды наказания ссылка и высылка [24].

Согласно ст. 22 УК 1960 г. лишение свободы, исправительные работы без лишения свободы, общественное порицание, направление в дисциплинарный батальон признавались основными видами наказания.

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штраф, увольнение от должности, возложение обязанности загладить причиненный вред могли применяться в качестве основного или дополнительного наказания.

В ч.3 ст. 22 УК было сказано, что конфискация имущества и лишение воинского или специального звания могут применяться только в качестве дополнительных наказаний.

Смертная казнь по УК 1960 г. не включена в систему уголовных наказаний, тем самым подчеркивался ее временный и исключительный характер.

Федеральным законом от 29 апреля 1993 г. редакция ст. 23 УК была изменена, из нее исключено указание на временный характер применения смертной казни. В частности, в ч. 1 ст. 23 УК было предусмотрено, что в виде исключительной меры наказания допускается применение смертной казни – расстрела за особо тяжкие преступления в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

В соответствии с новой редакцией ст. 23 УК не могли быть приговорены к смертной казни женщины, лица, не достигшие до совершения

преступления восемнадцатилетнего возраста, а также мужчины старше 65 лет [25].

Изучение истории отечественного уголовного законодательства о системе наказаний показывает, что проблема построения системы уголовных наказаний и ее совершенствование привлекала к себе внимание и более разрабатывалась отечественными криминалистами до советской России, в годы Советской власти по известным причинам этому вопросу уделялось незначительное внимание. Чаше проблема построения и совершенствования системы видов уголовных наказаний разрабатывалась попутно с другими вопросами применения и исполнения наказаний, а также как правило после применения очередного уголовного кодекса или общесоюзного уголовно-правового закона.

### Литература.

1. Грингауз Ш.К вопросу об уголовном праве и правотворчестве масс в 1917–1918 г.г. //Советское государство и право. 1940. №3. С.80-91; Он же. Советский уголовный закон в период проведения Великой Октябрьской социалистической революции (1917–1918 г.г.) // Советское государство и право. 1940. №4. С.91–96; Мишунин П.Г. Очерки по истории советского уголовного права 1917–1918 г.г. – М.: Госюриздат.1954.
  2. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 г. М, 1953. – С.16.
  3. Гесслер. Ответ на «Нечто по вопросу о применении народными судами наказаний»//Народное право.Изд.отдела юстиции Тверского губисполкома. 1919. №9. С.459–462.; Гернет М.Н. Система карательных мер в УК // Право и жизнь. 1922. №1.
- › Гродзинский М.М. Лишение свободы как наказание//Еженедельник советской юстиции, 1922, №8. – С.4–6.; Жижиленко А.А. Очерки по общему учению о наказании. – Л, 1923.
  - › Козырев Н. Бессрочное лишение свободы. / Народное право. Изд.отдела юстиции Тверского губисполкома. 1919. №9. – С.437–438.
  - › Одинцов В.Р. Суд и право.//Народное право. Народное право. Изд.отдела юстиции Тверского губисполкома. 1922. №2. – С.65–75.
  - › Познышев С.В. Основные вопросы учения о наказании. – 1925.

- Саврасов Л.А. Преступление и наказание в текущий переходный период. // Пролетарская революция и право. 1918. №5. – С.21–26.
- Сорокин И.Я. Нечто по вопросу о применении народными судами наказаний»//Народное право. Изд.отдела юстиции Тверского губисполкома. 1919. №9. – С. 447–458.
- Трусевич Н. Еще и еще о смертной казни. / Народное право. Изд.отдела юстиции Тверского губисполкома. 1919. №3–4. – С.157 (см. след. стр.)
- Шаргородский М.Д, Вина и наказание в советском уголовном праве. – М.: Юриздат. 1945.
- Ширвинд Е.Г. Система мер социальной защиты и проблемы ее реформы. Сб.:Основы и задачи советской уголовной политики.М. – Л.: ГИЗ.1929.
- Эстрин А.Я. Лишение свободы, как безусловное или условное наказание.//Еженедельник Советской юстиции. 1922.№31–32. – С.5.
- Якубсон В.Р. Принудительные работы и реальная возможность исполнения приговора. / Еженедельник советской юстиции.1923. №13.;
- Якубсон В.Р.Уголовная репрессия в первые годы революции//Еженедельник советской юстиции.1922.№4. – С.3–7 и др.
- Янчевский Б. Преступление и кара в Советской России.//Пролетарская революция и право.1921.№15.С.14–16.
- 4. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. – М.1953. С.57–60.
- 5. Ной Н.С. Вопросы теории наказания в Советском уголовном праве. – Саратов, 1962. – С.8.
- 6. Козловский М.Ю. Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право, 1918. № 1. – С.27.
- 7. Ной Н.С. Вопросы теории наказания в Советском уголовном праве. – Саратов,1962. – С10.
- 8. См: Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. – М.1953. – С.60,25.
- 9. См.: Трайнин А.Н. Десять лет советского уголовного законодательства (итоги и перспективы).// Право и жизнь. 1927. № 8. – С.36–46.; Шаргородский М.Д. Основные этапы истории советского уголовного права. – Учен. записки Ленингр. гос. универ. Серия юрид. наук. Вып.2. 1948. – С. 267-322.; Эстрин А.Я. УК и Руководящие начала. // Еженедельник советской юстиции. 1922. №23. – С.1–3.
- 10. См.: Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. – М. 1953. – С.116.
- 11. Пролетарская революция и право. 1921. №15.
- 12. Скрыпник Н.А. Уголовная политика Советской власти. – Харьков, 1924. – С.21. 13. // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. – М.1953. – С.119.
- 14. Багрий-Шахматов Л.В. Уголовная ответственность и наказание. – Минск. 1976. – С.227.
- 15. Швеков Г.В. Первый советский Уголовный кодекс. – М. 1970. – С.177.
- 16. Курс советского уголовного права. Часть общая. – М. 1970. Т.1. – С.95.
- 17. Уголовное право. Общая часть. – М.1993. – С. 39.
- 18. Уголовный кодекс РСФСР редакции 1926 года. С постатейно-систематизированными материалами. – М.1927. – С.250.
- 19. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. – М.1953. – С.303.
- 20. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. – М. 1953. – С344.
- 21. Указ. соч. – С.392.
- 22. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 41. – Ст.1513.
- 23. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 22. – Ст.789.
- 24. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.1993. № 10. – Ст.360.
- 25. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993. № 1. – Ст.9.





## **Незаконная миграция в России: причины и сущность явления**

*В настоящее время во всем мире развитие миграционных процессов характеризуется крайней противоречивостью. Неэффективность господствующей модели международной миграции выражается в огромном размахе нелегальной миграции. В данной статье представлена общая характеристика незаконной миграции, проанализирован причинный комплекс возникновения данного явления.*

**Ключевые слова:** мигрант, незаконный мигрант, миграция, незаконная миграция, предпосылки возникновения незаконной миграции.

Миграционные процессы играют важную роль в социально-экономическом и демографическом развитии любого государства. Однако несовершенство системы управления миграционными процессами приводит к появлению ряда проблем. Прежде всего, стоит выделить проблему незаконной миграции.

Для полного понимания данного явления, необходимо установить, какое содержание вкладывается в понятия «мигрант», «незаконный мигрант», «миграция» и «незаконная миграция» в источниках современного международного и национального права, а также в работах ученых, исследовавших проблемы незаконной миграции.

На сегодняшний день на международном уровне не существует общепринятого определения понятия мигранта. В национальном законодательстве под мигрантом понимается «лицо, совершающее пространственные перемещения вне зависимости от их причин, длительности и пространственных границ» [1]. Обычно считается, что термин «мигрант» охватывает все случаи, когда решение о миграции человек принимает свободно, по причинам «личного удобства» и без вмешательства внешнего принудительного фактора. Этот термин применяется к лицам и членам семьи, переезжающим в другую страну или регион для улучшения своих материальных или

социальных условий и улучшения перспектив для себя или своей семьи [2, с.65].

Таким образом, миграция в самом широком смысле слова означает процесс передвижения людей, их географическую передислокацию – временную или постоянную. В современной отечественной науке существует около 40 определений миграции, в которых внимание акцентируется на разных аспектах данного социально-экономического явления [3, с.8–9].

Не существует и единого подхода к определению незаконного мигранта. Так, российские исследователи незаконной миграции Е.С. Красинец, Е.С. Кубишин и Е.В. Тюрюканова относят к незаконным мигрантам лиц, незаконно въехавших на территорию государства (пересекших границу в неположенных местах, по недействительным или поддельным документам или без таковых), незаконно пребывающих в нем (не оформленное должным образом пребывание), и лиц, ведущих нелегальную экономическую активность (в том числе совершающих «около экономические» преступления, например, торговля оружием) [4, с.29]. Таким образом, происходит смешение двух категорий: «лица, незаконно находящиеся на территории Российской Федерации», и «лица, прибывшие законно, но работающие без разрешения миграционной службы».

Западные специалисты отмечают проблему недостаточной определенности терминов. Бедность терминологии, применяемой в отечественной литературе, особо заметна на фоне проработанности дефиниций в англоязычной литературе: нет адекватных русскоязычных аналогов терминам «migrant worker in an irregular situation (undocumented migrant)», «undocumented alien», «illegal migration», «clandestine migration», «undocumented migration» и «irregular migration». По большей части, все они содержат определение незаконного мигранта и используются как синонимы, однако, между ними существуют определенные различия. Так, термин *illegal migration* (незаконная миграция) используют, когда речь идет о контрабанде мигрантов и торговле людьми [2], *clandestine migration* (тайная миграция) означает скрытую, происходящую в нарушение иммиграционных требований миграцию [2]. Это может произойти, когда лицо, не являющееся гражданином, нарушает правила въезда в страну, или, въехав в страну легально, остается дольше положенного срока, нарушая при этом иммиграционные правила. *Irregular migration* – передвижение, происходящее вне регулирующих норм страны отправления, транзитной и принимающей стран [2, с.77,75,127].

В отечественных научных публикациях незаконную миграцию обычно характеризуют как въезд в страну, пребывание в ней и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства данной страны, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории этой страны [5, с.285].

Необходимо также отметить, что очень часто термин «незаконная миграция» связывают с понятием криминальной миграции. Однако, это ошибочное мнение, так как в основе незаконной миграции лежит нарушение миграционных правил въезда, пребывания или выезда с территории страны, а криминальная миграция представляет собой разновидность временной миграции, отличающейся криминальными (преступными) целями [6, с.408].

Большое влияние на появления незаконной миграции, как составляющей части всего миграционного процесса оказали геополитические изменения, происшедшие в начале 90-х годов прошлого столетия. В Европе

в это время названные изменения привели к образованию новых государств с новыми границами, ориентированных на формирование собственной миграционной политики. Однако нестабильная экономическая и социально-политическая обстановка в новообразовавшихся странах, а также неспособность должным образом оформить государственные границы – все это привело к всплеску незаконной миграции. Примером тому является миграционная ситуация, сложившаяся в 90-е годы прошлого столетия в странах Содружества Независимых Государств. По оценкам МВД России, в конце 90-х гг. XX в. в Российской Федерации незаконно находилось от 700 тыс. до 2,5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших из более чем 30 стран мира [5, с.287]. В основном это были выходцы из Афганистана, Пакистана, Шри-Ланки, Бангладеш, Индии, Ирака, Ирана, Нигерии, Сомали, Вьетнама и Китая.

По данным Государственного комитета по делам охраны Государственной границы Украины, в 1991–1999 гг. было задержано около 116 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, пытавшихся незаконно проникнуть на территорию Украины [5, с.287]. Наряду с этим, по данным правоохранительных органов Украины, в конце 90- годов на территории государства находилось около 200 тыс. человек без определенного статуса [5, с.287]. Большинство из них прибыло из стран Африки и Индокитая.

По официальным данным Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, в 1991–1999 гг. ежегодно в среднем задерживалось от 600 до 1400 человек, пытавшихся незаконно пересечь государственную границу этой страны [5, с.287]. Пик нарушений пришелся на 1995 г., когда Пограничными войсками Республики Беларусь было задержано 1395 незаконных граждан Индии, Афганистана, Шри-Ланки, Ирана и Пакистана [5, с.287].

Прозрачность границ многих стран СНГ, существовавшая в то время, позволила большому количеству иностранных граждан-выходцев из государств Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока незаконным образом проникнуть на их территорию. Некоторые из них оседали в странах Содружества, большинство же использовало постсоветское пространство в качестве транзитного коридора для дальнейшего проникновения в страны Западной Европы, США и Канаду.

Таким образом, изменения геополитического характера, несомненно, оказались одним из

побуждающих факторов активизации процессов незаконной миграции в рассматриваемом регионе.

В настоящее время на территории России подавляющее большинство незаконных мигрантов – это жители стран ближнего зарубежья: 90% потоков незаконной миграции в Россию идет из стран СНГ, остальные – из стран дальнего зарубежья, прежде всего, из Юго-Восточной Азии [3, с.159].

Основными направлениями потоков незаконной миграции являются:

- › на въезд в Российскую Федерацию – российско-китайский, российско-монгольский и российско-казахстанский участки государственной границы, воздушные пункты пропуска Москвы и Санкт-Петербурга;
- › на выезд из Российской Федерации – российско-финляндская граница, граница с государствами Балтии, российско-украинская граница, воздушные пункты пропуска Москвы и Санкт-Петербурга, основной поток незаконной миграции в Российскую Федерацию идет через границу с Казахстаном.

При этом не стоит забывать о том, что при наличии официальных и неофициальных статистических данных о количестве незаконных мигрантов на территории того или иного государства, точные показатели получить невозможно по определению.

Таким образом, весьма обоснованными видятся основные предпосылками для миграции, в том числе незаконной, выделенные В. Г. Громовым в работе «Факторы, влияющие на миграцию в России» [7, с.36-38]:

1. Затянувшийся процесс разгосударствления промышленных предприятий, «заказные» банкротства и недобросовестная приватизация, приведшие к кризису в промышленности и дефолту 1998 г.
2. Провалы в сельском хозяйстве и обеспечении населения сельскохозяйственной продукцией, породившие огромное количество маломощных фермерских хозяйств, не способных обеспечить страну продовольствием; в результате государство, владея огромными посевными площадями и пастбищами, стало импортером важнейших продуктов – хлеба, мяса, птицы. Вопросы подъема урожайности, производительности труда решаются с помощью гастарбайтеров – корейцев, китайцев и т.д., и уровень нелегалов среди них составляет приблизительно 8-10%.

3. Криминализация экономики: до 40-45% внутреннего валового продукта приходится на теневую экономику, а примерно половина от этого – на незаконную деятельность.
4. Политическая нестабильность в стране: грязные технологии в борьбе за власть, лоббирование криминальных интересов, коррумпированность государственных чиновников, фактическое замещение в регионах, отраслях, различных структурах реального влияния легитимных государственных и иных политических органов и должностных лиц влиянием лидеров криминальной среды с шантажом и устранением неугодных.
5. Возникновение существенных перекосов в выполнении функций и задач, стоящих перед правоохранительной системой. Здесь автор приводит ряд аргументов: высокий уровень латентной преступности; рост количества нарушений законности со стороны сотрудников ОВД; снижение уровня раскрываемости зарегистрированных преступлений; недоверие населения к ОВД и правоохранительной системе в целом и т.д. по данным социологического фонда «Общественное мнение», лишь 3% россиян верят в честность и неподкупность правоохранительных органов, а 43% уверены, что сегодняшнее состояние этих органов представляет для них угрозу. Только 23% опрошенных считают, что в случае необходимости они могут рассчитывать на помощь правоохранительных структур [8, с.60].
6. Невиданный размах организационной и транснациональной преступности, оказывающей существенное влияние практически на все сферы жизни общества.

В заключение, хотелось бы обратить внимание на негативные последствия незаконной миграции и для самих мигрантов. Лица, въезжающие в ту или иную страну с нарушением установленных правил с целью поиска убежища или ведения незаконной трудовой деятельности, исключаются из правового регулирования в силу особенности своего нелегального положения. Незаконные мигранты не могут пользоваться правами, социальной поддержкой и медицинской помощью, предоставляемыми принимающими странами мигрантам, законно находящимся на их территории. Как правило, это негативно отражается на их социальном положении, побуждая, тем самым, к связи с криминальными структурами. В то же самое время их практически невозможно привлечь к

выполнению обязанностей, установленных государством [5, с.292]. Все это в совокупности затрудняет, с одной стороны, их нормальную жизнедеятельность и толкает на совершение правонарушений, а с другой стороны, осложняет государственное регулирование процессов миграции и осуществление контроля за такой категорией лиц [5, с.287].

Анализ миграционных процессов в Российской Федерации за последние десятилетие показывает, что проблемы с внешней незаконной миграцией продолжают оставаться острыми. Неурегулированное положение в области миграции может быть связано с такими моментами как отъезд, транзит, въезд и возвращение, при этом нарушения законности могут совершаться как самими мигрантами, так и в отношении них.

Изучение миграционных процессов, их влияние на социально-экономическую обстановку в стране и систему государственного управления, создание методики исследования невозможны без анализа того, что было наработано научной мыслью в области теории миграции не только в России, но и за рубежом. Поэтому представляется целесообразным в последующих публикациях рассмотреть данные процессы более подробно.

## Литература.

1. Постановление Правительства Москвы от 28.06.2005 № 482-ПП «О Концепции демографического развития города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 40, 18.07.2005.
2. Поздоровкина О. Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский). – М. : Международная организация по миграции, 2011.
3. Балашова Т. Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики. – СПб, 2011.
4. Красинец Е. С., Кубишин Е. С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. – М. : Academia, 2000.
5. Зинченко Н. Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. – М. : Научная книга, 2011.
6. Долгова А. И. Российская криминологическая энциклопедия. М. : Норма, 2002.
7. Громов В. Г. Факторы, влияющие на миграцию в России // Современное право. 2004. № 12.
8. Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М. : 2005.

---

Рецензент: Костенников М.В., д.ю.н., профессор

## От редакции:

*Это уже вторая статья М.В. Волокитиной, систематически исследующей проблему, из которых можно сделать неутешительный вывод, что реального исполнения внятной миграционной политики в России нет.*

*Миграционное ведомство существует само для себя, за последние годы никаких принципиально улучшающих положение дел законодательных инициатив не последовало. Всякие инициативы типа борьбы с «резиновыми» домами только ухудшат положение уже российских граждан, не улучшив ситуацию для прибывающих иностранцев.*

*На наш взгляд, необходимо безотлагательно принять радикальные меры:*

*1) сократить срок пребывания на территории России для иностранных граждан, въезжающих без визы до 30–45 дней в течение календарного года; здесь наиболее существенно ограничение времени пребывания в России в течение года.*

*2) прием на работу иностранных граждан поручить службе занятости населения, которая должна выдавать направления на работу только в случае, если на существующую вакансию нет претендента из граждан России*

*3) оформление на работу всех граждан, в том числе России, вести с обязательным учетом (прием и увольнение) в службе занятости (как это делает, например, в Германии *Arbeitamt* – ведомство, ведающее занятостью населения).*

*4) при нарушении срока пребывания иностранца на территории России автоматически при выезде лишать права на въезд в течение нескольких (1–5) лет, как это делается в Европейском Союзе.*

*Названные меры в п.1 приведут в значительному сокращения работы иностранцев без надлежащего оформления и уплаты налогов – сейчас каждые 3 месяца многие иностранцы выезжают, через неделю или даже 1–3 часа возвращаются, и таким образом, формально не нарушая режима пребывания в России, незаконно работают годами.*

*Требование получать работу через службу занятости и после отсутствия желающих граждан России занять вакансию позволит получить истинную картину потребности в трудовых ресурсах (на общероссийском сайте <http://trudvsem.ru/> на 2 февраля значится всего лишь 1427814 вакансий, в том время как в России практически постоянно находятся около девяти миллионов иностранцев [http://slon.ru/russia/skolko\\_gastarbayerov\\_v\\_rossii-870263.xhtml](http://slon.ru/russia/skolko_gastarbayerov_v_rossii-870263.xhtml)).*

*Сокращение числа незаконно пребывающих иностранцев уменьшит нарастающее межнациональное раздражение в российском обществе.*

Г.И. Макаренко





## Мораль и политика в управлении государством

*Анализируется проблема соотношения моральных и правовых механизмов в политической сфере, рассмотрено понятие политической морали, поставлен вопрос о влиянии и роли принципов морали в управлении государством, проведен анализ морально-этических требований к деятельности государственных служащих.*

**Ключевые слова:** законы морали, кантианская мораль, утилитаристская модель, производящая и воспринимая модели политики, созерцатель, деятель, политическая мораль, этические проблемы, информационное общество, ценностные ориентации, общественный контроль, требования к государственным служащим, «эффект аквариума», кодекс этики и служебного поведения.

### Соотношение морали и политики

Законы морали общеизвестны, они являются первоосновой жизни и деятельности людей, дают нам ориентиры, обязывают нас поступать должным образом. Эти законы оказывают влияние на все аспекты деятельности человека, о чем свидетельствуют исследования в области психологии и социологии. Однако весьма распространена версия, что мораль никак не проявляет себя в сфере политики. Б.Г. Капустин, исследуя роль, которую мораль играет в политической жизни, описывает в своей книге «Моральный выбор в политике» условия, благодаря которым мораль начинает действовать, работать в этой области. В этой связи выделяется несколько версий соотношения морали и политики, и мы рассмотрим подробно то, как могут быть связаны две совершенно разные области, существующие независимо друг от друга, но при этом могущие пересекаться.

В статье «Различия и связь между политической и частной моралью» Капустин приводит пять моделей связи морали и политики: отождествление этих сфер; указание на их кардинальные различия, не приводящие ни к чему общему между этими областями; ограничение политики моралью; согласование политической и моральной сфер на уровне целей, опосредова-

ние связи между моралью и политикой политической публичной моралью.

Однозначного понимания соотношения между этими двумя сферами жизни нет, то, какой тип связи наличествует, зависит от неких переменных величин. К ним относятся:

- › вид морали (кантианская и утилитаристская);
- › вид политики (малая и большая);
- › жизненная позиция (участник или наблюдатель).

План анализа будет таков: сначала мы обозначим суть двух типов морали, соотнесем их с малой и большой политикой. Затем рассмотрим, как влияют жизненные позиции индивида на связь морали и политики.

Первый тип соотношения морали и политики исходит из занижения роли морали или ее полного отсутствия в политике. Это **утилитаристская модель**. Долгое время была популярна теория власти Макиавелли, в рамках которой философ разделил этику и политику, подчинил мораль политике, полезное приподнял над честным. Макиавелли рассматривает политику, как область, в которой являются недействительными моральные стандарты, имеющую свои

собственные нормы и законы, ведущие к выгоде и самосохранению. Подобные идеи были и у Платона. Правитель Платона наделялся правом лгать для того, чтобы держать людей в подчинении. Так и князь у Макиавелли использует любые средства для удержания своей власти. Подобно тому, как Платон идеализировал древнегреческого тирана, Макиавелли идеализирует волевою, сильную личность правителя.

В концепции Макиавелли политика немислима без злодеяний. Преступление не является чем-то из ряда вон выходящим. Все великие дела совершаются ценой аморальности, цель оправдывает средства.

Классиком утилитаризма выступает Иеремия Бентам. Его доктрина сводится к верховенству принципа полезности над моралью. Люди заботятся только о предельном умножении собственной пользы, оставаясь совершенно безразличными к общественному благу. Из этого следует, что они станут нарушать обещания, красть у других то, что представляет ценность для них самих [1].

Противоположной концепции утилитаризма выступает **кантианская теория**. Ее основой служит категорический императив Иммануила Канта: «Поступай так, чтобы ты всегда относился к человечеству и в своем лице, и в лице всякого другого также как к цели и никогда не относился бы к нему только как к средству» [2].

Представления Канта базируются на идеях нравственности, недопустимости лжи, принципе долга, являющемся законом для всякой человеческой воли. Допустимы лишь такие акты, в отношении правил которых можно желать, чтобы ими руководствовались все люди без исключения как законом [3].

Едва ли не в каждой эпохе можно найти подтверждения существования идей морального взгляда на политику. Конфуций в своей моральной доктрине затрагивает вопрос правления в государстве: правят наилучшие с помощью личных добродетелей. Аристотель рассматривал этику, как высшую политическую науку. А с начала эпохи гуманизма (XV в.) «моральная философия» стала изучаемым предметом в системе образования в рамках наук о человеке. Нравственно-политическая философия привлекла к себе внимание и русских философов, таких как Н. Бердяев, Вл. Соловьев, Л.Н. Толстой, И. Ильин.

Теперь рассмотрим соотношение морали и политики в двух видах политики: большой (производящей) и малой (воспроизводящей).

Б.Г.Капустин считает, что в малой политике роль морали невелика. Обычно ей приписывают значение в плане легитимации существующей власти, в самой же легитимации видят важное условие сохранения и воспроизводства власти. В большой политике мораль обретает иные функции в отличие от малой. Большая политика закладывает новые начала, новые правила игры. Эта политика позволяет понять, как создается малая.

И, наконец, переходим к последнему аспекту, от которого зависит соотношение морали и политики, это роль субъекта в жизненной ситуации.

Человек может играть роль «созерцателя» или роль «деятеля» в том или ином действии. От этого зависит его отношение к самому действию, к факторам, влияющим на совершение действия. Точка зрения реальных участников политики позволяет увидеть работу морали в политике в ином ракурсе, чем точка зрения теоретизирующего созерцателя. Благодаря двум разным мнениям мы получаем доступ к разным типам достоверности. Достоверность наблюдателя – нечто устоявшееся, опредмеченное. Эта точка зрения позволяет увидеть то, что может или чего не может делать мораль в политике. Достоверность деятеля – его собственная воля, способная превращать должное в факты. Точка зрения участника раскрывает то, что делает мораль в политике, даже когда она делает то, чего теоретически не должна бы делать, или наоборот: не делает того, что должна была бы – по теоретическим представлениям – делать. Только с точки зрения деятеля политика может быть определена как «искусство невозможного» [4].

Б.Г.Капустин считает, что этим точкам зрения полезно знать друг друга: одной – чтобы обогатить свое знание о процессе формирования действительности, другой – чтобы отчетливее и глубже понимать себя с помощью устоявшейся культуры созерцательной мысли.

В завершение рассмотрения проблемы соотношения морали и политики обратимся к вопросу, который еще не был затронут, но представляет немалый интерес. Проблема касается соотношения моральных и правовых механизмов в политической сфере.

Мораль, право и политика образуют одновременно те три основные формы, в которых выражается всякий социальный прогресс.

Мораль отражает противоречие внутри социума между личными и структурными его

интересами. Для разрешения такого рода противоречия с целью сохранения целостности и стабильности общества как системы требуется определенный способ согласования этих интересов, обусловленный историческими особенностями. Это осуществляется посредством двух видов норм: моральных и правовых, – представляющих в совокупности социальные нормы. Право, в свою очередь, обеспечивает «целостность общественной системы посредством принудительного подчинения всех личных и групповых интересов особому интересу государственной власти»[5]. Но при разрешении ситуаций правовыми мерами могут возникнуть проблемы, связанные с особым отношением участников политических процессов к правовым нормам – привычкой не следовать строго букве закона. На этом этапе важно, чтобы в действие пришли нормы морали, базовые ценности, профессиональная и политическая этика, политическая мораль.

Как показывает практика, в основе многих политических действий или частных политических позиций лежат принципы, которые можно отнести к **политической морали**. Под ней мы понимаем нормативные ориентиры индивидуального мышления. В разных политических ситуациях и коллизиях в сознании активизируются разные базовые ориентиры, нормы и ценности. На это влияют не только внутренние убеждения индивида, но и внешняя среда, которая диктует условия игры. Можно сказать, что общественными институтами устанавливаются определенные правила и требования к поведению политических акторов. И по мере изменения внешней среды сдвиги происходят и в поведении политических игроков. В последние десятилетия мы наблюдаем тенденцию к усилению роли морально-этических требований к основным игрокам в сфере политики, это обусловлено так называемым «культурным шоком», глубоким кризисом внутренней и внешней политики государств, повлекшим за собой процессы переосмысления и сдвиги в идеологии.

### **Морально-этические требования к деятельности государственных служащих**

Когда мы говорим о культурных сдвигах в политическом пространстве, мы имеем в виду распад общественной морали и ценностных ориентаций в 60-х – 70-х гг. предыдущего столетия, когда государственная политика стремительно

теряла авторитет в глазах общества и подверглась критике. В дальнейшем это привело к гражданскому неповиновению, повысился интерес к этическим проблемам. И сейчас мы пожинаем плоды этих событий в виде демократизации общественного строя, этизации политических процессов. Проявлениями последней являются всеобщее избирательное право, общественный контроль над властью, сюда же относится компьютеризация и введение «электронного правительства». Появление нового типа общества, так называемого информационного общества, повлекло за собой изменения в различных процессах, в том числе в политических. Социуму стали необходимы открытость и прозрачность власти, «человеческие отношения», гармоничная атмосфера; усилился контроль за деятельностью чиновников, партий, бизнеса; усилился контроль за государством в целом, как главным игроком в политике. Общественный контроль осуществляется также и за деятельностью отдельных государственных служащих, в этой связи проанализируем требования, которые предъявляются к этим игрокам в сфере политики. Нравственные требования, предъявляемые к государственным служащим, можно разделить на 4 группы:

1. Первая группа требований связана с наличием у чиновников властных и распорядительных полномочий. Требования к служащим, находящимся на уровне, где принимаются решения, переходят в этику управления (решительность, профессионализм, способность к лидерству и т.д.).
2. Исполнительская дисциплина. От государственного служащего требуются дисциплинированность, внимательность, исполнительность, пунктуальность, педантичность и законопослушность.
3. Требования, которые определяются тем, что сегодня в структуре профессиональной деятельности чиновников возрастает объём общения. Чиновнику должны быть присущи такие качества, как коммуникативность, открытость, уважение к чужой точке зрения, умение слушать и слышать, сдержанность, тактичность, воспитанность, владение словом, умение себя подать.
4. Требования, объясняемые «Эффектом аквариума». Это особое положение государственного служащего в обществе: к нему приковано обострённое внимание людей (даже к личной его жизни). Из этого следует, что государственному служащему необходи-

мо ощущать ответственность за отступление от стандартов, осуществлять самоконтроль.

5. Также выделяются базовые требования, которые должны предъявляться к государственному служащему при поступлении на государственную службу:
  - › приверженность высшим нравственным принципам, верность государству;
  - › постоянная готовность выступить в защиту законодательства страны, никогда не нарушать положений принятой присяги на верность государству и не отказываться от законных требований по государственной должности;
  - › честная служба государству;
  - › стремление найти и использовать наиболее эффективные и экономичные способы выполнения государственных задач и функций;
  - › отсутствие в деятельности государственного служащего элементов дискриминации одних субъектов, предоставления особых благ и привилегий другим субъектам, за особое вознаграждение или без него;
  - › не использовать свои служебные полномочия в личных целях;
  - › не делать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями государственной службы;
  - › не распространять информацию, полученную конфиденциально во время исполнения своих должностных обязанностей;
  - › не заниматься предпринимательской деятельностью;
  - › разоблачать коррупцию и постоянно бороться с ней;
  - › соблюдать деловой режим и корректность общения с гражданами и коллегами;
  - › стремиться создавать деловой имидж государственного служащего;
  - › не высказывать публично своего личного мнения о действующих политических деятелях.

«Проявлением приверженности государственного служащего профессиональным этическим требованиям на всех уровнях его деятельности является способность уважительно относиться к достоинству человека, независимо от его социального положения. Способность сделать правильный моральный выбор является показателем целостности его духовной культуры, основанной на стремлении к общему благу, сознательном выборе направления деятельности,

чувстве ответственности перед своей совестью и перед общественным мнением за последствия и результаты своей деятельности. Таким образом, духовная культура государственного служащего проявляется через отношение к людям, которым он служит»[6].

Политическая деятельность и государственная служба представляют собой долг перед обществом, работу в общественных интересах. Занимаемое политиком положение рассматривается не как привилегия, а как поручение общества. Поэтому политики, придерживаясь верховенства общественного интереса, должны быть объективными и беспристрастными, честными и бескорыстными. К сожалению, зачастую эти принципы не соблюдаются, и в СМИ постоянно публикуются злоупотребления служебным положением, акты взяточничества, да и просто скандалы, основанные на личных интересах.

Что касается возможного урегулирования деятельности представителей власти, то одним из способов решения проблем такого рода лежит в области законодательного регулирования. В ряде стран, в том числе и в России, требования к служебному поведению государственных служащих получили нормативное закрепление в кодексе этики и служебного поведения государственных служащих.

В России типовой кодекс служебного поведения был принят в 2010 году, мы немного отстаем от мирового сообщества. Кодекс призван оградить как политика, так и чиновника от взяточничества, предотвратить nepotизм, конфликт интересов, предательство национальных интересов. Но при этом кодекс нуждается в некоторой доработке: он не подкреплён никакими механизмами, которые смогут обеспечить соблюдение содержащихся в нём норм. Нарушение правил этического кодекса предполагает лишь моральные и дисциплинарные санкции, которые, к сожалению, не страшат нашу правящую элиту. Поэтому введение кодекса не возымело желаемого успеха, и необходимы другие меры для подкрепления моральной составляющей службы на государственных должностях.

Здесь важно учитывать и другой аспект. Вопрос служебной этики останется открытым до тех пор, пока сами руководители верхушки вертикали управления не захотят проводить содержательную политику управления великой страной, нести полную ответственность за свои поступки, а не создавать лишь видимость рациональной деятельности.

Будущее нашей страны напрямую зависит от того, какие люди окажутся у власти и о ком они будут думать, управляя государством. Народ нуждается в управленцах, способных не пасть под грузом соблазнов, находясь на вершинах всемогущего государства, проявляющих компетентность и профессионализм, помнящих и уважающих свой народ, свою страну. Поэтому не каждый человек, стремящийся к власти, пригоден по своим ценностным ориентациям для политической деятельности. Политика – это призвание. С моральной точки зрения главным качеством, определяющим «профпригодность» политика, является сознание полной социальной ответственности за свои слова и поступки. Все остальное является производным. Но в российских реалиях, к сожалению, мы имеем дело с тщеславными, неделовитыми, уходящими от сути дела политиками. Несоответствие их поведения высоким стандартам подрывает веру общества в демократию и приводит к недоверию к власти и нежеланию с ней сотрудничать. Поэтому важным аспектом политической этики является более высокий уровень требований к политикам со стороны моральных ограничений и самоограничений, чем к остальным гражданам. Политики, имея широкие полномочия и возможность выбора действий, должны жест-

ко себя контролировать, не допуская политических просчетов и злоупотреблений властью. Остается только один вопрос: где взять таких политических лидеров, которые будут соответствовать указанным моральным требованиям, и выведут нашу страну в лидеры на мировой арене?

#### **Литература.**

1. Шапиро Иэн. Моральные основания политики: учебное пособие/ пер. с англ. Под ред. В.С.Малахова. – М. : КДУ, 2010. – С.32.
2. Кант И. Основы метафизики нравственности. Сочинения в шести томах. Т. 4, ч. 1. М. : Мысль, 1965. – С. 270.
3. Капустин Б.Г. Моральный выбор в политике. Учебное пособие. – М. : КДУ: Изд-во МГУ, 2004. – С.69.
4. Капустин Б.Г. Моральный выбор в политике. Учебное пособие. – М. : КДУ: Изд-во МГУ, 2004. – С.19.
5. Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. – М., 1972. – С. 110.
6. <http://www.studentuhelp.ru/eticacurs2.htm> – Этика. Курс лекций. Часть 2.

---

Рецензент: Морозов А.В., д.ю.н., профессор



**Жемаркина Римма Евгеньевна**

*E-mail: gemarkina@adm.kaluga.ru*

**Покровский Михаил Николаевич**

*E-mail: mid-region@rambler.ru*

## Внедрение аудита эффективности для минимизации коррупционных проявлений в Российской Федерации



*Рассматриваются проблемы совершенствования деятельности органов государственного финансового контроля в России для минимизации коррупционных проявлений при использовании бюджетных средств.*

**Ключевые слова:** *аудит эффективности, коррупция, антикоррупционная экспертиза, государственный финансовый контроль, противодействие коррупции, индикатор коррумпированности.*

В ряде случаев неэффективное использование бюджетных средств в проверяемых организациях, выявленное при проведении аудита эффективности, напрямую связано с фактами коррупции. Аудит эффективности является важным элементом совершенствования управления государственными финансовыми и материальными ресурсами, профилактики возникновения коррупции.

Отсутствие достаточной антикоррупционной нормативно-правовой базы является одной из причин, ограничивающих внедрение аудита эффективности в систему российского государственного финансового контроля. Поэтому правоотношения, возникающие при проведении аудита эффективности, требуют детального нормативного регулирования, выявления и устранения пробелов и противоречий в действующем законодательстве, а также проведения при

необходимости антикоррупционной экспертизы соответствующих документов.

Необходимо отметить, что в настоящее время проведение аудита эффективности неизбежно сопряжено с рядом сложностей правового характера, а также проблем, обусловленных современной российской практикой управления государственными и муниципальными финансами.

Для того чтобы определить, достаточны ли в российском законодательстве правовые условия для осуществления аудита эффективности в целях минимизации антикоррупционных проявлений, проведен анализ ряда положений основных нормативных правовых актов: Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятель-

ности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2012 и 2013 годы» (далее – Национальный план противодействия коррупции), Методических рекомендаций по оценке коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований, контролю эффективности реализации программ по противодействию коррупции и другие нормативно правовые документы относительно данного вопроса [1].

В настоящее время в вышеуказанных нормативных правовых актах отсутствует определение таких комплексных финансово-правовых терминов, как «аудит эффективности», «финансовый аудит». Для того чтобы контрольно-счетные органы могли в полном объеме осуществлять процедуру проведения аудита эффективности, необходимо прежде всего наличие закрепленных законодательно вышеперечисленных базовых понятий. Более того, отсутствие определения указанных выше терминов, по мнению Барыкина Е.А. «приводит в конкретных случаях к проблеме соотношения разных видов финансового контроля» [2].

Отсутствие специальных нормативных актов, закрепляющих аудит эффективности в качестве одного из видов государственного контроля, – главная проблема правового регулирования аудита эффективности в Российской Федерации.

С одной стороны, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» к числу задач Счетной палаты Российской Федерации относится определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности, с другой – отсутствуют нормативно-правовые документы, определяющие порядок, методы определения Счетной палатой Российской Федерации эффективности и целесообразности бюджетных расходов, а также совершенно не освещены вопросы, связанные с противодействием коррупции в бюджетной сфере.

Проведение аудита эффективности расходования бюджетных средств, в том числе направленных на реализацию мероприятий, пред-

усмотренных Национальным планом противодействия коррупции, в настоящий момент регламентируется стандартом финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [3]. В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции планируются следующие мероприятия, которые относятся в том числе к компетенции контрольных органов:

- ▶ внедрение в практику федеральной контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд;
- ▶ принятие ряда мер по снижению экономической заинтересованности в совершении коррупционных правонарушений;
- ▶ принятие мер по созданию эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимые мероприятия;
- ▶ апробирование совместно со Счетной палатой Российской Федерации показателей оценки эффективности реализации органами государственной власти программ по противодействию коррупции и обеспечение внедрения этих показателей в практическую деятельность органов государственного финансового контроля.

Например, проведение совместно со Счетной палатой Российской Федерации апробирования показателей оценки эффективности реализации органами государственной власти программ по противодействию коррупции, предусмотренное Национальным планом противодействия коррупции, возможно только при проведении аудита эффективности в соответствии с стандартом финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [3]. Данный стандарт устанавливает основные правила, нормы и требования, которые должны неукоснительно выполняться в контрольном органе при организации и проведении аудита эффективности использования государственных средств. В стандарте определено, что сущность аудита эффективности состоит в определении эффективности использования государственных средств на основе проверок и анализа результатов деятельности органов исполнительной власти, государственных органов и организаций по достижению запланированных целей. Если в деятельности объектов проверки выявлено много нарушений, в том числе неэффективное использование государственных средств, то это может

являться в некоторых случаях индикатором коррумпированности.

Для снижения коррумпированности государственных органов в России необходимо укреплять систему государственного финансового контроля на всех уровнях. Снижению рисков возникновения коррупции и мошенничества в органах власти, в подведомственных госорганах учреждениях способствуют хорошо организованные системы внутреннего контроля.

В настоящее время решить накопившиеся проблемы между элементами финансового контроля должен вступивший в силу с 1 октября 2011 года Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В Законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» нормативно урегулированы общие принципы организации, деятельности, а также полномочия контрольно-счётных органов и многие другие организационные вопросы деятельности органов внешнего государственного контроля. Принятие данного Федерального закона свидетельствует о том, что внешний государственный и муниципальный контроль признан одним из государственных приоритетов и позволяет говорить о новом этапе его развития. Однако понятие «аудит эффективности» в данном нормативно-правовом документе также отсутствует.

Таким образом, анализ законодательства позволяет сделать вывод, что на современном этапе в Российской Федерации отсутствует как нормативно-правовое определение аудита эффективности, так и правовое регулирование осуществления полномочий органов финансового контроля по проведению подобного вида контрольных мероприятий, что может оказать влияние на рост коррупционных правонарушений в финансовой сфере.

По мнению Новосёлова Ю.В., к недостаткам в области внешнего финансового контроля можно отнести: «правовую неурегулированность целого ряда важных для деятельности контрольно-счётных органов вопросов, а также отсутствие или размытость определений как в Бюджетном кодексе, так и во многих иных законах и подзаконных актах. Все это вызывает несовпадение трактовок законов и просто блокирует возмож-

ность принятия контрольно-счётными органами каких-либо мотивированных решений по некоторым вопросам бюджетного процесса» [4].

Таким образом, мы считаем, что нормы статьи 2 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», статьи 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а также статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации не имеют должного правового регулирования относительно аудита эффективности, что в свою очередь не позволяет проводить его в полном объеме. Данные обстоятельства могут негативно отразиться на общем коррупционном фоне в сфере государственных финансов.

Как правило, при проведении аудита эффективности в зарубежных странах рассматриваются и решаются такие важные вопросы, как определение состава показателей эффективности, а также критерии и индикаторы аудита эффективности. Тщательному анализу контрольных органов подвергается уровень и качество оказываемых бюджетных услуг, при оценивании которых большое внимание уделяется результатам опросов потребителей этих услуг, влияние результатов работы проверяемого подразделения, организации и результатов реализации программ на окружающую среду, на социальное обеспечение населения, на демографическую ситуацию, на коррупционность системы управленческого контроля и т.д.

Совершенствование законодательного регулирования в России должно исключить противоречивость между нормативно-правовыми документами и методологиями проведения аудита эффективности на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Также, по мнению Синягина А.К. и Дубининой И.В. [5], вызывает много вопросов «отсутствие законодательно установленной ответственности должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и широкой практики привлечения таких лиц к административной, уголовной ответственности» [5].

Присоединяясь к мнениям других авторов, считаем, что наиболее актуальными проблемами современной системы общегосударственного финансового контроля является определение правовой сущности и правового режима аудита эффективности, а также его правовое закрепле-

ние в федеральном, региональном законодательстве и в муниципальных правовых актах. Установление надлежащего правового режима аудита эффективности возможно только при четком легальном определении данного термина.

Несмотря на существование правовых пробелов, практических сложностей, не подвергается сомнению развитие отечественной системы проведения аудита эффективности в том числе и в целях минимизации коррупционных проявлений. Важным элементом в обсуждении данного вопроса стало изучение международной практики, активное обсуждение собственных успехов и неудач в специализированной литературе, поскольку интерес со стороны научного сообщества свидетельствует не только об актуальности темы, но и перспективах решения многих из существующих проблем, в том числе связанных с коррупцией. Внедрение эффективных систем финансового контроля и аудита послужит препятствием для распространения взяточничества, повысит степень информированности общества о мерах по противодействию коррупции.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что законодательное регулирование на уровне Правительства РФ должно включать:

- › разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» в части изменения раздела «Государственный и муниципальный финансовый контроль», четко разграничивающий функции внутреннего и внешнего финансового контроля, а также закрепляющий признанные на международном уровне принципы внешнего финансового контроля;
- › включение в статью 6 Бюджетного кодекса следующей нормы-дефиниции: «аудит эффективности – это вид государственного (муниципального) финансового контроля, в ходе которого осуществляется оценка эффективности формирования и использования средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов»;
- › введение в статью 6 Бюджетного кодекса следующей нормы-дефиниции: «критерии аудита эффективности – это количественные и качественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и (или) деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств»;
- › введение в статью 6 Бюджетного кодекса следующей нормы-дефиниции: «целью предоставления средств бюджета следует понимать характеристику выполняемых государственных (муниципальных) функций, оказываемых государственных (муниципальных) услуг в процессе осуществления деятельности государственного (муниципального) органа, получателя бюджетных средств при соблюдении объема, структуры, назначения и сроков расходования бюджетных средств»;
- › введение в статью 6 Бюджетного кодекса следующей нормы-дефиниции: «результат расходования бюджетных средств следует определить как достижение предусмотренной цели предоставления средств бюджета в полном объеме».
- › разработку стандартов внутреннего контроля, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств;
- › подготовку предложений по усовершенствованию системы правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства в целях предотвращения коррупционных проявлений;
- › закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации, Уголовном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях ответственности руководителей и должностных лиц государственных (муниципальных) органов, организаций - получателей бюджетных средств за неэффективное и (или) нерезультативное использование бюджетных средств и коррупционные правонарушения.

Подводя итог сказанному, отметим, что проблемы, связанные с коррупцией в России, в ближайшей перспективе сохраняют свою актуальность. Аудит эффективности является одним из инструментов, позволяющих не только регистрировать факты коррупции, но и предупреждать их. Поэтому при разработке общегосударственной стратегии борьбы с коррупцией в Российской Федерации принципиальное значение имеют широкое внедрение аудита эффективности. Аудит эффективности будет являться мощным инструментом борьбы с коррупцией и плохим управлением, только в том случае, если его правовое регулирование будет осуществляться посредством «качественного» законодательства.

**Литература.**

1. Утверждены коллегией Счетной палаты Российской Федерации. Протокол от 7 ноября 2011 г. № 54к (821). URL: [http://www.ach-fci.ru/Legislation/copy\\_of\\_art1/libart12](http://www.ach-fci.ru/Legislation/copy_of_art1/libart12) (дата обращения 28.09.2012)
2. Барыкин Е.А. Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля// Реформы и право. 2008. № 3. – С.18.
3. Методические рекомендации проведения аудита эффективности ИНТОСАИ URL: [http://www.rufaudit.ru/rusauditnews?r730\\_page=81&r730\\_id=1191](http://www.rufaudit.ru/rusauditnews?r730_page=81&r730_id=1191) (дата обращения 10.09.2012)
4. Новосёлов Ю.В. Аудит эффективности - оценка деятельности органов исполнительной власти //Бюджет – 2011. № 8. – С.13.
5. Синягин А.К., Дубинина И.В. Аудит эффективности: международный опыт и российские реалии. – М. : Журнал Бюджет. ru, 9/2009. – С. 8.

---

Рецензент: Танимов О.В., к.ю.н., доцент



# Международно-правовое регулирование ответственности юридических лиц за коррупционные преступления

*Выполнен анализ современной мировой нормативно-правовой базы ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Рассматриваются пути повышения эффективности действующего международного законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** глобализация, коррупция, транснациональные корпорации.

Глобализация как объективный исторический процесс приводит к различного рода изменениям в политической, экономической, правовой и иных сферах общественной жизни. Среди негативных последствий глобальных модификаций юристы, в первую очередь, отмечают глобализацию преступности, создание транснациональных преступных конгломератов, а также распространение практики подкупа должностных лиц иностранного государства, международной или иностранной организации различными компаниями. Неограниченная финансовая мощь некоторых компаний и секторов торгово-промышленной деятельности используется для чрезмерного и неправомочного воздействия на принятие политических решений. Неспособность регулировать это воздействие приводит к возникновению клептократических систем и задержке роста экономики. Как правило, попытки лоббирования непрозрачны, и направлены на то, чтобы избежать системы сдержек и противовесов, на которую полагаются фирмы при принятии стратегических решений. К примеру, в 2008 году почти трети из ста компаний с наибольшей капитализацией по расчетам Standard & Poor's требовался внутренний контроль затрат на политический лоббизм [10]. Из-за недостатка прозрачности затруднительно установить, где компании получают прибыль, платят налоги и участвуют в политических кампаниях. Так, исследование показывает: около половины рассмотренных компаний не раскрывают информацию об участии в политической деятельности [13], что позволяет сделать вывод о возможных коррупционном воздействии со стороны этих компаний

на чиновников. «Многонациональные компании остаются важной частью проблемы коррупции во всем мире. Необходимо, чтобы они приняли соведущую роль в ее решении. Для этого им потребуются существенные улучшения», – сказал Кобус де Свардт (Cobusde Swardt), управляющий директор Transparency International [13]. При этом в России лишь 45% опрошенных бизнесменов полагают, что противостоять коррупции их компании обязаны [11], к тому же российские компании часто прибегают к подобным методам достижения результата [15, 16, 17]. Интересен и тот факт, что бизнесмены тех государств, которые обычно в рейтингах коррупции оказываются в верхней – «чистой» – части таблицы, активно грешат взяткодательством за рубежами своих стран. Наиболее яркие примеры – США и Япония. И американские, и японские транснациональные корпорации охотно платят взятки правительственным служащим других стран. В исследовании Transparency International США и Япония набрали по 5,3 балла по 10-балльной шкале, на которой 10 баллов соответствуют высшей степени «коррупционной чистоты» [12].

Во многих международных правовых актах в сфере противодействия коррупции отмечается необходимость разрешения вопроса об ответственности компаний за коррупционные преступления. Согласно ст. 26 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воз-



действие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции [4]. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает принятие таких законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для *обеспечения* того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности [3]. Целью Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию является наличие во внутреннем праве *эффективных* средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб [2]. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, признавая необходимость содействия укреплению социальной ответственности частных и государственных корпораций, в том числе транснациональных корпораций, обязывает государств-членов принимать *эффективные* и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции, взяточничества и связанными с ними противоправными действиями в международных коммерческих операциях, в частности обеспечивать эффективное применение действующих законов, запрещающих взятки в международных коммерческих операциях [1]. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 22 ноября 1997 г. указывает на принятие необходимых мер, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица [5]. Рамочное решение Совета Европейского Союза «О борьбе с коррупцией в частном секторе» относительно санкций в отношении юридических лиц говорит следующих возможным негативных последствиях для корпораций:

- a) меры, влекущие за собой лишение возможности пользоваться льготами или помощью со стороны публичной власти;
- b) меры, накладывающие временный или постоянный запрет на осуществление коммерческой деятельности;
- c) помещение под судебный надзор или
- d) роспуск в судебном порядке [7].

В Межамериканской Конвенции в качестве сдерживающих факторов подкупа рассматривает механизмы для обеспечения того, чтобы открытые акционерные компании и другие виды объединений поддерживали книги и записи, ко-

торые, в разумных подробностях, точно бы отражали факт приобретения и отчуждения активов, и достаточный внутренний бухгалтерский контроль, чтобы включить должностных лиц организации для выявления случаев коррупции [6].

В специальном руководстве Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (The Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF) говорится о том, что эффективное внедрение указанных Рекомендаций помогает защитить специализированные учреждения (такие, как банки, фондовые компании, страховые компании, валютные дилеры и системы денежных переводов) и другие специализированные бизнесы и профессии (такие, как казино, юристы, бухгалтеры, агенты по операциям с недвижимостью, дилеры по работе с драгоценными металлами и камнями, и поставщики трастовых услуг и услуг компании) посредством требования, чтобы их владельцы, инспекторы и служащие были должным образом отобраны и имели соответствующие системы соблюдения [8].

По результатам анализа представляется необходимым отметить следующие положительные моменты:

1. Во многих из рассмотренных международных актах отмечается необходимость противодействия коррупционной деятельности юридических лиц, содержатся статьи об ответственности корпораций за коррупционные действия.
2. С каждым годом увеличивается количество государств, присоединяющихся к тем или иным конвенциям или декларациям о противодействии глобальной коррупции. Тем самым все больше стран понимают необходимость борьбы с глобальной коррупцией [9].
3. Присутствует акцент на предупреждение порочной практики подкупа компаниями посредством таких мер, как обеспечение достоверной бухгалтерской отчетности, аудиторская проверка бухгалтерии [2], разработка стандартов для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими [4].

Вместе с тем приведенные в начале статьи данные говорят о том, что привлеченные к ответственности корпорации – это лишь несколько процентов от общего числа коррупци-

онных преступлений, совершенных глобальными компаниями. Во-вторых, привлечение к ответственности не достигает цели как общей, так и частной превенций, потому что применение санкций не заставляет отказаться от коррупционной деятельности не только тех корпораций, успешно избегающих правосудия, но и фирм, в отношении которых уже были введены правовые меры воздействия.

Среди причин довольно низкой эффективности международного законодательства можно выделить следующие:

4. Коррупция обладает чрезвычайной степенью латентности, что существенно снижает возможность ее выявления, в том числе и в рассматриваемой сфере. В ситуации, когда публичное должностное лицо иностранного государства и транснациональная корпорация имеют выгоду от проводимой коррупционной сделки, выявить ее становится проблематичным.
5. Многие государства можно обвинить в сознательном нежелании афишировать подобные нарушения законодательства компаниями, потому что ТНК – это крупные налогоплательщики, новые рабочие места, фактор экономического роста государства. Таким образом, у государств отсутствует мотивация исполнения требований международного антикоррупционного законодательства.
6. В международных правовых документах отсутствует (в отличие от санкций в отношении иностранного должностного лица) конкретные негативные последствия для юридических лиц. В крайнем случае, приводятся лишь примерный перечень санкций в отношении юридических лиц. С одной стороны, это соответствует международным актам, в которых обычно отмечается, чтобы государства-члены в своем внутреннем праве эффективно решили тот или иной вопрос с учетом специфики своей правовой системы. С другой стороны, альтернативность мер, приведенных в тех или иных конвенциях (или отсутствие каких-либо примеров санкций вообще) может привести к тому, что ТНК за одно и то же преступление будут нести практически диаметрально противоположное наказание в разных странах. Например, одна – фиксированный штраф, который никак не скажется на ее финансовом положении, а другое – запрет, либо приостановление или прекращение деятельности и многомилли-

ардный штраф, исчисляемый в процентах от полученной компанией прибыли.

7. Один из первых и основных актов, регулирующий деятельность ТНК – «Принципы транснациональных корпораций» Организации экономического сотрудничества и развития – вообще носит рекомендательный характер, и страны, присоединившиеся к соглашению, не обязаны применять какие-либо санкции к своим ТНК в случае их нарушения [19]. В результате утверждение, «что Принципы помогли сократить число конфликтов между местными сообществами, гражданскими группами и транснациональными компаниями, не подтверждается никакими фактами» [18].

Поэтому представляется необходимым разработать унифицированный международный нормативный правовой акт (в форме конвенции), в котором будут устанавливаться;

1. принципы деятельности ТНК;
2. запрет на осуществление определенных действий;
3. четкие правовые последствия нарушения этих запретов. Каждому деянию должно соответствовать определенная санкция, отвечающая тяжести последствий коррупционных преступлений.

Таким образом, будет нивелирован экономический интерес государств, заинтересованных в функционировании компаний, ведущих бизнес посредством коррупционных практик, а также увеличена эффективность норм, так как принудительная ликвидация уличенных в коррупционных практиках ТНК, а также запреты для руководителей компаний, членов органов управления заниматься предпринимательской деятельностью в любых формах создадут необходимые условия для ухода фирм с использования таких методов решения проблем.

## Литература

1. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях: принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Рос. Гос. б-ки.
2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04 ноября 1990 г.

- (ETS N 174) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Рос. Гос. б-ки.
3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ETS № 173) // Собрание законодательства РФ. 18 мая 2009 г. № 20. – Ст. 2394.
  4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 26 июня 2006 г. № 26. – Ст. 2780.
  5. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 22 ноября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 23 апреля 2012 г. № 17. – Ст. 1899.
  6. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией от 29 марта 1996 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Рос. Гос. б-ки.
  7. Рамочное решение N 2003/568/ПВД Совета Европейского Союза «О борьбе с коррупцией в частном секторе» от 22 июля 2003 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Рос. Гос. б-ки.
  8. Руководство по использованию рекомендаций FATF по борьбе с коррупцией (A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption). URL: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/59/44/46252454.pdf> (дата обращения: 15.10.2012).
  9. Статус Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: по состоянию на 11.10.2012 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Рос. Гос. б-ки.
  10. Доклад Transparency International о коррупции в мире за 2009 год: коррупция и частный сектор / URL: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (дата обращения: 15.10.2012).
  11. Меньше половины российских бизнесменов считают, что их компании обязаны противостоять коррупции // URL: <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/menshe-poloviny-rossiiskikh-biznesmenov-schitaiut-cto-ikh-kompanii-obiazany-protivostoiat-korrupcii> (дата обращения: 15.10.2012).
  12. Не подмажешь – не поедешь / Ведомости. 15 мая 2002 г.
  13. Половина мировых публичных компаний скрывает свое участие в политической деятельности // URL: <http://transparency.org.ru/drugie-issledovaniia/polovina-mirovykh-publichnykh-kompanii-skryvaet-svoe-uchastie-v-politicheskoi-deiatelnosti> (дата обращения: 14.10.2012).
  14. Российские компании чаще других подкупают иностранных чиновников // Ведомости. 03 ноября 2011 г.
  15. Россия занимает последнее место в индексе взятокдателей в 2011 году // Позор на экспорт. URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vziatkodelei/pozor-na-eksport>. (дата обращения: 14.10.2012).
  16. Сухаренко А. Транснациональная коррупционная деятельность российских бизнесменов // Внешнеторговое право. 2009. № 2. С. – 15 – 16.
  17. Эти выводы подтверждены в отчете организации «Надзор ОЭСР» от 22 сентября 2005 года «Пять лет работы: обзор принципов ОЭСР и национальных контактных центров». Хайат С. Тайный мир международных махинаций и сеть глобальной коррупции / Стивен Хайат – М., Претекст. – 2008 – С. 156;
  18. Принимая во внимание неэффективные попытки Национальных контактных центров (НКЦ) ответить на обвинения в корпоративных преступлениях в Конго, Raid предложила пересмотреть Принципы ОЭСР. Требовалось нечто большее, чтобы заставить правительства стран Первого мира расследовать нарушения своих корпораций. В докладе также отмечалось, что правительства должны добиться обеспечения соблюдения Принципов корпорациями. Их исключительно рекомендательный характер означал, что корпорации не столкнутся ни с какими последствиями за деятельность, способствующую усилению человеческих страданий. См.: RAID, Unanswered Questions, report, April 2004.

---

Рецензент: Радченко В.И., к.ю.н., профессор



**Куракин Алексей Валентинович**  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: kurakinaleksey@gmail.com



## К вопросу о понятии социальной функции государства и ее реализация в деятельности полиции<sup>1</sup>

*Исследуются правовые и организационные проблемы реализации социальной политики в системе МВД России, анализируется законодательство о социальных гарантиях, установленных для сотрудников полиции, на основании чего формулируются предложения по совершенствованию ведомственной социальной политики.*

**Ключевые слова:** полиция, государство, полицейский, защита, охрана, гарантии, компенсация, жизнь, здоровье, страховка, льгота, право, управление, министерство.

Проблемы социальной защиты личности в настоящее время имеют весьма актуальное значение. В этой связи формирование и совершенствование соответствующего правового механизма реализации социальных прав различных категорий граждан объективно необходимы. Однако, несмотря на это, приходится констатировать, что на пути создания правовых и организационных средств социальной защиты граждан имеется достаточно много правовых и организационных проблем, решить которые государство в полной мере пока не может [1].

Создание подлинно социального, правового и полицейского государства – достаточно длительный процесс, требующий значительных усилий как органов публичного управления, так и институтов гражданского общества. Социальное государство дает возможность спокойно и планомерно развиваться личности, берет под особую защиту отдельные категории граждан, которые в силу объективных и субъективных причин не могут в полной мере реализовать свои права в различных сферах публичного управления.

Сотрудники полиции занимают особое место среди субъектов социальной защиты. В этой связи государство не случайно определило специальные меры социальной защиты и поддержки сотрудников органов внутренних дел (полиции). Однако говорить о том, что ме-

ханизм социальной защиты сотрудников полиции эффективно работает, а меры социальной защиты в полном объеме достигают своей цели, пока невозможно. Не вызывает сомнений, что социальная защита полицейских самым непосредственным образом связана с престижностью службы, а также эффективным выполнением возложенных на сотрудников задач и функций. В идеале меры социальной защиты должны компенсировать сложность и напряженность службы в полиции, стимулировать служебную деятельность сотрудников, давать возможность минимизировать коррупционные правонарушения в деятельности полицейских. В этой связи С.П. Матвеев [2] верно отмечает, что современная модернизация государственной правоохранительной службы невозможна без усиления гарантий социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.

Следует отметить, что в действительности же те социальные гарантии, которые закреплены нормативно, сотрудники полиции имеют возможность использовать далеко не в полном объеме. Подобное положение дел, разумеется, не может в полной мере стимулировать их служебную деятельность, и, как следствие, мы наблюдаем систематические и циничные факты нарушения законности, прав граждан, а также различного рода коррупционные правонарушения со стороны сотрудников полиции.

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

В целях наиболее полной реализации социальных гарантий, установленных для сотрудников полиции, целесообразно нормативно закрепить (в соответствующем административном регламенте) положение, обязывающее сотрудников подразделений по социальной работе органов и учреждений системы МВД России в обязательном порядке информировать о социальных гарантиях и возможностях их реализации как непосредственно сотрудников полиции, так и пенсионеров органов внутренних дел и членов их семей.

Для создания современной полиции, повышения престижности правоохранительной службы в органах внутренних дел необходимо формирование соответствующего правового механизма социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. Закрепление адекватных социальных гарантий для сотрудников полиции и формирование правового, организационного и финансового механизма их реализации должно внести свой вклад в дело повышения престижности полицейской службы, а также способствовать обеспечению законности в административной, процессуальной и оперативно-розыскной деятельности полиции.

Кадровая ситуация в органах внутренних дел прямо влияет на эффективность оперативно-служебной деятельности всей системы МВД России, а также показывает разрыв, проявившийся между уровнем материальной обеспеченности и степенью социальной защищенностью полицейских и членов их семей. В настоящее время значительно возросли нагрузки на личный состав подразделений и служб полиции, вызванные ростом преступности, возникающими внутренними конфликтами, что привело к осязательному размыванию профессионального кадрового ядра, снижению престижа полицейской службы, оттоку наиболее квалифицированных кадров. Как верно отмечает О.В. Рагузина [3] «...в настоящее время привлечь в систему МВД высококвалифицированных специалистов с должным уровнем знаний достаточно сложно. Это обусловлено рядом причин, в том числе и несовершенством законодательства, закрепляющего гарантии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, и крайне неэффективной практикой их реализации». Н.Д. Кочеткова [4], в свою очередь, замечает, что социальная защита сотрудников органов внутренних дел является одним из существенных факторов эффективного функционирования этой правоохранительной структуры.

Таким образом, несовершенство до недавнего времени законодательства, закрепляющего гарантии социальной защиты сотрудников полиции, а также крайне неэффективная практика их реализации существенно усиливали остроту проблемы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. В связи с этим приоритетной задачей в настоящее время является совершенствование правовой и социальной защищенности полицейских как составной части социально-правовой защиты личности в Российской Федерации. В результате вышеперечисленных обстоятельств комплексное рассмотрение механизмов социального обеспечения сотрудников полиции представляется актуальным [5]. Системный характер социальной политики государства, затронувшей все стороны жизни населения России, помимо всего прочего, требует совершенствования соответствующих управленческих механизмов, обеспечивающих реализацию возникающих проблем в сфере внутренних дел.

Так, высокий уровень инфляции, низкая оплата труда значительной части населения – все это и ряд других проблем создают социальную напряженность в обществе. Практически все социальные проблемы в той или иной степени касаются и служебной деятельности сотрудников полиции. Многие проблемы, связанные с неудовлетворительной социальной защитой сотрудников органов внутренних дел, кроются в неэффективном административно-правовом регулировании соответствующих отношений.

Однако многие аспекты социальной защиты сотрудников полиции находят свое отражение во многих законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих режим прохождения службы в органах внутренних дел. Следует также отметить, что отдельные положения относительно социальной защиты личности имеют самое непосредственное отношение и к социальной защите сотрудников органов внутренних дел. Связано это с тем, что в Российской Федерации, так или иначе, осуществляется социальная политика [6].

Как следует из Конституции, Российская Федерация – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). В научной литературе констатируется тезис о том, что социальная государственная политика волнует всех граждан России, потому что она тесно связана с жизнью каж-

дого человека и общества в целом, ведь человека может защитить только сильное государство [7].

Д.А. Керимов [8], характеризуя феномен социального государства, справедливо отмечает, что «...понятие социального государства сопряжено не только с понятием свободы, но и с такими феноменами, как справедливость и равенство». Т.К. Миронова [9], исследуя сущность и систему социальной защиты, отмечает, что «социальное государство – это государство, в котором человек имеет возможность реализовывать свои социальные права через функционирующую в государстве систему социальной защиты».

Следует отметить, что названное конституционное положение имеет непосредственное отношение к проблемам социальной защиты сотрудников полиции. Термин «социальная защита» был впервые применен в правовом акте США в Законе «О социальной безопасности» в 1935 г., который стимулировал разработку социальных программ для различных категорий граждан. В последующем рамки данной дефиниции были значительно расширены при разработке и принятии конвенций и рекомендаций Международной организацией труда по различным социальным гарантиям [10].

В научной литературе термин «социальное государство» чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания, однако можно без преувеличения сказать, что большинство современных государств несут в своем устройстве или иные признаки социального. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие корни, как, например, в США, проводится целенаправленная государственная социальная политика [11]. В настоящее время укореняются представления о необходимости сознательного управления социальными процессами, зарождаются социальные технологии. В современный период в той или иной степени любое демократическое государство является социальным, так как признает ответственность за благополучие и развитие своих граждан [12]. Однако в последнее время концепция социального государства претерпевает некоторые изменения, которые обусловлены мировым финансово-экономическим кризисом. Негативные процессы в экономике и финансовой сфере заставляют государства пересмотреть свои социальные расходы.

В частности, В.Е. Чиркин пишет о том, что государство должно обеспечить лишь основные нужды человека, человек должен сам

заботиться о себе, своей семье. Современное «государство поддержки труда» расходует на социальные нужды приблизительно треть государственного бюджета. В связи с этим концепция государства благоденствия признается как излишне иждивенческая, на практике обнаружила свои слабости и начала пересматриваться в целом ряде государств» [13].

В Российской Федерации расходы государственного бюджета на социальную политику составляют более 50 %, что позволяет говорить о социальной ориентации бюджетной политики Российской Федерации. Подобное положение вещей является в определенной степени гарантией социальной стабильности, сдерживающим фактором протестных настроений со стороны значительной части населения нашей страны.

По официальным сведениям реформа МВД России в 2012 г. потребует более 1 трлн. руб. Из них 586 млрд. руб. пойдут на выплату полицейским повышенного денежного довольствия, 165 млрд. руб. – повышенных пенсий, еще 15 млрд. руб. будут направлены на пособия сокращенным сотрудникам. Кроме того, более 330 млрд. руб. предполагается использовать на решение жилищных проблем полицейских [14].

В практике реализации социальной политики в органах полиции, возможно, было бы целесообразно использовать положительно зарекомендовавший себя зарубежный опыт. Как отмечает С.Д. Соловьева, «...во многих государствах мира накоплен значительный опыт практической реализации сущности социального государства, отработаны правовые механизмы и технологии социальной защиты людей, созданы организационные структуры, гарантирующие действие норм» [15].

На основании этого О.В. Родионова делает вывод о том, что социальная функция – это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума [16].

Как уже отмечалось, специфическим направлением реализации социальной политики российского государства является сфера внутренних дел, субъектом управления которой преимущественно выступает МВД России. Министрство проводит свою ведомственную социальную политику, которая касается как непосредственно сотрудника, так и членов его семьи и это особенно важно, когда сотрудник погиб при исполнении своих служебных обязанно-

стей, получил увечье, травму или инвалидность, вследствие чего произошло снижение или утрата им трудоспособности.

Социальные отношения в сфере внутренних дел регламентируются Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. «О полиции» [17], Федеральным законом от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» [18], Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [19] и др.

Важным элементом социальной поддержки сотрудников полиции является оплата их труда. Денежное довольствие сотрудников включает в себя: оклад по занимаемой штатной должности, оклад по специальному званию, которые составляют оклад денежного содержания; процентную надбавку за выслугу лет; процентные надбавки за ученую степень и ученое звание; надбавки и иные дополнительные выплаты, установленные законодательством РФ, Президентом РФ, Правительством РФ, а в пределах выделенных средств Министром внутренних дел РФ.

Денежное содержание сотрудников полиции имеет большое значение для повышения престижа службы, а также укрепления законности и дисциплины сотрудников. В зарубежных государствах жалование полицейским устанавливается чаще всего в таких размерах, чтобы их служба считалась престижной и позволяла тем полицейским, которые происходят из средних слоев общества, чувствовать себя достойно. Таким образом, денежное содержание, устанавливаемое для полицейских, позволяет государству повысить их социально-правовой статус, что позволяет сотрудникам чувствовать себя полноценными членами общества.

Так, в Германии полицейские имеют бесплатную страховку, льготы на жилье, право на бесплатный проезд в городском транспорте. При этом минимальная зарплата сотрудника полиции – самого младшего чина после академии – составляет 2500 евро в месяц. Кроме того, сотрудник немецкой полиции может быть уволен со службы только по порочащему основанию – в случае осуждения судом. В полиции Германии есть некая философия: «Беруфсбеамтентум» – опека государством своего чиновника. В основе – полное доверие сторон [20]. Немецкий полицейский заключает с государством соглашение о взаимовыгодных обязательствах. Он обязуется защищать интересы государства, а оно, в свою очередь, забо-

тится о нем и его семье. Например, полицейского не могут уволить по сокращению штатов. Кроме того, полицейскому гарантируется зарплата среднего уровня, «тринадцатая зарплата».

Минимальная зарплата полицейского в Греции составляет около 650 евро без учета надбавок. В Великобритании денежное содержание полицейского составляет около 25 тысяч фунтов в год [21].

Как видно из приведенных цифровых данных, оплата труда полицейского в различных европейских государствах весьма различна, размер заработной платы полицейского напрямую зависит от эффективности национальной экономики. В Российской Федерации с 1 января 2012 г. оплата труда полицейского с учетом самых разнообразных надбавок выросла в 2-3 раза, однако вместе с этим отмены льготы по оплате проезда в место проведения отпуска и обратно, бесплатные санаторные путевки и др.

В итоге социальные гарантии и оплата труда полицейского выглядят не очень убедительно. Систематическое повышение стоимости услуг ЖКХ: электроэнергия, газа, воды и т.п., проезда и других услуг съедает значительную часть заработной платы полицейского и даже с учетом повышения ее хватает на весьма скромный образ жизни, как самого полицейского, так и членов его семьи.

К стимулирующим факторам служебной деятельности полицейских следует отнести государственные награды и почетные звания Российской Федерации. Награжденному сотруднику полиции награды предоставляют соответствующий правовой статус. Следует отметить, что МВД России является чуть ли не единственным федеральным органом исполнительной власти, которое установило денежные доплаты за государственные награды и почетные звания Российской Федерации, которыми награжден сотрудник полиции.

Так, почетное звание «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации», «Заслуженный юрист Российской Федерации» и другие, начинающиеся со слова – заслуженный ... влечет выплату 10 % надбавки от должностного оклада. Следует отметить, что в системе МВД России установлена довольно стройная система поощрительных выплат за особые достижения в службе, премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей, присвоенные квалификационные звания, а также за допуск к сведениям, составляющим государственную тайну и др.

Особый статус полицейского предполагает государственное страхование его жизни и здоровья. Государственное страхование призвано обеспечить соответствующие компенсационные выплаты сотруднику и членам его семьи при наступлении соответствующего страхового случая. Страховые выплаты дадут возможность сотруднику полиции пройти наиболее полную реабилитацию, оздоровление с целью помочь ему восстановиться и приступить к выполнению своих профессиональных обязанностей. В случае гибели сотрудника полиции государственное страхование призвано в материальной форме в какой-то степени «возместить» понесенную утрату его родственникам.

Следует подчеркнуть, что жизнь и здоровье сотрудника полиции подлежат обязательно государственному страхованию со дня начала службы в органах внутренних дел РФ. Социальные гарантии, установленные для сотрудников полиции, касаются не только сотрудника полиции, который находится на службе, но и членов его семьи, а также лиц, находящихся на его иждивении. Такое право у членов семьи сотрудника возникает, если он погиб, выполняя свои обязанности по должности (ст. 12 Федерального закона «О полиции» [22]), а также в случае, если сотрудник заболел в период службы, и это заболевание стало причиной его смерти. Заболевания, которые стали причиной смерти сотрудника, могут быть самыми разнообразными. При этом не требуется доказывать причинно-следственную связь между выполнением служебных обязанностей и наступившим заболеванием, которое повлекло за собой смерть сотрудника. Во всех случаях, указанные лица имеют право на получение единовременного пособия, размер которого определен законом.

В случае, если сотрудник полиции получил увечье и иное повреждение здоровья и эта травма не позволяет ему проходить службу в полиции, сотрудник подлежит увольнению. Если гражданин умер в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы (при этом заболевание может быть любым, необязательно связанным с исполнением служебных обязанностей), члены его семьи и лица, находящиеся на его иждивении, в равных долях имеют право на получение единовременного пособия в размере 3 млн руб.

Правом на получение единовременного пособия в случае гибели (смерти) сотрудника полиции или гражданина, уволенного со службы в полиции, имеют его супруга (супруг), которые на день его смерти состояли в зарегистрированном браке с погибшим (умершим), родители (отец, мать) погибшего, несовершеннолетние дети, а также дети старше 18 лет, которые стали инвалидами до достижения 18 лет. Кроме того, этим правом обладают также дети в возрасте до 23 лет, если они обучаются в образовательных учреждениях по очной форме обучения. Право на получение такого единовременного пособия также имеют лица, которые находились на иждивении сотрудника.

Для усиления мер социальной защиты сотрудника полиции при получении им увечья или иного повреждения здоровья при исполнении служебных обязанностей, не позволяющего ему в дальнейшем проходить службу, законом предусмотрена выплата единовременного пособия в размере 2 млн. руб.

В случае если сотрудник полиции стал инвалидом, т.е. при исполнении служебных обязанностей получил увечье или иное повреждение здоровья, которое повлекло за собой стойкую утрату им трудоспособности, он имеет право на ежемесячную денежную компенсацию в размере утраченного денежного довольствия на день увольнения со службы. В эту компенсацию не включается пенсия по инвалидности. При этом данная компенсация может быть взыскана в добровольном или судебном порядке с виновных лиц.

Размер ежемесячной денежной компенсации, которая выплачивается сотруднику полиции, получившему увечье или иное повреждение здоровья, подлежит перерасчету с учетом повышения денежного содержания сотрудника. Кроме того, сотрудник полиции имеет право на возмещение имущественного ущерба в случае причинения вреда его имуществу или имуществу его близких родственников, под которыми понимаются его родители, дети, бабушка, дедушка, внуки, братья, сестры, в связи с выполнением им служебных обязанностей. Вред возмещается в полном объеме за счет ассигнований из федерального бюджета с последующим взысканием выплаченной суммы возмещения с виновных лиц, исходя из рыночных цен, которые действуют в соответствующей местности.

Для того, чтобы сотрудник полиции получил возможность возмещения имущественно-

го ущерба, необходимо, чтобы он использовал свое личное имущество или имущество своих близких родственников с ведома или по поручению своего руководителя и мог документально подтвердить размер причиненного имущественного ущерба с учетом его амортизации. Имущество, которому причинен вред, должно быть использовано сотрудником полиции в служебных целях добросовестно.

Сотрудник полиции, а также иные лица, имеют право на получение соответствующих выплат и компенсаций лишь по одному из оснований, которые определены в законе «О полиции» (ст. 43). Нестабильное социально-экономическое положение Российской Федерации вызывает объективную необходимость их повышения. Единовременные пособия, которые выплачиваются сотрудникам полиции в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. «О полиции» [23] подлежат индексации. Индексация производится, исходя из уровня инфляции, из федерального бюджета. Решение об увеличении (индексации) размеров указанных пособий принимается Правительством Российской Федерации, лоббировать соответствующее решение должно МВД России.

В системе МВД России, также как и в других ведомствах, сложилась весьма напряженная ситуация с обеспечением жильем своих сотрудников. Так, по официальным данным МВД России по состоянию на 1 января 2012 г. в улучшении жилищных условий нуждались 77 тыс. 800 семей сотрудников. Потребность в средствах на обеспечение их жилищных прав в 2012 г. составила 330,47 млрд руб. Обеспечение служебным жильем только участковых уполномоченных полиции потребует дополнительно еще 81,44 млрд руб [24].

Согласно Федеральному закону от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» [25]<sup>2</sup> сотрудник, имеющий стаж службы в органах внутренних дел не менее 10 лет в календарном исчислении, имеет право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения один раз за весь период службы в органах внутренних дел (ст. 4).

На наш взгляд, для решения жилищной проблемы в системе МВД России следует закрепить механизм погашения Министерством

внутренних дел Российской Федерации кредитов (ипотеки) полицейских, имеющих высокие показатели в служебной деятельности и прослуживших в органах внутренних дел более 15 лет, полученных на приобретение жилья или получение образования.

Каждый сотрудник полиции имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Под медицинским обслуживанием понимается предоставление (оказание) медицинской помощи лицам, имеющим право на лечение в медицинских учреждениях системы МВД России в соответствии с действующим законодательством.

В целях охраны здоровья сотрудника полиции и реализации права на медицинскую помощь, в системе МВД России созданы поликлиники, госпитали, санатории, дома отдыха, где сотрудникам полиции оказывается самая разнообразная медицинская помощь.

В современных условиях в Российской Федерации активно развивается рынок платных медицинских услуг. В связи с этим очень важной социальной гарантией является предписание о том, что сотрудник полиции имеет право на бесплатное медицинское обслуживание, которое реализуется в различных формах в медицинских учреждениях системы МВД России. Сотрудник полиции имеет право на изготовление и ремонт зубных протезов из обычных материалов, а также на бесплатное обеспечение лекарствами. Лекарства, которые необходимы сотруднику, выписывает ему его лечащий врач, о чем делается соответствующая запись в медицинской карте; затем по выписанным рецептам выдаются лекарства в ведомственных аптеках, которые, как правило, находятся при соответствующих медицинских учреждениях. Сотрудник полиции имеет право на бесплатное обеспечение изделиями медицинского назначения, в частности костылями, колясками и др. Это право реализуется также основании соответствующих медицинских документов.

Право на медицинское обеспечение имеют и члены семьи сотрудника полиции: его супруга (супруг), несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достиже-

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.

ния возраста 18 лет, а также дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме. Такими же правами обладают и лица, находящиеся на иждивении сотрудника полиции и проживающие совместно с ним. При этом необходимо иметь в виду, что при амбулаторном лечении они обеспечиваются лекарствами за плату по розничным рыночным ценам, если иное не предусмотрено законодательством. Изготовление и ремонт протезов для супруга, несовершеннолетних детей, детей старше 18 лет, которые стали инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детей в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения), а также лиц, находящихся на иждивении сотрудника полиции и проживающих совместно с ним, производятся на тех же условиях, которые установлены в государственных или муниципальных организациях здравоохранения.

Сотрудник полиции, выполняя свои служебные обязанности, нередко вынужден использовать общественный транспорт (автобусы, троллейбусы, трамваи, метро, поезда пригородного сообщения). В связи с этим сотрудник в установленном порядке обеспечивается проездными документами на все виды транспорта общего пользования (кроме такси).

Исходя из складывающейся оперативной обстановки сотрудник полиции может быть переведен на службу в другой район, а также направлен в служебную командировку в другой субъект РФ или за границу. В этой связи могут возникать проблемы, связанные с приобретением проездных документов, бронирования мест в гостиницах и др. Поэтому сотруднику полиции предоставляются дополнительные гарантии, касающиеся бронирования и внеочередного получения мест в гостиницах, при приобретении проездных документов на все виды транспорта при предъявлении служебного удостоверения и документов, подтверждающих факт следования к новому месту службы или нахождения в служебной командировке [26].

Необходимо отметить, что названные гарантии, предоставленные сотруднику полиции, могут быть реализованы им только при исполнении предписаний Закона «О полиции» предприятиями транспорта, администрациями гостиниц и др. Для того чтобы соответствующие положения закона работали четко, МВД России должно заключить соответствующие межведомственные соглашения с соответствующими ве-

домствами и государственными и муниципальными учреждениями.

Сотрудник полиции, выполняя свои обязанности, которые предусмотрены Законом «О полиции», имеет право пользоваться общественным транспортом без приобретения проездных документов. Так, в случае если сотрудник полиции задержал правонарушителя, он имеет право бесплатно его провести и проехать сам при предъявлении служебного удостоверения на общественном транспорте до помещения соответствующего органа внутренних дел.

Актуальной на сегодняшний день является проблема предоставления детям сотрудника полиции мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях различных форм собственности. Места детям полицейского, детям погибшего, умершего сотрудника, сотрудника, уволенного со службы в полиции, вследствие увечья предоставляются в первоочередном порядке.

Это положение будет практически невозможно исполнить, если органы местного самоуправления, органы социальной защиты, администрация соответствующих образовательных учреждений не будут выполнять предписания Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» [27]. Как представляется, на выполнение данного предписания закона должно дополнительно выделять средства МВД России. Таков перечень основных социальных гарантий установленных государством для сотрудников полиции, проанализированные меры социальной поддержки должны стимулировать сотрудника к добросовестному исполнению возложенных на него обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечению правопорядка.

В заключении необходимо отметить, что Министерством внутренних дел Российской Федерации проводится большая работа по совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам социальной защиты сотрудников полиции. Министерством внутренних дел подготовлен и реализуется целый ряд нормативных правовых актов, направленных на улучшение социальной защищенности полицейских, ветеранов и пенсионеров органов внутренних дел, а также членов их семей. Несмотря на это, механизм социальной защиты полицейских необходимо модернизировать так, чтобы социальная помощь оказывалась максимально адресно и

оперативно; кроме того, необходимо сформировать такие условия, при которых сам полицейский, а также его трудоспособные члены семьи сами могли бы решать свои социальные, организационные и иные бытовые проблемы.

### **Литература.**

1. Костенников М.В., Куракин А.В., Михайлюк П.А. Организация социальной защиты сотрудников органов внутренних дел как метод обеспечения законности и дисциплины в системе МВД России / Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе МВД РФ. – М., 2012. – С. 127
2. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы административно - правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – Воронеж, 2012. – С. 18.
3. Рагузина О.В. Законодательство Российской Федерации о социальной защите сотрудников органов внутренних дел // Правовая культура: научный журнал. – 2007. – № 1. – С. 130.
4. Кочеткова Н.Д. Административно-правовое обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 12.
5. Крупно С.М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 3.
6. Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакшин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. – М., 2007. – С. 14.
7. Нелюбина Е.В., Добрынин Н.М. Социальное государство и социальные права человека // Проблемы становления социального государства в России. – Тюмень, 2008. – С. 18.
8. Керимов Д.А. Социальное государство // Право и образование. – 2007. – № 3. – С. 5.
9. Миронова Т.К. Социальная защита в России: правовые вопросы. – М., 2004. – С. 188.
10. Костыря Ю.С. Экономические аспекты управления системой социальной защиты сотрудников органов внутренних дел в современных условиях: Дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2004. – С. 39
11. Чорбинский С.И. Социальная работа и социальные программы в США. – М., 1992. – С. 18.
12. Технологии социального обслуживания населения / Под ред. В.Г. Попова и Е.И. Холодовой. – М., 2000. – С. 6.
13. Чиркин В.Е. О «сильном государстве» и его Конституции // Государство и право на рубеже веков: конституционное и административное право. – М., 2000. – С. 12.
14. Официальный сайт ФЭД МВД России / <http://www.mvd.ru/mvd/structure/unit/fed/> (дата обращения 23.03.12)
15. Соловьева С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 3.
16. Родионова О.В. Социальная функция современного государства: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 5.
17. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
18. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.
19. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020
20. Горбачев М. Больше порядка – богаче страна // За рулем. – 2008. – № 4. – С.22.
21. Сухаренко А.Н Социальное обеспечение полицейский в России и Европе // [sartraccs.ru/print.php?print\\_file=Pub/suharenko\(12-08-11\).htm](http://sartraccs.ru/print.php?print_file=Pub/suharenko(12-08-11).htm) (дата обращения 21.03.2012).
22. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
23. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
24. Официальный сайт ФЭД МВД России / <http://www.mvd.ru/mvd/structure/unit/fed/> (дата обращения 23.03.12)
25. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.
26. Костенников М.В., Куракин А.В. Научно-практический комментарий к Главе 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» / Под ред. И.Л. Трунова. – М., 2012. – С. 121.
27. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900



**Радченко Владимир Иванович**

E-mail: radchenko41@ya.ru



## Карьера:

### от следователя до первого заместителя Председателя Верховного Суда России

Воспоминания (продолжение, начало в МП №3-2012)

#### Прокурор Кемского района

В сентябре 1967 года я был назначен приказом Прокурора РСФСР на должность прокурора Кемского района Карельской АССР (аббревиатура Автономной Советской Социалистической республики). Через несколько дней мне исполнилось 26 лет, был я самым молодым из районных прокуроров, кроме двух лет работы следователем и двух месяцев исполнения прокурорских обязанностей на время отпуска прокуроров в малосоставных прокуратурах опыта прокурорской работы у меня не было. Поэтому особой радости по поводу карьерного роста я не испытывал. Если говорить честно, была определенная тревога при мысли об обширных прокурорских функциях, которые мне предстояло выполнять.

Больше всего беспокоило то, что я имел весьма смутное представление о довольно объемной работе по надзору за соблюдением законности государственными и общественными организациями, который назывался общим надзором. Его объектами были местные органы советской власти, предприятия и учреждения всех отраслей народного хозяйства, образовательные учреждения, колхозы и артели, транспортные организации, и граждане (впрочем, до последних руки не доходили). В общем, всё и вся, кроме церкви, партии и комсомола.

Основной формой надзора были целевые прокурорские проверки. Чем только не приходилось заниматься: трудовым законодательством, законодательством о сохранности социалистиче-

ской собственности, о соблюдении норм простоя под погрузкой грузовых вагонов на предприятиях (в стране образовался острый дефицит подвижного состава), о соблюдении прав несовершеннолетних, о выпуске нестандартной и недоброкачественной продукции и многим другими вопросами. В исполкомах районного и городского советов и сельских советов особое внимание уделялось возложению на граждан различных ограничений и административных взысканий. Кроме того, прокурор обязан был присутствовать на заседаниях бюро райкома КПСС, заседаниях исполкома райсовета, поддерживать обвинение по уголовным делам и давать заключение по некоторым категориям гражданских дел в суде, раз в месяц проверять следственный изолятор, расположенный в нашем городе еще с царских времен, а также законность содержания задержанных в КПЗ райотдела милиции, т.е. работы и мне, и моему единственному помощнику прокурора было выше крыши.

Несмотря на то, что бытовала формула «общий надзор это лицо прокуратуры», фактически работу прокурора оценивали по состоянию следствия как в прокуратуре, так и в органах внутренних дел. Браком считалось возвращение дела судом на дополнительное расследование либо нарушение двухмесячного срока расследования дела. Как ЧП, заслуживавшего как минимум вызова прокурора на «ковер» в прокуратуру республики, рассматривалось вынесение оправдательного приговора.

Много времени занимала проверка соблюдения законности в органах внутренних дел при работе с заявлениями о совершенных преступлениях. С назначением Николая Анисимовича Щелокова Министром внутренних дел СССР в милиции началась серьезная «борьба» за раскрываемость преступлений. Уровень раскрываемости ниже 97% служил основанием для серьезных выводов в отношении руководства соответствующего отдела милиции. Отсюда пышным цветом расцвела практика сокрытия нераскрытых преступлений от учета. Совершалось сие, как правило, в двух формах: либо сообщение, если подозреваемый был неизвестен, вообще не регистрировалось в единой книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, либо сообщение заносилось в книгу, но впоследствии в возбуждении уголовного дела отказывалось по надуманным основаниям «за отсутствием события преступления».

Практиковались и более изощренные приемы. К примеру, если кража совершалась из небольшого сельского или поселкового магазина, дело возбуждалось, но прибывший на место оперативник в первую очередь искал у продавца тетрадь с записью должников. Допускали некоторые завмаги отпуск товара односельчанам с расчетом «после получки». И если вор не находился, уголовное дело прекращалось, мол, недостача возникла в результате «нарушения продавцом правил советской торговли», что доказывалось изъятой у одного должовой тетрадью. Хочу сразу оговориться, что в те годы особо опасные преступления – убийства, разбойные нападения, изнасилования – карельская милиция от учета не скрывала. Тут уж и следователи прокуратуры, и оперативные службы, как говорится, пахали по полной программе.

Кроме территориального ОВД, наша прокуратура осуществляла надзор за Кемским отделением милиции на железнодорожном транспорте. Правда, она обслуживала железные дороги на территории четырех районов, и с преступлениями, совершенными в других районах, ходили к местным прокурорам, но основная нагрузка все-таки доставалась нам.

Обширной и нигде не учитываемой работой был прием граждан. Люди приходили и с жалобами на нарушение прав или бездействие власти, и просто попросить совета. Не прокуратура, грозный орган, а какое-то бюро жалоб для простого человека. Иногда приходишь на работу, а уже два-три гражданина сидят у дверей кабинета.

Особенно много обращений было по поводу трудовых споров. В тех случаях, когда нарушение трудовых прав посетителя было очевидным, и я, и мой помощник (в зависимости от того, кто вел прием) звонили руководителю предприятия и без лишней волокиты разъясняли, что ему же дешевле будет восстановить без суда нарушенные права работника. Такая оперативность в решении конфликтов делала обращение в прокуратуру весьма популярным у населения.

В конце 1966 года из Кемского района были выделены Калевальский и Лоухский районы, в которых были созданы свои прокуратуры. Поэтому к моему назначению прокурором штат Кемской прокуратуры сократили по сравнению с тем временем, когда я в 1965 году работал в ней следователем. Осталось всего четыре оперативных работника: прокурор, помощник прокурора и два следователя.

Помощником у меня работал Ефим Радионович Дубинец, на сленге кадровиков «практик», т.е. сотрудник, не имевший высшего юридического образования, но зато имевший самый разнообразный стаж работы. О крутых поворотах его биографии стоит коротко рассказать, поскольку она дает представление о непростом и противоречивом времени, в котором жило его поколение. В 1937 году он работал заместителем редактора районной газеты в Молдавской АССР (нынешнее Приднестровье). Однажды срочно было собрано партсобрание с повесткой дня о повышении бдительности коммунистов. На собрание пришел лично начальник районного НКВД. Задача, поставленная им в докладе, была четкой. Страна насыщена троцкистами, бухаринцами и прочими агентами мировой буржуазии и германского фашизма. В этих условиях коммунисты должны удвоить бдительность, выявлять и разоблачать врагов народа. Ефим Радионович имел неосторожность по молодости задать докладчику вопрос, как же их разоблачать, если они маскируются и скрывают свою враждебную сущность. Начальник НКВД ответил вопросом на вопрос: «А вот Вы, товарищ Дубинец, молодой коммунист, почему до сих пор не выявили ни одного врага?».

После бессонной ночи (переживал, как бы не сочли за пособника врагов народа), он сдал в редакции ключи от кабинета и, не ожидая приказа об увольнении и денежного расчета, уехал

в Москву. Пришел в горком партии. Попросил помощи в трудоустройстве, ссылаясь на то, что районная газета его творчески не устраивала, и он хотел бы работать в серьезной печати. Принимавший его завкадрами горкома ответил, что газетчиков в Москве и без него хватает, а вот транспортная прокуратура просила помочь грамотными кадрами. Так Дубинец после краткосрочных курсов оказался следователем московской железнодорожной прокуратуры. Как он мне рассказывал, сбежал из Молдавской АССР он вовремя. Через несколько дней НКВД арестовало главного редактора и нескольких сотрудников редакции. По его мнению, скорее всего и он оказался бы в их числе.

С началом войны в связи с тем, что по воинской специальности он был младшим специалистом бомбардировочной авиации, его мобилизовали в запасной авиаполк. Бомбардировщиков на всех не хватало, с приближением зимы из сержантов сформировали аэросанную часть, в которую попал и он. Отправили на Карельский фронт. Пока был снег – возили на аэросанях грузы на передовую, летом – стояли в тылу, обслуживали технику и ждали наступления морозов. Во второй половине войны Дубинца вернули в военную железнодорожную прокуратуру следователем. Транспорт тогда был на военном положении, дел было много, работали без выходных и по ночам. Самое распространенная категория преступлений – дезертирство с трудового фронта. Многие, особенно женщины, мобилизованные на работу в железнодорожное ведомство, не выдерживая тяжелых условий труда и быта, сбежали в свои родные деревни. Судили их не за самовольный уход с работы, а за дезертирство. Как говорил Ефим Радионович, иных было жалко до слез, но что поделаешь – война.

Вскоре после войны его назначили прокурором Кемской железнодорожной прокуратуры, в 1960 году транспортные прокуратуры упразднили, передав их функции территориальным прокуратурам, и Дубинец завершал свою прокурорскую карьеру в качестве помощника прокурора нашего района. Как и многие практики, он, благодаря большому опыту, хорошо ориентировался в уголовном законодательстве, неплохо справлялся с надзором за милицией, но откровенно «плавал» в других отраслях права, общий надзор не любил, называя его «общим позором».

Для южанина берег Белого моря – не лучшее место для сохранения здоровья. Через два

года после моего назначения Дубинец перенес инсульт, с трудом райком партии и Прокуратура республики выхлопотали ему персональную пенсию местного значения. Деньги небольшие по тем временам – 60 рублей в месяц, но персональная пенсия давала право на бесплатные лекарства, льготы по оплате ЖКХ и право на бесплатное санаторно-курортное лечение.

Нагрузка на следователей в уменьшившемся районе была вполне умеренная. Следователи прокуратуры – два Петра – Баркин и Осипов особых достижений не демонстрировали, но работу в целом делали надежно. По крайней мере, за время моей работы прокурором нераскрытых убийств у нас не было.

За два года, пока я работал в Суоярви, в Кеми произошли большие изменения. Была сдана в эксплуатацию Путкинская ГЭС – первый каскад электростанций на реке Кемь, и быстрыми темпами возводилась следующая станция – Подужемская ГЭС. В городе велось большое жилищное строительство, методом народной стройки строился современный стадион. Активно велись работы на кемском участке прокладываемой сквозь скалы и болота автодороги Ленинград – Мурманск. В районе в 1967 году проживало чуть более 31 тысячи жителей, в том числе в самой Кеми более 21 тысячи. Сейчас город обезлюдел. Население Кеми сократилось до 13 тысяч человек, во всем районе осталось 18 тысяч жителей. Зато в районе заметно увеличилась численность прокурорских работников, следователей, судей, вместо двух судебных исполнителей, работавших в мои времена, появилось целое подразделение приставов-исполнителей.

Между количеством правоохранителей и числом регистрируемых преступлений есть прямая зависимость. До того, как был воссоздан Калевальский район, порядок на территории калевальского куста поддерживали два участковых уполномоченных милиции, изредка на расследование преступлений из Кеми выезжали работники уголовного розыска или следователи. Многие конфликты, возникавшие среди населения, решались мирным способом, без участия представителей силовых структур.

Поэтому когда в Калевале формировали самостоятельный райотдел милиции, некоторые товарищи говорили, что делать ментам будет нечего: район маленький, всего 12 тысяч народа, население в основном коренное, миролюбивое. Штат

милиции утвердили стандартный: начальник, заместитель, уполномоченные угро и ОБХСС, следователь милиции, дознаватель, дежурная часть и т.д. Добавилось больше десятка офицеров. Но оказалось, что всем им хватает работы. Резко возросло количество зарегистрированных преступлений, прежде всего за счет хулиганства, мелких краж и прочей «мелочевки». Заметно увеличилось количество осужденных, возросла статистика привлеченных за мелкое хулиганство. Появились преступления по линии ОБХСС и ГАИ. Правда, реальный правопорядок каким был, таким и остался, но как говорится, если увеличилась милиция, значит, вырастет преступность. Позднее я не раз замечал эту закономерность, когда избыточное увеличение следственных и оперативных служб, оборачивается возбуждением уголовных дел в ситуациях, которые без большого ущерба ранее разрешались без уголовного преследования, по существу происходит искусственный рост преступности и судимости.

В работе районного прокурора в те времена большое значение имели взаимоотношения с райкомом КПСС. Партийные комитеты возглавляли, как правило, люди грамотные, энергичные, много внимания уделявшие решению хозяйственных вопросов. Однако юридическими знаниями они не обладали, и больше полагались на соображения целесообразности, так как они ее понимали. Обладая большой личной властью, первые секретари райкомов нередко стремились использовать в своих интересах прокуратуру, особенно когда эти интересы сталкивались с общегосударственными.

С этой проблемой я столкнулся буквально в первый месяц своей работы. Началось все с конфликта между эксплуатационниками каскада Кемских ГЭС и гидростроителями по поводу дележа 120-квартирного дома. В начале 60-х работы по возведению каскада начались со строительства жилого поселка строителей. Возводился он из камышитовых плит, стоили такие дома в два раза дешевле, вводились в эксплуатацию чуть ли не в три раза быстрее чем кирпичные, но рассчитаны были на 20-25 лет жизни. Капитальному ремонту камышитовые строения не подлежали, реально уже через несколько лет жизнь в них начинала доставлять массу неудобств.

Заказчиком строительства спорного дома была дирекция каскада, финансировался объект Министерством электрификации, в чьем подчинении был и «Ондагэсстрой» – подрядчик

строительства. 10% жилья – как положено, отдавалось городу, 10% – строителям, 80% – эксплуатационникам. Строители, и прежде всего руководство и кадровые рабочие, хотели бы переселиться в более удобное жилье, чем камышитовые малометражки, и считали несправедливым столь малую свою долю в новом капитальном доме.

В то время в Кеми остро стояла хлебная проблема. Старый хлебозавод едва справлялся с обеспечением обычным хлебом растущего населения. Никаких тортов и прочих деликатесов он на своих тесных площадях выпекать не мог.

Уловив тонкость ситуации, новый начальник «Ондагэсстроя» Борис Терентьевич Кузьменко, заслуженный гидростроитель, строивший далеко не первую свою ГЭС, пришел в райком с предложением сделки. «Ондагэсстрой» соглашается принять в свой план строительство в будущем году нового хлебозавода, а в обмен горсовет передает гидростроителям 80% нового дома, оставив эксплуатационникам всего 10%.

Предложение райком поддержал и Кемский горсовет принял соответствующее решение. Узнав об этом, коллектив каскада ГЭС взорвался. Профсоюзный комитет успел распределить среди его работников квартиры, поскольку дом был полностью построен, и госкомиссия уже завершила его приемку. Директор каскада, человек, избегающий конфликтов с руководством, заявил на собрании, что как коммунист он подчиняется решению райкома. Но главный инженер каскада Попеленский и начальник Подужемской ГЭС Виноградов организовали ночью заселение работников в распределенные им профкомом квартиры. Сторож сообщил о захвате здания в «Ондагэсстрой», Кузьменко тут же позвонил первому секретарю райкома Якову Дмитриевичу Смирнову, тот дал команду начальнику милиции прекратить захват здания. К началу рабочего дня занесенные в дом вещи были выброшены поднятыми по тревоге сотрудниками райотдела.

Я пришел утром на работу, не подозревая о столь драматичных событиях. Только около 10 часов утра позвонил начальник милиции и сказал, что они успешно пресекли попытку захвата жилых помещений. Полагая, что я в курсе дела, деталей он не сообщил. А через час меня позвали на внеочередное заседание бюро райкома партии по этому вопросу. Директор каскада сообщил, что он тут не причем, и указал как на виновников происшествия на Попеленского и

Виноградова. Кто-то предложил исключить их за самоуправство из партии, но зав. общим отделом райкома сказал, что прокуратура сначала должна установить факт нарушения закона. Все повернули голову в мою сторону. Первый секретарь строго сказал, надо немедленно возбудить уголовное дело. У меня хватило ума ответить, что сначала надо провести прокурорскую проверку, получить необходимые документы. С пожеланиями не тянуть с уголовным преследованием мы разошлись.

На следующий день из объяснений Попеленского и Виноградова я наконец уяснил суть происходившего, заодно Попеленский сообщил мне, что коллектив отрядил ходяков и в Министерство, и в ЦК КПСС. Через день Смирнов поинтересовался: возбуждено ли уголовное дело. Я сообщил ему, что оснований для этого я пока не вижу. Судя по его тону, моя информация его не обрадовала. А к вечеру мне позвонили из Прокуратуры республики и спросили, что там у вас происходит, – очевидно, гонцы в Москве дошли до кого надо. Я высказал свое мнение, что местная власть, желая решить местную болячку, превысила свои полномочия. Не помню точно, кто со мной говорил, но разговор он закончил тем, что действовал я правильно, только о таких происшествиях нужно, не медля, докладывать в Петрозаводск, и добавил, что из Министерства электрификации едет комиссия разбираться с конфликтом.

В итоге, все остались при своих. Работника каскада получили свои 80% квартир, город остался без нового хлебозавода, Яков Дмитриевич Смирнов с учетом небольшого стажа работы во главе района отделался легким внушением. Гидростроители все-таки получили кое-какую выгоду от конфликта. Министерство разрешило им построить для своих работников капитальный дом, правда, в два раза меньший по площади.

В дальнейшем мне приходилось не раз вступать в конфликты, большие и малые, с руководителями районов, в которых мне пришлось работать. Сначала в ответ на отказ в их требованиях были обиды, потом приходило понимание, что с законом надо считаться, и начинали интересоваться предварительно моим мнением по неоднозначным ситуациям. Вообще, представление о всесии райкомов сильно преувеличено. Я хорошо понимал, что снять меня с должности мог только Прокурор РСФСР, и для этого нужен гораздо более существенный грех, чем расхождение в позиции с партийными ор-

ганями, а потому и держался в общении с ними соответственно.

Что касается руководителей Кемского райкома КПСС, то у меня сложились с ними вполне нормальные отношения. Народ там подобрался относительно молодой, Смирнову было около 40 лет, назначенный вскоре вторым секретарем райкома Михаил Николаевич Галахов, был всего года на три старше меня, люди они были весьма эрудированные, с которыми интересно было обсуждать любые темы.

Личное сближение со Смирновым, позднее переросшее в дружбу, тоже было связано с ЧП. В Кеми была дислоцирована ракетная бригада. После разоблачения американского шпиона Пеньковского, выдавшего многие ракетные секреты СССР, ее перебросили в другое место. В освободившийся военный городок из поселка Алакуртти, глухого места вблизи финской границы, перевели мотострелковый полк. Несколько солдат-срочников в полку оказались призванными из Кеми. Незадолго до ноябрьских праздников один из них ушел к друзьям детства в самоволку. Основательно поддав спиртного, по дороге в часть вступил в конфликт с местными парнями и был ими основательно избит. Прибежав в казарму, поднял крик «наших бьют», целый батальон снялся с места, сквозь дыру в заборе покинул военный городок и с шумом устремился на привокзальную площадь. По дороге среди бойцов распространился слух, что их товарища избил человек в железнодорожных шинелях. Разгоряченные мотострелки ворвались в Дом культуры железнодорожников, где как раз проходило торжественное собрание в честь предстоящей годовщины Октябрьской революции, и стали избивать мужчин помоложе, одетых в железнодорожную форму. Другая часть бойцов с криком и гиканьем гоняли по улицам молодежь в железнодорожных мундирах и без.

Начальник Кемского отделения дороги Иван Львович Русецкий, после того, как дежурный по части отказался соединить его по телефону с командиром полка, направил телеграмму в Москву дежурному по Министерству путей сообщения с информацией о массовых беспорядках, происходящих в городе. Сообщение немедленно передали в Министерство обороны, оттуда – в Ленинградский военный округ, из округа последовал запрос в полк.

Командир полка, конечно, не дожидаясь сигнала свыше. Узнав о побеге батальона, он под-

нял по тревоге личный состав наиболее надежного подразделения – роты танкистов, вызвал отдыхавших по домам офицеров и сверхсрочников, и отправился наводить порядок. Прошло более двух часов, прежде чем удалось загнать разбежавшихся по городу мотострелков на территорию части. По счастливой случайности, хотя было избито несколько десятков человек, дело обошлось без серьезных травм и повреждений.

Назавтра, с утра в райкоме партии начался разбор полетов. Командир полка полковник Шульгин начал не без агрессии. В городе нередко случаи избиения местной молодежью военнослужащих, отпущенных в увольнение, а милиция на сообщения из полка мер не принимает. Долго ему говорить не пришлось, т.к. в кабинет Смирнова позвонил командующий округом. Узнав, что Шульгин находится в кабинете, командующий попросил передать ему трубку. Вытянувшись по стойке смирно, полковник коротко доложил о происшедшем, после чего минут пять слушал командующего. Что тот ему говорил, слышно не было, но Шульгин время от времени вздрагивал, вытягивался еще сильнее и менялся в цвете лица. Потом передал трубку Смирнову. Яков Дмитриевич сказал командующему, что не видит оснований раздувать инцидент, в случившемся есть доля вины городских организаций, райком партии совместно с командованием полка намечает меры по нормализации отношений между военнослужащими и населением. Дальнейший разговор на бюро шел в другой тональности. Шульгин со всем, что говорил Смирнов, соглашался, были намечены меры по укреплению связей между военными и гражданскими, включая проведение совместных мероприятий.

На следующий день у меня в кабинете появился помощник прокурора армии, который интересовался позицией местных органов власти по поводу происшествия. Я при нем позвонил Смирнову и тот повторил то, что сказал командующему округом. Добавил, что такие проблемы репрессиями не излечишь.

А вечером Смирнов пригласил меня к себе, расспрашивал о состоянии правопорядка среди молодежи. Не знаем мы, чем живет наша молодежь, особенно рабочая – констатировал он. С комсомольским активом встречаемся и дуем, что это все.

Ну, остальную молодежь в большом количестве можно встретить только на танцах, – сказал я.

Смирнов тут же загорелся, – это идея, в другом месте их не соберешь. Об этих танцах черт те что говорят, и пьянствуют, и хулиганят и кое что похуже творят.

В городе было две танцплощадки – в ДК железнодорожников и в районном Доме культуры. И мы двинулись в молодежные массы. Для начала в ДК железнодорожников. Во главе Смирнов, потом я, секретарь райкома комсомола, политработник из воинской части. Отделение ж.д. представлял сам Русецкий. Естественно, заранее в вестибюле было вывешено объявление, что во время танцев состоится встреча с руководителями района.

То ли слухи о пьянстве на танцах оказались преувеличенными, то ли заранее вывешенное объявление повлияло, но молодежи было много, однако визуально сильно выпившие в толпе не определялись. Мы взошли на сцену, потеснив музыкантов. Первым говорил Смирнов о районе, о перспективах развития города. Коснулся темы правопорядка и событий с буйством мотострелков. Я выступал вторым, и поскольку подкреплял тезисы выступления конкретными примерами из местной криминальной хроники, то слушали меня, как и Смирнова, внимательно, даже задали нам несколько вопросов. Остальные ораторы успеха не имели, в зале переговаривались, начались хождения взад-вперед. Русецкий выступать, насколько я помню, не собирався. Но, вероятно, узрев такое непочтение к ораторам (а половину молодых людей в зале составляли работники подведомственных ему ж.д. предприятий) обрушился на молодежь с упреками. Особенно упирал на то, что когда он малолеткой начал работать путевым обходчиком, им такие условия, как нынешней молодежи, не снились и далее в том же духе. В зале установилась мертвая тишина. Тем не менее, когда Смирнов закрыл встречу и поблагодарил за внимание, в зале раздались довольно дружные аплодисменты.

Подождав пока Яков Дмитриевич поговорит с группой молодых людей в вестибюле, мы пошли вместе домой. Жили мы с ним в одном подъезде. По дороге говорили о том, что кроме кино и танцев, молодежи и пойти в свободное время особенно некуда. Договорились провести сессию горсовета на эту тему, я взялся подготовить доклад и проект постановления.

Сессию мы позднее провели, и хороший план мероприятий утвердили, но, как и многое в то время, почти все осталось на бумаге. Не хватило сил и денег.

Вспоминая, как менялась уголовно-правовая политика в то время, меня не покидает ощущение, что вторая половина 60-х – время жесткого закручивания гаек. И дело было не только в драконовском указе об усилении ответственности за хулиганство, по которому через места лишения свободы пропустили сотни тысяч людей, которым там, честно говоря, делать было нечего. Чувствовались перемены в политической жизни. Еще работая следователем в Суоярви, я прочитал об уголовном процессе над писателями Даниэлем и Синявском, публиковавшими свои произведения за границей. Не сказать, что это меня взволновало, поскольку для меня было неприемлемо вредить своей Родине в любой форме. Но сравнение с подходами к делу Пастернака, опубликовавшему за рубежом «Доктора Живаго», напрашивалось.

В конце 1966 года УК РСФСР был дополнен пятью статьями 190.1, 190.2 и т.д. Особенно обращала на себя статья 190.1 «Распространение заведомо ложных слухов, порочащих государственный и политический строй». Спросил знакомого работника КГБ, а почему ее ввели, ведь уже есть статья 70 об антисоветской пропаганде. Он пояснил, дело в том, что там требуется доказать цель – подрыв политического строя, а в новой статье этого не требуется. Она для безответственных болтунов и любителей сочинять политические анекдоты.

Стало немного не по себе. Впрочем, в своей практике я с применением этих статей не сталкивался, хотя в целом они усиливали контроль за обществом со стороны идеологической полиции.

Партийные органы тоже как-то стали осторожнее, начали больше подстраховываться.

Двухэтажное здание нашей прокуратуры строилось в свое время для большого Кемского района. В связи с разделением района на три части штат прокуратуры сократился почти вдвое, и на первом этаже разместилась редакция районной газеты «Советское Беломорье». Я как-то предложил редактору Павлу Кокареву выпускать ежемесячно целевую страницу на правовые темы. Назвали мы ее так же, как популярный в то время журнал «Человек и закон». Так уж получилось, что мне пришлось стать чуть ли не единственным автором этой страницы. О ее популярности свидетельствовала большая почта, которая поступала в адрес редакции. Кстати, наш пример оказался заразительным. Через несколько месяцев аналогичная страница под названием «Я и закон» стала выходить в республиканской газете «Ленинское знамя».

Набравшись приватно с основной работой журналистского опыта, в 1970 году я предложил Смирнову выпускать тематические правовые бюллетени формата плакатов и развешивать их в целях пропаганды правовых знаний в красных уголках предприятий и учреждений, в общежитиях, домах культуры и прочих публичных местах. Издание осуществлять от имени комиссии районного Совета по социалистической законности. Смирнову идея понравилась, детали он предложил решать со вторым секретарем Галаховым. Мы решили посвятить первый выпуск проблемам правопорядка и прежде всего борьбе с хулиганством. Я должен был подготовить текст, а Галахов собирался отвезти его для согласования в обком КПСС, поскольку имелось указание – все тиражируемые печатные издания согласовывать с ними.

Из Петрозаводска Галахов вернулся невеселый. Зав. отделом пропаганды обкома Прокуев, ознакомившись с моим текстом, испугался. «У вас граница рядом, попадет этот листок в Финляндию, распишут в финских газетах, что Кемь захлестнула преступность. Выбирайте приличные темы.»

Сдаваться нам не хотелось, и я подготовил еще один выпуск бюллетеня, посвященный на этот раз трудовому законодательству. Галахов прокомментировал – на этот раз Прокуеву придаться будет не к чему, и снова вернулся с отказом. Мотив отказа был интересным: «СССР – страна рабочих и крестьян, а у вас приведен целый букет нарушений их трудовых прав. Буржуазная пропаганда может использовать эти материалы для дискредитации нашего социального строя». После этого мы к вопросу о бюллетене больше не возвращались.

Не все в отношениях с райкомом было безоблачно. К сожалению, мне пришлось взять под стражу сына А., которая работала секретарем райкома партии по агитации и пропаганде. Сына она воспитывала без мужа. Парень рослый, сильный, красивый, играл на музыкальных инструментах, неплохо учился, но был избалован и привык удовлетворять свои желания, не считаясь с принятыми рамками. Слишком рано почувствовал вкус вина, любил быть лидером и не всегда в хороших делах.

В ту роковую ночь, выпив с другом и двумя девицами – учащимися ПТУ – две бутылки вина, А. предложил кого-нибудь ограбить, чтобы добыть деньги на «продолжение банкета». Встретили на стадионе пьяньегого мужика,

избили его, отобрали шапку, но денег не нашли. Пошли к вокзальной площади, по дороге выбросив шапку. Увидели мужчину, который шел по переходному мосту над железнодорожными путями. А. предложил девицам разыграть роль шлюх и заманить его в укромное место, где и ограбить. У потерпевшего были неприятности на работе и ему было не до дешевых девок, поэтому он послал их куда надо. Тогда А. сбил его с ног, вместе с другом затащил за привокзальный ларек, где избили и отобрали у него деньги. Потерпевший надолго попал в больницу, а преступная компания оказалась в милиции. Утром я дал санкцию на арест А. и его друга, девиц отпустили под подписку о невыезде. Зашел к Смирнову в райком сообщить о деталях дела. Он стал убеждать меня отпустить А. под подписку. Я ответил, что это невозможно, разбойное нападение совершенное группой лиц – это тяжкое преступление. Потерпевший лежит в тяжелом состоянии в больнице, все, что могу

сделать – разрешить матери свидание с сыном. Да и авторитет райкома в глазах населения будет подорван, если я отпущу его.

По-видимому, мать дошла до кого-то в обкоме партии, потому что новый прокурор республики Владимир Николаевич Внуков направил в Кемь прокурора отдела по делам несовершеннолетних Дмитрия Ильюкова, проверить – не погорячился ли я с арестом. Ильюков дотошно провел повторное следствие, даже нашел шапку, выброшенную А. после первого ограбления, доложил прокурору республики, что оснований выпускать А. из-под стражи нет.

Парня с учетом несовершеннолетнего возраста суд приговорил к трем годам лишения свободы, мать вскоре освободили от должности и перевели в другой район с понижением.

Четыре года проработал я в Кеми в качестве прокурора. Я рассматриваю этот период как время своего профессионального становления.

*Продолжение следует*



**Севостьянов Валерий Леонидович**

кандидат технических наук, академик РАЕН

## Развитие общественной правовой экспертизы в сфере инновационной деятельности

*Информационное сообщение, посвященное роли экспертных сообществ при внедрении инновационных механизмов управления государством. Подчеркивается необходимость участия профессионалов предметных отраслей в принятии законотворческих решений*

**Ключевые слова:** *эксперт, инновации, законотворчество, модернизация, эффективное управление.*

Как свидетельствует мировой опыт, в современных условиях модернизация экономики страны, перевод её на рельсы инновационного развития требуют активного участия со стороны институтов гражданского общества. В рассматриваемой сфере это сказывается прежде всего в широком общественном обсуждении принципов государственной социально-экономической политики, её правовой базы, крупных хозяйственно-экономических проектов. Поэтому закономерным следует признать формирование соответствующих экспертных объединений, аффилированных с крупными политическими структурами. В 2012 г. Союзом сторонников партии «Единая Россия» была сформирована «Общественная рабочая группа по инновациям» (далее ОРГИ), важной составной частью которой является Секция «Правовое обеспечение инновационной деятельности». Секция (в состав которой в настоящее время входят около 60 высококвалифицированных специалистов) была сформирована, главным образом, на базе экспертов некоммерческого партнерства экспертов Федерального Собрания РФ «Парламентский Центр «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность» (далее ПЦ «НТИС»). Многие из этих специалистов ранее участвовали в разработке и реализации партийного проекта «Единой России» «Национальная инновационная система». 18 января 2013 г. в помещении московской организации «Союза сторонников «Единой России» состоялось заседание актива Секции, посвященное обсуждению итогов работы в 2012 г. и актуальных задач на 2013 г.

Вел заседание председатель Секции, ученый секретарь ПЦ «НТИС» Севостьянов В.Л.



В заседании участвовали члены Секции: Дегтярев В.А – исполнительный директор Фонда им. Дмитрия Донского, Дьячков С.А – зам. председателя Правления ПЦ «НТИС», Желтов В.А. – зам. председателя подкомитета Торгово-промышленной палаты РФ, Забалуева О.В. – советник президента ООО «Библио-Глобус», Леонтьев Б.Б. – директор Федерального института оценки интеллектуальной собственности и бизнеса, Макаренко Г.И. – главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения», Новиков Н.Н. – генеральный директор Ассоциации центров охраны труда, Новиков О.П. – президент НП «Агентство высоких технологий и предпринимательства» (АВТП), Осипов Г.Б. вице-президент АВТП, Станков А.Г. – советник ректора Российской академии правосудия при Верховном суде РФ, Хавкин А.Я. – зам. директора Института геологии и разработки горючих ископаемых, Харченко С.Г. – профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Цветков В.И. – ведущий эксперт ПЦ «НТИС» по проблемам местного самоуправления, зам. генерального секретаря профсоюза журналистов РФ. От руководства ОРГИ в заседании участвовали Горбунов Д.Б., сопредседатель, и Молодцов О.В., ответственный секретарь.

Первым выступил председатель Секции, ученый секретарь ПЦ «НТИС» Севостьянов В.Л. Он отметил недостаточность существующей правовой базы на федеральном уровне, что заставляет субъекты Российской Федерации в опережающем порядке принимать региональные правовые акты в сфере регулирования инновационных процессов. На осуществление инновационной

деятельности отрицательно влияют также существующие недостатки правоприменительной практики. В этих условиях многое определяется активностью институтов гражданского общества, развитием процессов общественной экспертизы. В этом отношении представляется весьма полезным опыт работы Большого жюри ОРГИ по оценке инновационных проектов, в чем активно участвовали члены Секции. Следует также положительно отозваться об участии членов Секции в Стратегических сессиях ОРГИ и в прошедшей в «Российском новом открытом университете» конференции по вопросам российско-германского научно-технического сотрудничества. В ходе экспертной деятельности были подготовлены предложения депутату Государственной Думы Клинецвичу Ф.А. по тексту поправок к Гражданскому Кодексу РФ. В издающемся под редакцией члена Секции Добрыниной Т.В. (председателя Правления ПЦ «НТИС») журнале «Экономика России 21 века» были опубликованы две основополагающие статьи организатора и первого председателя ОРГИ проф. Литвака Б.Г., в журнале «Мониторинг правоприменения» опубликованы статьи Севостьянова В.Л. по организации общественной экспертизы правовых актов и Леонтьева Б.Б. по коммерциализации интеллектуальной собственности. Члены Секции Севостьянов В.Л. и Жильцов В.А. приняли участие в разработке под руководством «Агентства стратегических инициатив» «Дорожной карты формирования в России Национальной системы компетенций и квалификаций». Велась предварительная работа с администрацией Ступинского района Московской области по территориальному развитию инновационной активности. В ходе командировки в г. Тольятти члены Секции, сотрудники ПЦ «НТИС» Севостьянов В.Л. и Александров К.А. установили контакты с «Агентством экономического развития» г. Тольятти, что позволит развивать сотрудничество с инноваторами в этом городе. В начавшемся году следует участвовать в подаче заявок ОРГИ на получение грантов органов государственной власти по тематике, связанной с развитием инновационной деятельности. Видимо, целесообразно проведение ряда методологических конференций и семинаров. Нужно также активнее готовить предложения по совершенствованию правовой базы в сфере инновационной деятельности.

Затем выступили члены Секции. Зам. директора Института геологии и разработки горючих ископаемых, член Большого жюри ОРГИ проф. Хавкин А.Я. на примере нефтегазовой от-

расли показал, что существующее законодательство не стимулирует инновационные преобразования в экономике. В частности, не лимитируются «нижние пределы» проектной извлекаемости полезных ископаемых из месторождений, что приводит к нерациональному использованию природных ресурсов. Изменение этого положения побудило бы хозяйствующие субъекты использовать более эффективные способы добычи, в частности, разработанные отечественными специалистами нанотехнологии. ОРГИ путем сотрудничества с парламентариями от партии «Единая Россия» может помочь в решении этих проблем. Директор Федерального института оценки интеллектуальной собственности и бизнеса д.э.н. Леонтьев Б.Б. остановился на актуальных правовых проблемах введения в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности. Нематериальные активы наших предприятий часто не оцениваются, а в развитых странах коммерциализация интеллектуальной собственности приносит огромные доходы. Он рассказал об итогах своей командировки в США, в которой обсуждал проблемы защиты интеллектуальной собственности с ведущими американскими специалистами и общественными деятелями (в частности, с недавним кандидатом в президенты М. Ромни). Там не скрывают, что намерены ужесточать борьбу с нарушителями авторских и смежных прав. К сожалению, у нас этому уделяют мало внимания. Например, в России практически отсутствует опыт судебного преследования за плагиат, а в Германии недавно министр федерального правительства вынуждены уйти в отставку из-за этого неблагоприятного поступка. ОРГИ в ходе своей деятельности следует способствовать формированию в обществе уважения к авторским правам. Профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Харченко С.Г. отметил, что слабая правовая защищенность российских разработчиков часто приводит к нарушениям их интересов со стороны зарубежных коллег. В частности, иностранцы ссылаются на труды российских специалистов, как правило, лишь при публикации их результатов в западных изданиях (чем отчасти объясняется низкий уровень цитируемости россиян). В то же время основной причиной нашего отставания в инновационной активности является снижение интеллектуально-кадрового потенциала страны, что угрожает её национальной безопасности. Эксперты ОРГИ могут активнее выступать за развитие правовой базы в сфере высшего об-

разования, за совершенствование учебных программ. Особого внимания заслуживают вопросы аттестации и добровольной сертификации кадров. Эту мысль поддержал зам. председателя подкомитета Торгово-промышленной палаты РФ Желтов В.А. Низкая квалификация кадров приводит к слабому использованию современных методов экономического планирования, широко используемых за рубежом, в частности, форсайта. Мало уделяется внимания и актуализации приоритетов развития. Экспертная общественность должна помогать органам государственной власти оперативно корректировать научно-техническую политику. Он отметил также, что инновациям препятствует коррупционность чиновничества, что проявляется, в частности, в низкой эффективности государственно-частного партнерства. Ведущий эксперт ПЦ «НТИС» по проблемам местного самоуправления, зам. генерального секретаря профсоюза журналистов РФ Цветков В.И. отметил, что основным элементом Национальной инновационной системы надо признать человека. Конечной целью всех инновационных преобразований должно стать улучшение качества жизни людей и качество среды их обитания. Эти факторы во многом зависят от качества управления «на местах». Поэтому следует развивать взаимодействие с органами местного самоуправления, способствовать широкому внедрению социальных инноваций. Выступающий выразил готовность лично участвовать в проведении социального эксперимента по инновационному развитию Ступинского района Московской области.

В обсуждении прозвучавших выступлений приняли участие президент «Агентства высоких технологий и предпринимательства» проф. Новиков О.П., советник ректора Российской академии правосудия при Верховном суде РФ проф. Станков А.Г., генеральный директор Ассоциации центров охраны труда проф. Новиков Н.Н. и главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения» Макаренко Г.И.

Выступая от имени руководства ОРГИ, сопредседатель организации Горбунов Д.Б. отметил важность работы Секции и попросил собравшихся в 2013 г. активно участвовать в деятельности ОРГИ, в т.ч. при проведении эксперимента в Ступинском районе.

### **По итогам заседания принята «за основу» следующая Резолюция**

1. Одобрить работу Секции в 2012 г.

2. В ходе работы в 2013 г. развивать:

- › деятельность в составе Большого жюри ОРГИ;
- › сотрудничество с ассоциированными структурами бизнеса и органами местного самоуправления в интересах развития инновационной деятельности

3. Подготовить заявку на участие ОРГИ в конкурсе на соискание грантов Минэкономразвития с проектом «Методическое обеспечение общественной экспертизы инновационных проектов (на опыте работы Большого жюри ОРГИ)».

4. Рекомендовать руководству ОРГИ провести методологический семинар по проблемам организации общественной экспертизы с целью способствовать тиражированию опыта Большого жюри.

5. Принять участие в отработке методов деятельности ОРГИ на опыте работы в Ступинском районе Московской области, с этой целью направить от Секции на совещание в Администрации указанного района члена Секции, ведущего эксперта ПЦ «НТИС» по проблемам местного самоуправления, зам генерального секретаря профсоюза журналистов РФ Цветкова В.И.

6. Рекомендовать Союзу сторонников партии «Единая Россия» проведение Всероссийских конференций:

- › «Защита авторских прав научно-технических работников»;
- › «Активизация роли органов местного самоуправления в развитии инновационных процессов».

Практическую работу по подготовке этих форумов готовы взять на себя Секция ОРГИ и ПЦ «НТИС».

7. Рекомендовать органам государственной власти:

- › усилить работу по подготовке инновационных кадров для модернизации экономики; с этой целью рекомендовать Министерству образования включить в программу обучения технических ВУЗов «Теорию решения изобретательских задач»;
- › организовать ведение реестров объектов интеллектуальной собственности, разработанных за счет средств федерального и местных бюджетов;
- › расширить применение методов форсайта при разработке государственных стратегий развития (как отраслевых, так и общеэкономических).

## Сведения об авторах

**Волокитина Маргарита Владимировна,**

ведущий специалист, ассистент кафедры международного права Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова  
*E-mail: kafedramp@inbox.ru*

**Доронина Наталья Геннадьевна,**

аспирант МГУ им. М.В. Ломоносова,  
факультет государственного и муниципального управления  
*E-mail: 1101nata@mail.ru*

**Ерохин Валерий Иванович,**

кандидат юридических наук, профессор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова  
*E-mail: 01071965@gmail.ru*

**Ерохина Юлия Владимировна,**

кандидат юридических наук, доцент Высшей школы экономики  
*E-mail: yerohina@hse.ru*

**Жемаркина Римма Евгеньевна,**

начальник отдела финансового обеспечения Контрольно-счётной палаты Калужской области  
*E-mail: gemarkina@adm.kaluga.ru*

**Карцхия Александр Амиранович,**

кандидат юридических наук,  
профессор Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина  
*E-mail: arhz50@mail.ru*

**Куракин Алексей Валентинович,**

доктор юридических наук,  
профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД Российской Федерации  
*E-mail: kurakinaleksey@gmail.com*

**Покровский Михаил Николаевич,**

старший научный сотрудник научного Центра противодействия коррупции НИИ Российской правовой академии министерства юстиции России  
*E-mail: mid-region@rambler.ru*

**Радченко Владимир Иванович**

первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в отставке,  
заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук,  
профессор Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина и Российской правовой академии Министерства юстиции РФ  
*E-mail: radchenko41@ya.ru*

**Сакаев Артур Искандарович,**

кандидат юридических наук, декан юридического факультета Казанского филиала Российской правовой академии Министерства юстиции России  
*sakaevalilia@mail.ru*

**Салов Андрей Владимирович,**

аспирант, Российской правовой академии Министерства юстиции России  
*E-mail: red4880@yandex.ru*

**Сашеко Павел Иванович,**

кандидат юридических наук, начальник отдела криминологического прогнозирования основных тенденций, динамики и структуры организованной преступности и коррупции Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь  
*E-mail: gprbnpc@gmail.com*

**Севостьянов Валерий Леонидович,**

кандидат технических наук, академик РАЕН  
*E-mail: Valery.Sevostyanov@yandex.ru*

**Стороженко Игорь Владимирович,**

кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник НИИ Российской правовой академии Министерства юстиции России  
*E-mail: ivstor@yandex.ru*

## Information on the Authors

**Margarita V. Volokitina,**

Leading Specialist, Assistant Lecturer at the Chair of International Law, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia  
*E-mail: kafedramp@inbox.ru*

**Natalya G. Doronina,**

Ph.D. student at Lomonosov Moscow State University,  
Faculty of Public and Municipal Administration, Moscow, Russia  
*E-mail: 1101nata@mail.ru*

**Valery I. Erokhin,**

Ph.D. in Law, Professor at Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia  
*E-mail: 01071965@gmail.ru*

**Yuliya V. Erokhina,**

Ph.D. in Law, Associate Professor at Higher School of Economics, Moscow, Russia  
*E-mail: yerohina@hse.ru*

**Rimma E. Zhemarkina,**

Head of the Financial Department,  
Chamber of Control and Accounts of Kaluga Oblast, Kaluga, Russia  
*E-mail: gemarkina@adm.kaluga.ru*

**Alexander A. Kartskhia,**

Ph.D. in Law, Professor at Gubkin Russian State University of Oil and Gas, Moscow, Russia  
*E-mail: arhz50@mail.ru*

**Aleksey V. Kurakin,**

Grand Ph.D. in Law, Professor at the All-Russian Institute for Advanced Training of Officers of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia  
*E-mail: kurakinaleksey@gmail.com*

**Mikhail N. Pokrovskiy,**

Senior Staff Scientist,  
Corruption Counteraction Centre, Scientific Research Institute of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia, Kaluga, Russia  
*E-mail: mid-region@rambler.ru*

**Vladimir I. Radchenko,**

Retired First Deputy Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Ph.D. in Law, Professor at Kutafin Moscow State Academy of Law and at the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russia  
*E-mail: radchenko41@ya.ru*

**Artur I. Sakaev,**

Ph.D. in Law, Dean of the Faculty of Law of the Kazan branch of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia, Kazan, Russia  
*sakaevalilia@mail.ru*

**Andrey V. Salov,**

Ph.D. student of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russia  
*E-mail: red4880@yandex.ru*

**Pavel I. Sashcheko,**

Ph.D. in Law, Head of the Department of Criminological Prediction of the Main Trends, Dynamics, and Structure of Organized Crime and Corruption of the Scientific and Practical Centre of Law and Order Reinforcement Problems of the Prosecutor General's Office of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus  
*E-mail: gprnpc@gmail.com*

**Valery L. Sevostyanov,**

Ph.D., Academician of Russian Academy of Natural Sciences, Moscow, Russia  
*E-mail: Valery.Sevostyanov@yandex.ru*

**Igor V. Storozhenko,**

Ph.D. in Law,  
Leading Staff Scientist of the Scientific Research Institute of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russia  
*E-mail: ivstor@yandex.ru*

# Annotation and keywords

**Igor V. Storozhenko, Ph.D. in Law**

**On the national system of anticorruption monitoring**

*Annotation:* the author describes his theoretical model of a comprehensive anticorruption monitoring system and his assessments of the prospects for its practical testing at the national level. The author examines the basic principles, methodology, instruments and the expected results of its application.

*Keywords:* national system of anticorruption monitoring (“MONCORR”), criminological, statistical and sociological instruments, regional anticorruption “Profile”.

**Valeriy I. Erokhin, Full Professor, Ph.D. in Law**

**Yuliya V. Erokhina, Associate Professor, Ph.D. in Law**

**Information as a measure of orderliness in a legal system (theoretical and historical aspects)**

*Annotation:* Problems of legal system development and interrelation between legal information and legal entropy are considered from the theoretical and historical standpoint.

*Keywords:* problems of legal system development, legal entropy, information entropy, entropy information, normative legal information.

**Alexander A. Kartskhia, Full Professor, Ph.D. in Law**

**Development of the industrial property legislation and the civil legislation reform in the Russian Federation**

*Annotation:* tendencies of development of contemporary industrial property legislation are considered from the perspective of the draft amendments to the Civil Code of the Russian Federation concerning the rights to industrial property objects. The author suggests proposals and amendments to the text of the Draft Civil Code of the Russian Federation.

*Keywords:* industrial property, intellectual property rights, patent right.

**Pavel I. Sashcheko, Ph.D. in Law**

**On some lines of improvement of legal regulation of conflict of interests in the Republic of Belarus**

*Annotation:* The article is devoted to the main lines of improvement of legal regulation of conflict of interests in the Republic of Belarus and the increase of the preventing role of legislation in the field of fight against corruption.

*Keywords:* conflict of interests, corruption, corruption prevention, a public official, public service.

**Artur I. Sakaev, Ph.D. in Law, Associate Professor**

**The system of punishment types in Russian criminal laws of Soviet times**

*Annotation:* the article considers the evolution of the development of certain types of criminal punishments and the formation of the system of criminal punishment types during the Soviet period of the Russian criminal legislation.

*Keywords:* system of criminal punishments, social protection measures, criminal legislation development.

**Margarita V. Volokitina**

**Illegal migration in Russia: the reasons and essence of the phenomenon**

*Annotation:* The development of migration processes is currently characterized in the whole world as extremely contradictory. The inefficiency of the dominant model of international migration manifests itself in illegal migration occurring on a vast scale. This article presents a general description of illegal migration and analyzes the complex of reasons for the rise of this phenomenon.

*Keywords:* migrant, illegal migrant, migration, illegal migration, prerequisites for illegal migration.

**Natalya G. Doronina**

**Morals and politics in public administration**

*Annotation:* the problem of interrelation of moral and legal mechanisms in the field of politics is analyzed. The author considers the notion of political morals, raises the question of the influence and role of moral principles in public administration, and analyzes the moral and ethical requirements to the activities of public officials.

**Keywords:** moral law, Kantian morals, utilitarian model, producing and reproducing models of politics, contemplator, agent, political morals, ethical problems, information society, axiological orientations, societal control, requirements to public officials, "the aquarium effect", code of ethics and official conduct.

**Rimma E. Zhemarkina**

**Mikhail N. Pokrovskiy**

**Introduction of performance audit for minimizing manifestations of corruption in the Russian Federation**

**Annotation:** Problems of improving the work of government financial control bodies in Russia in order to minimize manifestations of corruption in using budgetary funds are considered.

**Keywords:** performance audit, corruption, anti-corruption assessment, government financial control, combatting corruption, corruption indicator.

**Andrey V. Salov**

**International legal regulation of liability of legal persons for corruption offences**

**Annotation:** An analysis of the world's contemporary legislation regulating the liability of legal persons for corruption offences is conducted. Ways of improving the efficiency of the current international legislation in this field are considered.

**Keywords:** liability of legal persons for corruption offences, corruption, combatting corruption.

**Aleksey V. Kurakin**

**Full Professor, Grand Ph. D. in Law**

**On the issue of the notion of the social function of the state and its implementation in the work of the police**

**Annotation:** Legal and organizational problems in the implementation of social policy in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia are examined and the laws on social safeguards established for police officers are analyzed, based on which suggestions on the improvement of the departmental social policy are formulated.

**Keywords:** police, state, police officer, defence, protection, guaranties, compensation, life, health, insurance, benefit, right, management, ministry.

**Vladimir I. Radchenko, Ph. D. in Law**

**Career:**

**From Investigator to First Deputy Chairman**

**of the Supreme Court of the Russian Federation**

**Recollections (continued, begin in MP No. 3-2012)**

**Prosecutor of Kem District**

**Valeriy Sevostyanov, Ph.D., Academician of Russian Academy of Natural Sciences**

**Development of the social and legal monitoring in innovation support and implementation**

**Annotation:** the article is devoted to the role of commissions of experts in the sphere of innovation implementation in the state managerial mechanisms. Author emphasizes the necessity to engage professionals in each particular field in the process of lawmaking.

**Keywords:** expert, innovations, lawmaking, modernization, effective management.



**В** редакционный Совет нашего журнала вошел в качестве иностранного члена Совета известный украинский политик, юрист, ученый Задорожний Александр Викторович.

Александр Викторович родился в 1960 г., окончил в 1982 г. Киевский государственный университет, получив квалификацию юриста-международника и референта-переводчика английского языка; в 1988 г. после защиты диссертация по специальности 12.00.10 «Генезис и эволюция мондиализма: международно-правовые аспекты» ему была присуждена степень кандидата юридических наук.

В 2003 году Александру Викторовичу присвоено звание профессора, в 2004 г. избран член-корреспондентом Национальной академии правовых наук Украины.

А. В. Задорожний – Президент Украинской ассоциации международного права, член Постоянной палаты третейского суда от Украины.

Профессор А. В. Задорожний опубликовал более 100 научных работ, участвовал в подготовке более 300 законопроектов Украины, он член редколлегии «Украинского ежегодника международного права», «Украинской дипломатической энциклопедии», главный редактор «Украинского журнала международного права».

С 2003 г. – заведующий кафедры международного права Института международных отношений Киевского национального университета им. Т. Шевченко, им подготовлено 14 кандидатов юридических наук.

Научные интересы Александра Викторовича затрагивают области теории и истории различных разделов международного права, а также сравнительное конституционное право, теорию и практику правоприменения, адаптацию и аппроксимацию украинского законодательства с правом Европейского Союза.

В области внешней политики Украины выступает за дружеские, братские и равноправные отношения с Россией.

Откликаясь на наше предложение войти в состав редакционного Совета нашего журнала, профессор Задорожний написал «...надеюсь, что моя работа в редколлегии Вашего журнала будет способствовать благородной цели академических обменов и совершенствованию гуманитарного, социального и правового знания на благо наших народов».

#### НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Главный редактор	<i>Г. И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю. В. Матвиенко</i>
Литературный редактор	<i>Е. В. Горбачева</i>
Дизайн	<i>И. Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А. С. Михеева</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н. Г. Шабанова</i>
Технологи	<i>И. А. Васил, И. И. Марукевич</i>